

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 8, Heft 3, 1995

Editorial

Das Thema

**Der aktuelle Stand der völkerrechtlichen Diskussion zur
Legalität von Nuklearwaffeneinsätzen**

Bernhard Graefrath

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

Hans-Michael Empell

Nürnberg und die Nuklearfrage

Norman Paech

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

Manfred Mohr

Praxis

**A Current Case: French Nuclear Tests and International
Law**

Sophie Toutain

Rückblende

Der Fall Rainbow Warrior

Sebastian Seidel

Forum

Verbreitung

**Die Anwendung traditionellen kurdischen Rechts in der
Osttürkei**

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

Gunnar Wießner

123

124

127

138

146

153

158

162

Panorama

Dokumente

Resolution 984 des UN-Sicherheitsrates zum Nichtverbreitungsvertrag

167

Resolutionen der UN-Generalversammlung aus der 49. Sitzungsperiode zur Nuklearwaffenfrage

167

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Request for Advisory Opinion by the General Assembly of the United Nations)

174

Hearings to open on 30 October 1995

Submission of Written Statements

(Communiqué des Internationalen Gerichtshofs Nr. 95/18 vom 27. Juni 1995)

Konferenzen

5. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK

Bad Teinach, 24.-25. März 1995

Knut Dörmann

175

Network on Humanitarian Assistance 1995/96

Intensive Programme

Europa-Kolleg Brügge (Belgien), 4.-13. September 1995

Sascha Rolf Lüder

177

Besprechungen

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

Hans-Joachim Heintze

179

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

Sascha Rolf Lüder

180

Hans-Joachim Heintze, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht. Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz*

Carmen Thiele

181

Ludwig Watzal, *Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser, Mit einem Vorwort von Arnold Hottinger*

Sebastian Seidel

182

Denise Brühl-Moser, *Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz*

Messelech Worku

184

Wenn in den 80er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland über das humanitäre Völkerrecht diskutiert wurde, spielte der Nuklearwaffeneinsatz stets eine gewichtige, wenn nicht sogar die entscheidende Rolle. Unsere Leser werden sich nicht nur an die Debatten im Deutschen Bundestag über die Ratifikation der Zusatzprotokolle erinnern. Ihnen wird auch im Gedächtnis sein, daß das Deutsche Rote Kreuz in dieser Phase für eine Ratifikation der Zusatzprotokolle ohne den sogenannten Nuklearvorbehalt eingetreten ist. Die Bundesrepublik konnte sich damals nicht zu einem solchen Schritt entschließen. Ihre Ratifikation ist mit diesem sogenannten Nuklearvorbehalt versehen worden, den nahezu identisch oder unwesentlich verändert auch andere NATO-Staaten bei ihrer Ratifikation abgegeben haben. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat keiner der anderen Vertragsparteien auf diese Erklärungen reagiert. Die Nuklearwaffendiskussion hatte sich deshalb nahezu erledigt. Was für viele andere Bereiche der internationalen Beziehungen festzustellen ist, gilt auch für die Nuklearwaffenproblematik. Die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen seit dem Jahre 1990 haben neue Fragen entstehen oder alte Probleme in einem neuen Licht erscheinen lassen. Zunächst glaubte man insbesondere in Westeuropa und Nordamerika, der neue Diskussionsbedarf über die Legalität der Nuklearwaffen sei eine temporäre Erscheinung. So wurde die gutachterliche Anfrage der Weltgesundheitsorganisation (WHO) an den Internationalen Gerichtshof über die Frage der Legalität des Nuklearwaffeneinsatzes aus dem Jahre 1994 in der Öffentlichkeit kaum registriert. Sehr schnell zeigte jedoch die Diskussion in den zuständigen Komitees der Generalversammlung der Vereinten Nationen, daß, anders als in den Jahrzehnten zuvor, eine große Zahl von Staaten erhebliches Interesse an einer gutachterlichen Stellungnahme des Internationalen Gerichtshofs zur Nuklearwaffenfrage haben. Der Gutachterauftrag der Generalversammlung der Vereinten Nationen an den Internationalen Gerichtshof vom Dezember 1994 beweist das neue Interesse auch von Staaten aus der Dritten Welt, die

Nuklearwaffenfrage auf völkerrechtlicher Ebene zu diskutieren. Diese Entwicklung ist einer der Gründe dafür, daß sich dieses Heft der Informationsschriften intensiv und nahezu ausschließlich mit der Nuklearwaffenfrage beschäftigt. Wir können dabei freundlicherweise zurückgreifen auf Materialien einer Tagung der FEST in Heidelberg, bei der zu Beginn des Jahres 1995 die wesentlichen Aspekte derjenigen völkerrechtlichen Vorschriften diskutiert worden sind, die auf den Kernwaffeneinsatz und die Produktion und Proliferation dieser Waffen anwendbar sind. Wir danken den Autoren für die Möglichkeit des Abdrucks ihrer Beiträge in diesem Heft, wir danken aber auch der FEST, insbesondere Herrn *Dr. Empell* für die Kooperation bei der Herstellung dieses Hefts.

Wir haben uns bei der Gestaltung dieser Ausgabe allerdings nicht alleine darauf beschränkt, für wissenschaftlichen Untersuchungsergebnisse über die Legalität des Nuklearwaffeneinsatzes abzudrucken. Angesichts der weltweiten Diskussion über die Nuklearwaffenversuche Frankreichs auf dem Mururoa-Atoll zeigen wir in den Rubriken „Aktueller Fall“ und „Rückblende“ den völkerrechtlichen Rahmen für diese Nuklearwaffentests auf. Diese beiden Beiträge können und sollen nicht mehr sein als der bloße Hinweis auf diejenigen völkerrechtlichen Vorschriften, die bei der Diskussion über die Nuklearwaffentests berücksichtigt werden müssen. Die Europäische Kommission hat sich inzwischen, ausgehend vom Euratom-Vertrag, auch mit der Frage der Nuklearwaffentests befaßt. Ihre Untersuchungsergebnisse, insbesondere die Auslegung des Euratom-Vertrages, konnten für die vorliegende Ausgabe keine Berücksichtigung finden. Angesichts der Bedeutung, die die Tests bzw. Proliferationsproblematik für den Nuklearwaffeneinsatz haben, werden wir die Thematik in naher Zukunft an entsprechender Stelle wieder aufgreifen.

Die Herausgeber

Der aktuelle Stand der völkerrechtlichen Diskussion zur Legalität von Nuklearwaffeneinsätzen

Bernhard Graefrath*

I. Der Antrag der WHO beim IGH, in einem Gutachten festzustellen, daß der Gebrauch von Kernwaffen völkerrechtswidrig sei, hat dazu geführt, daß alle gängigen Argumente gegen die Legalität der Kernwaffen zusammengetragen und zur Begründung des Antrages unterbreitet wurden. Sie stützten sich insbesondere auf das Kriegsrecht, das humanitäre Völkerrecht, allgemeine Menschenrechtsbestimmungen sowie das Umweltrecht. Ich sehe nicht, daß eigentlich neue Gesichtspunkte hinzugekommen wären. Im Mittelpunkt der juristischen Argumentation stehen nach wie vor die unterschiedslose Wirkung dieser Waffen, die praktisch eine Unterscheidung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zivilen und militärischen Zielen unmöglich macht, die Analogie zum Verbot von Giftwaffen bzw. Waffen, die unnötige Leiden verursachen, die Umweltschädigung sowie ihre allgemeine Unberechenbarkeit, die praktisch das humanitäre Völkerrecht aushebelt. Seit Jahren erklären in der UN-Generalversammlung 160 Staaten, daß Kernwaffen die größte Gefahr für die Menschheit und das Überleben der Zivilisation darstellen (48/73). Seit über 30 Jahren erklärt eine große Mehrheit von Staaten, die jetzt auf 120 angewachsen ist, daß ein jeglicher Gebrauch von Kernwaffen eine Verletzung der Charta der Vereinten Nationen und ein Verbrechen gegen die Menschheit wäre (48/76 B). Die 49. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat sich jetzt dem Antrag der WHO praktisch angeschlossen und ebenfalls eine gutachterliche Äußerung des IGH gefordert. Daß für diesen Antrag nur 78 Staaten gestimmt haben, darf nicht verwundern, denn der Druck der Kernwaffenmächte in der Abstimmungslobby ist außerordentlich stark und finanziell spürbar.

Es gibt also eine breite *opinio iuris* über die Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Kernwaffen, die sich im Grunde darauf stützt, daß es sich um **Massenvernichtungswaffen** handelt, die die Fortexistenz der Menschheit bedrohen. Der aktuelle Stand der Diskussion und die vielseitigen Argumente der Völkerrechtswissenschaft und der Staaten zur Völkerrechtswidrigkeit der Kernwaffen werden in der Begründung zum Antrag der WHO widerspiegelt. Wir haben darüber und über die Zusatzprotokolle sowie die Vorbehaltsproblematik gestern ausführlich gesprochen. Ich werde deshalb jetzt darauf nicht zurückkommen.

Auch bei den Gegenargumenten, die eine Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Kernwaffen leugnen, gibt es im Grunde nichts Neues. Eigentlich hat es immer nur zwei Argumente zur Legalität von Kernwaffeneinsätzen gegeben:

a) Es gäbe kein vertragliches Verbot, also sei der Einsatz nicht verboten; es gelten für sie keine anderen Regeln als für konventionelle Waffen.

b) Die Legalität der Kernwaffen bestehe in ihrer Abschreckungswirkung, die den tatsächlichen Einsatz praktisch verhindere.

Beide Argumente gibt es auch heute. Es ist nichts Neues hinzugekommen. Allerdings muß man zur Kenntnis nehmen, daß es nicht mehr nur die NATO-Staaten sind, die leugnen, daß der Gebrauch von Kernwaffen ein Verbrechen gegen die Menschheit wäre. Hinzugekommen sind Staaten wie: Bulgarien, Tschechien, Finnland, Ungarn, Monaco, Polen und die Slowakei. Im Grunde alles Staaten, die gern Mitglieder der NATO werden möchten und deshalb im Unterschied zu ihrer früheren Haltung heute die NATO-Position unterstützen. Ich werde das nicht beurteilen, aber ich denke, wir sind darin einig, daß der Sinneswandel dieser Staaten nichts daran zu ändern vermag, daß die überwiegende Auffassung der Völker von der Völkerrechtswidrigkeit der Kernwaffen ausgeht. Es sind also nicht neue juristische Argumente oder Tatsachen der Waffenentwicklung, die den aktuellen Stand der völkerrechtlichen Diskussion zur Völkerrechtswidrigkeit von Nuklearwaffeneinsätzen kennzeichnen, sondern es ist die veränderte internationale Lage, die die gesamte Diskussion zu dieser Frage in einem neuen Licht erscheinen läßt.

Nach dem Wegfall der Konfrontation zwischen NATO und Warschauer Vertrag und dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten gibt es eigentlich keinen Vorwand mehr, eine Waffe zu rechtfertigen, die trotz aller Gegenbezeugungen und angeblicher Zielgenauigkeit unberechenbar bleibt. Man braucht sich nur vorzustellen, was passiert wäre, wenn die von den Amerikanern im Golfkrieg oder den Russen in Grozny eingesetzten Raketen, die ihre militärischen Ziele verfehlt haben, Kernwaffen getragen hätten, aus Hunderten unschuldig getöteten Zivilisten wären Hunderttausende geworden. Andererseits ist inzwischen der Beweis erbracht, daß eine kontrollierte Vernichtung von Kernwaffen möglich ist, wenn die Kernwaffenmächte das wollen. Die USA und Rußland haben Verträge abgeschlossen, die eine erhebliche Reduzierung des Kernwaffenpotentials unter effektiver Kontrolle vorsehen. Was für einen Teil der Kernwaffen und ihre Trägersysteme möglich ist, sollte unschwer auf alle Kernwaffen ausgedehnt werden können.

2. Ich glaube daher, wir sollten uns mit der Frage beschäftigen, ob und wenn ja, auf welche Weise die neue internationale Situation die Diskussion über die Legalität von Kernwaffen beeinflussen kann.

* Prof. Dr. Bernhard Graefrath war Mitglied der International Law Commission sowie des UN-Menschenrechtsausschusses.

Was bedeutet die veränderte internationale Lage für die Kernwaffenfrage? Man sollte annehmen, daß keine Kernwaffen zur Abschreckung mehr gebraucht werden. Es muß niemand abgeschreckt werden. Der potentielle Gegner ist verlorengegangen, und es gibt nun nicht einmal mehr den Anschein einer Berechtigung oder Notwendigkeit für Kernwaffen. Die Militärs haben große Mühe, neue strategische Szenarien auszudenken, für die der Einsatz von Kernwaffen in Betracht käme. Sie kommen an der Tatsache nicht vorbei, daß gegenwärtig eine Gruppe von Kernwaffenmächten, die zugleich die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sind, allen anderen Staaten gegenübersteht. Niemand kann mehr glaubhaft geltend machen, daß er zu seiner Verteidigung Kernwaffen braucht oder daß eine effektive Kontrolle nuklearer Ausrüstung und des Verbots der Herstellung von Kernwaffen nicht möglich wäre. Zugleich beobachten wir, daß die moralische Verurteilung von Kernwaffen so stark ist, daß niemand wagt, offen auszusprechen, daß der Besitz von Kernwaffen ein probates Mittel zur Festigung seiner Weltmachtstellung sein oder gar zur Massenvernichtung armer, aber unbotmäßiger Völker dienen könnte. Immer offensichtlicher wird, daß es keinerlei Rechtfertigung gibt, wissenschaftliche, technische und finanzielle Mittel für die Atomrüstung aufzuwenden, während sie an anderer Stelle zur Sicherung des Überlebens von Millionen Menschen dringend gebraucht werden.

Ich denke daher, daß man durchaus sagen kann, daß die neue internationale Situation die Kernwaffenfrage direkt tangiert. Einerseits macht sie deutlich, daß es keinerlei Grund mehr für die Aufrechterhaltung oder Weiterentwicklung eines Kernwaffenarsenals gibt. Zum anderen wird klarer als zuvor, daß es sich um ein Waffenmonopol einiger industriell entwickelter Länder handelt, das jedenfalls im Interesse ihrer Vormachtstellung mißbraucht werden kann.

In diesem Zusammenhang werden zwei Aspekte bedeutsam, die wir bislang kaum angesprochen haben. Ich glaube jedoch, daß sie für die weiteren Bemühungen um das Verbot von Kernwaffen von großer Wichtigkeit sind.

a) Der Schutz der Menschenrechte, besonders des Rechts auf Leben. Nach dem Wegfall militärischer Bedrohung gibt es keinerlei Grund mehr, die Gefährdung des Lebens in Kauf zu nehmen, die von der bloßen Existenz von Kernwaffen ausgeht. Ich möchte in diesem Zusammenhang an die Untersuchungen von Dr. Günther an amerikanischer Munition in Irak erinnern. Die bloße Existenz der Kernwaffen und die damit verbundene Hortung großer Mengen Uran und Plutonium gefährdet das Recht auf Leben. Die verantwortlichen Politiker sind sich darüber durchaus im klaren, wie man daraus ablesen kann, daß das Geld und die Mittel haben, dazu übergegangen sind, ihre Grenzen gegen die illegale Einfuhr selbst kleiner Mengen radioaktiven Materials zu schützen.

Bereits 1986 hat der internationale Menschenrechtsschub in einem Kommentar zum Artikel 6 des Internationa-

len Menschenrechtspaktes, der vom Recht auf Leben handelt, erklärt:

„3. Das Komitee bleibt tief beunruhigt über den Verlust menschlichen Lebens durch die Anwendung konventioneller Waffen in bewaffneten Konflikten. Es hat jedoch auch erfahren, daß während aufeinanderfolgender Tagungen der Vollversammlung Vertreter aller geographischen Regionen ihre wachsende Sorge über die Entwicklung und Weiterverbreitung von zunehmend fürchtbaren Massenvernichtungswaffen zum Ausdruck gebracht haben. Diese Waffen bedrohen nicht nur menschliches Leben, sondern verschlingen auch Ressourcen, die anderweitig für lebenswichtige ökonomische und soziale Zwecke, insbesondere zum Nutzen der Entwicklungsländer, verwendet werden könnten und damit auch zur Förderung und Sicherung der Menschenrechte für alle.

4. Das Komitee teilt diese Besorgnis. Es liegt auf der Hand, daß die Entwicklung, Erprobung, Herstellung, der Besitz und die Stationierung von Kernwaffen zu den größten Bedrohungen des Rechts auf Leben gehören, denen die Menschheit heute gegenübersteht. Diese Bedrohung ist mit der Gefahr verbunden, daß der tatsächliche Gebrauch solcher Waffen nicht nur im Kriegsfall, sondern auch durch menschliches oder technisches Versagen oder einen Irrtum erfolgen kann.

5. Darüber hinaus erzeugt das bloße Vorhandensein und die Schwere dieser Bedrohung ein Klima des Mißtrauens und der Furcht zwischen den Staaten. Dies steht schon an sich im Gegensatz zur Förderung der allgemeinen Achtung und Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten entsprechend der Charta der Vereinten Nationen und den Internationalen Menschenrechtskonventionen.

6. Die Herstellung, die Erprobung, der Besitz, die Stationierung und der Einsatz von Kernwaffen sollten verboten und als Verbrechen gegen die Menschheit anerkannt werden.“

Dieser Kommentar mit seiner leider noch immer aktuellen Forderung war nicht etwa heimtückisch von einigen sozialistischen Mitgliedern des Komitees angeregt oder durchgesetzt worden. Er wurde von Sir Vincent Evans vorbereitet und in langwierigen Diskussionen so aufbereitet, daß er ohne Gegenstimme vom Komitee verabschiedet werden konnte. Er ist heute, nach nahezu 10 Jahren, aktueller denn je.

Angesichts der neuen internationalen Lage sollten wir stärker als bisher in der Öffentlichkeit deutlich machen, daß Kernwaffen nicht mehr als Mittel der Abschreckung eines angeblichen Gegners gerechtfertigt werden können, sondern einfach und gänzlich zu einer Bedrohung menschlichen Lebens, zu einer Bedrohung der Menschheit geworden sind. Es ist zutiefst amoralisch und zynisch, sich über die Tötung von Menschen in Bosnien zu erregen, Grenzsoldaten der DDR, die im Rahmen damals geltender Gesetze gehandelt haben, wegen Verletzung des Rechts auf Leben zu verfolgen, gleich-

zeitig jedoch die atomare Bedrohung der menschlichen Existenz aufrechtzuerhalten und Mittel zu binden, die zur Überwindung des Massenelends in der Welt gebraucht werden.

b) Der zweite Aspekt, der durch die veränderte internationale Lage direkt berührt wird, ist der Nichtverbreitungsvertrag und die Verantwortung der Nuklearmächte für das Verbot von Kernwaffen. Das Verbreitungsverbot läßt sich nicht mehr wie bisher mit der Fortsetzung des Kernwaffenmonopols koordinieren. Es verlangt die planmäßige Abschaffung der Kernwaffen, da auch der letzte Anschein für ihre Existenzberechtigung entfallen ist. Wenn der UN-Generalsekretär den Nichtverbreitungsvertrag auf unbefristete Zeit verlängern will, was wahrscheinlich im Prinzip vernünftig wäre, dann sollte das jedenfalls direkt mit der Abschaffung bestehender Kernwaffen und dem Abschluß eines allgemeinen Verbotsvertrages nach dem Muster der Chemiewaffenkonvention gekoppelt werden.

Das amerikanische Theater im Irak um die Vernichtung möglicher Kernwaffenpotentiale und mit Nordkorea um die Aufgabe angeblicher Kernwaffenprogramme bei gleichzeitiger Tolerierung von Kernwaffen in einigen anderen Staaten sollte nicht als Schema für künftige Interventionen der Kernwaffenmächte akzeptiert werden. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Kernwaffenmächte zugleich die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sind, die, wie die jüngste Praxis zeigt, beschließen können, was sie wollen. Amerikanische oder russische Kernwaffen sind nicht weniger gefährlich oder völkerrechtswidrig als koreanische, selbst wenn es sie geben würde.

Wenn die Weiterverbreitung so gefährlich ist, dann nur, weil die Existenz von Kernwaffen so gefährlich ist, weil Kernwaffen, ganz gleich in wessen Händen sie sind, eine Bedrohung des Rechts auf Leben darstellen. Die Glaubwürdigkeit von Kontrollmaßnahmen gegenüber dem Irak und Nordkorea, die beide keine Kernwaffen gehabt haben, wird dadurch untergraben, daß gleiche Kontrollmaßnahmen nicht gegenüber allen, besonders den Staaten ausgeübt werden, von denen bekannt ist, daß sie Kernwaffen haben. Im übrigen gibt es auch 50 Jahre nach Hiroshima und Nagasaki keinen Grund, zu vergessen, daß bisher nur von den USA Kernwaffen eingesetzt worden sind. Wir sollten nicht zulassen, daß der Nichtverbreitungsvertrag zur Grundlage einer gefährlichen Unterscheidung zwischen guten und bösen Kernwaffen wird, je nachdem, wer darüber verfügt.

3. Ich denke deshalb, daß wir uns nicht darauf beschränken sollten, bekannte Argumente über die Völkerrechtswidrigkeit von Kernwaffen zu wiederholen bzw. auszubauen oder auf das Gutachten des IGH zu warten.

Die Vorbereitung der Konferenz der Staaten des Nichtverbreitungsvertrages, die 1995 in Genf stattfinden wird und mit dem 50jährigen Jubiläum der UN, des Abwurfes der Atombomben und des Beginns des Nürnberger Prozesses zu-

sammenfällt, gibt den Völkern eine gute Möglichkeit, die Verlängerung des Vertrages mit Bedingungen für die Ausarbeitung einer Kernwaffenverbotskonvention in konkreten Fristen zu verbinden. Schließlich gibt es dazu eine prinzipielle Verpflichtung der Kernwaffenmächte im Vertrag. Dabei können sie sich auf die gerade abgeschlossene Chemiewaffenkonvention stützen. Sie stellen einen bedeutsamen Fortschritt im Bereich des Verbots der Massenvernichtungswaffen dar. Sie ist für die Frage des Verbots der Kernwaffen auch deshalb bedeutsam, weil sie das komplizierte Problem der Abgrenzung und Kontrolle des friedlichen und verbotenen Gebrauchs von Grundstoffen in der Industrie bewältigt.

Die Ausarbeitung einer Konvention über das Verbot der Herstellung und Anwendung von Kernwaffen dürfte mit den Erfahrungen der Chemiewaffenkonvention wesentlich einfacher sein. Hinzu kommt, daß die Organisation für den Kontrollmechanismus bereits vorhanden ist. Am Beispiel des Iraks sind von der IAEA universell verwertbare Erfahrungen gewonnen worden, welche Art Kontrollen tatsächlich notwendig sind usw.

Es geht heute vor allem darum, ein allgemeines Verbot der Kernwaffen durchzusetzen und nicht am Waffenmonopol der Kernwaffenstaaten scheitern zu lassen. Dafür ist jetzt ein günstiger Zeitpunkt. Einmal, weil der Nichtverbreitungsvertrag ausläuft, und zum anderen, weil es keinen Gegner mehr gibt, den man mit Kernwaffen abschrecken muß, will oder darf und weil es erwiesenermaßen effektive Kontrollmechanismen zur Überwachung der Einhaltung eines Kernwaffenverbots gibt.

Es kommt hinzu, daß die Kernwaffenstaaten seit 25 Jahren ihre Verpflichtung aus Artikel VI des Nichtverbreitungsvertrages nicht erfüllen. Während man Nordkorea und dem Irak eine Verletzung des Nichtverbreitungsvertrages vorwirft, weil sie angeblich Kernwaffenprogramme entwickelt haben, wird so gut wie nicht über die klare Verletzung des Nichtverbreitungsvertrages durch die Kernwaffenmächte gesprochen, die sich noch immer weigern, ihrer Verpflichtung aus Artikel VI nachzukommen und ernsthaft über ein kontrolliertes Kernwaffenverbot zu verhandeln.

Im Nichtverbreitungsvertrag erklären die Vertragsstaaten in der Präambel ihre Absicht:

„zur internationalen Entspannung sowie zur Stärkung des Vertrauens zwischen den Staaten beizutragen, um die Einstellung der Produktion von Kernwaffen, der Vernichtung aller ihrer bestehenden Vorräte und die Entfernung von Kernwaffen und ihrer Trägermittel aus den nationalen Rüstungsbeständen gemäß einem Vertrag über die allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle zu erleichtern.“

Im Artikel VI des Vertrages heißt es sodann:

„Jeder Vertragspartner verpflichtet sich, im Geist des guten Willens Verhandlungen über wirksame Maßnah-

men zur Einstellung des nuklearen Wettrüstens in nächster Zukunft, zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle zu führen.“

Diese Ziele sind bekanntlich nicht annähernd erreicht worden. Es sind überhaupt keine ernsthaften Verhandlungen mit dieser Zielsetzung geführt worden. Auch jetzt, in der neuen internationalen Situation, sind die NATO-Staaten und die anderen Kernwaffenmächte nicht bereit, auf den Einsatz von Kernwaffen zu verzichten. Sie werden darin z.B. auch von Deutschland unterstützt (Erklärung der Bundesregierung vom 21. April 1993).

Jetzt geht es um die Verlängerung des Vertrages. Die Mitgliedstaaten sind in einer guten Position. Die Verlängerung der Gültigkeit des Vertrages in der einen oder anderen Form hängt von ihrer mehrheitlichen Entscheidung ab. Sie können ihre Forderungen an die Kernwaffenmächte mit dem Bestreben um die Stärkung der allgemeinen Sicherheit verknüpfen. Angeblich geht es um die unbefristete oder befristete Verlängerung des Vertrages. Die Staaten sollten sich auf diese Scheinalternative nicht einlassen. Die eine wie die andere Variante würde lediglich zur Bestätigung des derzeitigen Kernwaffenmonopols mit der einseitig ausgeübten Kontrollgewalt durch die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates führen. Es geht um viel mehr. Es geht um die Fortexistenz des Vertrages überhaupt.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten des Nichtverbreitungsvertrages, das sind Staaten, die keine Kernwaffen besitzen, sollte die Weitergeltung des Nichtverbreitungsvertrages direkt mit der Abschaffung der Kernwaffen koppeln.

Die Mehrheit der Staaten könnte jetzt eine befristete Verlängerung des Vertrages einführen, die direkt mit Fortschritten in der Abschaffung der Kernwaffen verbunden wird. Man könnte mehrere Etappen vorsehen. Eine erste Etappe könnte mit dem Abschluß, nicht der Absicht, konkreter Reduzierung von Kernwaffen verbunden werden. Eine zweite Verlängerung sollte vom Abschluß einer Kernwaffenverbotskonvention nach dem Beispiel der Chemiewaffenkonvention abhängig gemacht werden. Mit deren Inkrafttreten für eine Mehrheit von Staaten, darunter die Kernwaffenmächte, könnte man einen obligatorischen Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus über Kapitel VII der UN-Charta für alle einführen, womit sich der Nichtverbreitungsvertrag überflüssig machen würde.

Deutschland hat eine positive Rolle bei der Ausarbeitung und dem Abschluß der Chemiewaffenkonvention gespielt. Es sollte seine Chance zur Profilierung einer friedlichen Außenpolitik nutzen und die Initiative ergreifen für eine Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages, die direkt an die fortschreitende Abschaffung der Kernwaffen gekoppelt ist. Es sollte sich konsequent für die umgehende Ausarbeitung eines Kernwaffenverbotsvertrages nach dem Beispiel der Chemiewaffenkonvention einsetzen. Auch wenn nicht zu erwarten ist, daß allein mit dem Kampf um eine bedingte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages die Kernwaffenstaaten bewegt werden können, dem allgemeinen Verbot von Kernwaffen zuzustimmen, so würde man durch kurze Fristen für Überprüfungskonferenzen und klare Bedingungen für die Verlängerung der Weitergeltung des Vertrages doch ein beachtliches Instrument gewinnen, um den politischen Druck auf die Kernwaffenstaaten zu verstärken und der Gefahr zu begegnen, die von der Existenz der Kernwaffen für das menschliche Leben ausgeht.

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

Hans-Michael Empell*

I. Einleitung

Einige Mitgliedsstaaten der NATO legten bei der Ratifizierung des Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, des Ersten Zusatzprotokolls (im folgenden: I. ZP)¹, Erklärungen vor, nach denen die Bestimmungen dieses Vertrages in der Absicht aufgestellt wurden, allein konventionelle Einsätze zu regeln². Die genannten Statements sind als Interpretationserklärungen formuliert. Obwohl sie in ihrem Wortlaut zum Teil divergieren, weisen sie auch Übereinstimmungen auf, die den Schluß zulassen, daß die Vorhaltsstaaten hier koordiniert vorgegangen sind.

Offensichtlich wird in den Erklärungen auf die „Diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwick-

lung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts“ (Genf, 20. Februar 1974 - 10. Juni 1977) Bezug genommen. Die auf der genannten Konferenz vertretenen Staaten waren demnach bei der Ausarbeitung des I. ZP von der Absicht geleitet, die Regeln dieses Vertrages auf konventionelle Einsätze zu beschränken. Welchen Staaten diese Absicht zugeschrieben wird, läßt sich dem Wortlaut

* Dr. Hans-Michael Empell, Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, Heidelberg.

Herrn Ministerialrat Dr. Fleck und Herrn Oberregierungsrat Dr. Hermsdörfer danke ich für die Möglichkeit, eine Sammlung militärischer Dienstvorschriften im Bundesverteidigungsministerium einsehen zu können.

1 BGBl. 1991/II, 968 ff.; vgl. auch: Joachim Hinz/Elmar Rauch, Kriegsvölkerrecht, 3. Aufl., Köln 1984, Nr. 1570. Die Zahl der Vertragsstaaten beträgt 133 (Stand: Januar 1995).

2 Die Erklärungen sind im Anhang wiedergegeben.

der genannten Erklärungen jedoch nicht eindeutig entnehmen. Vermutlich werden hier alle Teilnehmerstaaten der Konferenz angesprochen; möglich ist aber auch, daß nur ein Konsens der Nuklearmächte und der übrigen Mitgliedsstaaten der NATO behauptet wird³.

Auffallend ist darüber hinaus, daß in den Erklärungen nicht explizit von einem Konsens, einer Übereinstimmung der Staaten o.ä. die Rede ist. Vielmehr wird allein von einer den Regeln des I. ZP zugrundeliegenden „Absicht“ gesprochen. Diese indirekte und undeutliche Ausdrucksweise läßt darauf schließen, daß die erklärenden Staaten eine vorsichtige Formulierung gewählt haben, um Widerspruch von Seiten anderer Staaten möglichst zu vermeiden. Den erklärenden Staaten ist wohl bewußt, daß ihre These von einem Konsens über die „Ausklammerung“ der Massenvernichtungswaffen zumindest anfechtbar ist. Bezeichnenderweise wird in dem spanischen Statement eine entsprechende Absicht der Teilnehmerstaaten nicht behauptet, sondern lediglich konstatiert, die Regeln des I. ZP seien nur auf konventionelle Einsätze anzuwenden.

Tatsächlich zeigt der Ablauf der Diplomatischen Konferenz, daß die Teilnehmerstaaten keineswegs die Absicht hatten, nur konventionelle Einsätze zu regeln⁴. Die überwiegende Zahl der Staaten stimmte vielmehr darin überein, daß sich die Vorschriften des I. ZP auf Einsätze aller Art beziehen. Die erwähnten Statements sind daher keine Interpretationserklärungen, sondern Vorbehalte. Im folgenden soll untersucht werden, auf welche Regeln des I. ZP sich diese Erklärungen beziehen und welche rechtlichen Aussagen ihnen darüber hinaus entnommen werden können.

II. Der Umfang der Vorbehalte

Vorbehalte müssen so formuliert sein, daß klar erkennbar ist, welche vertraglichen Regeln von ihnen erfaßt werden. Andernfalls können die beabsichtigten Rechtswirkungen nicht eintreten; die Vorbehalte sind dann unwirksam⁵. Deshalb ist es in der Staatenpraxis üblich, diejenigen Bestimmungen, auf die sich die Vorbehalte erstrecken, im einzelnen zu bezeichnen. Die hier untersuchten Erklärungen stimmen jedoch darin überein, daß die von ihnen erfaßten Regeln lediglich mit Hilfe allgemeiner Wendungen umschrieben werden.

So heißt es in der Erklärung Belgiens, dem I. ZP liege die Absicht zugrunde, den Schutz der Menschen gegenüber bewaffneten Angriffen im Hinblick auf konventionelle Einsätze „zu erweitern“. Nach dem Vorbehalt Spaniens ist das I. ZP „in seinem spezifischen Bereich“ auf derartige Einsätze beschränkt. Entsprechend den Erklärungen Italiens, der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland und Kanadas sind „die vom I. Zusatzprotokoll eingeführten Bestimmungen“ nur auf konventionelle Einsätze anwendbar⁶.

Diese Formulierung geht auf Statements zurück, die Großbritannien im Jahre 1977 auf der Diplomatischen Kon-

ferenz abgegeben hat. So stellte der britische Delegierte am 9. Juni 1977 fest, „the new rules introduced by the Protocols“ seien nicht auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen anzuwenden⁷. Im gleichen Sinne wird in einer bei der Unterzeichnung des I. ZP am 12. Dezember 1977 von Großbritannien abgegebenen Erklärung von „the new rules introduced by the Protocol“ gesprochen⁸. Als „neue Regeln“ werden dabei diejenigen Vorschriften bezeichnet, die über das bereits geltende Recht hinausgehen.

Die zuletzt genannten Vorbehalte stimmen mit den britischen Erklärungen in dem Terminus „introduced“ („eingeführt“) überein. Im Unterschied zu den britischen Statements werden die angesprochenen Regeln hier jedoch nicht als „neu“ bezeichnet. Gleichwohl können unter den „eingeführten Regeln“ ebenfalls die neuen Bestimmungen des I. ZP verstanden werden.

Gegen diese Interpretation läßt sich einwenden, durch das I. ZP seien nicht nur die neuen Regeln, sondern auch diejenigen Bestimmungen ins Völkerrecht „eingeführt“ worden, die aus dem geltenden Recht übernommen und im I. ZP lediglich kodifiziert wurden. In einem formellen Sinne, das heißt: als vertragliche Regeln, wurden auch sie ins Völkerrecht „eingeführt“. Vor allem jedoch ist zu beachten, daß die „neue Regel“ ein im internationalen Recht gebräuchlicher *Terminus technicus* ist⁹. Wenn die genannten vier Staaten ih-

- 3 So führte der belgische Staatsrat aus, auf der Diplomatischen Konferenz habe zwischen den großen Nuklearmächten Übereinstimmung darin bestanden, die Regeln des I. ZP auf konventionelle Einsätze zu beschränken; vgl. Jean Salmon/Rusen *Ergéc.* in: *Revue belge de droit international*, 20, 1987, 391 f. Auch in dem Schriftsatz der Bundesregierung vom 20. März 1984 im Organstreit zwischen der Fraktion „Die Grünen“ und der Bundesregierung wegen der Raketenstationierung ist lediglich von einem Konsens der „wichtigen Kernwaffenstaaten“ die Rede; vgl.: Die Nachrichtung vor dem Bundesverfassungsgericht, Heidelberg 1986, 86 f.
- 4 Vgl. dazu Elmar Rauch, in: *Revue hellénique de droit international*, 33, 1980, 53 ff.; Horst Fischer, *Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949*, Berlin 1985, 100 ff.; Hans-Michael Empell, *Nuklearwaffeneinsätze und humanitäres Völkerrecht*, Heidelberg 1993. Demgegenüber ist Oeter der Auffassung, daß sich der behauptete Nuklearkonsens aus dem Ablauf der Diplomatischen Konferenz „klar ergibt“; vgl. Stefan Oeter, in: *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, 120.
- 5 Vorbehalte haben nach Art. 21 d) der Wiener Konvention zum Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (im folgenden: *WVK*) den Zweck, „die Rechtswirkungen einzelner Vertragsbestimmungen“ in der Anwendung auf den erklärenden Staat auszuschließen oder zu ändern (Hervorhebung vom Verfasser). Damit sollen ungenau Vorbehalte aus dem Definitionsrahmen der *WVK* ausgeschlossen werden; vgl. Rolf Kühner, *Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen*, Heidelberg 1986, 23.
- 6 Dies ist die Formulierung des von der Bundesrepublik Deutschland eingelegten Vorbehalts.
- 7 CDDH 7, 303, 119. Hier und im folgenden bezeichnet „CDDH“ die Materialien der Diplomatischen Konferenz („Conférence Diplomatique sur la Réaffirmation et le Développement du Droit International Humanitaire Applicable dans les Conflits Armés“). Sie wurden im Jahre 1978 in 17 Bänden herausgegeben. Die erste Ziffer bezeichnet den Band, die zweite die Seitenzahl, die dritte den Absatz, sofern eine Zählung nach Absätzen vorliegt.
- 8 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 38, 1978, 159.
- 9 Vgl. dazu Empell, a.a.O. (Fn. 4), 125 f.

re Vorbehalte so formulieren wollten, daß sie mit den Erklärungen Großbritanniens inhaltlich übereinstimmen, hätte es nahegelegen, diesen Terminus aus den britischen Statements zu übernehmen. Das Fehlen des Attributs „neu“ ist somit ein gewichtiges Indiz dafür, daß die Vorbehalte nicht allein die neuen Regeln, sondern entweder alle Bestimmungen des I. ZP bezeichnen oder nur einen Teil von ihnen, der jedoch mit den neuen Regeln nicht identisch ist¹⁰. Gegen die Möglichkeit, daß sich die Vorbehalte auf sämtliche Kampfführungsregeln des I. ZP erstrecken, spricht allerdings, daß es dann nähergelegen hätte, einfach von „den Regeln des I. ZP“ oder „den im I. ZP enthaltenen“ bzw. darin „niedergelegten Bestimmungen“ zu sprechen¹¹.

Den Vorbehalt ist somit eine Unklarheit inhärent, die den Gedanken nahelegt, die erklärenden Staaten hätten keinen Konsens darüber erzielen können, welche vertraglichen Regeln von ihren Vorbehalten erfaßt werden sollten. Daher, so läßt sich weiter schließen, vermieden sie es, diese Bestimmungen im einzelnen zu bezeichnen, und einigten sich auf eine Formulierung, die unterschiedliche Interpretationen zuließ. Die Vorbehalte würden dann insofern auf einem Formelkompromiß beruhen.

Nach der spanischen Erklärung ist das I. ZP „in seinem spezifischen Bereich“ auf konventionelle Einsätze beschränkt. Diese Wendung könnte sich auf die neuen Regeln, möglicherweise aber auch auf alle Vorschriften beziehen, die aus dem Gewohnheitsrecht übernommen, durch den Vertrag jedoch präzisiert und klargestellt wurden¹². Schließlich läßt sich die Auffassung vertreten, unter dem „spezifischen Bereich“ des I. ZP seien alle Vorschriften über den Einsatz von Waffen zu verstehen. Die Vorbehalte erstrecken sich nämlich nur auf die Kampfführungsbestimmungen des I. ZP (Art. 48-58 I. ZP). Andere Teile dieses Vertrages, etwa die Regeln über nationale Befreiungsbewegungen oder über den Schutz von Sanitätsfahrzeugen, sind zweifellos auch dann anzuwenden, wenn es in dem bewaffneten Konflikt zu Nuklearwaffeneinsätzen kommt. Möglicherweise soll dies in dem spanischen Vorbehalt klargestellt werden. In den übrigen hier untersuchten Vorbehalten wird deshalb ausdrücklich nur von den Bestimmungen des I. ZP „über den Einsatz von Waffen“ gesprochen. Die Erklärung Spaniens läßt somit ebenfalls unterschiedliche Interpretationen zu.

Wenn es schließlich in der belgischen Erklärung heißt, der Zweck des I. ZP bestehe darin, den Schutz der Menschen gegenüber konventionellen Einsätzen zu „erweitern“, so dürften damit lediglich die neuen Regeln auf konventionelle Einsätze beschränkt werden.

Versucht man, die Positionen der Vorbehaltsstaaten in der hier untersuchten Frage mit Hilfe anderer Quellen zu rekonstruieren, so zeigt sich folgendes: Die deutsche Bundesregierung stellte mehrfach fest, ihre Erklärung erfasse allein die neuen Regeln des I. ZP¹³. Aufschlußreich ist insbesondere die Zentrale Dienstvorschrift 15/2, die im August 1992 für die Bundeswehr erlassen wurde. Darin wird ausgeführt, die „vom I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen einge-

führten neuen Regeln“ seien nur auf konventionelle Einsätze anwendbar¹⁴. Auch die belgische Regierung konstatierte, ihr Vorbehalt gelte allein in bezug auf die neuen Vorschriften des I. ZP¹⁵.

Demgegenüber heißt es in dem Entwurf eines Vorbehalts, den die niederländische Regierung im Jahre 1984 veröffentlichte, „the rules of Protocol I“ seien nicht auf Massenvernichtungswaffen anwendbar¹⁶. Unter „den“ Regeln sind alle Kampfführungsbestimmungen des I. ZP zu verstehen¹⁷. Auch in einem Bericht des niederländischen Außenministeriums über die Diplomatische Konferenz wird in diesem Zusammenhang pauschal von „den“ auf der Konferenz formulierten Bestimmungen gesprochen¹⁸.

Bei der Ratifizierung des I. ZP am 26. Juni 1987 erklärten die Niederlande jedoch, „the rules introduced by Protocol I“ dürften nur auf konventionelle Einsätze angewendet werden¹⁹. Daraus könnte der Schluß gezogen werden, die niederländische Regierung habe ihre frühere Position geändert und sich in der endgültigen Fassung ihres Vorbehalts nur noch auf die neuen Regeln bezogen. Das Wort „introduced“ führt allerdings, wie bereits dargelegt, nicht zwingend zu diesem Ergebnis. In einem Handbuch der niederländischen Armee vom Februar 1993 wird denn auch ohne Einschränkung wiederum von „den“ Regeln und damit von allen Kampfführungsbestimmungen des I. ZP gesprochen²⁰.

Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Position der niederländischen Regierung in der Frage, welche Bedeutung den unabhängig vom I. ZP geltenden Normen für die Bewertung von Nuklearwaffeneinsätzen zukommt. Nach Auffassung mehrerer Mitgliedsstaaten der NATO sind alle gewohnheitsrechtlichen Normen des *ius in bello* auf Nuklearwaffeneinsätze anwendbar²¹. Demgegenüber stellte die niederländische Regierung im Jahre 1985 fest, die gewohnheitsrechtlichen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts seien allein im Hinblick auf konventionelle Einsätze

- 10 Möglicherweise werden davon außer den neuen Regeln auch diejenigen Vorschriften des I. ZP erfaßt, die aus dem Gewohnheitsrecht übernommen, im I. ZP jedoch präzisiert und klargestellt sind; vgl. zu dieser Unterscheidung: Fischer, a.a.O. (Fn. 4), 132 ff.
- 11 Wenn jedoch im kanadischen Vorbehalt zunächst von den „eingeführten“ Bestimmungen und danach von den „so eingeführten“ Regeln gesprochen wird, schließt diese Betonung aus, daß damit alle Kampfführungsregeln des I. ZP bezeichnet sind.
- 12 Vgl. dazu Fn. 10.
- 13 Vgl. die Nachweise bei *Empell*, a.a.O. (Fn. 4), 154.
- 14 *Oeter*, a.a.O. (Fn. 4), 118; Hervorhebung vom Verfasser.
- 15 Revue belge de droit international, 20, 1987, 391 f.
- 16 Netherlands Yearbook of International Law, 16, 1985, 415; a.a.O., 18, 1987, 302 Fn. 128.
- 17 *J. de Boer*, E. de Winter, in: Nederlands Juristenblad, 60, 1985, 553; anderer Ansicht (nur die neuen Regeln des I. ZP): *Frits Kalshoven*, a.a.O., 138.
- 18 Niederlande, Ministerie van Buitenlandse Zaken, De Diplomatieke Conferentie inzake de Aanvullende Protocolen bij de Geneefse Verdragen over het humanitair oorlogsrecht, 's-Gravenhage 1985, 33.
- 19 Revue internationale de la Croix-Rouge, 69, 1987, 444; Hervorhebung vom Verfasser.
- 20 Niederlande, Koninklijke landmacht, Toepassing humanitair oorlogsrecht, 1993, Ziff. 15.
- 21 Vgl. dazu unter 7.

entwickelt worden und deshalb auch nur auf derartige Einsätze anwendbar²².

Als die niederländische Regierung die endgültige Fassung ihres Vorbehalts formulierte, ging sie also davon aus, sowohl die aus dem Gewohnheitsrecht übernommenen Vorschriften als auch die neuen Regeln seien auf konventionelle Einsätze beschränkt²³. Dies spricht entscheidend dafür, daß sich die Erklärung der Niederlande auf alle Kampfführungsbestimmungen des I. ZP bezieht. Zwischen den Statements Belgiens und der Bundesrepublik Deutschland einerseits und dem Vorbehalt der Niederlande andererseits besteht somit ein gravierender Unterschied.

III. Der Begriff der neuen Regel

Im Hinblick auf diejenigen Vorbehalte, nach denen allein die neuen Regeln des I. ZP auf konventionelle Einsätze beschränkt sind, ist der Inhalt dieses Begriffs zu klären. Vertragliche Bestimmungen sind „neu“, wenn sie inhaltlich über das geltende Recht hinausgehen²⁴. Zweifellos sind damit alle Vorschriften bezeichnet, zu denen es im bereits geltenden Völkerrecht keinerlei Entsprechung gibt, also die vollständig neuen Regeln. Im I. ZP sind dies die Repressalienverbote (Art. 51 VI, 52 I 1, 53 c), 54 IV, 55 I. ZP) und die Vorschriften zum Schutz der natürlichen Umwelt (Art. 35 III und 55 I. ZP). Fraglich könnte jedoch sein, ob auch solche vertraglichen Bestimmungen als neue Regeln bezeichnet werden, die prinzipiell bereits im Gewohnheitsrecht verankert sind, im Vertrag jedoch modifiziert werden und damit partiell neu sind. Nach dem in der Literatur wohl überwiegenden Sprachgebrauch werden auch sie zu den neuen Regeln gerechnet²⁵; einige Autoren zählen jedoch nur die vollständig neuen Vorschriften dazu²⁶.

In bezug auf die Kampfführungsbestimmungen des I. ZP ist diese Frage von erheblicher Bedeutung. Nach dem Völkergewohnheitsrecht sind zum Beispiel Angriffe auf militärische Ziele verboten, wenn sie zu Verlusten unter der Zivilbevölkerung führen, die in bezug auf den erstrebten Vorteil unverhältnismäßig sind. Art. 51 V b) I. ZP präzisiert diesen Grundsatz dahingehend, daß bei der Abwägung zwischen dem angestrebten Vorteil und dem zu erwartenden Schaden nur der „konkrete und unmittelbare“ militärische Vorteil berücksichtigt werden darf. Vorteile, die sich erst in Verbindung mit weiteren Angriffen ergeben oder in der raschen Beendigung des Krieges insgesamt bestehen, fallen demnach nicht ins Gewicht²⁷.

Daneben werden aber auch die Begriffe der „Kodifizierung“ („codification“) und der „Weiterentwicklung“ („progressive development“) des Völkerrechts zur Definition der „neuen Regeln“ herangezogen²⁸. „Neu“ sind dann diejenigen Vorschriften eines Vertrages, die der Weiterentwicklung des internationalen Rechts dienen²⁹. Die Grenze zwischen der Kodifizierung und der Weiterentwicklung des Völkerrechts ist jedoch keineswegs eindeutig. Bezeichnend ist, daß die International Law Commission (im folgenden: ILC), deren

Aufgabe in der „Kodifizierung“ und der „Weiterentwicklung“ des internationalen Rechts besteht (vgl. Art. 15 ILC-Statut), nach anfänglichen Bemühungen darauf verzichtet hat, beide Tätigkeitsbereiche voneinander abzugrenzen³⁰. Diese Unklarheit führt dazu, daß sich auch der Begriff der neuen Regel nur schwer definieren läßt.

So vertritt *Meyrowitz* die Auffassung, Art. 51 V b) I. ZP sei in einem formellen Sinne „neu“, gehöre jedoch nicht zu den neuen Regeln im Sinne der hier untersuchten Vorbehalte. Diese Vorschrift dient danach nicht der „Weiterentwicklung“ des Völkerrechts, weil das internationale Recht bereits Vorschriften enthält, denen der gleiche Zweck zugrundeliegt, wie Art. 51 V b) I. ZP, nämlich der Schutz der Zivilbevölkerung³¹. *Meyrowitz* geht demnach zunächst von einer Definition des Begriffs der neuen Regel aus, wonach entscheidend ist, ob die Bestimmung inhaltlich über das geltende Völkerrecht hinausgeht, hält jedoch letztlich den Unterschied zwischen der „Kodifizierung“ und der „Weiterentwicklung“ des internationalen Rechts für maßgeblich. Ob sich die beiden Begriffe in der Weise voneinander abgrenzen lassen, wie es *Meyrowitz* vorschlägt, kann hier dahingestellt bleiben³². Dieses Beispiel zeigt jedenfalls, daß mit dem Begriff der neuen Regel erhebliche Unklarheiten verbunden sind.

IV. Die Abgrenzung der neuen Regeln von den gewohnheitsrechtlich anerkannten Bestimmungen

Wenn sich die Vorbehalte auch auf die partiell neuen Regeln des I. ZP beziehen, ist weiter zu fragen, wie sich diese Bestimmungen von den aus dem Gewohnheitsrecht übernommenen Vorschriften unterscheiden lassen. Die gewohnheitsrechtlichen Normen werden zwar im Prinzip allgemein anerkannt, häufig jedoch im einzelnen von den Staaten unterschiedlich formuliert. Deshalb dürfte es oft unmöglich sein, ein einheitliches Verständnis darüber zu erreichen, ob eine Regel über das Gewohnheitsrecht hinausgeht und damit neu ist.

Auch hierfür ist Art. 51 V b) I. ZP ein deutliches Beispiel. Nach Auffassung der USA bildet diese Vorschrift lediglich

- 22 Netherlands Yearbook of International Law, 16, 1985, 416.
- 23 Es ist unwahrscheinlich, daß die niederländische Regierung ihre Position innerhalb von zwei Jahren geändert hat, zumal es hier um eine Frage grundsätzlicher Natur geht.
- 24 Vgl. *Empell*, a.a.O. (Fn. 4), 125 f.
- 25 Vgl. *Empell*, a.a.O. (Fn. 4), 125.
- 26 Vgl. *Empell*, a.a.O. (Fn. 4), 125 Fn. 11.
- 27 *Fischer*, a.a.O. (Fn. 4), 234 ff.
- 28 Diese Unterscheidung findet sich auch im Titel der Diplomatischen Konferenz, wonach die Aufgabe der Konferenz in der „Neubestätigung“ („réaffirmation“) und der „Entwicklung“ („développement“) des humanitären Völkerrechts bestand.
- 29 Vgl. *Empell*, a.a.O. (Fn. 4), 125 f.
- 30 Vgl. dazu *Marc Villiger*, Customary international law and treaties, Dordrecht 1985, 117 ff.
- 31 *Henri Meyrowitz*, in: German Yearbook of International Law, 25, 1982, 250.
- 32 Zu den bisher vertretenen Interpretationen der beiden Begriffe vgl. *Villiger*, a.a.O. (Fn. 30).

eine Kodifizierung geltenden Völkerrechts³³. Daher haben die USA bereits im Jahre 1976 militärische Dienstvorschriften dem Wortlaut des Art. 51 V b) I. ZP angepaßt³⁴. Demgegenüber ist die Bundesregierung der Ansicht, Art. 51 V b) I. ZP gehöre zu den neuen Regeln³⁵. Einige Autoren lassen offen, wie diese Bestimmung zu qualifizieren ist und ob sie von den hier untersuchten Vorbehalten erfaßt wird³⁶. In dem Kommentar zu den beiden Zusatzprotokollen, den das Internationale Komitee vom Roten Kreuz herausgegeben hat, heißt es deshalb, die Staaten mögen Verhandlungen aufnehmen, um Einigkeit darüber herzustellen, welche Regeln des I. ZP auf konventionelle Einsätze beschränkt sind³⁷.

V. Neue Regeln, die gewohnheitsrechtliche Geltung erlangen

Die Staatenpraxis kann dazu führen, daß gewohnheitsrechtliche Bestimmungen modifiziert werden oder auch völlig neues Gewohnheitsrecht entsteht. Das Völkerge-
wohnheitsrecht ist somit in ständiger Entwicklung begriffen. Verträge, in denen gewohnheitsrechtliche Normen kodifiziert und weiterentwickelt werden, können sich ihrerseits auf das Gewohnheitsrecht auswirken. Wenn eine ursprünglich neue vertragliche Regel auch von denjenigen Staaten akzeptiert wird, die den Vertrag nicht ratifizieren, kann dies dazu beitragen, daß parallel zu der vertraglichen Bestimmung eine gewohnheitsrechtliche Norm entsteht. Dies führt zu der Frage, ob eine ursprünglich „neue“ Vorschrift auch dann noch als neue Regel zu qualifizieren ist, wenn sich eine entsprechende gewohnheitsrechtliche Norm herausgebildet hat.

Im Hinblick auf die Kampfführungsbestimmungen des I. ZP ist diese Möglichkeit von erheblicher Bedeutung³⁸. Die Vorschriften des I. ZP zum Schutz der natürlichen Umwelt (Art. 35 III und 55 I. ZP) gehörten im Jahre 1977 zu den neuen Regeln³⁹. Ob dies auch heute noch gilt, ist jedoch nicht von vornherein klar. So wird die These vertreten, neben den genannten Vorschriften des I. ZP seien inhaltlich entsprechende gewohnheitsrechtliche Normen in der Entstehung begriffen⁴⁰. Für diese Auffassung läßt sich zum Beispiel die vom UN-Sicherheitsrat am 3. April 1991 verabschiedete Resolution 687 anführen⁴¹. Darin wird (Abs. 16) festgestellt, der Irak sei ausländischen Regierungen, Staatsangehörigen und Unternehmen für alle Schäden, einschließlich der Umweltschäden, verantwortlich, die als Folge der unrechtmäßigen Invasion Kuwaits entstanden sind. Der Irak hat aber ebensowenig wie die USA das I. ZP ratifiziert und ist daher an Art. 35 III und 55 I. ZP als vertragliche Normen nicht gebunden. Das Verbot von Angriffen, die zu langandauernden und schweren Umweltschäden führen, kann für den Irak somit nur in einer gewohnheitsrechtlichen Norm seine Grundlage haben. Die hier untersuchten Vorbehalte beziehen sich eindeutig auf die Vorschriften des I. ZP über den Schutz der natürlichen Umwelt; gleichwohl könnte fraglich sein, ob diese Regeln von den Vorbehalten auch dann noch erfaßt werden, wenn sich neben den Bestimmungen des I. ZP inhaltsgleiche gewohnheitsrechtliche Normen herausgebildet haben.

In den hier untersuchten Vorbehalten ist allerdings nicht von den „neuen“, sondern von den „durch das I. ZP eingeführten“ Bestimmungen die Rede. Darunter sind zweifellos diejenigen Vorschriften zu verstehen, die bei der „Einführung“ des I. ZP ins Völkerrecht, und das heißt zur Zeit der Verabschiedung dieses Vertrages durch die auf der Diplomatischen Konferenz vertretenen Staaten, neu waren. Entscheidend ist demnach der Stand des Gewohnheitsrechts vom Jahre 1977.

Demgegenüber bezieht sich der Vorbehalt Spaniens nicht auf die „durch das I. ZP eingeführten“ Bestimmungen, sondern auf den „spezifischen Bereich“ dieses Vertrages. Verstehen man darunter die über das Gewohnheitsrecht hinausgehenden Vorschriften, so ist zu beachten, daß bei der Auslegung von Vorbehalten der zum Zeitpunkt der Interpretation übliche Sprachgebrauch entscheidend ist⁴². Der Umfang des „spezifischen Bereichs“ ist somit davon abhängig, welchen Stand das Gewohnheitsrecht zur Zeit der Auslegung des Vorbehalts erreicht hat. Werden ursprünglich neue vertragliche Regeln auch gewohnheitsrechtlich anerkannt, scheiden sie aus dem „spezifischen Bereich“ des I. ZP aus. Der spanische Vorbehalt divergiert in diesem Punkt von den übrigen hier behandelten Erklärungen.

VI. Der Umfang der Vorbehalte - Fazit

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, daß zwischen den Mitgliedsstaaten der NATO keine Einigkeit in der Frage besteht, auf welche Regeln des I. ZP sich die von ihnen eingelegten Vorbehalte erstrecken. Dieses Ergebnis wird durch Informationen bestätigt, die ein Rechtsberater aus dem State Department, *Michael J. Matheson*, veröffentlichte⁴³. Im Jahre 1987 wurden Konsultationen in der NATO aufgenommen, weil die Mitgliedsstaaten offensichtlich unterschiedliche

- 33 *Nicholas Grief*, in: *Nuclear weapons and international law*, New York 1987, 29; *Christopher Greenwood*, in: *Humanitarian law of armed conflict - challenges ahead. Essays in honour of Frits Kalshoven*, Dordrecht 1991, 102 f., 109.
- 34 *Richard Schneider*, in: *Zur Ratifizierungs-Bedürftigkeit des Zusatzprotokolls I von 1977*, Wortprotokoll einer Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion vom 23. September 1985, Bonn 1985, 34 f.
- 35 *Vgl. Empell*, a.a.O. (Fn. 4), 179 f.
- 36 *Oeter*, a.a.O. (Fn. 4), 120.
- 37 *Claude Pilloud/Jean de Preux*, in: *International Committee of the Red Cross. Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva 1987, 595 = RN 1861.
- 38 *Marco Sassòli*, *Bedeutung einer Kodifikation für das allgemeine Völkerrecht mit besonderer Betrachtung der Regeln zum Schutze der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten*, Basel 1990, 527.
- 39 *Vgl. zum folgenden Heike Spieker*, *Der völkergewohnheitsrechtliche Schutz der natürlichen Umwelt im internationalen bewaffneten Konflikt*, Bochum 1992, 401 ff.; *Greenwood*, a.a.O. (Fn. 33), 101, 105; *Richard G. Tarasofsky*, in: *Netherlands Yearbook of International Law*, 24, 1993, 42 ff.
- 40 *Vgl. Tarasofsky*, a.a.O. (Fn. 39), 42 ff.; *Greenwood*, a.a.O. (Fn. 33), 105.
- 41 *Europa-Archiv*, 46, 1991, D 231.
- 42 *Art. 31 I VVVK analog.*
- 43 *Michael J. Matheson*, in: *The American University Journal of International Law and Policy*, 2, 1987, 420.

Haltungen in bezug auf das I. ZP einnehmen. Mehrere Staaten hatten diesen Vertrag ratifiziert, ohne dabei auf Nuklearwaffen bezogene Vorbehalte einzulegen⁴⁴; andere verbanden die Ratifizierung mit der Formulierung von Vorbehalten zu dieser Frage. Präsident Reagan schließlich teilte am 29. Januar 1987 dem Senat mit, er werde das I. ZP nicht ratifizieren⁴⁵.

Deswegen wollten die Mitgliedsstaaten der NATO zu einer Einigung darüber gelangen, welche kriegsvölkerrechtlichen Regeln gewohnheitsrechtliche Geltung haben und von allen Staaten einzuhalten sind, unabhängig davon, ob sie das I. ZP ratifiziert haben. Matheson zufolge konnte in dieser Frage jedoch keine Übereinstimmung erzielt werden. Daraufhin wurde erörtert, welche Bestimmungen des Kriegsvölkerrechts ohne Rücksicht auf ihre gewohnheitsrechtliche Geltung als richtig und zweckmäßig akzeptiert werden könnten. Die Mitgliedsstaaten der NATO sollten sich dann dafür einsetzen, daß diese Vorschriften allgemein als Gewohnheitsrecht anerkannt würden. Aber auch in diesem Punkt kam eine Einigung nicht zustande. Über den weiteren Verlauf der Konsultationen ist nichts bekannt.

Der dargestellte Vorgang ist im Hinblick auf die hier untersuchten Erklärungen zu den Nuklearwaffeneinsätzen aufschlußreich⁴⁶. Wenn sich die Mitgliedsstaaten der NATO nicht darüber einig waren, welche kriegsvölkerrechtlichen Normen gewohnheitsrechtlich anerkannt werden, konnten sie auch nicht darin übereinstimmen, welches die über das Gewohnheitsrecht hinausgehenden, also die neuen Regeln des I. ZP sind. Soweit die hier untersuchten Vorbehalte allein die neuen Bestimmungen erfassen, dürfte lediglich klar sein, daß sie sich auf die Repressalienverbote und die Vorschriften zum Schutz der natürlichen Umwelt beziehen.

VII. Die gewohnheitsrechtlichen Normen zur Beurteilung von Nuklearwaffeneinsätzen

Im Anschluß an die Feststellung, die Bestimmungen des I. ZP seien nur auf konventionelle Einsätze anwendbar, findet sich in den Erklärungen Italiens, Belgiens, der Niederlande, Spaniens und der Bundesrepublik Deutschland der Zusatz: „unbeschadet sonstiger, auf andere Waffenarten anwendbarer Regeln des Völkerrechts“. Im kanadischen Vorbehalt fehlt diese Klausel hingegen.

Folgt man dem Wortlaut der zitierten Wendung, so sind unter den „auf andere Waffenarten anwendbaren Regeln“ diejenigen Vorschriften zu verstehen, die sich ausdrücklich auf bestimmte nicht-konventionelle Waffenarten beziehen, wie zum Beispiel das Genfer Giftgasprotokoll vom 17. Juni 1925. Die Beschränkung des I. ZP auf konventionelle Einsätze hätte demnach keinen Einfluß auf Vorschriften, die nicht-konventionelle Waffenarten erfassen. Diese Feststellung ist allerdings selbstverständlich, trivial und daher überflüssig⁴⁷.

Deshalb erscheint eine andere Interpretation als sinnvoll, die sich so formulieren läßt: Die Regeln des I. ZP, und zwar

gerade auch die aus dem Gewohnheitsrecht übernommenen Bestimmungen, sind nur auf den Einsatz von konventionellen Waffen anzuwenden. Daraus folgt jedoch nicht, daß die unabhängig vom I. ZP geltenden gewohnheitsrechtlichen Normen ebenfalls nur konventionelle Einsätze erfassen. Diese Bestimmungen sind vielmehr auf Einsätze aller Art anzuwenden. Die „auf andere Waffenarten anwendbaren Regeln“ sind demnach die gewohnheitsrechtlichen Bestimmungen des Kriegsvölkerrechts.

Dieser Gedankengang impliziert, daß auch die „alten“ Regeln des I. ZP nur im Hinblick auf konventionelle Einsätze gelten, was für die bereits erörterte Interpretationsmöglichkeit spricht, wonach sich die Vorbehalte auf sämtliche Kampfführungsregeln des I. ZP beziehen. Vor allem jedoch stellt die hier untersuchte Wendung klar, daß Nuklearwaffeneinsätze nach dem Maßstab der gewohnheitsrechtlichen Bestimmungen des *ius in bello* zu beurteilen sind.

Vermutlich sind die Vorbehalte in diesem Punkt nicht einheitlich und unmißverständlich formuliert, weil zwischen den Mitgliedsstaaten der NATO ein Dissens darüber bestand, ob und in welchem Umfang die kriegsvölkerrechtlichen Normen des Gewohnheitsrechts für Nuklearwaffeneinsätze gelten⁴⁸. Gelegentlich wird in der Literatur die These vertreten, derartige Einsätze seien nicht nach den Regeln des *ius in bello* zu beurteilen, sondern in den Grenzen des Rechts auf Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta) unbeschränkt zulässig⁴⁹. Mitgliedsstaaten der NATO teilen diese Position jedoch, soweit ersichtlich, nicht⁵⁰. Ein Dissens zwischen diesen Staaten dürfte wohl eher die Frage betreffen, welche unabhängig vom I. ZP geltenden Normen des Kriegsvölkerrechts auf Nuklearwaffeneinsätze anwendbar sind.

Nach Auffassung der Bundesregierung gelten die „zentralen Gebote des humanitären Völkerrechts“ auch für den Einsatz von Massenvernichtungswaffen. Dazu rechnet die Bundesregierung den Grundsatz, daß die Kriegführenden in der Wahl ihrer Mittel nicht frei sind; ferner das Gebot der Unterscheidung sowie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit⁵¹. In der Zentralen Dienstvorschrift 15/2 der Bundeswehr vom August 1992 heißt es (Nr. 429), bei Nuklearwaffeneinsätzen sei das Prinzip zu beachten, daß es kein unbegrenztes Recht

44 Norwegen, Dänemark, Island, Griechenland und Luxemburg.

45 American Journal of International Law, 81, 1987, 910 ff.

46 Empell, a.a.O. (Fn. 4), 180 f.

47 Henri Meyrowitz, in: Humanitarian law of armed conflict - challenges ahead. Essays in honour of Frits Kalshoven, Dordrecht 1991, 317 f. bezeichnet die Wendung sogar als „unlogisch“.

48 Meyrowitz, ebd., ist allerdings der Auffassung, der Grund für die unklare Formulierung sei, daß die Staaten nicht ausdrücklich von „Nuklearwaffeneinsätzen“ sprechen wollten. Diese Vermutung erscheint jedoch nicht als einleuchtend. Denn die Vorbehaltsstaaten hätten dann erklären können, die gewohnheitsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts seien auf Einsätze aller Art anwendbar. Darin wären die Nuklearwaffeneinsätze eingeschlossen, ohne daß ausdrücklich auf sie Bezug genommen würde.

49 Antonio Cassese, Violence and law in the modern age, 1988, 56; vgl. auch Rauch, a.a.O. (Fn. 4), 99.

50 Vgl. Sassòli, a.a.O. (Fn. 38), 522 f. = RN 716.

51 Deutscher Bundestag, Drs. 11/6770 (22. März 1990), 107.

gebe, den Gegner zu schädigen; außerdem müßten das Unterscheidungsgebot und das Verbot von Angriffen auf die Zivilbevölkerung als solche eingehalten werden⁵². Einer militärischen Dienstvorschrift Kanadas läßt sich entnehmen, daß im Hinblick auf den Einsatz von Nuklearwaffen die gleichen Prinzipien wie bei konventionellen Einsätzen zu beachten sind, zum Beispiel der Grundsatz der Proportionalität⁵³. Die Bundesrepublik Deutschland und Kanada gehen wohl davon aus, alle gewohnheitsrechtlichen Normen des *ius in bello* seien auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen anwendbar.

Demgegenüber unterscheidet die niederländische Regierung deutlich zwischen den „*general principles of humanitarian law*“ und den gewohnheitsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts. Danach sind die Regeln des Gewohnheitsrechts allein im Hinblick auf konventionelle Einsätze entwickelt worden und nur auf Einsätze dieser Art anwendbar⁵⁴. Die „*general principles of humanitarian law*“ sollen demgegenüber für Waffeneinsätze aller Art gelten⁵⁵. Dazu werden das Verbot von Angriffen auf die Zivilbevölkerung als solche sowie das Verbot von Angriffen gerechnet, die zu unverhältnismäßigen Schäden unter der Zivilbevölkerung führen. Die dargestellte Divergenz zwischen der Auffassung der Bundesrepublik Deutschland und Kanadas einerseits und der Position der Niederlande andererseits ist möglicherweise der Grund dafür, daß die genannten Vorbehalte insofern unklar formuliert sind.

VIII. Der mögliche Einfluß des I. ZP auf das Gewohnheitsrecht

Im Anschluß an die Feststellung, die Regeln des I. ZP seien nur auf konventionelle Einsätze anwendbar, wird in der kanadischen Erklärung folgendes ausgeführt: „*En particulier, les règles ainsi introduites n'ont aucun effet sur le recours aux armes nucléaires, qu'elles ne réglementent ni n'interdisent*“⁵⁶. Übereinstimmend heißt es in der Zentralen Dienstvorschrift 15/2 der Bundeswehr (Nr. 430): „*Sie (die durch das I. ZP eingeführten Regeln; Verf.) beeinflussen, regeln oder verbieten nicht den Einsatz von Nuklearwaffen*“⁵⁷. Das Muster für diese Erklärungen bilden offensichtlich die Statements der USA und Großbritanniens anläßlich der Unterzeichnung des I. ZP, wonach die Bestimmungen dieses Vertrages „*are not intended to have any effect on and do not regulate or prohibit the use of nuclear weapons*“⁵⁸.

Die Feststellung, das I. ZP habe „keine Auswirkung“ auf die Beurteilung des Einsatzes von Nuklearwaffen, kann sich nur auf das Verhältnis des I. ZP zu denjenigen völkerrechtlichen Regeln beziehen, die unabhängig von diesem Vertrag gelten, als in erster Linie auf die Bestimmungen des Völkerergewohnheitsrechts. Mit Hilfe der zitierten Klausel will die kanadische Regierung offensichtlich erreichen, daß die gewohnheitsrechtlichen Regeln des *ius in bello* unter dem Einfluß des I. ZP, jedenfalls im Hinblick auf Nuklearwaffeneinsätze, nicht verändert werden, sondern auf dem Stand von 1977 erhalten bleiben.

Zu der Frage, ob sich dieses Ziel mit Hilfe der genannten Erklärungen erreichen läßt, führt *Sassòli* aus, die kanadische Erklärung sowie die übrigen Statements seien nach den Regeln zu bewerten, die für die Äußerungen eines „persistent objector“ gelten⁵⁹. Danach können Staaten verhindern, künftig an eine entstehende gewohnheitsrechtliche Norm gebunden zu sein, indem sie beharrlich Widerspruch gegen diese Bestimmung einlegen. Im Hinblick auf die hier untersuchten Erklärungen macht *Sassòli* geltend, die Staaten hätten nur jeweils einmal festgestellt, sie würden neue gewohnheitsrechtliche Normen in bezug auf Massenvernichtungswaffen nicht anerkennen. Dies sei jedoch nicht als „beharrlicher“ Widerspruch anzusehen. Auch müssen sich die Erklärungen, folgt man *Sassòli*, auf einzelne Normen beziehen, dürfen also nicht, wie in den hier behandelten Statements, das gewohnheitsrechtliche *ius in bello* insgesamt ansprechen. Daher seien diese Erklärungen nicht wirksam.

Die Argumentation *Sassòli*s setzt jedoch voraus, daß alle gewohnheitsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts ohne weiteres auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen anwendbar sind. Staaten, die sich der Bindung an diese Normen im Hinblick auf Massenvernichtungswaffen entziehen wollen, bleibt dann nur die Möglichkeit, als „persistent objectors“ aufzutreten. Die dargestellte Voraussetzung ist jedoch fragwürdig. Wie zu zeigen sein wird, sind die hier untersuchten Erklärungen nicht nach den Regeln über einen „persistent objector“ zu bewerten; darauf ist weiter unten zurückzukommen.

Im übrigen ist unklar, warum die untersuchte Wendung allein in den kanadischen Vorbehalt, nicht jedoch in die übrigen hier behandelten Erklärungen aufgenommen wurde. Insgesamt hat die Analyse der Vorbehalte zu den Nuklearwaffeneinsätzen gezeigt, daß zwischen den Mitgliedsstaaten der NATO kein Konsens darüber besteht, welche Normen des humanitären Völkerrechts für die Beurteilung von Nuklearwaffeneinsätzen maßgeblich sind.

IX. Die Martenssche Klausel

Diese Frage läßt sich mit Hilfe der sog. *Martensschen* Klausel beantworten. Die genannte Bestimmung findet sich zuerst in dem II. Abkommen vom 29. Juli 1899, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, wurde später in

52 *Oeter*, a.o. (Fn. 4), 117.

53 Canadian Forces. Law of armed conflict manual, 2nd draft (o. J.), 5-16 f. und 5-19.

54 Netherlands Yearbook of International Law, 16, 1985, 416.

55 *Ibid.*; Netherlands Yearbook of International Law, 18, 1987, 301.

56 Revue internationale de la Croix-Rouge, 73, 1991, 82.

57 *Oeter*, a.o. (Fn. 4), 118; so auch ein Entwurf zum bundesdeutschen Vorbehalt, vgl. *Fischer*, a.o. (Fn. 4), 238.

58 Ähnlich bereits der Delegierte der USA *Aldrich* auf der Diplomatischen Konferenz am 9. Juni 1977: CDDH 7, 295, 282.

59 *Sassòli*, a.o. (Fn. 38), 525 ff. = RN 717 ff.

eine Reihe weiterer kriegsvölkerrechtlicher Verträge⁶⁰, darunter das I. ZP, aufgenommen und ist auch gewohnheitsrechtlich anerkannt⁶¹. In der Fassung des I. ZP besagt diese Regelung, daß „in Fällen, die von diesem Protokoll oder anderen internationalen Übereinkünften nicht erfaßt sind, (...) Zivilpersonen und Kombattanten unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts (bleiben), wie sie sich aus feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben“ (Art. I II I. ZP).

Zweck der *Martensschen* Klausel ist es, zu verhindern, daß aus dem Fehlen einer spezifischen vertraglichen Bestimmung der Schluß gezogen wird, in dieser Frage bestehe ein „rechtsfreier Raum“, so daß die Staaten frei von rechtlichen Bindungen handeln können⁶². Obwohl es ein ausdrückliches vertragliches Verbot von Nuklearwaffeneinsätzen nicht gibt, folgt daraus nicht, derartige Einsätze seien erlaubt⁶³.

Maßgeblich für die Beurteilung von vertraglich nicht explizit geregelten Fragen sind vielmehr „die Grundsätze des Völkerrechts“. Soweit diese Grundsätze auf „feststehenden Gebräuchen“ beruhen, sind damit nach allgemeiner Auffassung die gewohnheitsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts bezeichnet⁶⁴. Umstritten ist jedoch, was unter denjenigen „Grundsätzen des Völkerrechts“ zu verstehen ist, die „sich aus den Prinzipien der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben“.

Eine Reihe von Autoren ist der Ansicht, die „Prinzipien der Menschlichkeit“ und die „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ seien hier als rechtlich verbindliche Normen, und zwar als allgemeine Rechtsgrundsätze gemäß Art. 38 I c) IGH-Statut, anerkannt⁶⁵. Da Nuklearwaffeneinsätze mit den „Prinzipien der Menschlichkeit“ und den „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ nicht vereinbar sind, leiten sie daraus ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Nuklearwaffeneinsätzen ab⁶⁶.

Gegen diese Interpretation läßt sich jedoch einwenden, die „Prinzipien der Menschlichkeit“ und die „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ seien zu unbestimmt, als daß sie rechtlich verbindliche Normen bilden könnten⁶⁷. Vor allem jedoch ist zweifelhaft, ob es völkerrechtliche Bestimmungen gibt, die nicht auf dem Konsens der Staaten beruhen, sondern sich unmittelbar aus moralischen Imperativen ableiten lassen. Auch sind nach dem Wortlaut der *Martensschen* Klausel nicht die „Prinzipien der Menschlichkeit“ und die „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ als solche, sondern die sich daraus ergebenden „Grundsätze des Völkerrechts“ verbindlich. Dies spricht dafür, daß die Grundsätze selbst auf dem Konsens der Staaten beruhen.

Wenn aber die „Grundsätze des Völkerrechts“ weder vertraglich noch gewohnheitsrechtlich anerkannt sind, bleibt nur die Schlußfolgerung, daß sie rechtspolitischer Natur sein müssen. Der Zweck der *Martensschen* Klausel besteht dann insofern lediglich darin, die Staaten zu ermahnen, das Gewohnheitsrecht weiterzuentwickeln und sich dabei an den

„Grundsätzen der Menschlichkeit“ und den „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ zu orientieren⁶⁸. Für die Beurteilung von Nuklearwaffeneinsätzen sind demnach allein die gewohnheitsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts maßgeblich.

Die dargestellte Interpretation der *Martensschen* Klausel ist jedoch ebenfalls fragwürdig. Nimmt man den Wortlaut dieser Bestimmung ernst, so müssen die „Grundsätze des Völkerrechts“ zum geltenden Recht gehören. Prinzipien, die auf „feststehenden Gebräuchen“ beruhen, sind denn auch unstrittig (als Gewohnheitsrecht) bindend. Dem Wortlaut der Klausel läßt sich eine Unterscheidung zwischen dem geltenden Recht und rechtspolitischen Zielen nicht entnehmen. Deshalb müssen auch diejenigen „Grundsätze des Völkerrechts“ verbindlich sein, die sich aus den „Prinzipien der Menschlichkeit“ und aus den „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ ergeben. Da die bisher vertretenen Auslegungen der *Martensschen* Klausel unbefriedigend sind, ist es notwendig, einen neuen Ansatz zur Interpretation dieser Bestimmung zu finden.

Auszugehen ist dabei vom Begriff der „Grundsätze des Völkerrechts“. Im internationalen Recht wird zwischen den „Grundsätzen“ bzw. „Prinzipien“ einerseits und den „Re-

- 60 II. Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 29. Juli 1864; IV. Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907, Präambel Abs. 8; Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, vom 10. Oktober 1980, Präambel Abs. 5; vgl. auch die Kündigungsvorschriften der vier Genfer Konventionen: Art. 63 IV des I. Genfer Abkommens, Art. 62 IV des II. Genfer Abkommens, Art. 142 IV des III. Genfer Abkommens und Art. 158 IV des IV. Genfer Abkommens. Auch Abs. 4 der Präambel des II. ZP beruht auf der *Martensschen* Klausel.
- 61 *Malcom N. Shaw*, in: *Nuclear weapons and international law*, New York 1987, 3; *Bruno Zimmermann*, in: *International Committee of the Red Cross. Commentary*, a.a.O. (Fn. 37), 36 = RN 56.
- 62 *Shigeo Miyazaki*, in: *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge*, Genève 1984, 436 f.; *Helmut Strelbel*, in: *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Band 2, Berlin 1961, 485; *Christopher Greenwood*, in: *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, 25; *D. W. Greig*, in: *Australian Yearbook of International Law*, 9, 1985, 49; *Tarasofsky*, a.a.O. (Fn. 39), 36; *Zimmermann*, a.a.O. (Fn. 37), 36 = RN 55.
- 63 *Nicholas Grief*, a.a.O. (Fn. 33), 24; *Martin C. Ney*, *Der Einsatz von Atomwaffen im Lichte des Völkerrechts*, Frankfurt a.M., 1985, 154 f.; *Francis A. Boyle*, in: *Northwestern University Law Review*, 80, 1986, 1423. Anders eine Dienstvorschrift der US-amerikanischen Marine, in der aus dem Fehlen eines ausdrücklichen Verbots des Einsatzes von Nuklearwaffen geschlossen wird, dieser sei erlaubt, vgl. dazu *Eberhard Menzel*, in: *Abschreckung und Entspannung*, Berlin 1977, 192.
- 64 *Fritz Münch*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 36, 1976, 363.
- 65 Vgl. *Miyazaki*, a.a.O. (Fn. 62), 437; *Tono Eitel*, in: *Die Genfer Zusatzprotokolle*, Bonn 1993, 101 f.; *Heike Spieker*, in: *Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften* 1, 1988, 46. Diese Auffassung wird auch mit dem Urteil des IGH im Korfu-Kanal-Fall begründet, in dem das Gericht von „certains principes généraux et bien connus, tels que des considérations élémentaires d'humanité“ spricht (*Cour Internationale de Justice. Recueil des arrêts*, 1949, 22).
- 66 *Miyazaki*, a.a.O. (Fn. 62), 441 ff.
- 67 *Greenwood*, a.a.O. (Fn. 62), 25; *Münch*, a.a.O. (Fn. 64), 356, 369; *Tarasofsky*, a.a.O. (Fn. 39), 35.
- 68 *Greenwood*, a.a.O. (Fn. 62), 25.

geln“ andererseits unterschieden. Unter „Prinzipien“ werden die allgemeinen Leitgedanken verstanden, die den konkreten vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regeln zugrunde liegen⁶⁹. Diese Prinzipien sind bei der Auslegung der jeweiligen Regel von Bedeutung und gelten darüber hinaus als eigenständige Grundsätze, die nicht nur moralisches oder politisches Gewicht haben, sondern auch völkerrechtlich verbindlich sind.

Als „allgemeine Grundsätze des Völkerrechts“⁷⁰ werden diejenigen Normen bezeichnet, die für das gesamte internationale Recht von Bedeutung sind, wie zum Beispiel das Prinzip der Gleichheit und Unabhängigkeit der Staaten, der Grundsatz „*pacta sunt servanda*“ sowie die anerkannten Auslegungsregeln⁷¹. Einige Autoren qualifizieren diese Prinzipien als allgemeine Rechtsgrundsätze (Art. 38 I c) IGH-Statut⁷²; andere sind der Auffassung, es handle sich dabei um gewohnheitsrechtliche Normen⁷³, deren Besonderheit darin besteht, daß der in der Regel zu führende Nachweis einer entsprechenden Staatenpraxis bei ihnen nicht erforderlich ist, weil sie seit langem und unstrittig als Gewohnheitsrecht anerkannt sind.

Der Wortlaut der *Martensschen* Klausel legt die Vermutung nahe, unter die dort genannten „Grundsätzen des Völkerrechts“ seien die „allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts“ zu verstehen. Gegen diese Interpretation spricht jedoch, daß in der *Martensschen* Klausel nicht Prinzipien bezeichnet sein dürften, die das gesamte Völkerrecht betreffen, sondern wohl eher Grundsätze, die allein für das Kriegsvölkerrecht maßgeblich sind.

Diejenigen Prinzipien, die den vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Normen des *ius in bello* immanent sind, werden als „allgemeine Grundsätze des Kriegsvölkerrechts“ bezeichnet⁷⁴. In diesem Sinne spricht zum Beispiel das Rote Kreuz häufig von den „*principes généraux du droit de la guerre*“⁷⁵. Wenn in der *Martensschen* Klausel von den „Grundsätzen des Völkerrechts“ die Rede ist, sind darunter die „allgemeinen Grundsätze des Kriegsvölkerrechts“ zu verstehen⁷⁶.

Diese Prinzipien sind gewohnheitsrechtlicher Natur. Ebenso wie bei den „allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts“ ist jedoch nicht erforderlich, ihre Geltung mit Hilfe der Staatenpraxis nachzuweisen, weil sie seit langem allgemein anerkannt sind⁷⁷. Darüber hinaus werden zumindest einige dieser Grundsätze zum *ius cogens* gerechnet⁷⁸.

Zu den allgemeinen Grundsätzen des Kriegsvölkerrechts gehören nach der Resolution Nr. XXVIII der XX. Internationalen Rotkreuz-Konferenz (Wien, 1965) das Prinzip, wonach die Staaten keine Freiheit in der Wahl der Mittel haben, den Gegner zu schädigen; ferner das Gebot der Unterscheidung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie das Verbot von Angriffen auf die Zivilbevölkerung als solche⁷⁹. Die UN-Generalversammlung hat diese Grundsätze in ihrer Res. 2444 (XXIII) vom 10. Dezember 1968 bekräftigt⁸⁰. Nach Auffassung des Internationalen Komitees vom Roten

Kreuz sind auch der Grundsatz der Proportionalität sowie das Verbot, unnötige Leiden zu verursachen, als allgemeine Grundsätze des Kriegsvölkerrechts zu qualifizieren⁸¹. Das niederländische Außenministerium rechnet das Verbot von Angriffen auf die Zivilbevölkerung als solche und das Verbot von Angriffen, die zu unverhältnismäßigen „Kollateralschäden“ unter der Zivilbevölkerung führen, zu den „general principles of humanitarian law“⁸².

Die allgemeinen Grundsätze des Kriegsvölkerrechts sind auf Einsätze aller Art anwendbar. Die „Ausklammerung“ der Massenvernichtungswaffen würde voraussetzen, daß sich ein allgemeiner Konsens nachweisen ließe, wonach diese Prinzipien nur konventionelle Einsätze erfassen⁸³. Ein derartiger Konsens besteht jedoch nicht. In einer Reihe völkerrechtlicher Dokumente wird vielmehr ausdrücklich betont, daß die genannten Grundsätze für die Bewertung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen maßgeblich sind. So heißt es in der bereits erwähnten Resolution Nr. XXVIII der XX. Rotkreuz-Konferenz, die Grundsätze seien auch zur Beurteilung von Nuklearwaffeneinsätzen heranzuziehen. Der Delegierte der USA auf der Diplomatischen Konferenz, *George Aldrich*, stellte am 9. Juni 1977 im gleichen Sinne fest, „*their use (der Nuklearwaffeneinsatz; Verf.) was governed by the present principles of international law*“⁸⁴; er bezog sich damit ebenfalls auf die allgemeinen Grundsätze des Kriegsvölker-

69 Vgl. *Greig*, a.a.O. (Fn. 62), 51 ff.

70 Die Terminologie ist nicht einheitlich. So wird (im Französischen) von den „*principes du droit des gens*“, den „*principes du droit international*“, den „*règles générales du droit des gens*“ gesprochen; vgl. *Paul Guggenheim*, *Traité du droit international public*, 1. Genève 1967, 306.

71 *Alfred Verdross/Bruno Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, 386 = § 605.

72 *Miyazaki*, a.a.O. (Fn. 62), 437 f. mit weiteren Nachweisen.

73 *Ipsen*, *Völkerrecht*, München, 3. Aufl. 1990, 200 = RN 40.

74 So wird in den Urteilen der Militärtribunale von Nürnberg und Tokio von den „*generally accepted principles of the law of war*“ gesprochen; vgl. dazu: *Sol Picciotto*, in: *Nuclear weapons, the peace movement and the law*, London 1986, 5 f.; *Greig*, a.a.O. (Fn. 62), 49 ff.

75 *Pilloudde Preux*, a.a.O. (Fn. 37), 588 ff. = RN 1833 ff.

76 Eine Bestätigung dafür läßt sich aus der Entscheidung des IGH im Nikaragua-Fall ableiten. Dort heißt es zu den im gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen niedergelegten Prinzipien: „*(...) il s'agit des règles qui (...) correspondent à des considérations élémentaires d'humanité*“ (*Cour International de Justice*, *Recueil des arrêts*, 1986, 114, Abs. 218). Hier werden die Prinzipien der Menschlichkeit nicht unmittelbar als rechtsverbindlich, sondern als Grundzüge gewohnheitsrechtlicher Bestimmungen anerkannt, die in dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen kodifiziert sind.

77 *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 73), 1000 = RN 14.

78 *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 73), 170 = RN 59.

79 Vgl. *Pilloudde Preux*, a.a.O. (Fn. 37), 588 f. = RN 1833.

80 Ebd., 588 f. Fn. 17.

81 *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international applicable dans les conflits armés*, Genève, 24.5.-12.6.1971. Vol. 1. Introduction, Genève 1971, 69; a.a.O., vol. 3. Protection de la population civile contre les dangers des hostilités, Genève 1971, 113.

82 *Niederlande*, 2. Kamer der Staten-Generaal, 1985/86, Nr. 19290, 2, 10; vgl. auch *Netherlands Yearbook of International Law*, 18, 1987, 301. Zumindest einige dieser Grundsätze gehören zum *ius cogens*; selbst, wenn ein derartiger Konsens vorläge, wären diese Prinzipien daher auf Waffeneinsätze aller Art anzuwenden.

84 CDDH 7, 295, 82.

rechts⁸⁵. Auch die niederländische Regierung konstatierte, daß die „general principles of humanitarian law“ auf Nuklearwaffeneinsätze anwendbar sind⁸⁶.

Üblicherweise wird in der Literatur zwischen den allgemeinen Grundsätzen des Kriegsvölkerrechts und den übrigen gewohnheitsrechtlichen Normen des *ius in bello* nicht unterschieden⁸⁷ und daher ohne weiteres davon ausgegangen, alle gewohnheitsrechtlichen Regeln seien auf Nuklearwaffeneinsätze anwendbar. Diese Gleichsetzung läßt sich jedoch nicht aufrechterhalten. Vielmehr sind zwei Gruppen von gewohnheitsrechtlichen Normen anzuführen, die nicht zu den allgemeinen Grundsätzen des Kriegsvölkerrechts gehören.

Zum einen lassen sich gewohnheitsrechtliche Bestimmungen nachweisen, die nicht prinzipieller Natur, sondern relativ konkret formuliert sind. So wird die These vertreten, das in Art. 51 VII I, ZP niedergelegte Verbot, die Zivilbevölkerung als Schutzschild für militärische Einsätze zu mißbrauchen, sei auch gewohnheitsrechtlich anerkannt⁸⁸. Diese Regel beruht auf dem Prinzip der Unterscheidung, das zu den allgemeinen Grundsätzen des Kriegsvölkerrechts gehört, ist jedoch selbst relativ konkret gefaßt und dürfte daher nicht als allgemeiner Grundsatz des Kriegsvölkerrechts zu qualifizieren sein. Zum anderen gibt es gewohnheitsrechtliche Normen prinzipieller Natur, die nicht schon seit langem und unstrittig anerkannt, sondern jüngeren Ursprungs sind. Ein Beispiel dafür bildet das (möglicherweise in der Entstehung begriffene) Verbot von militärischen Aktionen, die zu schweren Umweltschäden führen. Auch wenn diese Regel einmal gewohnheitsrechtliche Geltung erlangt hat, wird sie nicht ohne weiteres zu den allgemeinen Grundsätzen des Kriegsvölkerrechts gehören.

Im Hinblick auf diejenigen Normen des Gewohnheitsrechts, die nicht zu den genannten Grundsätzen gehören, muß ein allgemeiner Konsens an Hand der Staatenpraxis nachgewiesen werden. Ein Konsens ist nur dann „allgemein“, wenn auch die besonders interessierten Staaten⁹¹, und das heißt hier die Nuklearmächte, den Konsens tragen. Sollten die Nuklearmächte erklären, eine gewohnheitsrechtliche Norm des *ius in bello* sei nicht auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen anwendbar, verhindern sie damit, daß diese Regel derartige Einsätze erfaßt. Allgemeine Übereinstimmung würde dann nur im Hinblick auf konventionelle Einsätze bestehen.

Die „Ausklammerung“ der Massenvernichtungswaffen aus dem Geltungsbereich einer in der Entstehung begriffenen gewohnheitsrechtlichen Norm beruht demnach nicht notwendig, wie *Sassöli* ausführt, auf den Erklärungen eines „persistent objector“. Vielmehr ist deutlich zu unterscheiden: Staaten können durch ihren Widerspruch bereits verhindern, daß ein allgemeiner Konsens zustande kommt und eine neue gewohnheitsrechtliche Norm entsteht. Als „persistent objector“ muß ein Staat aber erst dann auftreten, wenn sich ein allgemeiner Konsens abzeichnet oder manifestiert hat; in diesem Fall kann der widersprechende Staat nicht die Entstehung der Norm, sondern nur seine Bindung an sie ausschließen.

In der *Martensschen* Klausel heißt es weiter, daß sich die Grundsätze des Völkerrechts „aus feststehenden Gebräuchen, aus den Prinzipien der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens“ ergeben. Diese Begriffe werden, wie bereits dargestellt, unterschiedlich interpretiert; jedoch wird übereinstimmend vorausgesetzt, daß sie „alternativ“ zu verstehen sind, so daß die genannten Elemente die Basis für drei Gruppen von „Grundsätzen des Völkerrechts“ bilden. Diese Auslegung ist jedoch nicht zwingend. Sprachlich vertretbar ist auch, die Elemente „kumulativ“ auf eine einzige Gruppe von Normen zu beziehen, so daß die „Grundsätze des Völkerrechts“ sowohl auf „feststehenden Gebräuchen“ als auch auf den „Prinzipien der Menschlichkeit“ und auf den „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ beruhen.

Für diese Interpretation spricht, daß Grundsätze, die sich aus den „Prinzipien der Menschlichkeit“ ergeben, nicht eindeutig von denjenigen Prinzipien unterschieden werden können, die den „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ entsprechen. Öffentliche Proteste im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten werden sich in der Regel an den „Prinzipien der Menschlichkeit“ orientieren. Dann aber ist es konsequent, auch die gewohnheitsrechtlichen Normen („feststehende Gebräuche“) mit den „Prinzipien der Humanität“ und den „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ zu verbinden, so daß sie sich auf eine einzige Gruppe von Normen, die „Grundsätze des Völkerrechts“ insgesamt, beziehen.

Die Entstehungsgeschichte der *Martensschen* Klausel stützt dieses Ergebnis. Nach heutigem Verständnis wird das Gewohnheitsrecht durch zwei Merkmale definiert, nämlich die allgemeine Praxis und die Überzeugung der beteiligten Staaten, ihr Verhalten sei rechtlich notwendig (*opinio iuris*). Diese Definition hat sich jedoch erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts durchgesetzt⁹⁰. Als die *Martenssche* Klausel im Jahre 1899 erstmals formuliert wurde, war die *opinio iuris* noch nicht als wesentliches Element des Gewohnheitsrechts anerkannt. Vielmehr wurde der Begriff des Gewohnheitsrechts mit Hilfe von Merkmalen definiert, wie sie in der Klausel verwendet werden („feststehende Gebräuche“, „Menschlichkeit“, „Forderungen des öffentlichen Gewissens“)⁹¹. Die hier untersuchte Wendung der *Martensschen* Klausel hat somit ei-

85 Laut US Naval handbook NWP 9, 10-1 [nach *Sassöli*, a.a.O. (Fn. 38), 521 f., Fn. 2580] gehören zu den „principles“ der Grundsatz, daß es kein unbeschränktes Recht gibt, den Gegner zu schädigen, ferner das Verbot von Angriffen gegen die Zivilbevölkerung als solche sowie das Gebot der Unterscheidung.

86 Netherlands Yearbook of International Law, 16, 1985, 416; 18, 1987, 301.

87 Vgl. zum Beispiel *Sassöli*, a.a.O. (Fn. 38), 521 f. = RN 716; *Claude Pilloud/Jean Pictet*, International Committee of the Red Cross. Commentary, a.a.O. (Fn. 37), 590 = RN 1843.

88 Vgl. *Sassöli*, a.a.O. (Fn. 38), 446 f. = RN 616.

91 Vgl. die Entscheidung des IGH im Nordsee-Festlandssockel-Fall (International Court of Justice. Reports, 1969, 43), wonach diejenigen Staaten den Konsens mittragen müssen, „whose interests are specially affected“.

90 *Charles Rousseau*, Droit international public, 1, Paris 1970, 324.

91 Vgl. zum Beispiel *Paul Heilborn*, in: Académie de Droit international de La Haye. Recueil des cours, 11, 1926/1, 13; *Paul Guggenheim*, a.a.O. (Fn. 70), 102 f.

ne heute zum Teil überholte Definition des Völkergewohnheitsrechts zum Inhalt und besagt lediglich, daß die „Grundsätze des Völkerrechts“ gewohnheitsrechtlicher Natur sind⁹².

Die hier vorgeschlagene Interpretation der *Martensschen* Klausel entspricht zum Teil der Position der Niederlande. Die niederländische Regierung unterscheidet, wie bereits dargestellt, zwischen den „general principles of humanitarian law“ und den gewohnheitsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts. Die allgemeinen Grundsätze des Kriegsvölkerrechts sind danach auf Nuklearwaffeneinsätze anzuwenden, während die (übrigen) gewohnheitsrechtlichen Normen nur konventionelle Einsätze erfassen⁹³. Ob diese Beschränkung dem geltenden Recht entspricht, kann jedoch nur an Hand der Staatenpraxis beurteilt werden, auf der die gewohnheitsrechtlichen Normen beruhen.

X. Schlußfolgerungen

Nunmehr läßt sich feststellen, welche Normen für die Bewertung von Nuklearwaffeneinsätzen maßgeblich sind. An erster Stelle sind die allgemeinen Grundsätze des Kriegsvölkerrechts anzuführen. Dazu gehören das Prinzip, wonach die Staaten in der Wahl der Mittel, um den Gegner zu schädigen, nicht frei sind; das Verbot, unnötige Leiden zu verursachen; das Gebot der Unterscheidung und, daraus abgeleitet, das Verbot von Angriffen gegen die Zivilbevölkerung als solche und das Verbot von Einsätzen, die zu unverhältnismäßigen Schäden unter der Zivilbevölkerung führen⁹⁴.

Die übrigen gewohnheitsrechtlichen Vorschriften des Kriegsvölkerrechts sind an Hand der Staatenpraxis im einzelnen daraufhin zu prüfen, ob sie für die Beurteilung von Nuklearwaffeneinsätzen maßgeblich sind. Dies gilt auch für die in der Entstehung begriffenen Normen. So dürfte das Verbot von Angriffen, die zu langanhaltenden Umweltschäden führen, allein konventionelle Einsätze erfassen. Die bereits erwähnte Resolution des UN-Sicherheitsrates, in der die gewohnheitsrechtliche Geltung dieses Verbots vorausgesetzt wird, bezieht sich jedenfalls auf einen bewaffneten Konflikt, den zweiten Golfkrieg, der mit konventionellen Mitteln geführt wurde. Darüber hinaus läßt sich mit Hilfe von Erklärungen, die im Zusammenhang mit dem I. ZP abgegeben wurden, einschließlich der hier untersuchten Vorbehalte, belegen, daß besonders interessierte Staaten der Anwendung dieses Verbots auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen widersprochen haben, so daß ein allgemeiner Konsens insofern nicht besteht.

Anhang

Italien (27. Februar 1986)

„It is the understanding of the Government of Italy that the rules relating to the use of weapons introduced by the Additional Protocol I were intended to apply exclusively to conventional weapons. They do not prejudice any other rules of international law applicable to other types of weapons.“

Belgien (20. Mai 1986)

„Le Gouvernement belge, considérant les travaux préparatoires de l'instrument présentement ratifié, tient à souligner que le Protocole a été établi en vue d'élargir la protection conféré par le droit humanitaire exclusivement lors de l'usage d'armes conventionnelles dans les conflits armés, sans préjudice des dispositions de droit international relatives à l'usage d'autres types d'armement.“

Niederlande (26. Juni 1987)

„It is the understanding of the Government of the Kingdom of the Netherlands that the rules introduced by Protocol I relating to the use of weapons were intended to apply and consequently do apply solely to conventional weapons, without prejudice to any other rules of international law applicable to other types of weapons.“

Spanien (21. April 1989)

„It is the understanding (...) that this protocol, within its specific scope, applies exclusively to conventional weapons, and without prejudice to the rules of international law governing other types of weapons.“

Kanada (20. November 1990)

„Selon l'interprétation du Gouvernement du Canada, les règles introduites par le Protocole I sont conçues pour s'appliquer exclusivement aux armes conventionnelles. En particulier, les règles ainsi introduites n'ont aucun effet sur le recours aux armes nucléaires, qu'elles ne réglementent ni n'interdisent.“

Bundesrepublik Deutschland (14. Februar 1991)

„Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland sind die vom I. Zusatzprotokoll eingeführten Bestimmungen über den Einsatz von Waffen in der Absicht aufgestellt worden, nur auf konventionelle Waffen Anwendung zu finden, unbeschadet sonstiger, auf andere Waffenarten anwendbarer Regeln des Völkerrechts.“

- 92 Was die Entstehungsgeschichte des I. ZP betrifft, so sei auf den folgenden Vorgang hingewiesen: Das IKRK schlug in einem Entwurf für das I. ZP vor, in die Präambel eine Passage aufzunehmen, wonach Kombattanten und Zivilbevölkerung „remain under the protection of the principles of humanity and the dictates of public conscience“. Die auf der Diplomatischen Konferenz vertretenen Staaten lehnten es jedoch ab, die „Prinzipien der Menschlichkeit“ und die „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ als eigenständige Rechtsquellen anzuerkennen; vgl. *Tarusofsky*, a.a.O. (Fn. 39), 36. Dies spricht für die hier vertretene Interpretation. Einwenden ließe sich allerdings, daß in der Präambel zum II. ZP, Abs. 4, ausgeführt wird, „daß die menschliche Person in den vom geltenden Recht nicht erfaßten Fällen unter dem Schutz der Grundsätze der Menschlichkeit und der Forderungen des öffentlichen Gewissens verbleibt“. Hier werden die „Grundsätze der Menschlichkeit“ offensichtlich als eigenständige Rechtsquelle betrachtet.
- 93 Die niederländische Regierung kennzeichnet die „general principles of humanitarian law“ nicht ausdrücklich als Gewohnheitsrecht, ordnet sie also wohl den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu.
- 94 Die Regierungen führen diese Grundsätze häufig nur beispielhaft an: Aufgabe einer weiteren Untersuchung wäre es deshalb, eine vollständige Liste der allgemeinen Grundsätze des Kriegsvölkerrechts zu erarbeiten.

Nürnberg und die Nuklearfrage

Norman Paech¹

Als das Londoner Abkommen, mit dem die Alliierten den Weg für die strafrechtliche Verfolgung der deutschen Kriegsverbrecher in Nürnberg ebneten, am 8. August 1945 unterzeichnet wurde, warfen an eben demselben Tag amerikanische Bomber die zweite Atombombe über Nagasaki ab. Die erste war bereits zwei Tage zuvor über Hiroshima explodiert. Dies mag ein zufälliges Zusammentreffen gewesen sein, anders als der von *Truman* forcierte Test der Bombe, um sie seinem Widersacher in Potsdam, *Stalin*, zu präsentieren und ihn damit - erfolglos - einzuschüchtern. Aber das Zusammentreffen des erstmaligen Einsatzes des furchtbarsten Massenvernichtungsmittels mit der ersten internationalen Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit ist niemals thematisiert worden - als wenn es überhaupt nichts miteinander zu tun gehabt hätte.¹

Wir müssen davon ausgehen, daß es zwischen der Entwicklungsgeschichte der Atombombe und der Vorgeschichte der Nürnberger Prozesse keine kritische Verbindung gegeben hat. Sie berührten sich nicht einmal in dem allen gemeinsamen Ziel, den Kriegsgegner zu überwinden. Denn einerseits erschien die Atombombe als unverzichtbare Voraussetzung für den Sieg, um den Deutschen in der Entwicklung zuvorkommen. Andererseits zielte die Absicht, die Hauptkriegsverbrecher strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, auf die Wiederherstellung einer zivilisierten internationalen Rechtsordnung. Sie folgten aufeinander und liefen dann aneinander vorbei, ohne daß ihnen so unterschiedlichen Schöpfungen nach dem Sieg über den Faschismus gewahrt wurde, daß beide Instrumente zu Aufbau und Sicherung einer Nachkriegs-Friedensordnung in einem tiefen Widerspruch zueinander standen. Nicht nur, daß die Nuklearwaffe mit ihren in Hiroshima und Nagasaki erwiesenen Wirkungen die ultimative Variante derjenigen Waffen war, die die Hauptkriegsmächte seit der Konferenz von St. Petersburg im Jahr 1868 in wiederholten Anläufen zu ächten versuchten. Sie war auch anachronistischer Höhepunkt einer Epoche, die trotz Ächtung des Krieges im Jahr 1928 immer noch am Krieg als Mittel der internationalen Politik festhielt, während gleichzeitig mit der internationalen Strafgerichtsbarkeit dieser Krieg und seine grausamsten Mittel unter Strafe gestellt wurden.

Die Vereinten Nationen haben die neue, die friedliche Logik der Nachkriegsordnung durch zahlreiche völkerrechtliche Institutionen zu stützen versucht. Sie haben das Kriegsverbot zum allgemeinen Gewaltverbot in Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta ausgedehnt und mit einer ihrer frühesten Resolutionen versucht, die Nürnberger Prinzipien zu verbindlichem Völkerrecht zu machen.² Beiden Initiativen war kein nachhaltiger Erfolg beschied. Die schon während der Verhandlungen anhebende Konfrontation zwischen Ost und West stormierte jeden weiteren völkerrechtlichen Fortschritt der Nürnberger Prinzipien³ und forcierte demgegenüber die nukleare Wettrüstung. Das Nürnberger Strafrecht tauchte nicht

nur in der Bundesrepublik nach einem kurzen Intermezzo im Kontrollratsgesetz Nr. 10 unter⁴, sondern wurde auch welt-politisch im Kalten Krieg eingefroren. Es konnte seine abschreckende Wirkung, die jedem Strafrecht zugedacht wird, gar nicht erst entfalten, so sehr wurde es auf die Verfolgung der Nazi-Verbrechen im öffentlichen Verständnis eingeeignet.

I. Nürnberg und Vietnam

Um diese Blockierung des Bewußtseins zu durchbrechen, bedurfte es außergewöhnlicher Umstände und Ereignisse, die erst Ende der sechziger Jahre der Vietnamkrieg bot. Nicht die drohende Gefahr unanschätzbbarer Folgen einer nuklearen Konfrontation, sondern die handgreiflichen Verbrechen dieses Krieges ließen die Nürnberger Prinzipien wieder aus dem Vergessen treten. „*Es mag ironisch klingen*“, erklärte die National Lawyers Guild in den USA, „*daß der erste ernsthafte Versuch, Nürnberg als einen bindenden rechtlichen und moralischen Präzedenzfall wiederzubeleben, von Bürgern dieses Landes unternommen wird, die meinen, daß sich ihr eigenes Land in einen illegalen Krieg in Vietnam unter Verletzung internationalen Rechts und Moral eingelassen hat.*“⁵ Und Eric Norden schrieb: „*Unsere Aktionen in Vietnam fallen unter die in Nürnberg verbotenen Klassifikationen der Kriegführung (...)* die Vereinigten Staaten sind eindeutig der 'Kriegsverbrechen', 'Verbrechen gegen den Frieden' und 'Verbrechen gegen die Menschheit' schuldig, Verbrechen, für die die deutschen Führer entweder ins Gefängnis geworfen oder exekutiert worden sind.“⁶

* Prof. Dr. iur. Norman Paech, Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg. Der Abdruck des Beitrages erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber des im September 1995 erscheinenden Sammelbandes *Gerhard Hankel/Gerhard Stuby* (Hrsg.), Strafrechtliche gegen Menschheitsverbrechen, Hamburger Edition, HIS Verlag.

1 Der einzige, der diesen Zusammenhang erwähnt, ist *Richard Falk*, Die Folgenlosigkeit von Nürnberg, in: *Martin Hirsch/Norman Paech/Gerhard Stuby* (Hrsg.), Politik als Verbrechen, Hamburg 1986, S. 96 ff., 99.

2 Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nuremberg Tribunal, UNGV Res. 95 (I), v. 11. Dezember 1946. Zu den weiteren Versuchen der Kodifizierung vgl. *M. Cherif Bassiouni*, The „Nuremberg Legacy“: Historical Assessment Fifty Years Later, Manuskript S. 19 ff.

3 Die erfolglosen Arbeiten der Internationalen Völkerrechtskommission, die noch am selben Tag von der Generalversammlung beauftragt wurde, Vorschläge zur Kodifizierung der Rechtsätze zu entwickeln, geben dafür genügend Anschauungsmaterial.

4 Anders war es in der DDR, wo das Statut des Militärtribunals unmittelbar in der Strafrechtsprechung zur Geltung kam, vgl. *Heinrich Toeplitz*, Die Verwirklichung der Nürnberger Prinzipien in der Rechtspraxis der Deutschen Demokratischen Republik, in: *M. Hirsch/Norman Paech/Gerhard Stuby* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 164 ff.

5 National Lawyers Guild, zitiert nach *Richard A. Falk*, The Vietnam War and International Law, vol. 2, Princeton 1968.

6 *Eric Norden*, Artikel in: *Liberation*, Feb. 1968, zitiert nach *Telford Taylor*, Nuremberg and Vietnam: an American Tragedy, New York 1970, S. 96.

Es waren vor allem drei Juristen, von denen zwei in verschiedenen Funktionen an den Nürnberger Prozessen teilgenommen hatten und die ihre detaillierten Studien über die Illegalität der US-amerikanischen Kriegführung in Vietnam u.a. auf die Nürnberger Prinzipien gründeten. *Telford Taylor* war der Nachfolger von *Robert H. Jackson* als amerikanischer Chefankläger bei den Nürnberger Prozessen gegen die Hauptkriegsverbrecher. *Richard A. Falk* war Berater des U.S. Senate Foreign Relations Committee. Und *John H.E. Fried* war juristischer Sonderberater der US-Richter in den Nürnberger Folgeprozessen und Mitherausgeber der Prozeßdokumente.⁷ Er hat als Berichterstatter des Lawyers Committee On American Policy Towards Vietnam die erste und gründlichste Studie über die Illegalität des amerikanischen Vietnamkrieges vorgelegt.⁸ Ihr folgten zahlreiche Arbeiten, unter denen die von *Richard A. Falk* ein Jahr später in zwei Bänden gesammelten herausragen, sowie die von *Taylor* geschriebene Studie, die sich vor allem auf die Nürnberger Prinzipien stützt.

Die völkerrechtliche Rechtfertigung der US-amerikanischen Regierung bewegte sich in einem Dreischritt, der davon ausging, daß Nord-Vietnam Süd-Vietnam unter Verletzung von Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta angegriffen habe. Süd-Vietnam sei deswegen zum Zurückschlagen des rechtswidrigen Angriffs und die USA zum Beistand im Rahmen der „kollektiven Verteidigung“ des Art. 51 UN-Charta berechtigt.⁹ *Thurman Arnold*, Richter und unbeirrter Propagandist der Vietnam-Politik von Präsident *Johnson*, scheute sich nicht, die Rechtfertigung auch noch mit einem Hinweis auf die Nürnberger Prinzipien abzurunden:

„At the time of the Nuremberg trials those who write the think columns in our press, such as *Walter Lippmann*, and independent organizations on intellectuals (...) and liberal professors on our campuses, acclaimed the principle of the outlawing of aggressive war as a great step forward in international law. Today they are bending every effort to prevent the enforcement of the principle that Nuremberg announced to the world (...). They are encouraging Hanoi to believe that if it will only hang on the United States will abandon its attempt to enforce the Nuremberg principle in Asia.“¹⁰

„Zur Zeit der Nürnberger Prozesse feierten jene, die Kommentare in unserer Presse zu schreiben pflegen, wie *Walter Lippmann*, unabhängige Intellektuellen-Organisationen (...) und liberale Professoren an unseren Universitäten, das Prinzip der Ächtung des Aggressionskrieges als einen großen Schritt vorwärts im Völkerrecht. Heute nehmen sie jede Anstrengung auf sich, um die Stärkung des Prinzips zu verhindern, das Nürnberg der Welt verkündet hat (...). Sie stärken Hanoi in dem Glauben, daß wenn es nur durchhalte, die Vereinigten Staaten ihren Versuch aufgeben würden, das Nürnberger Prinzip in Asien durchzusetzen.“

Die Kritiker hingen nicht der Illusion an, den Krieg durch den *Supreme Court* verbieten zu können, zumal nach der „su-

premacyp clause“ des Art. VI der Verfassung¹¹ das internationale Recht und die Nürnberger Prinzipien nicht Teil des „supreme law of the land“ ist. Der Krieg mußte, so wie er durch den Präsidenten und den Kongreß als den vom Volk gewählten Repräsentanten begonnen worden war, „allein durch die Aktion des nationalen Willens beendet werden, ausgeführt auf politischem und nicht gerichtlichem Wege.“¹² Dafür war es jedoch wichtig, der Öffentlichkeit die Standards des internationalen Rechts darzulegen und ihr begreiflich zu machen, daß diese Standards, die vor fünfundzwanzig Jahren gegen die Deutschen angewandt worden waren, auch geeignet sind, die Kriegführung der amerikanischen Administration als individuelle Handlungen zu richten. So waren es vor allem zwei Prinzipien, unter denen das amerikanische Eingreifen in Vietnam diskutiert wurde: das „Verbrechen gegen den Frieden“ und „Kriegsverbrechen“.¹³

Selbst wenn es erst 1974 gelang, sich international über eine handhabbare Definition der Aggression zu einigen,¹⁴ und die Kritiker immer wieder hervorhoben, daß die Verurteilung der Planung, Vorbereitung, des Beginns und der Führung eines Angriffskrieges in Art. 6 des Statuts als internationale Verbrechen gegen den Frieden über keine hinreichende Definition verfüge, so konnte diese Kritik zu jenem Zeitpunkt nicht mehr als Argument ausreichen, die amerikanische Einmischung vom Vorwurf völkerrechtswidrigen Verhaltens zu entlasten.¹⁵ Die Berufung der US-amerikanischen Administration auf Art. 51 UN-Charta wurde von den meisten Autoren mit dem Hinweis darauf verworfen, daß Süd-Vietnam und die USA das Genfer Abkommen von 1954¹⁶ verletzt hätten, indem sie freie Wahlen und die Vereinigung des Landes verweigert hätten. Darüber hinaus handele es sich bei der Waffenstillstandslinie nicht um eine internationale Grenze. Die Nord-Vietnamesen seien daher berechtigt gewesen, dem Vietcong zu Hilfe zu kommen, um im Süden eine Regierung zu bilden, die die Ziele des Genfer Abkommens verwirklichte.¹⁷

7 *John H.E. Fried/Drexel A. Sprecher* (Hrsg.), *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals*, Washington D.C., 14 vols. (1950-1993).

8 *John H.E. Fried*, *Vietnam and International Law. The Illegality of United States Military Involvement*, New Jersey 1967.

9 *The Legality of United States Participation in the Defense of Vietnam*, Memorandum from the Department of State, Office of the Legal Adviser, March 4, 1966, Congressional Record, Vol. 112, No. 43, of March 10, 1966, S. 5274-5279.

10 Zitiert nach *T. Taylor*, a.a.O. (Fn. 6), S. 95.

11 Art. VI: „This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, under the Authority of the United States, shall be the Supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or laws of any State to the Contrary notwithstanding.“

12 *T. Taylor*, a.a.O. (Fn. 6), S. 121.

13 Diese Diskussion führt vor allem *T. Taylor*, während *J.H.E. Fried* seine Analyse auf UN-Charta und internationales Vertragsrecht stützt.

14 UNGV Res. 3314 (XXIX) v. 14. Dezember 1974. Zur Geschichte vgl. *Norman Paech/Gerhard Stuby*, *Machtspolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1994, S. 457 ff.

15 *T. Taylor*, a.a.O. (Fn. 6), S. 98.

16 Abkommen, welches den französischen Kolonialkrieg durch die Teilung Vietnams beendete und die Einsetzung einer internationalen Überwachungskommission bis zu allgemeinen Wahlen nach zwei Jahren vorsah. Es wurde von allen Beteiligten außer den USA akzeptiert, die den Krieg bis 1975 fortführten.

17 *J.H.E. Fried*, a.a.O. (Fn. 8), S. 25 ff., 43 ff.

Das Massaker von Song My (My Lai) vom 16. März 1968, in dem amerikanische Truppen mehr als 500 Dorfbewohner umbrachten und den Flecken dem Erdboden gleichmachten, wurde sogar von Präsident Nixon verurteilt und weckte Erinnerungen an die schlimmsten Nazi-Verbrechen, ob in Dubno in der Ukraine, Klissura in Griechenland, Lidice in der Tschechoslowakei oder Oradour in Frankreich. Song My war nur das grauenhafteste und in diesem Ausmaß wohl einzige Exempel einer Kriegführung, die mit unterschiedslosen Luftbombardierungen, Zerstörung von Dörfern, Verwendung von Napalm, Terrorisierung der Bevölkerung, Folterung von Gefangenen etc. weit jenseits der vom Völkerrecht in den Haager und Genfer Konventionen gesteckten Grenzen operierte. Während Nürnberg für manche dieser Kriegformen wie Flächenbombardierung, Napalm u.ä. noch keine Grundlagen für eine Anklage bieten konnte, waren andere Praktiken und insbesondere Song My durchaus mit den Nürnberger Prinzipien zu erfassen. Vor allem stellte sich in dem My-Lai-Prozeß die gleiche Frage der Verantwortlichkeit wie in den Nürnberger Prozessen gegen die Hauptkriegsverbrecher und das Oberste Heereskommando. Wer konnte auf welcher Ebene für die Verbrechen zur Verantwortung gezogen werden? In der New Yorker „Village Voice“ wurde von zwei Reportern die Frage erworfen, ob nicht Präsident Johnson, nähme man die Versprechen von Jackson in Nürnberg ernst, vor Gericht zur Verantwortung gezogen werden müsse.¹⁸

2. Nürnberg und das Nuklearzeitalter: Die Arbeiten von John H.E. Fried

Bekanntlich sind die Nürnberger Prinzipien weder gegen Präsident Johnson noch im My-Lai-Prozeß zur Anwendung gekommen. Auch die Massenverbrechen des Pol-Pot-Regimes in Kambodscha haben die Arbeiten der Internationalen Völkerrechtskommission, die seit 1946 mit der Umsetzung der Nürnberger Prinzipien in einen internationalen Strafrechtskodex beschäftigt ist, nicht entscheidend vorgebracht. Und in der Literatur wurden die Stimmen seltener, die sich mit der Aktualität der Nürnberger Prinzipien unter der Konfrontation des Kalten Krieges auseinandersetzten. Mit einer Ausnahme: John H.E. Fried, seit 1965 Professor an der New-York-City-Universität, der mit zahlreichen Arbeiten „The Positive Message of Nuremberg for the Nuclear Age“ in die Erinnerung der Öffentlichkeit zurückbringen wollte.¹⁹ Fried war einer jener jüdischen Intellektuellen und Wissenschaftler, die vor dem Faschismus in Europa emigrieren mußten und in den USA eine neue Heimat mit einem internationalen beruflichen Wirkungsfeld fanden.²⁰ Seit seiner Tätigkeit als Rechtsberater der amerikanischen Richter bei den zwölf Nürnberger Nachfolgeprozessen, deren Dokumente er gemeinsam mit Drexel A. Sprecher in vierzehn Bänden (sog. grüne Serie, 1950-1953) herausgab, wurde er nicht müde, den juristischen Gehalt und die politische Wirksamkeit der „Nürnberger Botschaft“ gegen den nuklearen Konfrontationskurs in der Nachkriegszeit zu setzen.

Grundlage seiner Argumentation war das mit dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 zwischen den Hauptkriegs-

mächten beschlossene Verbot des Angriffskrieges, der in den Nürnberger Prinzipien mit dem Verdikt des schwersten internationalen Verbrechens belegt wurde.²¹ Dies sei nicht nur eine abstrakte Feststellung gegenüber Staaten, sondern gegenüber jedem einzelnen, der weder durch staatliches Gesetz noch militärischen Befehl gerechtfertigt werden könne: „Verbrechen gegen internationales Recht werden durch Menschen begangen, nicht durch abstrakte Einheiten (...). Die Täter können sich nicht hinter offiziellen Positionen verstecken“, zitiert Fried das Internationale Militärtribunal. Das bedeute zugleich, daß dort, wo eine moralische Wahl für den einzelnen möglich war, dieser verpflichtet war, diese Wahl zu nutzen und sich dem Befehl zu widersetzen. Diese „moral choice“-Doktrin habe vor allem Bedeutung für die sog. Schreibtischtäter:

„Die wirklich großen Gefahren kommen nicht von den improvisierten Befehlen auf dem Schlachtfeld, sondern von den lange vorher veranstalteten bürokratischen Beratungen und Planungen in den mit Teppichen ausgelegten Büros fern von der Schlacht, die schließlich zu den regierungsorganisierten Massengrausamkeiten führen wie die 'Endlösung der jüdischen Frage', die schon vor der Besetzung der Länder geplante Plünderung und Aushungerung sowie das Zwangsarbeiterprogramm. Keines

- 18 Geoffrey Cowan/Judith Coburn, *The War Criminals Hedge their Bets*, Village Voice v. 4. Dezember 1969. Townsend Hoopes, damaliger Unterstaatssekretär der Air Forces antwortete im Januar 1970 im *The Washington Monthly* unter dem Titel „The Nuremberg Suggestion“, daß Lyndon B. Johnson auch nicht in seinen schlimmsten Momenten einem Mann im „Hitlerian sense“ gleiche, und daß „seine nächsten Ratgeber fast einmütig als Männer angesehen würden, die zu den fähigsten, besten, humansten und liberalsten gehörten, die für die öffentliche Verantwortung gefunden werden könnten.“
- 19 So der Titel eines auf dem Weltkongreß der Internationalen Gesellschaft für Politische Wissenschaften in Moskau im August 1949 vorgelegten Papiers, das in dem posthumen Sammelband *Toward a Right of Peace*, Selected Papers of John H.E. Fried, Northampton, Massachusetts, 1994, S. 33 ff. veröffentlicht worden ist. Weitere Veröffentlichungen: *The Electronic Battlefield and the Dictates of the Public Conscience*, in: *Revue Belge de Droit International*, 2/1972, S. 431 ff.; *Ersteininsatz von Atomwaffen, Bestehende Verbote im Völkerrecht, in Demokratie und Recht* 3/1981, S. 243 ff., engl. *International Law prohibits First Use of Nuclear Weapons*, in: *Revue Belge de Droit International*, 2/1981/82, S. 33 ff.; *The Nuclear Collision Course: Can International Law Be Of Help?*, in: *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 14/1, 1985, S. 97 ff.; *The True Purpose of the Nuremberg Trials: To save Mankind from the Scourge of War*, Moskau 1986; Nürnberg als Botschaft gegen Fatalismus und Resignation, in: M. Hirsch/Norman Paech/Gerhard Stuby (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 86 ff.; *The Significance of Nuremberg for Peace in the Nuclear Age* (1987), in: *Toward a Right of Peace*, 1994, S. 67 ff.; Ein Großprojekt der UNO: der Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit, in: *Neue Justiz* 43/5, 1989, S. 174 ff.
- 20 John Hans Ernst Fried wurde am 12. November 1905 in Wien geboren, wo er Jura und Politische Wissenschaft studierte und darin 1930 an der Wiener Universität seinen Dr. machte. 1938 emigrierte er in die USA und machte 1942 seinen Ph.D. in Public Law and Government an der Columbia University. Es schlossen sich verschiedene Lehrtätigkeiten in New York an. Von 1963 bis zu seiner Emeritierung im Jahr 1976 war er Professor für Politische Wissenschaft an der City University of New York. Er war in verschiedenen UN-Missionen tätig und von 1975 bis zu seinem Tod im Dezember 1990 Repräsentant der Stiftung für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs bei den Vereinten Nationen.
- 21 Vgl. zum Folgenden insbes. den Aufsatz „The Positive Message of Nuremberg for the Nuclear Age“ aus dem Jahre 1979.

dieser riesigen Programme hatte irgend etwas mit Krieg zu tun - sie wurden diskutiert, verändert, revidiert, und das über Monate und sogar Jahre hindurch (...). Das Wesentliche dieser Nürnberger Doktrin vom 'höheren Befehl' ist, daß die Personen, deren Einfluß die internationalen Verbrechen verhindern oder ihnen vorbeugen konnten, die Verpflichtung haben, ihren Einfluß entsprechend ihren Möglichkeiten einzusetzen."

Die amerikanischen Richter hatten in den Folgeprozessen den Einwand des Handelns auf Befehl nicht vollständig außer acht gelassen, weder Märtyrer gefordert, noch eine Kollektivschuld des ganzen Volkes für seine Führer postuliert, jedoch eine Pflicht für einflußreiche Politiker und Personen formuliert, den verbrecherischen Charakter bestimmter Handlungen zu erkennen und zu versuchen, sie zu verhindern.

Man wird diese Prinzipien heute als allgemein anerkannt akzeptieren, selbst wenn sie in der konkreten Anwendung Zweifelsfälle nicht ausschließen. Dies gilt auch von dem weiteren Prinzip, daß die Grenzen der Kriegsgewalt nicht dadurch beschränkt werden, was technologisch möglich ist, sondern dadurch, was völkerrechtlich vereinbart worden ist. Dieses Prinzip ist akzeptiert in seiner Ablehnung des Konzepts des „totalen Krieges“ sowie der Forderung, daß erlaubt ist, was militärisch notwendig ist, und zwar selbst, wenn die Gefahr besteht, einen Krieg zu verlieren:

„Die Behauptung, daß die Regeln und Gebräuche des Krieges dann verletzt werden können, wenn eine Partei im Krieg unter harten Druck gerät, muß zurückgewiesen werden (...). Die Regeln und Gebräuche für die Kriegführung in allen Phasen (...) umfassen auch das Recht in derartigen Notfällen.“²²

Wir betreten allerdings sensibleres Terrain, wenn wir dieses Prinzip mit *Fried* auf die nukleare Kriegführung ausdehnen. Hier kommt zu den allgemeinen Zweifeln, die immer wieder gegen die Aktualisierung Nürnbergs vorgebracht worden sind, die in den westlichen Regierungen vorhandene dezidierte Abneigung hinzu, sich mit völkerrechtlichen Argumenten das atomare Schwert aus den Händen wenden zu lassen. Bestimmte Methoden der Kriegführung wie der Gebrauch von erstickenden, giftigen oder anderen Gasen und bakteriologische Methoden der Kriegführung sind durch besondere vertragliche Vereinbarungen verboten. *Fried*:

„Die Annahme, daß die Abwesenheit eines solchen Übereinkommens die Wirkung hat, alle bestehenden Kriegsregeln insoweit aufzuheben wie Nuklearwaffen betroffen sind, oder daß die bloße Verfügbarkeit über Nuklearwaffen diese Einschränkungen obsolet gemacht hat, ist unhalbar. Diese Sicht gründet zum Teil auf der fatalistischen Annahme, daß in der Geschichte alle verfügbaren Technologien 'unausweichlich' benutzt worden sind. Wäre diese Platitude korrekt, hätte die Menschheit schon lange aufgehört zu existieren. Nürnbergs Entmystifizierung des Krieges weist die angebliche 'Unvermeidbarkeit' des Gebrauchs nuklearer Waffen zurück (...). Alles

in allem ist die Vorstellung, daß die Nuklearwaffen von den fundamentalen Regeln der Kriegführung ausgenommen sein sollen, bedrohlich ähnlich dem Konzept vom 'totalen Krieg', das so strikt in Nürnberg zurückgewiesen worden ist.“²³

Zu der Zeit, als *Fried* diese Zeilen schrieb, war die „Diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts“, die am 20. Februar 1974 in Genf begonnen hatte, bereits seit zwei Jahren mit der Verabschiedung des I. Zusatzprotokolls am 9. Juni 1977 zu Ende gegangen. Einer der Hauptstreitpunkte während und nach der Konferenz war die Frage, ob die Vorschriften über den Waffeneinsatz auch auf Nuklearwaffeneinsätze anwendbar seien.²⁴ Die Vorbehalte, die die drei Nuklearmächte USA, Frankreich und Großbritannien, aber in ihrer Gefolgschaft auch die Bundesrepublik gegen die Anwendbarkeit und damit gegen das Verbot von Nuklearwaffeneinsätzen eingelegt hatten, waren bekannt. *Fried*s Kritik hätte nicht klarer ausfallen können. Er argumentiert nicht immanent aus der Vertragsgeschichte und dem Vertragstext des I. Zusatzprotokolls, sondern auf der Basis fundamentaler Regeln des Völkerrechts, wie sie vor allem durch die Haager Konventionen von 1907 und die Genfer Konventionen von 1949 in die internationalen Beziehungen eingeführt worden sind.²⁵

Die Fülle der aus diesen Konventionen gegen den atomaren Ersteinsatz ins Feld zu führenden Vorschriften vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, daß es ein ausdrückliches Verbot, einen internationalen Vertrag zur speziellen Ächtung des Atomwaffeneinsatzes nicht gibt.²⁶ Dies war zumindest für die Haager Konventionen auch nicht möglich, denn zukünftige technologische Möglichkeiten waren nur begrenzt vorhersehbar. Dies war der Grund dafür, daß die Vertragsstaaten in die Präambel zum IV. Haager Abkommen die sog. *Martens*-Klausel aufnahmen, um sicherzustellen, daß auch künftige Entwicklungen der Kriegsmethoden und -technologie nicht durch die Maschen der Vertragsverbote fallen.²⁷ Das Urteil des Nürnberger US-Kriegsverbrecherprozesses im Fall *Krupp* bemerkt zu dieser Klausel:

22 Urteil im *Krupp*-Fall, Trials of War Criminals before the Nuernberg Military Tribunals, vol. IX, S. 1347.

23 The Positive Message of Nuremberg for the Nuclear Age, S. 38 f.

24 Vgl. als neueste Veröffentlichung zur Geschichte und zu den Ergebnissen der Konferenz *Hans-Michael Empell*, Nuklearwaffeneinsätze und humanitäres Völkerrecht, Heidelberg 1993.

25 Vgl. Ersteinsatz von Atomwaffen. Bestehende Verbote im Völkerrecht, in: Demokratie und Recht 1/93, S. 243 ff.

26 Zum strittigen Geltungsumfang des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949 weiter unten.

27 Die nach dem russischen Völkerrechtler *Martens* genannte Klausel heißt: „So lange, bis ein vollständigeres Kriegsgesetzbuch festgestellt werden kann, halten es die hohen vertragsschließenden Teile für zweckmäßig, festzusetzen, daß in den Fällen, die in den Bestimmungen der von ihnen angenommenen Ordnung nicht einbezogen sind, die Bevölkerung und die Kriegführenden unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben.“ *Fried* diskutiert diese Klausel eingehend in: The Electronic Battlefield and the Dictates of the Public Conscience, a.a.O. (Fn. 19), S. 451 ff.

„Sie ist viel mehr als eine fromme Proklamation. Sie ist eine generelle Klausel, die die Gebräuche, die zwischen zivilisierten Nationen hergestellt wurden, die Gesetze der Menschlichkeit, und die Forderungen des öffentlichen Gewissens zum rechtlichen Maßstab machen, der anzuwenden ist, wenn die spezifischen Bestimmungen des IV. Abkommens und die ihm beigefügten Regeln spezifischer Fälle, die im Kriege oder im Umfeld des Krieges vorkommen, nicht abdecken.“²⁸

Mag diese Klausel inzwischen wie die übrigen Haager Regeln völkergewohnheitsrechtliche Verbindlichkeit haben, auf jeden Fall sind die aktuellen Atomkräfte sämtlich als Mitgliedstaaten an das Abkommen gebunden.

Fried bezieht seine These vom völkerrechtlichen Verbot des Atomwaffeneinsatzes nur auf den Erstschatz. Er erstreckt es nicht auf die atomare Antwort im Rahmen der Selbstverteidigung, allerdings auch nur als Antwort auf einen verbotenen atomaren Erstschatz. Eine nukleare Verteidigung als Antwort auf einen Angriff mit konventionellen Waffen bliebe weiterhin verboten. Das Dilemma dieser Konzeption ist offensichtlich und von Fried durchaus gesehen worden. Läßt man auch nur einen Spalt offen für die Anwendung nuklearer Waffen, kann der Zirkel von Rüstung, Drohung und Mißbrauch dieser Waffen nicht durchbrochen werden. Auch seine weitere Eingrenzung, daß ein atomarer Erstschatz, der sich lediglich aufgrund einer technologischen oder menschlichen Panne ereignet und nicht das Ergebnis autorisierter Regierungserklärung ist, keine atomare Antwort erlaubt, führt nur in ein weiteres Dilemma. Denn trotz der Abkommen über den „heißen Draht“ von 1963 und 1971, nach denen sich Moskau und Washington über zufällige und nicht sanktionierte Zwischenfälle informieren wollten, bleibt damit ein atomarer Antwortmechanismus nicht ausgeschlossen, der sich um derartige Feinheiten nicht kümmert. Die atomare Gefahr bliebe in jedem Fall virulent, wenn nicht Wege ihrer ausnahmslosen Ächtung gefunden werden.

3. Das World-Court-Project

Fried ist nicht der erste gewesen, der sich mit der Legalität der Nuklearwaffen beschäftigt hat. Schon 1959/60 veröffentlichten Nagendra Singh, Georg Schwarzenberger und Eberhard Menzel Studien zu der Problematik.²⁹ Und schon 1961 begann die UN-Generalversammlung mit einer Serie von Resolutionen, die bis in die neunziger Jahre reicht und mit immer höherer Staatenbeteiligung die Illegalität des Nuklearwaffeneinsatzes und der -strategie erklärte.³⁰ Aber erst Anfang der achtziger Jahre wurden mit der wachsenden Friedensbewegung in den atlantischen Staaten auch die völkerrechtlichen Analysen zahlreicher.³¹ Die ablehnende Hartnäckigkeit, mit der vor allem die westlichen Nuklearmächte gegen alle UN-Resolutionen stimmten und alle Versuche torpedierten, zu einer vertraglichen Ächtung der Nuklearkriegführung zu kommen, hat seit langem Überlegungen stimuliert, den Internationalen Gerichtshof (IGH) aufzufordern,

ein Gutachten über die Legalität des Nuklearwaffeneinsatzes zu erstatten. Nach vielen vergeblichen Ansätzen konnte schließlich die World Health Organization gefunden werden, die am 14. Mai 1993 beschloß, dem IGH folgende Frage zur Erstattung eines Rechtsgutachtens vorzulegen:

„Wäre im Hinblick auf die Folgen für Gesundheit und Umwelt der Gebrauch von Atomwaffen im Krieg oder in einem anderen internationalen Konflikt durch einen Staat eine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen einschließlich der WHO-Verfassung?“³²

Die entschiedensten Einwände gegen ein derartiges Gutachten kommen begrifflicherweise von den NATO-Staaten. Sie konnten es allerdings trotz intensiver Bemühungen nicht verhindern, daß auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1994 die Einholung eines Gutachtens beim IGH mit Mehrheit beschlossen hat.³³ Der Antrag geht sogar noch über den der WHO hinaus, insofern er dem Gerichtshof die allgemeine Frage vorlegt, ob der Einsatz und die Androhung des Einsatzes von Atomwaffen gegen geltendes Völkerrecht verstoßen. War es zumindest rechtlich noch möglich, der WHO Mandat und Kompetenz zu bestreiten, ein solches Gutachten beim IGH nach Art. 96 Abs. 2 UN-Charta anzufordern,³⁴ ist dies gegenüber der Generalversammlung der UNO aussichtslos.

Abgesehen davon halten die Nuklearmächte an der offiziellen Strategie des nuklearen Ersteininsatzes unverändert fest.³⁵ Diese Weigerung, sich auch nur auf Verhandlungen zur vollständigen nuklearen Abrüstung einzulassen, ist kaum

28 Trials of War Criminals before the Nuernberg Military Tribunals, vol. IX, 1950, S. 1343.

29 N. Singh, Nuclear Weapons and International Law, London 1959; G. Schwarzenberger, The Legality of Nuclear Weapons, London Institute of World Affairs, London 1959; E. Menzel, Legalität oder Illegalität der Anwendung von Atomwaffen, Tübingen 1960.

30 Etlische Resolution sind abgedruckt bei Nicholas Grieff, Völkerrecht gegen Kernwaffen, Rechtsgutachten der International Association of Lawyers against Nuclear Armement für das World-Court-Project, Marburg 1993, S. 31 ff.

31 Überblick bei N. Paech/G. Stuby, a.a.O. (Fn. 14), S. 478 ff.; H.-M. Empell, a.a.O. (Fn. 24); N. Grieff, a.a.O. (Fn. 30).

32 Resolution 64.40, dokumentiert in Michael Bothe, Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof, Gutachten der IALANA zur Zulässigkeit des WHO-Antrages, Marburg 1994.

33 78 Ja-Stimmen, 43 Nein-Stimmen, 38 Enthaltungen.

34 Diesen Einwänden haben sich auch Rußland, Finnland und Australien angeschlossen. Dagegen das Gutachten von M. Bothe, a.a.O. (Fn. 32), welches der polynesischen Staat Nauru beim IGH eingereicht hat.

35 Am 21. April 1993 erklärte die Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag:

„Diese eurogestützten Nuklearwaffen haben weiterhin eine wesentliche Rolle in der friedenssichernden Gesamtstrategie des Bündnisses, weil konventionelle Streitkräfte allein die Kriegsverhütung nicht gewährleisten können (...). Deshalb wird die Bundesregierung nicht für den Abzug dieser Waffen aus Deutschland oder Europa eintreten. Ebenfalls wird die Bundesregierung nicht für einen Verzicht auf die Option der Allianz eintreten, gegebenenfalls Nuklearwaffen als erste einzusetzen (...). Die Erklärung eines Verzehrs auf die Möglichkeit eines Ersteininsatzes von Nuklearwaffen durch das (NATO-) Bündnis würde die Kriegsverhütungsstrategie aushöhlen. Die Möglichkeit und Führbarkeit konventioneller Kriege würde zunehmen.“ BT-Drs. 124766, S. 3.

mit Art. VI des Atomwaffensperrvertrages zu vereinbaren, in dem sich die Vertragsparteien gerade zu solchen Verhandlungen verpflichten.³⁶ Sie zeigt zudem die Schwäche des Völkerrechts, wenn es nicht von den zentralen Mächten akzeptiert wird. Wo jedoch der Widerstand so hartnäckig auf allen Ebenen artikuliert wird, muß es sich um substantielle Gründe handeln, die die Völkerrechtswidrigkeit des Nuklearwaffeneinsatzes tragen. Da sie in den vergangenen Jahren durch zahlreiche Veröffentlichungen im Detail erschlossen und gleichsam kanonisiert worden sind, mag hier eine Zusammenfassung genügen.

Als rechtliche Grundlagen kommen vor allem eine Reihe von multilateralen Verträgen in Betracht, deren Ziel die Begrenzung der Kriegführung und Waffenwirkung ist. Sie reichen zurück bis zur St. Petersburger Deklaration aus dem Jahre 1868, in der zum ersten Mal bestimmte Waffen, und zwar neu erfundene explosive Projektilen, verboten wurden. Wichtiger sind jedoch die allgemeinen in der Präambel enthaltenen Prinzipien. Sie halten fest, daß das einzig legitime Ziel des Krieges lediglich die Schwächung der gegnerischen Streitkräfte ist und daß der Einsatz von Waffen, welcher unnötig die Leiden der kampfunfähigen Gegner verschlimmere oder ihren Tod unvermeidlich herbeiführe, über das Ziel hinausgehe und gegen die Menschlichkeit verstoße.

Dieser Gedanke der Vermeidung unnötiger Leiden zieht sich durch alle folgenden Konferenzen und Konventionen als leitender Tenor des Versuchs, die Grauen des Krieges einzugrenzen. So auch in der IV. Haager Konvention von 1907, in deren Anlage mit dem Titel „Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“, die sog. Haager Landkriegsordnung, die Art. 22 ff. die Mittel zur Schädigung des Gegners eingrenzen. Dies bezieht sich nicht nur auf bestimmte grausame Waffen wie Gift und Gegenstände, die unnötige Leiden verursachen, sondern auch auf meuchlerische Praktiken, die Zerstörung unbeteiligter Eigentums und unverteidigter Städte und Ortschaften sowie die Begrenzung der Ziele bei Belagerung und Beschießung. In der V. Haager Konvention wird das Territorium neutraler Staaten für unverletzlich erklärt.

Das sog. Genfer Giftgasprotokoll von 1925³⁷, welches erst 1975 von den USA ratifiziert worden ist, präzisiert und erweitert das Giftverbot des Art. 23 Buchstabe a Haager Landkriegsordnung. Es ist für alle Atomkräfte bindend, da sie es alle ratifiziert haben. Darüber hinaus ist heute davon auszugehen, daß es gewohnheitsrechtlich gilt. Allerdings ist die von Fried u. a.³⁸ begründete Anwendbarkeit des Verbots auf Nuklearwaffen (radioaktiver *Fallout* als „Gift oder gleichartiges Gas“ bzw. „ähnliche Flüssigkeit, Stoff oder Verfahrensart“) umstritten.

Die Genozid-Konvention von 1948³⁹ verbietet die Tötung oder die schwere körperliche oder psychische Beeinträchtigung rassischer, nationaler, religiöser oder ethnischer Gruppen. Doch muß der Nachweis hinzukommen, daß dies beabsichtigt ist.

Überzeugender und unproblematischer ist die Berufung auf die Genfer Konventionen von 1949, die vier Jahre nach dem ersten Einsatz der Atombombe verabschiedet wurden und ein Jahr später bereits in Kraft getreten sind. Das IV. Abkommen zum Schutz der Zivilbevölkerung entfaltet in einer Reihe von Vorschriften (Art. 13 ff.) ein umfangreiches Geflecht von Normen, um die Auswirkungen des Krieges auf die Zivilbevölkerung zu reduzieren. So sind insbes. Krankenhäuser und Sicherheitszonen für Verwundete, Kranke, Alte und Kinder zu respektieren. Nur die bewaffneten Streitkräfte dürfen Ziel eines militärischen Angriffs sein, und es dürfen nur solche Taktiken und Waffen eingesetzt werden, die Soldaten und Zivilpersonen nicht unterschiedslos treffen. Der IGH hat die Bestimmungen der Genfer Konventionen als „elementare Bestandteile der Menschlichkeit“ bezeichnet.⁴⁰ Auch sie sind heute als Völkergewohnheitsrecht anerkannt.

Im Jahr 1974 versammelte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz die Staaten in Genf zu einer Diplomatischen Konferenz, auf der die bestehenden Grundsätze des humanitären Völkerrechts ergänzt und präzisiert werden sollten. Das Ergebnis im Jahre 1977 waren zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen von 1949, deren erstes den Schutz der Opfer in internationalen bewaffneten Konflikten betrifft. In ihm werden die bekannten Verbote bestätigt, so das von Waffen, die unnötige Leiden verursachen, das Verbot von Waffen und Methoden, die unterschiedslos Militär und Zivilpersonen treffen. Weitere Verbote treten hinzu, so das Verbot von Waffen und Methoden, die, wenn auch unbeabsichtigt, erhebliche Opfer unter der Zivilbevölkerung oder langfristige und schwere Schäden an der Umwelt hervorrufen, die im Vergleich zu den direkten militärischen Vorteilen unverhältnismäßig sind.⁴¹ Während der Schutz der

36 Art. VI Atomwaffensperrvertrag v. 1. Juli 1968: „Jede Vertragspartei verpflichtet sich, 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.“ Entsprechende Resolutionen der UN-Generalversammlung haben bisher immer die Gegenstimmen der NATO-Staaten erhalten.

37 Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Krieg vom 17. Juni 1925.

38 Z.B. Richard A. Falk/Elliott Meyrowitz/Jack Anderson, Nuclear Weapons and International Law, Princeton 1981.

39 Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords, vom 9. Dezember 1948.

40 IGH Nicaragua vs. USA, Urteil vom 7. Juni 1986, ICJ-Reports 1986, S. 14 ff.

41 Art. 35 Grundregeln:

1. In einem bewaffneten Konflikt haben die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung.

2. Es ist verboten, Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen.

3. Es ist verboten, Methoden oder Mittel der Kriegführung zu verwenden, die dazu bestimmt sind, oder von denen erwartet werden kann, daß sie ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen.“

natürlichen Umwelt in Art. 55 konkretisiert wird,⁴² enthält Art. 51 einen umfangreichen Katalog zum Schutz der Zivilbevölkerung. Neben den bereits erwähnten Schutzvorschriften ist vor allem die Definition des unterschiedslosen Angriffs in den Absätzen 4 und 5 bemerkenswert:

„4. Unterschiedslose Angriffe sind verboten. Unterschiedslose Angriffe sind

- a) Angriffe, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden,
- b) Angriffe, bei denen Kampfmethoden oder -mittel angewendet werden, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden können, oder
- c) Angriffe, bei denen Kampfmethoden oder -mittel angewendet werden, deren Wirkungen nicht entsprechend den Vorschriften dieses Protokolls begrenzt werden können

und die daher in jedem dieser Fälle militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen können.

5. Unter anderem sind folgende Angriffsarten als unterschiedslos anzusehen:

- a) ein Angriff durch Bombardierung - gleichviel mit welchen Methoden oder Mitteln - bei dem mehrere deutlich voneinander getrennte militärische Einzelziele in einer Stadt, einem Dorf oder einem sonstigen Gebiet, in dem Zivilpersonen oder zivile Objekte ähnlich stark konzentriert sind, wie ein einziges militärisches Ziel behandelt werden, und
- b) ein Angriff, bei dem damit zu rechnen ist, daß er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwendung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.“

Es ist kaum vorstellbar, daß die Vertreter der Staaten bei der Formulierung dieser Passagen lediglich die Flächenbombardierungen und Terrorangriffe gegen englische und deutsche Städte und nicht die Wirkungen des Einsatzes von Nuklearwaffen vor Auge gehabt haben. In Nürnberg und danach gab es Versuche, das Kriegsrecht als von der tatsächlichen Kriegsentwicklung überholt zu erklären: Es werde der Wirklichkeit des totalen Krieges, in dem es keinen Unterschied mehr zwischen Militär und Zivilpersonen gab, nicht mehr gerecht. Diese Position ist jedoch von dem Internationalen Militärtribunal ausdrücklich zurückgewiesen worden.⁴³

1984 veröffentlichte die WHO einen Report, der die Einschätzung medizinischer Experten enthielt,

„daß die Detonation einer einzigen 1-Megatonnen Bombe über einer großen Stadt mehr als 1,5 Mio. Menschen töten und ebenso viele verletzen würde. Ein 'begrenzter' Nuklearkrieg mit kleineren taktischen Nuklearwaffen von zusammen 20 Megatonnen, die auf militärische Ziele in einer verhältnismäßig dicht besiedelten Region gerichtet werden, würde insgesamt etwa 9 Mio. Tote und Schwerverletzte fordern, von denen mehr als 8 Mio. Zivilpersonen sein würden. Ein totaler Nuklearkrieg (...) würde in

mehr als 1000 Mio. Toten und 1000 Mio. Verletzten enden (...). Deshalb ist der einzige Ansatz zur Behandlung von Gesundheitsfolgen einer nuklearen Explosion die primäre Prävention solcher Explosionen, das ist die Prävention des Atomkrieges.“⁴⁴

Der Antrag, mit dem die WHO jetzt beim IGH ein Gutachten über die Legalität des Nuklearwaffeneinsatzes einfordert, ist der Versuch einer solchen Prävention.

Der Gerichtshof wird sich dabei u.a. mit einer Frage auseinandersetzen müssen, die nach wie vor äußerst strittig ist. Findet das I. Zusatzprotokoll von 1977 überhaupt auf den Nukleareinsatz Anwendung? Die Regierungen der westlichen Nuklearmächte USA, Großbritannien und Frankreich hatten während der Konferenz erklärt, daß die vom Zusatzprotokoll I eingeführten Bestimmungen über den Einsatz von Waffen sich nicht auf nukleare Waffen beziehen, die USA und Großbritannien hatten einen entsprechenden Vorbehalt bei der Unterzeichnung hinzugefügt.⁴⁵ Sie nahmen damit Bezug auf eine ähnliche Erklärung des IKRK, welche dieses dem ersten Entwurf des Protokolls im Jahre 1977 hinzugefügt hatte, um überhaupt die Staaten an den Verhandlungstisch zu bekommen. Das IKRK hatte nämlich bei vorangegangenen Versuchen die Ablehnung insbesondere der westlichen Nuklear-

42 Art. 55 Schutz der natürlichen Umwelt:

„1. Bei der Kriegführung ist darauf zu achten, daß die natürliche Umwelt vor ausgedehnten, langanhaltenden und schweren Schäden geschützt wird. Dieser Schutz schließt das Verbot der Anwendung von Methoden oder Mitteln der Kriegführung ein, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie derartige Schäden der natürlichen Umwelt verursachen und dadurch Gesundheit oder Überleben der Bevölkerung gefährden.

2. Angriffe gegen die natürliche Umwelt als Reprisalie sind verboten.“

Art. 56 normiert den Schutz von „Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, nämlich Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke“.

43 In seinem Urteil über das Oberste Heereskommando schloß das US-Militärgericht, daß „Kriegsverbrechen in einem solch weiten Umfang begangen wurden, wie niemals zuvor in der Kriegsgeschichte. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Mehrheit von ihnen aus der Nazi-Konzeption des 'totalen Krieges' erwuchs, wo alles und jedes den absoluten Diktaten des Krieges unterworfen wurde. Regeln, Vorschriften, Versicherungen und Verträge waren alle gleichermaßen von keiner Bedeutung mehr. Und so, befreit von dem einschränkenden Einfluß des internationalen Rechts, wurde der Aggressionskrieg geführt (...) auf die barbarischste Weise.“ J.H.E. Fried, The Positive Messages of Nuremberg for the Nuclear Age, S. 37; E. Menzel, a.a.O. (Fn. 29), S. 20.

44 World Health Organization, Summary of the Report of the International Committee of Experts in Medical Science and Public Health: Effects of Nuclear War on Health and Health Services, 5-6 (1984). Weitere Beispiele vergleichbarer Einschätzungen bei N. Paech, Grundgesetz kontra Raketen. Verfassungsbeschwerde gegen die Raketenstationierung, Köln 1983.

45 Am 12. Dezember 1977 fügten die Vereinigten Staaten ihrer Unterschrift folgenden Vorbehalt hinzu: „This signature is subject to the following understandings: (...) It is the understanding of the United States of America that the rules established by this Protocol were not intended to have any effect on and do not regulate or prohibit the use of nuclear weapons.“ Vgl. Denkschrift der Bundesregierung zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drs. 11/6770 v. 22. März 1990, S. 107; Waldemar A. Sofl, in: Michael Bothe/Karl Josef Partsch/Waldemar A. Sofl, New Rules of Armed Conflicts, The Hague/Boston/London 1982, S. 187 ff.

staaten erfahren müssen, die Ächtung nuklearer, bakteriologischer und chemischer Waffen in den Vertragsrahmen aufzunehmen.⁴⁶ Auch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde im Jahr 1990 eine entsprechende Erklärung abgegeben, mit der sie sich den westlichen Alliierten anschloß.⁴⁷

Der Streit über die Wirksamkeit dieser Erklärungen hält bis auf den heutigen Tag an, denn unbestritten ist, daß der Wortlaut der Bestimmungen des I. Zusatzprotokolls (insbes. Art. 35, 51 ff.) auf Massenvernichtungsmittel wie Nuklearwaffen zutrifft. So bezieht sich die eine Seite darauf, daß die vom IKRK und den westlichen Nuklearmächten gemachten Vorbehalte auf der Konferenz niemals zum Gegenstand einer kontroversen Debatte gemacht worden sind und deshalb als sog. Nuklearkonsens für die Auslegung des Protokolls gem. Art. 31 Abs. 2 der Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) maßgebend seien.⁴⁸ Die andere Seite verweist auf den eindeutigen Wortlaut der Bestimmungen, der nach der Auslegungsregel des Art. 32 WVK Vorrang habe, sowie auf Art. 19 WVK, wonach solche Vorbehalte ungültig sind, die „mit Ziel und Zweck des Vertrages“ unvereinbar sind.⁴⁹

Unabhängig von diesem Streit stellt sich die Frage, ob nicht die Bestimmungen des Zusatzprotokolls I, die im wesentlichen Bestimmungen der Genfer Konventionen konkretisieren und den neuen Gegebenheiten der modernen Kriegführung anpassen, bereits gewohnheitsrechtliche Geltung haben. Dies wird z.B. für das Verbot der Zufügung unnötiger Leiden, das Verbot von Waffen und Methoden, die unterschiedslos Soldaten und Zivilpersonen treffen, sowie das Verbot der Verwendung erstickender, giftiger oder ähnlicher Gase oder entsprechender Flüssigkeiten, Materialien, Vorrichtungen oder Waffen auch von denen anerkannt, die das Zusatzprotokoll I auf konventionelle Waffen beschränken möchten. Damit sind zwar verschiedene Wirkungen von Waffen gewohnheitsrechtlich verboten, man scheut sich jedoch, dieses Verbot auch auf die entsprechenden Waffen auszuweiten, die solche Wirkungen hervorrufen.⁵⁰ Ein Widerspruch, der dadurch nur grotesker wird, daß man ihn damit zu überwinden glaubt, daß z.B. das allgemeine Verbot unterschiedsloser Kampfführung auch für den Einsatz von Nuklearwaffen gelten soll, der „nur unter ganz besonders strikten Vorsichtsmaßregeln“ erfolgen dürfe.⁵¹

Kann die gewohnheitsrechtliche Geltung der zentralen Bestimmungen der Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I heute als gesichert gelten, so wird der IGH sich mit einer weiteren Frage auseinandersetzen haben: Wird das gewohnheitsrechtliche Verbot bestimmter Waffenwirkungen nicht ergänzt durch das gewohnheitsrechtliche Verbot der Waffen, die die verbotenen Waffenwirkungen erzeugen? Seit 1961 hat die Generalversammlung in immer neuen Resolutionen ihre Auffassung bestätigt, „daß der Einsatz von Kernwaffen eine Verletzung der Charta der Vereinten Nationen und ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellt“.⁵² Das ist eine über dreißigjährige Resolutionspraxis, die zwar für sich selbst keine eigenständige Rechtsquelle

schaffen kann, da derartige Resolutionen der UNO keinen Rechts-, sondern nur Empfehlungscharakter haben. Dennoch wird die Bedeutung der Resolutionen für die Herausbildung von Gewohnheitsrecht in neuerer Zeit zunehmend anerkannt.⁵³

Für einen derartigen rechtsbildenden Prozeß spräche die logische und praktische Übereinstimmung einer völkergevoohnheitsrechtlichen Ächtung nuklearer Waffen mit allen bisherigen Verträgen des humanitären Völkerrechts, die weitgehende Einigkeit der völkerrechtlichen Literatur in dieser Frage, die Tatsache, daß seit dem Abwurf auf Hiroshima und Nagasaki im Jahre 1945 trotz zahlreicher Gelegenheiten

46 *Claude Pilloud*, Les Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre, les protocoles additionnels de 1977 et les armes nucléaires, in: German Yearbook of International Law, 21/1978, S. 169 ff., 171 ff.; *N. Paech*, Nuklearstrategie gegen Völkerrecht: Demokratie und Recht 4/1985 S. 399 ff., 408. Die Erklärung lautet: „Problems relating to atomic, bacteriological and chemical warfare are subjects of international agreements or negotiations by governments, and in submitting these draft Protocols the ICRC does not intend to broach these problems. It should be borne in mind that the Red Cross as a whole at several Red Cross Conferences has clearly made known its condemnation of weapons of mass destruction and has urged governments to reach agreements for banning their use.“

47 „Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland sind die vom I. Zusatzprotokoll eingeführten Bestimmungen über den Einsatz von Waffen in der Absicht aufgestellt worden, nur auf konventionelle Waffen Anwendung zu finden, unbeschadet sonstiger, auf andere Waffenarten anwendbarer Regeln des Völkerrechts.“

48 So etwa *Henri Meyrowitz*, Stratégie nucléaire et droit de la guerre, in: Revue générale de droit international public 83/1979, S. 904 ff.; ders., Les armes nucléaires et le droit de la guerre, in: Humanitarian law of armed conflict - challenges ahead, Essays in honour of *Frits Kalshoven*, Dordrecht 1991, S. 297 ff.; *Jochen Abr. Frowein*, Rechtsgutachten zu Fragen der Auslegung des Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949 für den Bundesminister der Verteidigung, *Bielefeld* 1977, S. 36 ff.; *W.A. Solf*, in: *M. Bothe/K.J. Partsch/W.A. Solf*, a.a.O. (Fn. 45), S. 188 ff.; *Stefan Oeter*, A-B-C-Kampfmittel, in: *Dieter Fleck* (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, Nr. 430, S. 118 ff.

49 So etwa *Horst Fischer*, Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949, Berlin 1985; ders., Einigkeit in der Beurteilung der Zusatzprotokolle, Disensen in der Bewertung der Erklärungen. Die Ratifizierungsdebatte über die Zusatzprotokolle im Bundesrat, in: *HuV*-I 2/1990, S. 77 ff.; *Bernhard Graefrath*, Zum Anwendungsbereich der Ergänzungsprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949, in: *Staat und Recht* 29/1980, S. 133 ff.; *Knut Ipsen*, Beitrag in: *Zur Ratifizierungsbedürftigkeit des Genfer Zusatzprotokolls I von 1977*. Wort-Protokoll einer Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion am 23. September 1985 in Bonn, 1985, S. 37 ff.; *N. Singh/E. McWhinney*, Nuclear Weapons and Contemporary International Law, Leiden 1988; *H.-M. Empell*, a.a.O. (Fn. 24).

50 Das IKRK hatte schon 1965 auf seiner Konferenz beschlossen: „Die allgemeinen Prinzipien des Kriegsrechts sind auf atomare und vergleichbare Waffen anzuwenden.“ Resolution Nr. 28, Protection of Civilian Population against the Dangers of Indiscriminate War, International Conference of the Red Cross, Wien 1965, S. 22.

51 So ganz im Ernst *S. Oeter*, a.a.O. (Fn. 48), Nr. 429, S. 118.

52 UNGV Res. 1653 (XVI) vom 24. November 1961; 33/71 B vom 14. Dezember 1978; 34/83 G vom 11. Dezember 1979; 35/152 D vom 12. Dezember 1980; 36/92 I vom 9. Dezember 1981; 45/59 A vom 4. Dezember 1990; 46/37 D vom 6. Dezember 1991. Weitere Resolutionen aus den achtziger Jahren bei *N. Paech/G. Snyb*, a.a.O. (Fn. 14), S. 491.

53 Vgl. *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, Völkerrecht, Band I/1, Berlin, New York 1989, S. 71 ff.

und Überlegungen⁵⁴ kein Einsatz erfolgt ist und die Staaten seit den achtziger Jahren mit jeweils überwältigenden Mehrheiten die Anwendung von Kernwaffen verurteilen. Dagegen spricht die Tatsache, daß faktisch alle drei westlichen Kernwaffenmächte sich der Ächtung ihrer Monopolwaffe widersetzen und Rußland sich dieser Position anzunähern scheint. Selbst wenn theoretisch auch gegen die Staaten, die allein über den Gegenstand der zu treffenden Regelung verfügen, ein Völkergewohnheitsrecht zu begründen wäre, scheitert seine praktische Existenz und rechtliche Effektivität an der Weigerung der Adressaten, die allein dem Recht Geltung verschaffen könnten.

Niemand erwartet vom Völkerrecht eine Lösung der Nuklearfrage, bei der es nicht nur um die konkreten Waffen, son-

dern um Sicherheits- und Präventionsstrategien, Rüstungs- und Machtfragen geht. Eine autoritative Feststellung durch ein Rechtsgutachten des IGH würde aber zweifellos wie schon in anderen Fragen (z.B.: Südwafrika/Namibia, Westsahara) einen erheblichen politisch-psychologischen Einfluß auf die Lösung der Nuklearfrage bei den Staaten haben, die sich zur Schaffung einer neuen Weltordnung berufen fühlen. Die Beseitigung der Nukleardrohung aus den internationalen Beziehungen wäre ein später, aber noch rechtzeitiger Sieg auch der Prinzipien von Nürnberg.

54 Es ist bekannt, daß in der Johnson-Administration ein Einsatz von Atombomben in Vietnam erwogen worden ist.

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

Manfred Mohr*

Vorbemerkung

Thema dieses Heftes ist die Frage der Illegalität von Kernwaffen - Hintergrund: die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) bzw. der UN-Generalversammlung in Gang gesetzten Gutachten-Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH). Die Beiträge von *Empell*, *Graefrath* und *Paech* gehen auf wesentliche inhaltliche und konzeptionelle Aspekte jener Fragestellung ein. Anliegen dieses Beitrages ist es dagegen aufzuzeigen, wie es überhaupt zur Anforderung der Gutachten und damit - erneut - zum Aufwerfen der Frage nach der Völkerrechtswidrigkeit von Nuklearwaffen kommen konnte. Den Hintergrund bilden vielfältige nicht-staatliche Aktivitäten und - es ist eine Erfolgsstory; der Verfasser hat sie persönlich über weite Strecken miterlebt.

Der Start

Mai 1992, Genf: In einem Raum des weitläufigen UN-Sitzes sind für zwei Tage einige Dutzend Personen versammelt; sie diskutieren und beschließen den „internationalen Start“ des „World Court Project“ („Projekt Internationaler Gerichtshof“).¹ Kurz vorher war ein von Kolumbien in der WHO-Versammlung initiiertes Vorstoß gescheitert, durch die WHO ein IGH-Gutachten über den rechtlichen Status des Kernwaffeneinsatzes anfordern zu lassen. Die Idee eines solchen Gutachtens geht zurück auf den neuseeländischen Juristen und ehemaligen Richter *Harold Evans*. Inhaltlich wird sie u.a. durch den „*McBride Appeal*“ gestützt, der Kernwaffen für völkerrechtswidrig erklärt und weltweit von 11.000 Juristen unterzeichnet wurde. Träger des IGH-Projekts waren das Internationale Friedensbüro (IPB) in Genf (das zu jenem Zeitpunkt gerade sein 100jähriges Bestehen feierte), die Ver-

einigung Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges (IPPNW) sowie die Internationale Juristenvereinigung gegen Kernwaffen (IALANA).

Die IALANA (= International Association of Lawyers Against Nuclear Arms) war - nach dem Muster des IPPNW und anderer Berufsorganisationen - auf Initiative amerikanischer und sowjetischer Juristen im April 1988 in Stockholm gegründet worden. Sie umfaßt z.Z. nationale Organisationen (affiliates) in 21 Ländern. Grundsätzliche Orientierungen und - wenn man so will - die „Philosophie“ der Organisation enthält die „Haager Erklärung der Internationalen Juristen gegen Kernwaffen“ vom September 1989². Sie formuliert u.a. die „*drängende Aufgabe*“, „*Kernwaffen zu ächten*“, und appelliert an die UN-Mitgliedstaaten, über die Generalversammlung ein entsprechendes IGH-Gutachten einzuholen.

Die Welt der NGOs

Das IGH-Projekt entsprach dem ureigensten Anliegen der IALANA, etwas mit rechtlichen Mitteln gegen Nuklearwaffen zu unternehmen. Zugleich war das Projekt (anfangs) derart „idealistisch“, daß es - jedenfalls weitgehend - nur über nichtstaatliche Organisationen (NGOs) „transportiert“ werden konnte, die sich, zwecks Erhöhung ihrer Durchschlags-

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

1 Vgl. - auch zum folgenden - World Court Project. International Launch. Geneva, 14-15 May 1992 (Genf, November 1992).

2 Text in: Völkerrecht gegen Kernwaffen. Projekt: Internationaler Gerichtshof, Marburg 1993, S. 25 ff. (Diese u.a. IALANA-Publikationen können von der deutschen Geschäftsstelle, Gisonenweg 9, 35037 Marburg, angefordert werden.)

kraft, auch noch zusammenschlossen. Dies war in Gestalt der erwähnten 3er-Koalition geschehen. Später kamen noch zehn weitere internationale NGOs (sog. INGOs) hinzu, u.a. Greenpeace International; in knapp 20 Ländern wurde das Projekt von nationalen Organisationen unterstützt.

Was ist das für eine Welt und was hat sie mit dem humanitären Völkerrecht oder dem Roten Kreuz zu tun?!

NGOs sind als Politik- und Rechtsfaktoren im weitesten Sinne, auf internationaler wie auf nationaler Ebene, nicht mehr wegzudenken. Sie sind Ausdruck der „civil society“ oder - in den Worten *Czempiels* - der „Gesellschaftswelt“ bzw. sogar einer „zweiten demokratischen Revolution“³. Letzteres mag dahingestellt bleiben; entscheidend ist, daß NGOs - wie im vorliegenden Fall - auf rechtliche und politische Prozesse Einfluß ausüben können.

Diese Einflüsse gehen vielen Beobachtern noch nicht weit genug. Sie fordern einen „Partizipativstatus“ in Weiterentwicklung des bisherigen Konsultativstatus.⁴ Gestützt auf Art. 71 UN-Charta wird NGOs über den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) ein solcher Konsultativstatus (in drei Kategorien) gewährt. Er beinhaltet - abgestuft - die Möglichkeit, Sitzungen zu besuchen, mündliche und schriftliche Stellungnahmen abzugeben u.ä.⁵ Ähnlich sind Regelungen und Praktiken in UN-Sonderorganisationen (z.B. UNESCO, WHO, FAO) gestaltet.⁶

Trotz aller Entwicklungstendenzen und Forderungen bleiben die völkerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für NGOs beschränkt. Sie besitzen keine Völkerrechtssubjektivität - jedenfalls nicht in einem umfassenden, originären Sinne - und von daher keine direkten Einwirkungskompetenzen.⁷ Die „Staatenwelt“ gewährt gewisse formal-prozedurale Einflußmöglichkeiten oder muß sie einfach, praktisch-politisch hinnehmen. Herausragendes Beispiel dafür sind die internationalen Kontrollsysteme zum Schutz der Menschenrechte - vom (UN-) Menschenrechtsausschuß bis zum „Straßburger System“. Höhepunkt von NGO-Aktivität außerhalb des Menschenrechtssektors war die Rio-Konferenz.⁸ Im Vergleich dazu ist die Rolle nichtstaatlicher Organisationen auf den Gebieten von (militärischer) Sicherheit und Abrüstung noch relativ gering ausgeprägt, was u.a. mit der besonderen Souveränitätssensibilität dieser Materie zu tun haben dürfte. Der Einfluß ist hier eher allgemein-politischer und weniger verfahrensmäßig-rechtlicher (etwa im Hinblick auf Kontrollverfahren) Natur.⁹ Dennoch sollte er nicht unterschätzt werden. Positive und bemerkenswerte Ansätze zeigen sich etwa im Zusammenhang mit dem UN-Waffenhandelsregister. Hier haben NGOs sowohl im Vorfeld als auch bei der (kritischen) Kommentierung der Umsetzung Beachtliches geleistet.¹⁰ Zu nennen sind dabei besonders die Arbeiten des British American Security Information Council (BASIC) oder des Stockholmer Friedensforschungsinstituts (SIPRI).

Beide Institutionen sind generell repräsentativ für NGO-Arbeit im Abrüstungsbereich. Um diese Arbeit besser zu koordinieren, wurden (sogar zwei) NGO Committees on Disar-

mament (eines in Genf und eines in New York)¹¹ eingerichtet. Mittlerweile wurden verschiedene Netzwerke und Datenbanken sowie - wie im dargestellten Fall - NGO-Koalitionen und -Kampagnen entwickelt. Es finden diverse Konferenzen, Seminare, Workshops u.ä. statt. Das alles kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß gerade auf dem Abrüstungssektor die NGO-Arbeit von wenigen, hochengagierten Einzelpersonen getragen bzw. bestimmt wird. Scherzhaft ist der Begriff „NGI“ = „Non-Governmental Individual“ entwickelt worden. Dahinter steckt das grundlegende für NGOs bestehende Legitimationsproblem.¹² Dies sollte aber m.E. effektive nichtstaatliche „Impulsgebung“ nicht behindern, selbst wenn sie u.U. nur von Einzelpersonen ausgehen sollte. Eine Absicherung erfährt das ganze ohnehin durch das Staats- bzw. Parteiensystem. Allerdings zeigt sich hier, daß wachsender NGO-Einfluß nicht (linear) mit „Demokratisierung“ gleichgesetzt werden kann.

Neben Koordinierungs- und Legitimationsproblemen gibt es auch das Problem der Definition. Speziell für das Gebiet der Abrüstung und Rüstungskontrolle sollte die Definition nicht zu eng sein. So ist beispielsweise fraglich, ob das Kriterium „nicht profitorientiert“, das in vielen Definitionen enthalten ist,¹³ unbedingt zur Anwendung kommen muß:

- 3 Vgl. u.a. *E.-O. Czempiel*, Zur Theorie und Praxis von NGOs, in: UN-Forum 1/1995, Non-Governmental Organizations (NGOs) im System der Vereinten Nationen, Berlin 1995, S. 9 ff.
- 4 Vgl. *J. Martens*, NGOs im UN-System: Testfall Rio, in: ebd., S. 29 f.
- 5 Vgl. die Beschreibung des Systems, dessen Reform z.B. diskutiert bzw. betrieben wird, u.a. bei *R. Lagoni*, Art. 71, in: *B. Simma* (ed.), The Charter of the United Nations. A Commentary, München 1994, S. 905 ff., Rn. 5 ff.; *P. Schulze*, Nicht-Regierungsorganisationen und die Demokratisierung des UN-Systems, in: UN-Forum 1/1995, a.a.O. (Fn. 3), S. 49 ff.
- 6 Vgl. etwa *Lagoni*, a.a.O. (Fn. 5), S. 911 f., Rn. 19.
- 7 Vgl. ebd., S. 913, Rn. 21; *Schulze*, a.a.O. (Fn. 5), S. 60.
- 8 Vgl. *Martens*, a.a.O. (Fn. 4), S. 20 ff.
- 9 Vgl. z.B. *R. Rechenberg*, Non-governmental Organizations, in: *R. Bernhardt* (ed.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL), inst. 9 (1986), S. 280.
- 10 Vgl. eine entsprechende „Voraussage“ bereits bei *M. Mohr*, Kontrolle und Eindämmung des internationalen Waffentransfers. Anmerkungen zu einem neuen alten Thema, in: *HuV-I* 3/1992, S. 132.
- 11 Vgl. *W. Fields/R. Jordan*, International Organizations. A Comparative Approach, New York 1983, S. 252. Das New Yorker Komitee gibt u.a. die informative und kritische „Disarmament Times“ heraus und organisiert NGO-Foren zu Abrüstungsfragen.
- 12 Vgl. - auch zu folgendem - *Z.B. Martens*, a.a.O. (Fn. 4), S. 30 f.
- 13 U.a. nach der European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations (European Treaty Series, No. 124), Art. 1 (a); interessant ist hier auch die „Schutzklausel“ des Art. 4, die die Anwendbarkeit der Konvention auf NGOs ausschließt, die den inneren oder äußeren Frieden gefährden. Die Definition der Union of International Associations enthält insgesamt acht Kriterien für eine (internationale) NGO (vgl. nach *Schulze*, a.a.O. [Fn. 5], S. 52 ff.):
 1. Internationale Zielsetzung;
 2. (individuelle oder/und kollektive) Mitgliedschaft über mindestens drei Staaten;
 3. Vorhandensein von „Verfassung“ und Hauptquartier;
 4. Amtsträger (möglichst) aus verschiedenen Staaten;
 5. Finanzierung aus mindestens drei Staaten; nicht-profitorientiert;
 6. frei vom Einfluß anderer Organisationen;
 7. regelmäßige Information über Organisationstätigkeit;
 8. keinerlei Beschränkungen hinsichtlich Mitgliederzahl oder „Wichtigkeit“.

Warum sollen sich Industrieverbände nicht an Rüstungskontrollmaßnahmen und -verfahren beteiligen können!?

Ohne Zweifel fallen die internationalen und nationalen Organisationsstrukturen des Roten Kreuzes unter den Begriff bzw. das Konzept der NGO. Regierungsunabhängigkeit und Nichtstaatlichkeit erfahren im Sinne der Rotkreuz-Grundsätze sogar eine deutliche Hervorhebung. Andererseits gibt es Besonderheiten. Sie betreffen zuvorderst das IKRK, seinen gemischt international-nationalen Charakter und - vor allem - die von den Staaten anerkannte „funktionale internationale Rechtspersönlichkeit“¹⁴. Trotz dieser spezifischen völkerrechtlichen Qualität war das IKRK als NGO noch bis vor kurzem in den ECOSOC-Konsultativstatus II eingruppiert, was ihm u.a. nicht erlaubte, an UN-Sitzungen direkt teilzunehmen. Erst die per Res. 45/6 der UN-Generalversammlung vorgenommene Verleihung des Beobachterstatus an das IKRK brachte eine Änderung; die Zusammenarbeit zwischen UN und IKRK wurde erweitert bzw. auf eine festere rechtliche Grundlage gestellt (so ist u.a. keine Einladung zur Sitzungsteilnahme mehr erforderlich).¹⁵ Mit der Zuerkennung des UN-Beobachterstatus wurden die besondere Stellung des IKRK und seine Aktivitäten gewürdigt und zugleich bessere Voraussetzungen für die dringend erforderliche intensivere Abstimmung zwischen beiden Institutionen auf dem Feld der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts geschaffen.

Auch die anderen Komponenten der internationalen Rotkreuz-Bewegung - die nationalen Gesellschaften und die Föderation - weisen (als nationale bzw. internationale NGOs) Besonderheiten auf. Sie liegen in der humanitär-völkerrechtlich¹⁶ bzw. statutarisch begründeten Selbständigkeit, mit der jene Organisationen den Staaten gegenüber treten können. Besonders deutlich findet dies seinen Niederschlag in der Struktur der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen, die an den „dreigliedrigen“ Aufbau der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gemahnt.

Unbeschadet aller Spezifik im Hinblick auf die völkerrechtliche Stellung und das Mandat, die Tätigkeitsgrundsätze und die Traditionen gehört das Rote Kreuz zur „NGO-Welt“. Ein entsprechendes Bewußtsein entwickelt sich erst langsam. Es ist allerdings in Anbetracht wachsender Komplexität von rechtlichen, politischen und moralischen Fragestellungen unserer Zeit zunehmend erforderlich; Berührungspunkte müssen abgebaut, Koordinierung und Kooperation - bei Wahrung der Rotkreuz-Grundsätze - möglich werden. Die Überschneidung von humanitärem Völkerrecht, Menschenrechten und Friedenssicherungsrecht produziert neue „Sachzwänge“. Das Rote Kreuz wendet sich dem Menschenrechtsthema zu, während sich amnesty international mit Fragen des humanitären Völkerrechts (z.B. im Kontext des Ex-Jugoslawien-Krieges) beschäftigt.

Im Vorfeld der Weltmenschensrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Wien im Juni 1993 haben sich mehr als 20 deutsche NGOs zu einer Plattform zusammengeschlossen, zu der u.a. das Deutsche Rote Kreuz gehörte und die auch nach der Konferenz weiter existiert. Ebenso berührt die Frage der

Illegalität von Kernwaffen und des hierauf gerichteten IGH-Gutachtens die Rotkreuz-Bewegung; schließlich geht es um elementare Grundsätze des humanitären Völkerrechts. Generell sollten und könnten Rotes Kreuz und andere NGOs mehr voneinander lernen, sich verständigen, ohne daß man sich gleich zu stark (gegenseitig) „politisiert“.

Der Ablauf und die Mittel

Zurück zu jenen Tagen im Mai 1992 in Genf. Trotz der (später noch gewachsenen) Stärke der NGO-Koalition und des Bewußtseins, Recht und Moral auf ihrer Seite zu haben, waren sich die Beteiligten durchaus nicht sicher, ob und wann das „World Court Project“ Erfolg haben könnte. Mitunter schien es nur ein Vorhaben einiger „Unentwegter“ zu sein. Wen konnte man nach Ende der Ost-West-Konfrontation noch für die Kernwaffenproblematik interessieren; wie könnte die - alles entscheidende - „Staatenwelt“ einbezogen werden?

Doch nur ein Jahr später kam es zu einem sensationellen Zwischenerfolg: Die Weltgesundheitsversammlung beschloß am 14. Mai 1993, dem IGH eine Gutachterfrage zur Illegalität des Kernwaffeneinsatzes vorzulegen.¹⁷ 1 1/2 Jahre danach dann der entscheidende Durchbruch: Die UN-Generalversammlung verabschiedet Res. 49/75 K, mit der dem IGH gemäß Art. 96 Abs. 1 UN-Charta folgende Frage zur gutachterlichen Stellungnahme vorgelegt wird: „*Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?*“

Wie ist diese rasant-erfolgreiche, viele Beobachter (und Beteiligte) überraschende Entwicklung zu erklären?

Ausschlaggebend war sicherlich die politische Interessenlage der Staaten, die dazu führte, daß sowohl innerhalb der WHO als auch der UN eine Mehrheit für das Gutachtenverfahren zustande kam. Diese Interessenlage war mitgeprägt durch die Auseinandersetzung um die anstehende Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages (NPT) und die wachsende Unzufriedenheit der (ehemaligen) „3. Welt“ mit dem Zustand einer „nuklearen Apartheid“. Von daher widerstanden diese Staaten auch dem ungeheuer starken Druck, der im WHO- und im UN-Rahmen - seitens der Kernwaffenmächte und einzelner Verbündeter ausgeübt wurde, um die entsprechenden Beschlußfassungen zu verhindern.¹⁸ Viel-

14 Vgl. C. Koenig, Observer status for the International Committee of the Red Cross at the United Nations. A legal viewpoint, in: International Review of the Red Cross, 31 (1991) 280, S. 39 m.w.N.

15 Vgl. ebd., S. 38, 48.

16 Etwa auf der Grundlage von Art. 81 ZP I.

17 Res. WHA 46.40. Die Frage lautet folgendermaßen: „*In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution?*“

18 Vgl. hierzu etwa IALANA Newsletter, 8/1994, S. 1 f. Die Abstimmung in der UN-Generalversammlung (78 gegen 43 Stimmen, bei 38 Enthaltungen) zeigt dann auch eine ziemlich exakte „Nord-Süd-Spaltung“.

1993 konnten Großbritannien, Frankreich und die USA noch in letzter Minute verhindern, daß eine Nuklear-Gutachten-Initiative der Nichtpakgebundenen (Non-Aligned Movement/NAM) die 48. UN-Vollversammlung erreichte; vgl. IALANA Newsletter, 7/1994, S. 3.

leicht hatte dieser Druck auch einen „anspornenden“ und insoweit kontraproduktiven Effekt.

Gegengewicht und Unterstützung bot in jedem Fall das „World Court Project“. Es wurde eine sehr intensive Lobby-Arbeit entfaltet, speziell gegenüber den UN-Missionen in New York,¹⁹ aber auch bis hinein in das Europäische Parlament.²⁰ Ganz konkret zeigte sich der Einfluß von NGOs und „citizen groups“, der Öffentlichkeit oder auch nur von Einzelpersonen. So geriet die japanische Regierung unter starken innenpolitischen Druck - ausgeübt von der parlamentarischen Opposition, Anti-Kernwaffenverbänden und Medien -, als sie in ihrer Stellungnahme gegenüber dem IGH den Einsatz von Nuklearwaffen als legal bezeichnen wollte; im Ergebnis rückte sie von dieser Position ab.²¹ Das schwedische Parlament brachte im letzten Moment die Regierung dazu, den Einsatz von Atomwaffen für illegal zu erklären. Dies war in hohem Maße dem persönlichen Einsatz von *Maj-Britt Theorin*, Präsidentin des Internationalen Friedensbüros, zu verdanken, die sich auch gegen Verfahrensmanöver im 1. Komitee der UN-Vollversammlung durchsetzen konnte.²² Interessant ist, daß unter den 22 im Rahmen des WHO-Verfahrens eingegangenen Staatenstimmungen, die den Kernwaffeneinsatz (per se) für illegal erklärten, solche von „Schwellenländern“ sind (Indien, Iran, Nordkorea).²³

Es wurden auch „Quantitäten“ und Aktionen ins Spiel gebracht. Am 10. Juni 1994, dem Tag des (ersten) Fristablaufs für Staatenstimmungen im WHO-Verfahren, übergaben Projekt-Repräsentanten dem sichtlich beeindruckten IGH-Registrierer eine Zusammenstellung von mehr als 100 Millionen Unterschriften unter Anti-Kernwaffenerklärungen. Dabei handelte es sich neben dem bereits oben erwähnten *McBride*-Appell um den massenhaft unterstützten „Hiroshima und Nagasaki Appell“. Hinzu kamen 145.000 Unterschriften unter die speziell für das „World Court Project“ vorbereitete „Declaration of Public Conscience“.²⁴ Mit dieser Deklaration²⁵ konnte eine große Zahl einzelner Menschen unmittelbar mit dem Projekt bekanntgemacht und darin einbezogen werden.

Nicht unbeträchtliche Wirksamkeit entfalteten schließlich vielfältige, gezielte Veröffentlichungen, Dokumentationen und andere Ausarbeitungen, insbesondere in Form von Rechtsgutachten bzw. (im anglo-amerikanischen Stil von) Draft Memorials.²⁶ Die Papiere dienten der Verständigung und der Argumentationshilfe innerhalb und außerhalb des Projekts. Sie wurden auf verschiedenen Ebenen des „lobbying“ eingesetzt und u.a. auch direkt den UN bzw. dem IGH zugeleitet.²⁷ Überlegungen bzw. Teile daraus fanden Eingang in die Staatenstimmungen; in Einzelfällen wurden die drafts unmittelbar von den Staaten übernommen (z.B. von Nauru).

Wichtig war, daß mit den Gutachten - speziell dem von *M. Bothe* - die Zulässigkeit des WHO-Antrages belegt werden konnte; hiergegen richteten sich verständlicherweise zuerst die Einwände der Verfahrensgegner.²⁸ Die angerufenen Experten weisen dagegen nach, daß die von der WHO dem

IGH vorgelegte Frage - als „Rechtsfrage“ - eindeutig durch WHO-Befugnisse (Satzung, bisherige Praxis und Äußerungen der Organisation) gedeckt ist. Insbesondere weisen sie auf die „medizinische Dimension“ der Kernwaffenproblematik hin.²⁹

Nachdem nunmehr auch die Gutachtenfrage seitens der UN-Generalversammlung vorliegt, dürfte (insoweit) die Zulässigkeits- bzw. Zuständigkeitsfrage unproblematisch sein. Als Termine für Stellungnahmen in diesem Verfahren und Erwidern darauf hat der Gerichtshof den 20. Juni bzw. den 20. September 1995 festgelegt;³⁰ möglicherweise

19 Besonderes Engagement entwickelte hier der „US affiliate“ der IALANA, das Lawyers' Committee on Nuclear Policy.

20 In Form einer Resolutionsvorlage, mit der die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgefordert werden, ihre Stellungnahmen fristgemäß dem IGH zuzuleiten; vgl. nach IALANA Newsletter, 9/1995, S. 4 f.

21 Vgl. FAZ v. 10. Juni 1994; World Court Project, No. 6, Spring 1995 (hrsg. vom Lawyers' Committee on Nuclear Policy), S. 3.

22 Es ging um den Versuch, in der Formulierung der Bitte an den IGH um gutachterliche Äußerung das Wort „urgently“ zu streichen; vgl. IALANA Newsletter 8/1994, S. 1 bzw. 7/1994, S. 3.

23 Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Großbritannien und die USA halten den Einsatz nicht per se für illegal; nach World Court Project, No. 6, a.a.O. (Fn. 21), S. 4.

24 Vgl. IALANA Newsletter 7/1994, S. 1.

25 Sie enthielt (in einer Version) folgenden Text:

I affirm my desire and right to live in a world free from the threat of nuclear destruction.

In my view, any use of nuclear weapons, as well as being an unspeakable human tragedy, would be contrary to the principles of international law and would constitute a gross violation of human rights.

Any use of nuclear weapons would inflict cruel and unnecessary suffering not only on the people against whom they are directed, but also on countless others not involved in the conflict, their children and their descendants for many generations. It would also cause severe and long-term damage to other species and the environment.

I believe that the relations between countries should be governed by justice, peace and the observance of international law rather than through the threat or use of force, especially the threat or use of weapons of mass destruction.

*I therefore support the initiative to seek a World Court advisory opinion on the legal status of nuclear weapons.**

26 Zu nennen sind hier insbesondere die Arbeiten von:

- *N. Grief*, The World Court Project on Nuclear Weapons and International Law, 1992 (1993 in deutscher Sprache veröffentlicht);

- *M. Bothe*, Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof. Zur Zulässigkeit des WHO-Antrages, 1994 (veröffentlicht in deutscher und englischer Sprache als Band 5 der IALANA-Schriftenreihe);

- *P. Weiss/B. Weston/R. Falk/S. Mendlovitz*, Draft Memorial in support of the application by the World Health Organization for an advisory opinion by the International Court of Justice on the legality of the use of nuclear weapons under international law, including the W.H.O. Constitution, Mai 1994 (veröffentlicht in: *Transnational Law and Contemporary Problems*, 4 (1994) 2, S. 721 ff.);

- *P. Weiss/M. Datan*, Model Statement on the legality of the threat or use of nuclear weapons in support of the application by the United Nations General Assembly for an advisory opinion by the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons, Mai 1995.

27 Vgl. etwa auch das „Non-governmental statement to be submitted to the International Court of Justice as part of the 'World Court Project'“, hrsg. vom Japan Center of World Court Project (1994/1995).

28 Nach der oben, Fn. 23, angegebenen Übersicht äußerten sich so insgesamt neun Staaten, darunter die westlichen Kernwaffenmächte, Rußland und Deutschland.

29 Vgl. insgesamt *Bothe*, a.a.O. (Fn. 26); *Weiss/Weston/Falk/Mendlovitz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 3 ff., 12 f.

30 Vgl. International Court of Justice, Communiqué No. 95/4.

wird er beide Verfahren zusammenziehen. Mit dem Beginn der mündlichen Verhandlung wird frühestens für Ende Oktober dieses Jahres gerechnet.

Die inhaltliche Auseinandersetzung

Sie findet weitgehend entlang der bekannten Linien statt, die in anderen Beiträgen dieses Heftes noch einmal nachgezeichnet werden. Es handelt sich im Kern um eine humanitär-völkerrechtliche Argumentation, weshalb - um dies noch einmal zu wiederholen - das Rote Kreuz dem Thema und dem Verfahren nicht einfach nur „neutral“ gegenüberstehen kann.

Entscheidend ist und bleibt, daß Nuklearwaffeneinsätze in jeglicher Form der „Essenz“ des humanitären Völkerrechts zuwiderlaufen. Die in der Kampagne verwandten Gutachten stellen noch einmal die wesentlichen, betroffenen Grundregeln bzw. Aspekte zusammen:

- Verbot unterschiedsloser Kriegführung;
- Verursachung unnötiger Leiden/Unmenschlichkeit;
- Neutralitätsverletzung;
- Umweltschädigung;
- „Giftgasverbot“.³¹

Das japanische „NGO statement“ ergänzt die bekannte Argumentation durch eine konkrete und erschütternde Darstellung der Konsequenzen eines Atomwaffeneinsatzes bis hin zur möglichen „Zerstörung der ganzen Welt“.³² Insgesamt sind die im Rahmen der Projekt-Kampagne entwickelten Argumentationslinien relativ umfassend und überzeugend; hier öffnete sich ein besonderes Betätigungsfeld für die Juristenorganisation IALANA und ihre „Aktivisten“. Gelungen und erforderlich sind m.E. auch Ansätze, die über das humanitäre Völkerrecht (ius in bello) hinaus auf die **allgemeine Völkerrechtswidrigkeit** von Kernwaffen abstellen. Ein maßgebliches Vehikel dafür ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,³³ der sowohl das humanitäre wie das allgemeine Völkerrecht, das Repressalienrecht wie das Recht überhaupt durchzieht. Von daher läßt sich wesentlich auch eine juristische Argumentation gegen nukleare Abschreckung entwickeln³⁴ und ist es etwas inkonsequent, wenn das (1.) Draft Memorial die Betrachtung wieder auf akuten Atomwaffeneinsatz beschränkt und Fragen des Kernwaffenbesitzes u.ä. als „noch zu klären“ bezeichnet.³⁵

Verstärkt wird die Verbindung zu den Menschenrechten (Recht auf Leben und Gesundheit)³⁶ sowie zur NPT-Problematik³⁷. Zu Recht wird auch auf die veränderten politischen Rahmenbedingungen hingewiesen („linked developments“), wie das mit der Beendigung der Supermacht-Konfrontation einhergehende Verschwinden der Abschreckungs-„Rationalität“ und die erhöhte Verbreitungsgefahr.³⁸ Wichtig ist dabei aber, zu betonen, daß die Kernwaffenillegalität im oben umrissenen Sinne bereits vorher und unabhängig von diesen „neueren Entwicklungen“ feststand; sie haben lediglich dazu beigetragen, den Blick zu schärfen und die Argumentation (u.U.) zu erleichtern.

Wichtig ist schließlich auch noch die Auseinandersetzung mit der These von der Zulässigkeit „miniaturisierter“ Kernwaffeneinsätze („micro-nukes“, „mini-nukes“, „tiny-nukes“).³⁹ Gerade derart „hochakademische“ Überlegungen scheinen mir besonders unzeitgemäß, ja verwerflich zu sein; sie gehen an der Realität des Verbreitungs-, des Einsatz- und Eskalationsrisikos völlig vorbei.

Angesichts der (ganz überwiegend) klaren Rechtslage mag es überraschen, daß auch noch in jüngerer Literatur und sogar in Abhandlungen mit Bezug zum IGH-Verfahren vieles in der Kernwaffenfrage als vage und offen hingestellt wird. Zur Völkerrechtswidrigkeit (selbst) der Nuklearwaffeneinsätze gelangt man erst nach langwierigen umständlichen Überlegungen und dann auf einer relativ schmalen Basis (etwa wegen „universeller ökologischer Folgen“); Ausnahmen bzw. Rechtfertigungen werden zugelassen.⁴⁰ Dies unterstreicht, daß es durchaus notwendig ist, die Illegalität der Kernwaffeneinsätze vom IGH ausdrücklich feststellen zu lassen. Von einer Frage, die dringend „einer rechtlichen Klärung bedarf“, geht auch das „World Court Project“ aus. Dabei drückt man - nicht ganz unbegründet - sein Vertrauen darin aus, daß der IGH, wie im Nikaragua-Fall demonstriert, bereit sein wird, die „grundlegenden Prinzipien des humanitären Völkerrechts“ anzuwenden.⁴¹

Da man dennoch nicht sicher sein kann, wie der IGH entscheiden wird, wie auch aus grundsätzlichen Erwägungen, ist es wichtig, zu betonen, daß die entsprechende IGH-Feststellung keine konstitutive Wirkung haben wird. Sie kann nur - im

31 Vgl. *Grief*, a.a.O. (Fn. 26), S. 12; *Weiss/Weston/Falk/Mendowitz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 2, 24 ff.

32 Vgl. „NGO statement“, a.a.O. (Fn. 27), S. 5 ff., 17 ff.

33 Vgl. entsprechende Hinweise bei *Grief*, a.a.O. (Fn. 26), S. 13; *Weiss/Weston/Falk/Mendowitz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 26 ff.

34 Vgl. hierzu etwa *M. Mohr*, Völkerrecht kontra nukleare Abschreckungsdoktrin: einige wesentliche und bleibende Einwände, in: *Demokratie und Recht*, 19 (1992) 1, S. 46 ff., m.w.N.

35 Vgl. *Weiss/Weston/Falk/Mendowitz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 2. Später findet dann allerdings eine kritische Auseinandersetzung mit der nuklearen Abschreckungsdoktrin statt, die in dem Satz gipfelt: „*Deterrence is the enemy of non-proliferation and proliferation is the way to nuclear war*“; ebd., S. 57.

36 Vgl. etwa ebd., S. 48 ff.

37 Vgl. z.B. *M. Crouch/A. Ware*, The Illegality of Nuclear Weapons and the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, *World Court Project/The Lawyers' Committee on Nuclear Policy*, August 1993. In dem Papier werden u.a. folgende Akzente gesetzt:

- NPT bedeutet keine Rechtfertigung für Kernwaffen (Besitz und Einsatzdrohung);

- der Begriff Nicht-/Kernwaffen-Staaten ist nur beschreibend; - es wird lediglich ein Zwischenzustand erfaßt; Ziel bleibt die endgültige (nukleare) Abrüstung.

38 Vgl. *Weiss/Weston/Falk/Mendowitz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 3.

39 Vgl. ebd., S. 53 ff.

40 Vgl. *C. Tietje*, Die Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Atomwaffen im bewaffneten Konflikt unter Umwelt- und Gesundheitsschutzaspekten - Zur Gutachtenfrage der WHO an den IGH -, in: *Archiv des Völkerrechts*, 33 (1995) 1-2, S. 271 ff., 281 ff., 297 ff.; vgl. weiter (ähnlich) z.B. *Hearn*, für den alles - wie bei konventionellen Waffen - von den Einsatzumständen abhängt; *W. Hearn*, The International Legal Regime regulating Nuclear Deterrence and Warfare, in: *British Yearbook of International Law*, 61 (1990), S. 202 u.a.; s. ansonsten die anderen Beiträge zum Thema in diesem Heft (jeweils m.w.N.).

41 Vgl. *Grief*, a.a.O. (Fn. 26), S. 23 f.

günstigen Fall - eine Bekräftigung der bestehenden Rechtslage, die der Kernwaffen-Illegalität, darstellen. Das erfolgt dann allerdings in „höchstrichterlich“-autoritativer Form, was eine erhebliche Stärkung der Anti-Kernwaffenbewegung und -argumentation bedeutet. *Bothe* weist auf die für IGH-Gutachten typische Funktion einer Anleitung für künftige Tätigkeit (hier der WHO) hin.⁴² Weiter gibt es u.U. den (Neben-)Effekt, daß die IGH-Erklärung für die innenpolitische Diskussion über NATO-Konzeptionen und die auf deutschem Boden verbliebenen Nuklearwaffen genutzt werden kann.

Eine IGH-Feststellung über die vorhandene gewohnheitsrechtliche Ächtung von Kernwaffen oder (gar) die volle Anwendbarkeit des ZP I auf diese Waffen böte endlich ein gewichtiges Argument gegen die weit verbreitete Annahme, entsprechende Feststellungen ließen sich aufgrund des Widerstandes der „besonders interessierten Staaten“ (!?) - der Atomwaffenmächte - (als „persistent objectors“ o.ä.) nicht treffen. Bereits jetzt wäre es m.E. erforderlich und möglich, in diesem Zusammenhang deutlicher zwischen der Verhinderung der **Rechtsentstehung** und einer **rechtsverletzenden** Haltung bzw. Politik zu unterscheiden.⁴³

Die vorhandene, nachweisbare Verbotswirkung erstreckt sich auch auf die Kernwaffeneinsatzdrohung, um die die UN-Generalversammlung die Gutachtenanfrage erweitert hat. Hierfür bieten Projekt-Ausarbeitungen verschiedene argumentative Ansätze wie:

- Einheitlichkeit des Konzepts „threat or use“;
- Existenz eines „allgemeinen Rechtsprinzips“, wonach bei besonders schweren Rechtsverletzungen die Rechtswidrigkeit sich auch auf die Drohung erstreckt;
- Unvereinbarkeit mit „Zweck und Zielen“ der Vereinten Nationen;
- Unverhältnismäßigkeit.⁴⁴

Schief bzw. falsch scheint mir eine allgemeine Argumentation mit dem Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 UN-Charta zu sein; schließlich geht es um die Ächtung einer spezifischen Gewalt- oder Waffenform - auch in einer Selbstverteidigungsposition. So ist wohl die Feststellung nicht zutreffend, daß Art. 51 UN-Charta **keinerlei** Gewaltdrohung „in futuro“ zuläßt.⁴⁵

Es geht aber gerade in diesem Kontext um eine sorgfältige und differenzierte Argumentation, die vermeidet, über das Ziel hinauszuschießen.⁴⁶ Eher überzeugt schon die Feststellung, daß die Situation an sich - das Vorhandensein von Kernwaffen und entsprechenden Einsatzkonzeptionen - eine Bedrohung bedeutet.⁴⁷ Es ist eine unerträgliche Vorstellung, daß die Existenz menschlichen Lebens von einigen Kernwaffenstaaten abhängig ist.⁴⁸

Die nächsten Schritte und Projekte

Es gilt, die mit der Einleitung des IGH-Verfahrens in der Kernwaffenfrage erreichte Dynamik abzusichern und auszu-

nutzen. Im Mittelpunkt steht dabei die Ausarbeitung einer Konvention über eine umfassende Ächtung der Kernwaffen. Bekanntlich zirkuliert seit vielen Jahren innerhalb der UN-Vollversammlung der Entwurf einer Konvention über das Verbot des Einsatzes von Kernwaffen; er wurde immer wieder der Abrüstungskonferenz als Verhandlungsgegenstand anempfohlen.⁴⁹ Mittlerweile ist ein auf Kernwaffeneinsatz und Einsatzdrohung beschränkter Verbotsumfang sicherlich zu eng. Er würde das oben behauptete geltende Anwendungsverbot in Frage stellen und auch in gewisser Widerspruchlichkeit zum IGH-Gutachtenverfahren bzw. dessen (möglichem) Ausgang stehen.

Worum es jetzt geht, ist der Übergang zu wirklicher, umfassender nuklearer Abrüstung. So hat auch die UN-Vollversammlung die Linie verfolgt, den Einsatz von Kernwaffen zu verbieten, „(...) solange die **nukleare Abrüstung noch nicht durchgeführt worden ist** (...)“ (Res. 35/152 D, para. 1 [b]). Die Orientierung auf „Totalität“ bedeutet allerdings weiterhin nicht den völligen Verzicht auf stufenweises Vorgehen - etwa in Gestalt eines „Kernwaffenregisters“⁵⁰.

Für das Projekt einer Anti-Nuklearwaffen-Konvention - nach dem Muster des Chemiewaffen-Übereinkommens - scheint es in der Tat ein „*window of opportunity*“ zu geben. Das belegte insbesondere der Verlauf - wenn auch weniger das (konzentrierte) Ergebnis - der NPT-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz im Frühjahr. Viele, darunter auch etliche europäische Staaten verlangten mit Nachdruck die Beseitigung sämtlicher Nuklearwaffen.⁵¹ Und die NGOs sind - wiederum - aktiv geworden: Es gibt entsprechende Kampa-

42 Vgl. *Bothe*, a.a.O. (Fn. 26), S. 13.

43 Hieran geht man auch vorbei, bzw. man „übertreibt“, wenn - andererseits - die Praxis der Kernwaffenmächte (pauschal) als Bestätigung für ein existierendes Nuklearwaffenverbot genommen wird; vgl. *Weiss/Weston/Falk/Mendlowitz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 69 ff.

44 Vgl. *Weiss/Datan*, a.a.O. (Fn. 26), S. 2; *Grief*, a.a.O. (Fn. 26), S. 19 f.

45 Vgl. *Weiss/Datan*, a.a.O. (Fn. 26), S. 3; siehe weiter auch *Grief*, a.a.O. (Fn. 26), S. 19; dagegen etwa *A. Ranzelhof*, Art. 2 (4), in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 5), S. 118, Rn. 36, der eine Verbindung zwischen zulässiger Gewaltdrohung, Art. 51 und kollektiver Selbstverteidigung herstellt.

46 So scheint es auch fraglich zu sein, ob die gemäß Sicherheitsratsresolution (984, 255) durch die Kernwaffenmächte abgegebenen negativen Sicherheitsgarantien eine implizite Anerkennung der Illegalität von Kernwaffeneinsatz und -drohung darstellen; vgl. in diesem Sinn *Weiss/Datan*, a.a.O. (Fn. 26), S. 18.

47 Vgl. etwa auch Titel und Anlage von Res. 49/75 E der UN-Vollversammlung: „*Step-by-step reduction of the nuclear threat*“.

48 Vgl. das japanische NGO statement, a.a.O. (Fn. 27), S. 22; hier findet sich auch der (zutreffende) Gedanke, daß die Drohung mit exzessiver, illegaler militärischer Macht den Selbstverteidigungsrahmen sprengt und selbst eine Verletzung von Art. 2 Abs. 4 UN-Charta darstellt.

49 Vgl. u.a. (zuletzt) Resolutionen 47/53 C, 48/76 B.

50 Interessanterweise handelt es sich hierbei um einen deutschen Vorschlag, der auf den Widerstand der Kernwaffenmächte stieß; vgl. hierzu *H. Mueller*, *Transparency in Nuclear Arms: Toward a Nuclear Weapons Register*, *Arms Control Today* (ACT), 24 (1994) 8, S. 3 ff.

51 Vgl. z.B. Äußerungen der Schweiz und Schwedens; nach *Disarmament Times*, 18 (1995) 3, Special Issue 3, S. 1, 3.

gnen⁵², Projekte⁵³ und Koalitionen. Auf der NPT-Konferenz sind sie (u.a.) als „NGO Abolition Caucus“ aufgetreten, der für 1995 den Beginn und für das Jahr 2000 den Abschluß von Verhandlungen forderte „(...) on a nuclear weapons abolition convention that requires the phased elimination of all nuclear weapons within a timebound framework, with provisions for effective verification and enforcement.“⁵⁴

Sicherlich mag dies alles noch etwas „idealistisch“ anmuten - aber erinnern wir uns an den Start des „World Court Project“! ... Der wirkliche Beginn von Verhandlungen setzt wohl auch eine entsprechende Übereinkunft der Kernwaffenstaaten voraus;⁵⁵ in der Zwischenzeit können aber NGOs in ihrer „Ungebundenheit“ das Projekt vorantreiben und - was mir gegenwärtig besonders dringlich erscheint - komplette Entwürfe vorlegen (die über die bislang bekannten sprälichen Texte - etwa der UN-Vollversammlung - hinausgehen). Zentrale Punkte bilden dabei u.a. Regelungen zur Verhinderung des „Unterlaufens“ der Konvention („break out“) sowie zur Verifikation. Letztere wird dadurch erleichtert, daß es sich um ein totales (und nicht nur Teil-) Waffenverbot handelt; dazu kann man auf umfangreiche Erfahrungen aus anderen Systemen zurückgreifen (C-Waffen, INF, IAEA, VEREX u.a.).⁵⁶

Mit Aushandlung und Abschluß eines Anti-Kernwaffenvertrages wurde endlich der Verpflichtung aus Art. VI NPT Genüge getan, die eine Doppelrichtung aufweist: nukleare Abrüstung - für die Kernwaffenstaaten und - für alle Staaten - allgemeine und vollständige Abrüstung.⁵⁷ Auch im Hinblick auf eine umfassende konventionelle Abrüstung (die wirksamste Garantie gegen Verletzungen des humanitären Völkerrechts!) gibt es bereits ein konkretes Resultat von NGO-Aktivitäten - die bereits an anderer Stelle einmal erwähnte⁵⁸ Draft Convention on the Monitoring and Reduction of Arms Production, Stockpiling and Transfers. Konzept und Text des Konventionsentwurfes sind bereits mehrfach (u.a.) im Rahmen der IALANA erörtert worden. Der „Pfiff“ des Projekts liegt in seiner Mehrphasigkeit; die folgendermaßen aussieht:

In einer „Vorphase“ wird die Pflicht zur Registrierung von Waffentransfers eingeführt (Art. III); für „verbotene Waffen“ („prohibited arms“), zu denen (dann) etwa Nuklearwaffen gerechnet werden könnten, sind Transfer, Besitz und Empfang untersagt (Art. IV). Es folgt Phase I, in der die

Vertragsstaaten einer einzurichtenden International Arms Control Agency „individual plans of transition to territorial defense“ unterbreiten. Dabei versteht man unter dem Konzept der „territorial defense“ eine Beschränkung militärischer Strukturen auf die (bloße) Fähigkeit der Verteidigung der Staatsgrenzen gegen eine Aggression von außen.⁵⁹ In Phase II werden jene „Pläne“ umgesetzt; sämtliche Waffentransfers bedürfen der Genehmigung durch die Agency. In Phase III ist die durch das zuständige UN-Gremium geschaffene „global security force“ voll einsatzfähig; sie kommt ggf. bedrohten Staaten zu Hilfe. Waffentransfers sowie nationale Rüstungsproduktion sind (grundsätzlich) untersagt; die für die „territorial Verteidigung“ erforderlichen Waffen können aus einem „international arms pool“ beschafft werden, der von der Agency verwaltet wird. Fürwahr ein ebenso ehrgeiziges wie „utopisches“ Projekt!

Um seine Realisierungschancen ein wenig zu erhöhen, scheint mir eine stärkere Einbindung in das bestehende UN- und Völkerrechtssystem angezeigt; so sollte die Agency zumindest unter dem „UN-Dach“ errichtet werden. Für günstig hielte ich auch, wenn den NGOs ausdrücklich ein Platz in der Konvention und deren Umsetzungsverfahren eingeräumt würde. Vielleicht kann man ganz generell fordern, daß das große Engagement von NGOs bei der Vorbereitung internationaler Instrumente - hier auf dem Gebiet der Abrüstung - mit einer dementsprechenden Position im jeweiligen Kontrollmechanismus „honoriert“ wird. Auch in dieser Richtung gibt es noch viel zu tun ...

- 52 Vgl. World Campaign for the Abolition of Nuclear Weapons, IALANA Newsletter, 8/1994, S. 8; in der Bundesrepublik Deutschland existiert ein Trägerkreis der Kampagne „Atomwaffen abschaffen!“ (der u.a. die deutschen Sektionen von IPPNW und IALANA umfaßt).
- 53 Vgl. etwa BASIC Papers, No. 6/1995, A Nuclear Weapons Convention.
- 54 Disarmament Times, a.a.O. (Fn. 51), S. 4.
- 55 Vgl. BASIC, a.a.O. (Fn. 53), S. 2 f.
- 56 Vgl. ebd., S. 5 ff.
- 57 Vgl. diesen Zusammenhang auch im Papier des Präsidenten der NPT-Konferenz, NPT/CONF. 1995/L. 5, para. 4 (c).
- 58 Vgl. Mohr, a.a.O. (Fn. 10), S. 125.
- 59 Vgl. hierzu und zum folgenden IALANA, Draft Convention on the Monitoring and Reduction of Arms Production, Stockpiling and Transfers: A Regime for Comprehensive Arms Restraint. Background and Executive Summary, December 1994.

A Current Case: French Nuclear Tests and International Law

Sophie Toutain*

I. Factual background

On the 13th of June 1995¹, the newly elected President of the French Republic, *Jacques Chirac* announced the resumption of nuclear tests which take place from September 1995 until May 1996 and include 8 explosions². These tests are underground ones, as it has been the case since 1974 when the atmospheric tests were definitely abandoned. They take place in French Polynesia, more precisely in the atoll of Mururoa. The whole area is composed of islands and atolls grouped under the name of Tuamotu archipelago, which is a French overseas territory - territoire d'outre-mer, TOM - and thus under French jurisdiction. Since 1974, 130 underground nuclear explosions have taken place in the atoll of Mururoa³ despite the complains of several States of this region⁴. The French government has always justified those tests with national defence interests⁵ and stated that they were not dangerous („ökologisch völlig ungefährliche Tests“)⁶ for the environment.

According to this approach some observers are totally opposed to a tests ban⁷. Besides, several arguments - which we will deal with later on - can be found in favour of continuing with nuclear tests such as:

- the fact that even if it has been redirected against Southern unstable countries, the global security is still based on nuclear deterrence⁸;
- France (among other nuclear powers) lags behind in respect of simulation technology, where the US are the most advanced country⁹;
- a general test ban will not prevent proliferation of nuclear weapons as tests are not necessary to develop basic nuclear weaponry;
- nuclear tests made by France are closely linked to the idea of a European common security and an independent capacity of defence¹⁰.

Nevertheless, there are also numerous arguments (which will be dealt with below) to call for a nuclear test ban. We can quote in particular:

- the end of the Cold War, the already existing moratoriums¹¹ and the threat to jeopardize the general movement of disarmament¹²;
- the protection of both the environment and mankind¹³;
- the uncertain or at least not unanimously accepted scientific knowledge concerning the effects of nuclear tests¹⁴;
- the territorial question, in other words, the fact that France has to do its nuclear tests on an overseas part of its territory, in a region where it faces a very strong opposition from the neighbouring countries;

- the economic consequences of resuming the tests, which spoil the efforts to normalize French relations with the South

* Sophie Toutain is holder of a Master in European and International Law of the University of Paris II and postgraduate in International Relations and Political Science (Main Elective: Humanitarian Studies) of the University of Louvain-La-Neuve, Belgium. This article is up-to-date until 31 August 1995.

- 1 Letter dated 29 June 1995 from the head of the Australian delegation to the Conference on Disarmament transmitting the text of a statement by the Australian Prime Minister concerning the resumption of nuclear testing by France.
- 2 Conference on disarmament, Final record of the 708th plenary meeting, CD/PV/708, 15 June 1995, Statement of the representative of France.
- 3 Süddeutsche Zeitung (SZ), 13 July 1995, p. 36.
- 4 CIJ 1974, arrêt du 20 décembre, Australie c. France et Nouvelle Zélande c. France.
- 5 Verbal note from the permanent delegation of France to the Conference on Disarmament transmitting the text of the statement by Ambassador G. Errera in the ad hoc Committee on a nuclear test ban: „It is clear that the nuclear powers still retain a fundamental responsibility, that of ensuring the safety and reliability of their weapons (which) represent for France a supreme interest“, in: CD/1330, 29 June 1995; A. Juppé, French Prime Minister, before the French Parliament on the 23 May 1995: „Our duty is to ensure the credibility and effectiveness of our deterrence in all circumstances“, in: CD/PV/708.
- 6 J. Chirac, see: SZ, 13 July 1995.
- 7 F. Gere, in: Libération, 25 June 1993: „les essais nucléaires servent la stabilité“; J.Y. Lhormeau, in: Libération, 7 October 1993: tests are „inévitables“; G. Errera: „l'arrêt des essais nucléaires pourrait créer un monde plus instable et plus dangereux“, in: CD/PV/708, 15 June 1995; J. Baume, in: Le Figaro, 21 April 1992: „la suspension des essais nucléaires: (était) une décision choquante et dangereuse“; O. Deboudy, in: Le Figaro, 3 November 1993, qualified Mitterrand's decision of a moratorium as „erreur politique et absurdité militaire“.
- 8 See J.C. Ruffin, L'empire et les nouveaux barbares, rupture Nord-Sud, Paris 1991.
- 9 J.F. Guilhaudis, Essais nucléaires: Suspension? Terminaison? Interdiction?, in: Revue Générale de Droit International Public (RGDIP) 98/1994, p. 159: „La cessation des essais (...) est même susceptible de représenter un atout maître en consolidant l'écart qui les (US) sépare des autres puissances nucléaires (...), le moratoire en réalité serait une charge légère“; see also Statement of G. Errera, representative of France, in the 708th plenary meeting of the Conference on disarmament, in: CD/PV/708, 15 June 1995: France „intends neither to design new types of weapons. (...) nor to develop miniature weapons“.
- 10 See A. Juppé, Prime Minister of France, in: SZ, 2/3 September 1995.
- 11 French moratorium decided by the President of the Republic, F. Mitterrand, in April 1992.
- 12 „It is inconceivable that anyone should wish to continue the arms race now, when the nuclear arsenals already in existence are estimated to be equivalent to one million times the yield of the Hiroshima atomic bomb, energy enough to wipe out the world's population forty times over“, Conference on Disarmament, verbal note dated 26 June 1995 from the permanent mission of Mexico, in: CD/1332, 30 June 1995.
- 13 „These nuclear tests may have irreparable consequences for the environment and harmful effects on human health“. Declaration by the council of the agency for the prohibition of nuclear weapons in Latin America and the Caribbean concerning France's resumption of nuclear testing in the South-Pacific, addressed to the Conference on Disarmament, in: CD/1334, 16 June 1995.
- 14 See supra note 3.

Pacific countries and represents a serious setback of the French position in this region¹⁵;

- the French decision is also considered as contrary to its commitment to „utmost restraint“ (and its responsibility not to endanger the process in the sense of a comprehensive test ban treaty) made during the Non-Proliferation Treaty Conference in May 1995.

II. The international legal issues raised

The resumption of nuclear tests in the ground of the Mururoa lagoon raises two legal questions.

- Has France the right to carry out those tests, in other words, could this nuclear programme violate any binding international legal instrument?

- Which are its obligations towards other States when carrying out those tests?

In order to answer these two questions, we will study various international instruments available. We will then have a look at specific treaties concerning nuclear problems and law of sea questions, then we will study general international and regional instruments such as the UN Charter or the European Treaties. The unilateral declaration of bans in the different moratoriums will also be covered; we will accomplish the legal examination of these questions by looking at international customary law through the study of several law cases heard by the International Court of Justice.

III. Legal analysis

I. Treaty Law

There are numerous texts in the field of nuclear weapons and related questions more generally. Most of them derive from the will of both superpowers to refrain from continuing the arms race (like SALT and START treaties) or from the peace movements in several sub-continent or regions of the world¹⁶ whose aim was to prevent the existence of nuclear weapons on their territory; the States thus created „nuclear free zones“. In studying which are the international instruments which could prevent France to carry out the nuclear tests planned from September 1995 until May 1996, we will have to examine these treaties and ask two questions: does the treaty in question cover the issues concerned (underground tests in the Pacific area) and did France ratify it?

a) The „Rarotonga Treaty“

Following the chronological study of texts relating to nuclear weapons testing, we will only mention the 1980 „Convention on the physical protection of nuclear material“¹⁷, as it does not contain any provision on tests, and continue this investigation by having a look at the most

important treaty on this field as far as French Polynesia is concerned: the 1985 „Treaty on South Pacific nuclear free zone“¹⁸. This text has been approved by the Forum of this region on the 6th of August 1985. The Forum consists of Australia, New Zealand and insular States of the region. These States took the commitment to prevent any nuclear tests in their territory and not to emit any nuclear material in this zone. Three Protocols exist since 1986 which are open to Security Council Members for ratification, especially France¹⁹ which is present in the region through Polynesian area²⁰. These texts could be used *rationae materiae* and with regard to the geographical situation of French Polynesia. France, however, did not ratify them, hence they are not applicable.

b) The European legislation

The Treaties of Rome of 1957 include a second instrument relating to the atomic questions, the so-called EURATOM Treaty. On 21st of June, 1957, the French Secretary of State *M. Faure*, stated that this Treaty was also applicable to military nuclear tests²¹. The present government rejects this interpretation. The territorial question represents another argument against the applicability of the EURATOM Treaty. It is argued that this text is not applicable to regions under the jurisdiction of a European State but situated outside of Europe, like French Polynesia. Nevertheless, art. 198²² rebuts this opinion and lays down the principle of its applicability.

Besides these arguments in favour of the actual application of the European provisions there is an obligation for France to inform the European Commission when it plans

15 See statement by the representative of New Zealand on the 708th meeting of the Conference on Disarmament, in: CD/PV/708, 15 June 1995; see also the statement of the Australian Prime Minister concerning the resumption of nuclear testing by France on the 23 June 1995, addressed to the Conference on Disarmament, CD/1333, 30 June 1995: Both New Zealand and Australia have only suspended their co-operation with France in the defence field and have not yet decided „to embark upon any trade or other direct economic restrictions“; see also the Declaration of the New Zealand representative in the 708th plenary meeting of the Conference on disarmament, CD/PV/708, 15 June 1995 during the 25th Forum du Pacifique Sud, in: RGDIIP 98/1994, p. 974: „la France (...) contribue financièrement au développement de la région à hauteur de 42 millions de dollars“.

16 For instance, the „group of 21“ mostly consisting of non-aligned or neutral countries which stated in 1995 at the conference on disarmament that „no tests should be allowed for any reason or justification including the so-called safety and reliability of the nuclear weapons“, in: CD/1329/NTB/WP.248.

17 Arms control and disarmament agreements. Texts and histories of the negotiations, by the US arms control and disarmament agency, issue of 1990.

18 *Ibid.*

19 Forum du Pacifique Sud, 25^e Forum annuel, 31st of July/2nd of August 1994, in: RGDIIP 98/1994, p. 974: „Si la France décidait d'arrêter définitivement ses essais nucléaires, cela améliorerait de manière significative ses relations avec la région“.

20 Art. 3 of Protocols I and III and art. 4 of Protocol II: „Dieses Protokoll liegt für die französische Republik auf“.

21 See SZ, 29/30 July 1995.

22 „(...) finden die Vorschriften dieses Vertrags auf die europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedsstaaten sowie auf die ihnen unterstehenden außereuropäischen Hoheitsgebiete Anwendung“.

to carry out „especially dangerous tests“ (art. 34 para. 12³). Besides, the second paragraph of art. 34 states that, if the effects of such tests spread to the territory of other States, then the authorisation by the Commission is compulsory²⁴. Once again, the reasoning of France consists of saying that these tests are not dangerous, and that there is no evidence yet that the effects go beyond French territorial waters²⁵. The provisions of art. 34 would then hardly be applicable.

In any case, according to observers, the Commission itself does not seem to be willing to take any action against France and the EURATOM Treaty does not lay down any sanction in case of a violation of its provisions.

c) The Moscow Agreement of 1963

The first instrument to come to being was the „Treaty banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water“ signed in Moscow in 1963 (5th of August)²⁶. This text is the first instrument on nuclear tests. Most of the nuclear powers used to test their weapons in the atmosphere during the first decades following the Second World War, although radiation was thus emitted all over the territory without any way to control it. The 1963 Treaty was therefore a major progress in the field of protection against harmful effects of nuclear testing.

Two of its provisions could be interesting as far as French tests are concerned. Art. 1 para. 1a states that the prohibition also included tests in the high sea. The atomic site in French Polynesia, however, is not situated in the high sea but in the ground of the Mururoa lagoon²⁷. This article is therefore inapplicable. The second provision deals with radioactive debris and is explicitly mentioned in art. 1 para. 1b. The Parties undertake „not to carry out any nuclear weapon test explosion (...) in any other environment if such explosion causes radioactive debris to be present outside the territorial limits of the State under whose jurisdiction or control such explosion is conducted“. Therefore, if it can be proved that such radiation or debris are polluting territories outside of the jurisdiction of the States which carry out the tests, then this State can be internationally reliable for the damage caused by these explosions. That was the main argument of both New Zealand and Australia when complaining in front of the ICJ against French tests in 1973²⁸.

As far as France is concerned today, there are two major obstacles for applying this treaty. The first one is that no evidence exists of a transboundary pollution resulting from underground tests, but even if this point could be proved, France would not be reliable for the damage on the basis of the 1963 treaty which has never been ratified (even if France stopped „de facto“ atmospheric tests in 1974, after a declaration made by the President of the Republic in the course of the case of France against New Zealand and Australia)²⁹. The ICJ recognized the value of such a declaration by saying it represented a commitment made by France toward the international community. Nevertheless,

the text of 1963 should be excluded as an argument against French tests.

d) The „Tlateloco Treaty“

Chronologically, the next international instrument to come to existence was the 1967 „Treaty for the prohibition of Nuclear Weapons in Latin America“ also called „Tlateloco Treaty“³⁰ and its two Protocols. Recalling in art. 1 the „incalculable destructive power of nuclear weapons“, this text lays down the principle of exclusive peaceful use of nuclear material in this region. In other words, there will be neither testing of nuclear weapons, nor possession of any of these weapons by Latin American countries. It thus created the first nuclear-free zone³¹.

As far as French Polynesia is concerned, this text is obviously not applicable, as the geographical area covered by the Treaty does not include the Tuamotu archipelago. Thus, if this treaty or at least its protocols are binding instruments for France, no commitment can be found in their wording concerning the present series of tests.

e) Non-Proliferation Treaty

As already mentioned, the 1968 „Treaty on non-proliferation“ does not contain any provision which could be useful with regard to the present issue.³² France only ratified this text in 1992 although it respected it „de facto“ since 1968.

f) Treaty „on the sea-bed“

In 1971 a new nuclear-free zone was introduced, namely the sea-bed with the „Treaty on the prohibition of the emplacement of nuclear weapons and other weapons of mass destruction on the sea-bed and the ocean floor and on the subsoil thereof“³³. Art. 1 of this treaty includes in the ban „any other facilities specifically designed for (...) testing (...) such weapons“. These provisions are nevertheless not applicable to the territorial sea of the State (12 sea-miles).

23 „Jeder Mitgliedstaat (...) hat hierzu vorher die Stellungnahme der Kommission einzuholen“.

24 „Besteht die Möglichkeit, daß sich die Auswirkungen der Versuche auf die Hoheitsgebiete anderer Mitgliedstaaten erstrecken, so ist die Zustimmung der Kommission erforderlich“.

25 See SZ, 29/30 July 1995: „Und in nur tausend Kilometer Entfernung, beginnt das Südsee-Territorium Großbritanniens“.

26 See, for instance, supra note 17.

27 See supra note 3.

28 See supra note 4.

29 Ibid.

30 See supra note 17.

31 This initiative was followed by others, for instance in the South-Pacific where a Forum has been instituted to facilitate talks between the States of this region.

32 729 UNTS 161.

33 Supra note 17.

Once again, the underground tests are outside the geographical scope mentioned above³⁴.

g) Bilateral treaties

A word should be said, however, with regard to bilateral treaties signed by the US and USSR in 1974 and 1976 concerning the limitation of underground tests to 150 kilotons („Threshold Test Ban Treaty“, TTBT of the 3rd of July 1974³⁵) and the underground explosions for peaceful purposes („Peaceful Nuclear Explosions Treaty“, PNET of the 28th of May 1976³⁶). The interesting point of these treaties, and especially the first of them, is to represent one more step in the sense of a total ban of any kind of nuclear test for all times, which is the aim of a majority of States³⁷ in the World and which principle has been agreed upon by most of the nuclear powers including France³⁸. In June 1995 President Chirac took the commitment to sign the future „Comprehensive Test Ban“ debated at the moment, especially in the Conference on Disarmament in Geneva and which should be accomplished in late 1996. Finally, as mentioned before, in May 1995 the „Review and Extension Conference of the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons“ was held where France and other nuclear powers expressed their will to exercise „utmost restraint“³⁹ with regard to nuclear tests.

On this basis, France could be bound by its declaration according to the result of the ICJ judgement of 1974 on the case of French nuclear tests⁴⁰.

We can thus conclude the examination of the legal instruments provided by treaty law by stating that France could not be held responsible for violating its international commitments as it never puts itself in the position of being bound by a treaty prohibiting or even limiting nuclear tests in the region considered here.

2. Customary law and international law cases

The present Mururoa tests case raises the question of the use of its territory by a State and its obligations with regard to the activities it undertakes on its soil. The sovereignty of a State upon its territory is one of the general principles of international law („die überseeischen Hoheitsgebiete, zu denen das Mururoa-Atoll gehört“⁴¹), but we can also recall the principles of „utilisation non dommageable du territoire“ and „droit de voisinage“⁴². The study of several cases will show that the principles have been constantly recognized and recalled by the ICJ and its predecessor. The reasoning which should be followed is that, when testing nuclear weapons on its territory, France is bound by an international customary obligation not to cause damage outside its own or other States' territory.

a) The 1974 case and the question of the moratoriums

We already mentioned the 1974 case before the ICJ on French nuclear tests, where the Court did not make any

decision on the question of the compatibility of these tests with international law, as it was claimed by Australia and New Zealand, but stated that a State could be bound by an unilateral declaration when it intended to take a international commitment in doing so⁴³. It referred to the 1974 French declaration to stop atmospheric tests⁴⁴.

This question of unilateral declarations invites some comments on the ongoing moratoriums promoted by four out of five nuclear powers at the end of 1993⁴⁵. It is interesting to note that these moratoriums are not the result of a multilateral agreement but derive from declarations made by nuclear States to stop their tests for a certain period of time. In October 1991, the USSR decided not to carry out any test for one year and extended this decision for another year in 1992 under the only condition that the other nuclear powers would also refrain from carrying out any test. In 1993, the moratorium was extended one more time, but the reason for it was different, i.e. the result of the evolution within the Soviet Union⁴⁶. In 1992, a French moratorium was announced⁴⁷, which was extended in July 1993 for fifteen months with the same condition Russia had laid down concerning the conduct of other nuclear powers. Until September 1992, the US, China and Great Britain proceeded

34 The same reasoning should be followed with regard to the law of the sea which does not contain any provision on underground nuclear tests in the soil of islands; see „Montego Bay Treaty“, 10 December 1982; see also J. Symonides, *The new law of the sea*, Warsaw 1988.

35 *Supra* note 17.

36 *Ibid.* Those texts have been ratified in 1990 by the US, which constantly complained since the signature about the unreliability of verification. But these problems have been overcome due to two protocols (one per treaty) signed in 1990 on detailed measures of verification; on the question of verification see *Guilhaudis, supra* note 9.

37 Statement of the Group of 21 on Test-Ban Treaty, 30 June 1995 in the Conference on Disarmament, in: CD/1329, CD/NTB/WP.248.

38 Final Report of the 708th meeting of the Conference on Disarmament, statement of Errera, representative of France, „France has undertaken to end its tests permanently by May 1996 and will thus be in a position to join before the end of 1996 in the conclusion of a Comprehensive Test-Ban Treaty in accordance with the objectives which the international community has set itself“, in: CD/PV/708, 15 June 1995.

39 See, for instance, the letter dated 30 June 1995 from the delegation of Sri Lanka in the Conference on Disarmament, in: CD/1331.

40 *Supra* note 4. The Court stated that „a legal obligation of a State can originate even from a unilateral act. If the State making a declaration intends to become bound according to its terms, that intention is to be ascertained by interpretation of the words used“. This reasoning could be used against France if a similar action was introduced in the ICJ by South Pacific countries. The representative of New Zealand in the Conference on Disarmament already argued in this sense: „There is no justification for a resumption of testing that can be consistent with the commitments notably to 'utmost restraint' that France made at the NPT Conference“. 708th Plenary meeting of the Conference on disarmament, CD/PV/708, 15 June 1995.

41 W. Münster, in: SZ, 29/30 July 1995.

42 „Good Neighbourliness“ laid down by the UN Charter, art. 74.

43 *Supra* note 4.

44 See S. SurJ. Combacau, *Droit International Public*, Paris 1993, p. 575.

45 On the question of the moratoriums see *Guilhaudis, supra* note 9.

46 As a matter of fact the nuclear site was situated in Kazakhstan, which closed it. The Russian Federation had then no more site for testing its weapons and had to develop new facilities.

47 See RGDIP 96/1992, p. 641 „Arraînement du navire Rainbow Warrior II dans la Zone de Mururoa le 27 mars 1992“.

with tests, then the US also decided to set up a moratorium which led to the British one, as both countries conducted their tests on the US territory. The US moratorium prevents Great Britain to carry out any test as this country has no nuclear site. China did not make any statement on a possible moratorium but did not make any test either until the beginning of 1993. Although the tests carried out in 1993 and 1994⁴⁸ have been strongly criticized by the other four nuclear powers, these events did not lead them to abandon their own moratoriums as China declared simultaneously to be favourable to the CTBT⁴⁹.

b) The Alabama case

On the specific issue of the responsibility of States for their activities several judgements or arbitration awards can be mentioned; first of all, an old decision made at the conclusion of an arbitration between the US and Great Britain in the 1872 case of the „Alabama“⁵⁰. It was held that Great Britain did not act with the „due diligence“ to prevent the damage caused to the US during their Civil War by both the construction and equipment of the „Alabama“ on behalf of the Confederation and the right to free movement of its ships in the territorial waters of Great Britain. This country was thus held responsible for the use made by another State of its territory.

c) The Trail Smelter case

A second arbitration award in this sense is the decision of 1941 on the Trail Smelter case⁵¹. This factory was situated in Canada, but toxic smokes crossed the border to the US and created pollution in this country. The sentence recalled that the sovereignty of States on their territory includes the free use of it, but also stated that „un Etat a le devoir de préserver à tout moment les autres Etats des agissements des individus placés sous sa juridiction“, all the more so a State should be reliable for the activities resulting from its own policy. The decision is more precise in stating that „un Etat ne peut faire usage de son territoire (then directly) ou en permettre l'usage (by individuals or private institutions) de manière telle que l'émanation de fumées cause des dommages au territoire d'un autre Etat etc.“

d) The Corfu channel case

In 1949, the newly created ICJ was seized on the basis of the Corfu channel case⁵², when British ships had been damaged by sea mines laid down in the area under Albanian jurisdiction. The Court stated first that a State has an „exclusive control within the limits of its territory“ and has the „obligation de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits des autres Etats“.

Following this reasoning, in our present case France has the obligation to act in a way which is not contrary to the right

of the South Pacific States to live without suffering from the damage potentially resulting from the nuclear tests⁵³. If we relate the aforementioned principles to art. 1 par. 1b and par. 2 of the 1963 Treaty on nuclear tests (which prohibits tests regardless of the environment of testing when there are nuclear debris spread outside the territorial limits of the State carrying out these experiments),⁵⁴ then we face the same problem of relating it to French nuclear tests in Polynesia.

Are there any debris created by those explosions? As already mentioned, there is very few data on this question⁵⁵. Most of the arguments used against atmospheric tests were related to the impossibility of controlling the radiation emitted to the atmosphere by the explosion. The same reasoning could be followed for radiation emitted into the sea after each underground test. It could be argued that they endanger the territory of other South Pacific States which should not suffer such a consequence on their territory against their will.

Following its speech on the harmless results of those tests⁵⁶ France declared to be willing to accept the presence of scientists on the site of the explosion: „Arrangements could be made for all the eminent scientists with knowledges in the field who so wished to come and see on the spot that there are no consequences for the environment in these tests“⁵⁷. If these arrangements are effectively made, some new findings could be drawn from the observations carried out at this occasion. The result will be presented after the last series of tests and will thus be unable to prevent them from the start, as many countries of the region demand.

48 See RGDIP 98/1994, pp. 137 and 722.

49 See RGDIP 98/1994, p. 961. The new Comprehensive Test Ban Treaty planned to come into existence in the fall 1996 will be a global moratorium by all nuclear powers for all times and is eagerly awaited by non-nuclear powers; see the Statement by the Group of 21 already mentioned.

50 Sentence arbitrale du 14 septembre 1872, Recueil des arbitrages internationaux, II, La Pradelle/Politis, p. 889.

51 Sentence arbitrale du 11 mars 1941, Recueil des sentences arbitrales, ONU, III, p. 1938.

52 Arrêt du 9 Avril 1949, CIJ, recueil 1949, p. 4.

53 It is interesting to quote the reasoning of the Court concerning the ways to prove such a violation by neighbour States. „L'Etat victime d'une violation du droit international se trouve souvent dans l'impossibilité de faire la preuve directe des faits d'où découlerait la responsabilité. Il doit être permis de recourir plus largement aux présomptions de fait, aux indices ou preuves circonstancielles“. The burden of proof is thus alleviated for the State invoking a violation.

54 See Part I and supra note 17.

55 Scientific analyses of the Mururoa atoll have detected that it „sackte bei jedem Atomtest um einen Fingerbreit tiefer ins Meer“ and claim that „die Radioaktivität ist dort ungefähr so hoch wie die Strahlenmenge, die in den ersten Stunden nach der Havarie des ukrainischen Unglücksreaktors frei wurde“. They state that the tests caused „ein kleines Tschernobyl unter der Meeresoberfläche“. On all these comments see supra note 3.

56 Tests „will be carried out in the most stringent conditions of safety and environmental protection“, G. Errera, Rep. of France at the Conference on Disarmament, 709th plenary meeting, CD/PV/709.

57 G. Errera, 708th plenary meeting of the Conference on Disarmament, CD/PV/708.

IV. Conclusion

The analysis of the different international instruments leads to the conclusion that none of the binding instruments, namely multilateral treaties, is applicable as such for several reasons: either they have not been ratified by France, or the actual case is out of their scope of application (*rationae materiae*), or with regard to the geographical situation of the French atoll (geographical scope). As far as customary law is concerned, the main obstacle to its application is the fact that at the moment there is no commonly acknowledged evidence of any transboundary pollution or damage to the environment which could be the basis for a claim against France (although many scientists, as we have already mentioned, claim that there is evidence). If there was any proof of these allegations, customary law could be used to establish the responsibility of this country. In other words, except for the violation of the obligations under European legislation with regard to informing the Commission⁵⁸ of its intention to carry out a new series of tests, France could not be held responsible for resuming its nuclear tests. It is doubtful whether the presence

of scientists on the site at the time of the explosion will emerge new information. Even if that was the case, it would come at a time when all nuclear powers will probably be bound by the new CTBT and will then not carry out any more tests.

Hence international instruments do not provide any means to prevent these tests, and there is little chance that the sanctions already decided by different countries (mostly of the South Pacific region) would have any „detering effect“ on France. The weak reactions of the other nuclear powers (which only expressed their regrets⁵⁹) to this decision seem to indicate that they consider the resumption of tests by France as unavoidable and accept its justification. It is thus very unlikely that a sufficient political pressure will occur to force the French government to step back.

58 See part III.

59 See 708th plenary meeting of the CD. Statement of the US representative: „The US also regrets that France intends to resume nuclear testing.(...) We will continue to work with France (...) to ensure that a treaty (CTBT) is ready for signature as early as possible“. CD/PV/708.

Der Fall Rainbow Warrior

Sebastian Seidel*

I. Die Ereignisse der Jahre 1985 und 1986

Am 10. Juli 1985 wurde im Hafen von Auckland/Neuseeland das unter britischer Flagge fahrende Schiff Rainbow Warrior der Umweltschutzorganisation Greenpeace durch einen Sprengstoffanschlag versenkt. Das Schiff war zu einer Fahrt in das französische Atomwaffentestgebiet im Muroroa-Atoll unterwegs gewesen. Bei dem Anschlag wurde der auf dem Schiff befindliche Greenpeace-Fotograf *Fernando Pereira* getötet.

Am 12. Juli 1985 verhaftete die neuseeländische Polizei zwei Personen mit gefälschten Schweizer Pässen, die später als *Alain Mafart* und *Dominique Prieur*, Agenten des französischen Geheimdienstes „Direction générale de la Sécurité Extérieure“ (DGSE), enttarnt wurden. Die beiden Franzosen hatten mit einer Jacht im Hafen von Auckland gelegen und kurz vor der Explosion auf der Rainbow Warrior den Hafen verlassen. Sie wurden vor ein neuseeländisches Gericht gestellt und dort im Strafverfahren zu zehn Jahren Freiheitsstrafe wegen Totschlags und vorsätzlicher Sachbeschädigung verurteilt. Neuseeland verlangte ferner die Auslieferung weiterer, am Anschlag beteiligter Agenten, die entkommen waren. Jedoch wurde dieses Auslieferungsbegehren von Frankreich mit Hinweis auf die französische Verfassung verneint, wonach eine Auslieferung französischer Staatsbürger unmöglich sei.¹

In Mitteilungen vom 6. und 22. September 1985 gab die französische Regierung zu, daß es sich bei den beiden Ver-

hafteten um Agenten des französischen Geheimdienstes handelte, die auf Befehl gehandelt hätten. Daher sollten sie von Strafen ausgenommen und nach Frankreich ausgeliefert werden. Inzwischen hatte Neuseeland der französischen Regierung mitgeteilt, daß es rechtliche Schritte unternehmen werde, um vom französischen Staat Wiedergutmachung zu verlangen. Ferner untersagte der neuseeländische Premierminister *David Lange* die Auslieferung der Agenten mit dem Hinweis, das eingeleitete Verfahren solle nicht durch politische Einflußnahme behindert werden. Ein unternehmerischer Versuch Neuseelands am 24. September 1988, die Affäre vor die UN-Generalversammlung zu bringen, scheiterte aus politischen Gründen.

Im Frühjahr 1986 begann Frankreich, den Import von neuseeländischen Produkten zu behindern und drohte mit weiteren Handelshemmnissen. Im Juni 1986 zeigte *David Lange* an, daß Neuseeland an der Beilegung des Streits interessiert sei. Aus Anlaß einer Europareise *Langes* und eines Besuchs der Niederlande erörterte der damalige Präsident des Europarats und holländische Regierungschef, *Ruud Lubbers*, mit den Parteien die Möglichkeiten einer unabhängigen Streitschlichtung. Als Resultat dessen wandten sich die Parteien am 19. Juni 1986 offiziell in zwei Memoranda an den UN-Generalsekretär *Peres de Cuellar* und baten um eine Entscheidung in dieser Sache. In der am 6. Juli 1986 vorgelegten Entscheidung *de Cuellar*s wurde Frankreich aufgefordert,

* Sebastian Seidel ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Soweit zu den Fakten: AdG 1985, 29116 ff.

sich offiziell bei Neuseeland zu entschuldigen und Reparationszahlungen in Höhe von 7 Mio. US-Dollar zu leisten.²

Mit der Familie des Fotografen *Pereira* hatte Frankreich bereits im November 1985 eine Einigung dahingehend erzielt, daß sich Frankreich formal entschuldigte und an die Familie eine Entschädigung in Höhe von 2,3 Mio. Francs geleistet wurde. Frankreich und die Greenpeace-Organisation einigten sich am 2. Oktober 1987 in Genf auf die Annahme eines Schiedsspruchs, wonach Frankreich 7,089 Mio. US-Dollar als Schadensersatz für den Verlust des Schiffes *Rainbow Warrior* an Greenpeace zu zahlen hatte.³

II. Greenpeace, Atomwaffentests und Völkerrecht

Die Fahrt der *Rainbow Warrior* in den Südpazifik sollte dazu dienen, durch Einfahrt in französische Gewässer auf die von Frankreich angekündigten Atomwaffentests aufmerksam zu machen und diese ggf. zu verhindern. Es handelte sich um eine Maßnahme, mit der die Umweltschutzorganisation Greenpeace auf die Belastung von Mensch und Umwelt durch freigesetzte radioaktive Strahlung im Südpazifik aufmerksam machen wollte: Der Weltöffentlichkeit sollte der Unsinn solcher Maßnahmen im Rahmen der Verteidigung Frankreichs dargestellt werden. Daß dieser Zweck durch den Anschlag des französischen Geheimdienstes auf die *Rainbow Warrior* vereitelt wurde, hat möglicherweise dazu geführt, daß gerade dadurch die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die von Frankreich angekündigten Tests gerichtet wurde.

Der Fall *Rainbow Warrior* ist - vom völkerrechtlichen Standpunkt aus - unter zwei Aspekten beachtenswert: Dies sind die Frage der schiedsgerichtlichen Entscheidung einer Streitigkeit durch den UN-Generalsekretär sowie der Aspekt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Frankreichs. Diesen beiden Fragen soll im folgenden näher nachgegangen werden. Anschließend wird anhand des Schiedsspruchs des Generalsekretärs auf die Frage der Behandlung der beiden DGSE-Agenten *Mafart* und *Prieur* eingegangen.

III. Schiedsgerichtliche Entscheidung durch den UN-Generalsekretär

Nach Artikel 33 der UN-Charta sind die Parteien einer Streitigkeit dazu aufgefordert, sich um die friedliche Beilegung dieser Streitigkeit zu bemühen. Dies kann nach dem Wortlaut u.a. durch „Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung (...)“ geschehen.

Neuseeland hatte in zwei Erklärungen vom 30. August und 6. September 1985 angekündigt, daß es nach allen erdenklichen Mitteln suchen werde, um Wiedergutmachung für die Verletzung seiner Rechte und deren Folgen nach internationalem Recht oder den Konventionen der Vereinten Nationen zu erlangen. In der Regel wird in solchen Fällen

dann von Staaten versucht, den Internationalen Gerichtshof anzurufen und diesen um eine Entscheidung der Streitigkeit zu bitten.

Hier allerdings wandte sich Neuseeland nicht mit einer Vorlage an den IGH, da einer solchen Vorlage Hindernisse im Weg gestanden hätten. Das erste Hindernis auf dem Weg zum IGH bestand darin, daß die für eine IGH-Entscheidung obligatorische Unterwerfungserklärung, die Frankreich 1973 im Zusammenhang mit der Klage von Neuseeland und Australien gegen die französischen Atomwaffentests abgegeben hatte, seitdem nicht erneuert oder ersetzt worden war. Vielmehr hatte Frankreich diese Erklärung 1974 zurückgezogen. Damit war die Zuständigkeit des IGH zu einer Entscheidung über einen Streit im Bereich der Atomwaffentests nicht gegeben, denn die nach Artikel 36 StIGH erforderliche Unterwerfungserklärung der Streitparteien unter die Rechtsprechung des IGH, die dessen Zuständigkeit begründet hätte, fehlte somit auf der Seite Frankreichs.⁴ Ferner hatte Frankreich schon 1973 im Rahmen der Klage die Zuständigkeit des IGH bestritten, da es in seiner Unterwerfungserklärung „*alle Fragen über Aktivitäten im Zusammenhang mit der nationalen Verteidigung*“ von der Zuständigkeit des IGH ausgenommen hatte.⁵ Die Klage Australiens und Neuseelands aus dem Jahre 1973 war aber - neben der Unterwerfungserklärung Frankreichs - auf die Generalakte von 1928 gestützt. Dabei handelte es sich um einen Vertrag zur friedlichen Streitverteilung, dessen Fortgeltung nach dem Zweiten Weltkrieg von Frankreich bestritten worden war. Um hier alle Interpretationsfragen auszüräumen, hatte Frankreich 1974 nicht nur seine Unterwerfungserklärung widerrufen, sondern auch die Generalakte gekündigt.⁶ Folglich wäre die Anrufung des IGH wenig erfolgversprechend gewesen.

Daher wurde - auf Anregung von *Ruud Lubbers* - eine andere Möglichkeit der Streitbeilegung durch ein unabhängiges Schiedsgericht gesucht. Eine solche unabhängige Streitbeilegung stellt die Unterwerfung unter den Schiedsspruch eines *ad hoc* gebildeten Tribunals dar; dieses kann auch aus einer Einzelperson bestehen.⁷ Die Zuständigkeit des UN-Generalsekretärs zu einer solchen schiedsrichterlichen Entscheidung läßt sich implizit aus den Artikeln 33, 97 und 99 der UN-Charta ableiten.⁸ Folglich war den Parteien auch die Möglichkeit gegeben, den UN-Generalsekretär als Einzelperson um eine Entscheidung zu bitten. Der General-

2 Vgl. *Michael Pugh*, Legal Aspects of the Rainbow Warrior Affair, International and Comparative Law Quarterly (ICLQ) 1987 (Vol. 36), 635 ff.

3 Zum weiteren Verlauf der *Rainbow Warrior*-Affäre und deren völkerrechtlicher Bewertung siehe: *J. Scott Davidson*, The Rainbow Warrior Arbitration Concerning the Treatment of the French Agents *Mafart* and *Prieur*, ICLQ 1991 (Vol. 40), 446 ff.; *Roger Pinto*, L'affaire du Rainbow Warrior - A propos de la Sentence Arbitrale du 30 Avril 1990, Journal de Droit International (JDI), 1990, 841 ff.

4 *Ulrich Fastenrath*, Kann Neuseeland vor dem IGH klagen? - Atomwaffenversuche auf dem Murooa-Atoll, F.A.Z. vom 20. Juli 1987.

5 Vgl. Nuclear Tests (1974), I.C.J. Pleadings, Vol. II, 347.

6 *Ulrich Fastenrath*, a.a.O. (Fn. 4).

7 *Horst Fischer*, in: *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 60 Rn. 33.

8 *Gilbert Apollis*, Le Règlement de l'affaire du „Rainbow Warrior“, Revue Générale de Droit International Public (RGDIP) 1987 (T. 91), 9 ff., 15.

sekretär ist nach der Satzung genauso zur Neutralität gegenüber Konfliktparteien verpflichtet, wie ein Gericht. Er verfügt kraft seines Amtes über Autorität zur Anerkennung einer durch ihn gefällten Entscheidung. Weiterhin hat die Entscheidung des Generalsekretärs einen anderen Charakter als eine Entscheidung seitens des IGH. Sie erweckt nicht den Anschein einer internationalen schweren Krise, die den Weltfrieden gefährdet und innerhalb derer die UNO gewöhnlich tätig wird.⁹ Ferner erhofften sich die Parteien gerade durch einen außergerichtlichen Schiedsspruch eine in hohem Maße praktikable Entscheidung ohne juristische Spitzfindigkeiten.¹⁰ Daher legten beide Seiten am 19. Juni zwei separate Stellungnahmen (Memoranda) vor, anhand derer sie *Perez de Cuellar* um eine Entscheidung sämtlicher, aus der Rainbow-Warrior-Affäre erwachsenen Streitigkeiten baten. Ferner verpflichteten sie sich zur Annahme der Entscheidung.

Der Generalsekretär hatte in seiner am 6. Juli vorgelegten Entscheidung indes eine Einschränkung dieser Bitte vorgenommen: Die Entscheidung *Perez de Cuellar* sollte sich nur auf die Fragen der völkerrechtlichen Streitigkeit zwischen Frankreich und Neuseeland erstrecken. Frankreich hatte - wie es in seinem Memorandum mitteilte - der Familie des getöteten Fotografen *Pereira* eine Entschädigung zukommen lassen.¹¹ Mit Greenpeace war inzwischen eine Übereinkunft ausgehandelt worden, daß die Frage der Entschädigung für die Versenkung der Rainbow Warrior vor einem separaten Tribunal entschieden werden sollte, das 1986 seine Arbeit aufnahm.¹² Mithin waren diese Fragen zum Zeitpunkt der Anrufung de *Cuellar* bereits „auf dem Wege zu einer Entscheidung“, womit der Generalsekretär einzig zur Beilegung des aus der Affäre erwachsenen Streits zwischen Frankreich und Neuseeland beizutragen brauchte.¹³

IV. Staatenverantwortlichkeit Frankreichs für die Versenkung der Rainbow Warrior

Der Streit der beiden Staaten drehte sich um die Frage der Verantwortlichkeit Frankreichs für die Versenkung der Rainbow Warrior. Die Verantwortlichkeit eines Völkerrechtssubjekts ist dann gegeben, wenn ihm zum einen das tatsächliche Geschehen zurechenbar und ihm ferner eine Pflichtverletzung vorwerfbar ist.

Frankreich hatte mit der Erklärung „*Ce sont des agents de la DGSE qui ont coulé ce bateau. Ils ont agi sur ordre.*“¹⁴ - wenn auch zunächst nur indirekt - seine Verantwortlichkeit für den Anschlag der DGSE-Agenten eingestanden. Die Handlungen der Agenten waren also als Handlungen staatlicher Organe betrachtet worden, die diese im Rahmen der effektiven Herrschaftsordnung des französischen Staates innerhalb der ihnen übertragenen Kompetenzen gesetzt hatten. Da solche Handlungen innerhalb der Zuständigkeiten eines Organs stets dem Völkerrechtssubjekt zuzurechnen sind, unter dessen Hoheitsgewalt das handelnde Organ steht,¹⁵ war Frankreich somit das Handeln seiner Agenten innerhalb ihrer Kompetenz zuzurechnen.

Voraussetzung für die Begründung völkerrechtlicher Verantwortlichkeit ist weiterhin das Vorliegen eines völkerrechtlichen Delikts,¹⁶ also eines Verstoßes gegen eine für das Völkerrechtssubjekt in Kraft befindliche und ihm obliegende völkerrechtliche Pflicht.¹⁷ Frankreich hatte bei der Versenkung der Rainbow Warrior gegen die ihm obliegende Pflicht verstoßen, die Souveränität Neuseeland zu achten.

Die von den französischen Agenten herbeigeführte Sprengstoffexplosion, die zur Versenkung der Rainbow Warrior führte, hatte im Hafen von Auckland, also im Bereich neuseeländischer Territorialherrschaft stattgefunden. Darin war insofern eine Pflichtverletzung in Form der Verletzung neuseeländischer Staatssouveränität zu sehen, da die DGSE-Agenten auf fremdem Hoheitsgebiet Handlungen setzten, die nur dem Hoheitsträger zustehen. Sie verstießen damit gegen das Prinzip der Achtung territorialer Integrität, welches alle Staatshandlungen im Ausland verbietet, durch die in die Gebietshoheit des Territorialstaates, also letztlich dessen (innere) Souveränität, ohne seine Einwilligung eingegriffen wird,¹⁸ denn die Souveränität dieses Staates umfaßt die ausschließliche Zuständigkeit zum Erlaß von Hoheitsakten auf seinem Territorium (Gebietshoheit).¹⁹ Zum Bereich dieser Handlungen gehören z.B. das Eindringen von staatlichen Flugzeugen oder Schiffen in fremde Hoheitsräume mit oder ohne Spionageauftrag,²⁰ was hier der Fall war. Die Vornahme und Vollstreckung eines solchen Hoheitsakts auf seinem Territorium brauchte Neuseeland nicht zu dulden,²¹ sie stellten einen Eingriff in seine territoriale Integrität dar, gleichgültig ob die Gebietshoheit zu Wasser, zu Lande oder in der Luft verletzt wurde.²² Frankreich mußte auch um diese Pflichtverletzung, so hatte Premierminister *Fabius* in der erwähnten Erklärung vom 22. September 1985 nicht nur eingestanden, daß die Agenten als Organe des französischen Staates gehandelt hatten, sondern daß es sich um einen offiziellen Spionageauftrag der DGSE in Neuseeland gehandelt hatte.

9 Gilbert *Apollis*, a.a.O. (Fn. 8), 14.

10 Gilbert *Apollis*, a.a.O. (Fn. 8), 15.

11 Gilbert *Apollis*, a.a.O. (Fn. 8), 21.

12 Weder Großbritannien, dessen Flagge die Rainbow Warrior führte, noch die Niederlande, deren Staatsbürger *Pereira* war, hatten hier - um den europäischen Frieden nicht zu gefährden - diplomatischen Schutz geltend gemacht.

13 Jean *Charpentier*, L'affaire du Rainbow Warrior, *Annuaire Français de Droit International* (AFDI) 1985 (T. 31), 210 ff., 213.

14 Erklärung von Premierminister *Fabius* vom 22. September 1985.

15 *Dave Siegrist*, Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet, Diss. Zürich 1987, S. 76.

16 *Wolff Heintschel v. Heinegg*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit in der Falllösung, JA 1991, 177 ff., 181.

17 *Alfred Verdross/Bruno Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, § 1262.

18 *Alfred Verdross/Bruno Simma*, a.a.O. (Fn. 17), § 456.

19 *Christian Gloria*, in: *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 7), § 23 Rn. 4.

20 *Alfred Verdross/Bruno Simma*, a.a.O. (Fn. 17), § 456.

21 Vgl. z.B. das Urteil des IGH im Korfu-Kanal-Fall, I.C.J. Reports 1949, 35.

22 Vgl. *Dave Siegrist*, a.a.O. (Fn. 15), S. 11.

Aufgrund dieses völkerrechtswidrigen Verhaltens, das Frankreich auch zurechenbar war, besteht nach den Grundsätzen über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit die Pflicht zur Wiedergutmachung und/oder Genugtuung dem verletzten Völkerrechtssubjekt gegenüber,²³ war Frankreich also zu Wiedergutmachung/Genugtuung gegenüber Neuseeland verpflichtet.

V. Die Entscheidung des Generalsekretärs und das Schicksal der DGSE-Agenten

Der UN-Generalsekretär legte am 6. Juli seine Entscheidung in der Rainbow-Warrior-Affäre vor. Darin entschied er zuerst, daß der französische Premierminister eine förmliche Erklärung gegenüber dem neuseeländischen Premierminister abgeben solle, in der er sich für die Verletzung internationalen Rechts entschuldigte. Da Frankreich einer (auch finanziellen) Entschädigung für die erlittenen immateriellen Rechtsverletzungen bereits zugestimmt hatte, blieb lediglich die Frage der Summe dieser Entschädigung offen. Daher sprach der Generalsekretär Neuseeland 7 Mio. US-Dollar zu, als Mittelwert zwischen den neuseeländischen Forderungen und Frankreichs Angeboten. Dies sollte Entschädigung für „alle Verletzungen“ sein, die Neuseeland erlitten hatte.²⁴ Welche rechtliche Qualität diese Entschädigung hatte, blieb nach der Entscheidung offen.

Weiterhin sollte Frankreich das Handelsembargo für neuseeländische Produkte aufheben. Für sämtliche aus dem Schiedsspruch erwachsenden Streitigkeiten wurde festgelegt, daß diese einem separaten Tribunal übertragen werden sollten.²⁵ Außerdem wurde Frankreich dazu verpflichtet, seine Zusagen gegenüber der Familie des getöteten Fotografen *Pereira* zu erfüllen sowie sich mit Greenpeace auf eine Entschädigung für den Verlust der Rainbow Warrior zu einigen.

Zum Schicksal der beiden DGSE-Agenten *Mafari* und *Prieur* nahm *de Cuellar* wie folgt Stellung: Die Agenten kommen aus dem Gefängnis in Neuseeland frei, werden an das französische Militär überstellt und für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren auf das französische Pazifik-Atoll Hao verbannt. Sie dürfen die Insel nicht verlassen. Frankreich hat vierteljährlich darüber Bericht an Neuseeland und *de Cuellar* zu erstatten. Eine Änderung dieses Status ist nur mit Zustimmung beider Staaten möglich.

Mit dieser Entscheidung hatte *de Cuellar* einen Schlußstrich unter länger andauernde diplomatische Streitigkeiten über das Schicksal der beiden Agenten gezogen. Frankreich hat mehrfach die Rechtmäßigkeit der Inhaftierung der Agenten in Neuseeland bestritten. Die Forderung nach Frei-

lassung der Agenten wurde auf ihre Immunität vor örtlichen Gerichten gestützt.²⁶ Da die Agenten für Frankreich gehandelt hätten, sei eine Haft in Neuseeland völkerrechtswidrig.²⁷

Neuseelands Memorandum hatte das Argument enthalten, daß Handeln auf Befehl hier keine Entschuldigung sei, weder nach internationalem noch nach neuseeländischem Recht. Zwar hätten Soldaten Privilegien nach der IV. Genfer Konvention, wenn sie auf Befehl handelten und Ausländer töteten, jedoch gelte dies nur für den bewaffneten Konflikt.²⁸ Die Agenten seien auch keine Kriegsgefangenen nach Artikel 4 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1977. Es werde schließlich zwischen Frankreich und Neuseeland kein Krieg geführt.

Entscheidend ist vielmehr, daß die Agenten ohne Wissen des Hoheitsträgers (Neuseeland) handelten.²⁹ Für den Fall, daß Personen im geheimen Auftrag im Ausland handeln, können sie auch dort strafrechtlich verfolgt werden.³⁰ Das Prinzip der Immunität kann nicht gelten, wenn der Spion „offiziell“ nicht existiert, denn Immunität verlange ausdrückliche Existenz.³¹ Hinzu kommt hier noch, daß offiziell keinerlei Zusammenhang zwischen der von dem Anschlag profitierenden französischen Regierung und dem Staat besteht, der in seinen Rechten verletzt wurde, Neuseeland. Daher ist nicht einzusehen, warum Neuseeland hier Frankreich einseitig entgegenkommen sollte.

Die Entscheidung *de Cuellar* fand hier eine salomonische Lösung. Aufgrund des Schiedsspruchs in der Form eines bilateralen Übereinkommens wurde für Neuseeland der Weg zu einer offiziellen völkerrechtlichen Überstellung frei, Immunität wäre im Rahmen neuseeländischen Strafprozessrechts nicht denkbar gewesen.³² Zugleich wurde zwischen den politischen Forderungen beider Seiten - Inhaftierung in Neuseeland bzw. Auslieferung an Frankreich - eine Lösung gefunden von hoher Praktikabilität und wenig völkerrechtsdogmatischer Klarheit, bei der die Forderungen beider Seiten zum Teil erfüllt wurden.

23 *Wolff Heintschel v. Heinegg*, a.a.O. (Fn. 16), 183.

24 *Vgl. Michael Pugh*, a.a.O. (Fn. 2), 667.

25 *Vgl. dazu die Literatur in Fn. 3.*

26 *Michael Pugh*, a.a.O. (Fn. 2), 660.

27 *Michael Pugh*, a.a.O. (Fn. 2), 660.

28 *Michael Pugh*, a.a.O. (Fn. 2), 661.

29 *Michael Schweitzer*, Staatsrecht III, 4. Aufl. 1992, Rn. 460.

30 *Alfred Verdross/Bruno Simma*, a.a.O. (Fn. 17), § 1177.

31 *Franz Matscher*, Über die Grenzen der territorialen Souveränität, deren Verletzung und befugte Überschreitung, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht (ÖZöRV) 1977 (Bd. 28), 131 ff., 134 f.

32 *Michael Pugh*, a.a.O. (Fn. 2), 662.

Die Anwendung traditionellen kurdischen Rechts in der Osttürkei - eine Facette des Konfliktes zwischen den Kurden und der Türkei -

Gunnar Wießner*

Einleitung

Die fortschreitende Auflösung des ehemaligen Vielvölkerstaates Sowjetunion in eine Vielzahl von unterschiedlich souveränen Territorien, die sich auf eine eigene nationale Identität berufen, die Ereignisse auf dem Balkan und in Ostafrika sowie Dutzende weiterer offener und latenter ethnischer Konflikte in der ganzen Welt haben in der letzten Zeit den Blick für politische Entwicklungen geschärft, die sich innerhalb von Gesellschaften vollziehen, denen im Rahmen der bestehenden Staaten nur die Rolle politischer Randgruppen zufällt. Die zur Konfliktvermeidung oft wünschenswerte Berücksichtigung dieser „Minderheiten“ im Rahmen der internationalen *state-politics* erweist sich aufgrund fehlender völkerrechtlicher Grundlagen jedoch in der Regel als höchst problematisch und ist daher umstritten. Die Integration der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in den einzelnen Nationalstaaten bleibt entsprechend Aufgabe der jeweiligen Innenpolitik, wobei in vielen Fällen die bestehenden Machtkonstellationen zu politischen Verhältnissen mit kolonialem Charakter geführt haben.

Der Konflikt zwischen Nationalstaaten und einzelnen ethnischen oder religiösen Gruppen, die in diesen politisch unterrepräsentiert sind, findet seine Ursache in erster Linie in der Tatsache, daß die bei der Staatenbildung praktizierte Vereinheitlichung von politischem System, Verwaltungsstruktur und Justiz oft nur einem Teil der Bevölkerung entgegenkommt, die Bedürfnisse eines anderen Teils jedoch nicht abdeckt. Aus der Sicht der „Minderheiten“ besitzt das staatliche System daher erhebliche Lücken, die sich aus der Einrichtung einer unangepaßten Verwaltungsstruktur, unterschiedlichen Auffassungen in der Rechtsprechung, der Sprachpolitik oder der Berücksichtigung religiöser Bräuche ergeben können. Andererseits drängt der Staat eine politische und administrative Übersorgung auf, indem er mit autochthonen Institutionen und Führungsstrukturen konkurriert. Diese Situation führt nicht nur im Extremfall zu offener Auflehnung und entsprechend zu ethnischer, religiöser oder sprachlicher Unterdrückung, sondern häufiger noch zu einer Parallelität staatlicher und autochthoner Systeme.

Die Akzeptanz der staatlichen Alternative beinhaltet für Angehörige der „Minderheiten“ jedoch oft den Bruch mit traditionellen und persönlichen Weltanschauungen und wird daher z.T. verweigert oder erfolgt halbherzig. Neben dem latenten politischen Dualismus zwischen Regierung und traditionellen Autoritäten führt gerade auch ein unterschiedliches Rechtsverständnis zu einem schwer lösbaren Widerspruch zwischen der gesamtstaatlichen Administration und einzelnen Bevölkerungsgruppen, in denen ein bereits jahrhundertlanges Gewohnheitsrecht zum Teil der kulturellen Identität wurde. Dieser Konflikt tritt noch deutlicher hervor, wenn in-

nerhalb der traditionellen Struktur bereits eigene Institutionen vorhanden waren, die juristische Funktionen übernehmen und deren Autorität daher von der Gemeinschaft als allgemein verbindlich anerkannt wird. Das Nebeneinander traditioneller Schlichter und staatlicher Richter führt in diesen Fällen oft zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit, die sich auf alle Lebensbereiche der Bevölkerung auswirkt. Diese Situation sei im folgenden am Beispiel der Kurden in der Osttürkei verdeutlicht.

I. Traditionelle Rechtsinstitutionen der Kurden

1. Die kurdische Gesellschaftsstruktur

Die jahrhundertlange pastorale Wirtschafts- und Viehzuchttradition der Kurden, die als nomadisierende Kleinviehzüchter zwischen den winterwarmen mesopotamischen Ebenen und den sommerlichen Weidegebieten im Taurus und Zagros vor allem die arabische Wüstenbevölkerung im Süden mit Tieren versorgen, führte zu einer Gesellschaftsstruktur, die sich durch eine Vielzahl von politisch jeweils autarken Stämmen (*Asiret*) auszeichnet und insofern bis heute auch einer einheitlichen Nationalstaatsbildung entgegenwirkt. Jeder einzelne Stamm setzt sich aus mehreren, z.T. miteinander konkurrierenden Sippen (*Qabile*) zusammen. Die einzelnen *Qabile* wiederum lassen sich in mehrere Großfamilien (*Mal*) und zuletzt Kleinfamilien (*Xane*) unterteilen¹. Der gemeinsame erbliche oder gewählte Stammesführer (*Reis, Agha*) bildet unter den jeweiligen Sippenoberhäuptern nominell einen *primus inter pares*, dem jedoch, wie sich noch erkennen lassen wird, tatsächlich eine erhebliche Macht durch seine Schlüsselstellung als höchste Schlichterautorität zufällt.

Die unterschiedliche Größe der kurdischen Stämme, die zwischen einigen Hundert und 50.000 oder mehr Mitgliedern schwanken kann, führt zu einer erheblichen Vielfalt der jeweiligen politischen Strukturen, wobei bei den umfangreichsten Verbänden, d.h. mit zunehmender Entfremdung zwischen Mitgliedern und dem Stammesagha, die Eigendynamik der einzelnen Verwandtschaftsgruppen immer deutlicher hervortritt. Viele Aufgaben, die in den kleineren Einheiten der gemeinsame Stammesführer übernimmt, etwa in der

* Gunnar Wießner ist Regionalwissenschaftler, Göttingen.

1 Die kurdischen Bezeichnungen der einzelnen soziologischen Gruppen variieren innerhalb des kurdischen Siedlungsraums erheblich. An dieser Stelle wurden diejenigen Begriffe verwendet, die im Kurmandschisprachigen Teil des Gebiets überwiegend üblich sind. Im Interesse der Lesbarkeit seien im folgenden die kurdischen Begriffe durch entsprechende deutsche Bezeichnungen ersetzt. Eine ausführliche Diskussion der verschiedenen kurdischen Termini findet sich bei M. van Bruinessen, Agha, Scheich und Staat, Berlin 1989, S. 71-77. Für die Kurden der Südost-Türkei vgl. auch Yalçın-Heckmann, Tribe and kinship among the Kurds, Frankfurt 1991.

Rechtsprechung oder bei der Vertretung der Mitglieder nach außen, fallen in den großen *Asiret* den Oberhäuptern der *Qabile*, unter Umständen sogar den Großfamilienvorständen zu. In zahlreichen Fällen ist daher eine klare Abgrenzung zwischen *Asiret* und *Qabile* nur unter Vorbehalt möglich. Daneben sind in dem weiten kurdischen Siedlungsraum zwischen Armenien und dem Irak mannigfaltige lokale Besonderheiten und unterschiedliche historische Entwicklungen zu berücksichtigen, die entsprechend auch zu z.T. eigenwilligen politischen Strukturen einzelner Stämme geführt haben. Die folgende Schilderung der kurdischen Rechtsstruktur bildet daher eine ideale Abstraktion, die in der Realität zahlreiche Varianten und Ausnahmen zuläßt, jedoch in ihren wesentlichen Zügen die Grundlage des Rechtssystems in den meisten kurdischen *Asiret* darstellt.

2. Schlichtungsinstanzen

Die traditionelle Struktur der kurdischen Stämme kennt verschiedene Entscheidungs- und Beratungsgremien, die sich eng an die patriarchalische Gesellschaftsstruktur anlehnen und denen neben politischen Fragen auch die Rechtsprechung bei Konflikten innerhalb des Verbandes zufällt. Welches Gremium oder welche Person mit der Rechtsfindung und Schlichtung beauftragt wird, ist in erster Linie abhängig von der verwandtschaftlichen Distanz der Kontrahenten. Diese Bindung der Entscheidungsinstanzen an die soziologische Struktur ergibt sich aus dem traditionellen Rechtsprinzip der Sippenhaft, wonach nicht nur der Täter selbst, sondern auch seine Verwandtschaft als verantwortlich für das Vergehen eines einzelnen angesehen und daher in den Entscheidungsprozeß eingebunden werden kann.

Im allgemeinen gilt die jeweils nächst höhere gemeinsame genealogische oder politische Autorität der Konfliktparteien als Schlichtungsinstanz. Innerhalb der Familien (*Xane*) ist dies in erster Linie das älteste männliche Familienmitglied. Kommt es allerdings zu Auseinandersetzungen zwischen Familien, die derselben Großfamilie (*Mal*) zuzurechnen sind, aber durch kein gemeinsames lebendes Mitglied mehr verbunden sind, kann das Oberhaupt der *Mal*, d.h. die älteste oder angesehenste Persönlichkeit der politisch führenden Familie, mit der Entscheidung beauftragt werden. Stehen allerdings der Wahl eines solchen Schlichters etwaige Spannungen entgegen, die sich aus dem häufig anzutreffenden Konkurrenzverhältnis zwischen den einzelnen Familien ergeben, so werden sich die Konfliktparteien um einen „neutralen“ Schlichter bemühen, der an diesen internen Streitigkeiten unbeteiligt ist. Dabei bietet sich in erster Linie eine lokale religiöse Autorität an. In komplizierten Fällen kann zudem ein Ältestenrat (*Rusipi*) hinzugezogen werden, auch wenn im heutigen Alltag des kurdischen Siedlungsraums im Gegensatz etwa zur Zeit der Jahrhundertwende dieses Gremium erheblich an Bedeutung verloren hat.

Die Verlagerung der Entscheidungsebene setzt sich mit zunehmender genealogischer Distanz nach oben fort und

erschwert daher durch die immer diffizilere Suche nach einem von beiden Parteien anerkannten Schlichter entsprechend auch den Lösungsprozeß. Da für ein Vergehen nicht nur der Täter selbst, sondern je nach verwandtschaftlicher Distanz zum Opfer, auch dessen gesamte Familie oder Sippe zur Verantwortung gezogen werden kann, erhöht sich zudem die Gefahr einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen den immer größer werdenden Einheiten von Konfliktgruppen. Die Autorität des gemeinsamen Stammesführers ergibt sich daher vor allem aus seiner richterlichen Entscheidungsbefugnis in Streitigkeiten zwischen den größten verwandtschaftlich homogenen Verbänden, den Sippen (*Qabile*).

Zu schweren Folgen können allerdings Differenzen zwischen Konfliktgegnern aus verschiedenen Stämmen führen, da oberhalb der Stammesebene eine gemeinsame verwandtschaftliche oder - aus traditioneller Perspektive - übergeordnete politische Autorität fehlt². In Frage kommen auch hier anerkannte religiöse Autoritäten, aber z.T. auch hohe türkische Beamte³, d.h. aus kurdischer Perspektive „neutrale“ Personen, die von den inneren politischen Rivalitäten der Stämme nicht unmittelbar betroffen sind, kraft ihres religiösen oder administrativen Ranges jedoch als einem Stammesführer gleichwertige Verhandlungspartner akzeptiert werden können. Die Schlichtung kurdischer Stammeskonflikte beschäftigt daher bis heute immer wieder die türkischen Zivil- und Militärgeverneure der östlichen Provinzen.

In jüngster Zeit erschwert allerdings die durch den Militärkonflikt dominierte sensible politische Situation die Suche nach einer von beiden Stämmen bzw. deren Oberhäuptern anerkannten Schlichtungspersönlichkeit. In einigen Gebieten Ostanatoliens bemüht sich die PKK mit regional sehr unterschiedlichem Erfolg infolge ihres Anspruchs auf alleinige politische Vertretung der kurdischen Bevölkerung, durch diese auch als Schlichtungsinstanz akzeptiert zu werden. Dem Verfasser ist allerdings kein Fall bekannt geworden, in dem es der PKK gelang, in Konflikten zwischen größeren verwandtschaftlichen Gruppen zu vermitteln. Die soziale Struktur der PKK ist zudem erheblich von ihrem jeweiligen Operationsgebiet abhängig, so daß in manchen Gegenden Schlichtungen durch Mitglieder der Guerilla letztlich auf deren verwandtschaftliche Stellung innerhalb eines bestimmten Stammes und insofern in erster Linie auf ihre traditionelle Autorität zurückgehen. Dies gilt auch für andere Schlichtungen der jüngeren Zeit, bei denen nach außen hin

2 Bis zur Mitte des 19. Jh. erfüllten diese Funktion die kurdischen Territorialfürsten (*Mir*), die jedoch im Zuge der Zentralisierung des osmanischen Reiches entmachtet wurden.

3 Im allgemeinen fällt dem Beamten dabei allerdings in der Praxis nur die Rolle eines Zeugen zu, der durch seinen Rang einer zuvor von zahlreichen kurdischen Mittlern ausgehandelten Entscheidung Nachdruck verleiht. In einzelnen, besonders schweren Auseinandersetzungen wurde von den Kontrahenten erst der türkische Innenminister selbst als eine solche Autorität anerkannt, vgl. z.B. den bei B. Müks, Ertus *Asiret*, Istanbul 1970, S. 41, beschriebenen Fall der langjährigen Kämpfe zwischen Pinyanis und Ertusi Seretan. Hingegen sind dem Verfasser keine Fälle bekannt, in denen staatliche Beamte als Schlichter in Konflikten innerhalb der einzelnen Stämme, d.h. zwischen einzelnen *Qabile* oder *Mal*, akzeptiert wurden.

Vertreter von zugelassenen Parteien oder lokalen Menschenrechtsorganisationen auftraten⁴.

3. Fallbeispiel: die Blutrache

Den größten Teil der zur Entscheidung anstehenden alltäglichen Streitfälle bilden gewöhnliche zivilrechtliche Fragen, etwa Dispute über die Einhaltung mündlicher Handels- oder Pachtverträge, die Aufteilung von Erbschaften, insbesondere von Land, oder die Nutzung von Weiderealen. Der Verlauf der traditionellen kurdischen Rechtsfindung sei im folgenden jedoch am Beispiel der Blutrache, dem extremsten möglichen Konflikt mit vorangegangener Tötung eines Kontrahenten, erläutert. Stärker als in milder schweren Fällen achten bei der Beendigung einer Blutrache alle Parteien auf eine besonders sorgfältige, oft geradezu zeremonielle Entscheidungsfindung. Der Mechanismus der Streitschlichtung wird daher am Beispiel der Blutrache besonders deutlich, ist jedoch auch auf Fälle übertragbar, in denen auf eine schwere strafbare Handlung - etwa einen größeren Diebstahl - nicht in jedem Fall die Tötung des Täters erfolgt sein muß.

Die Blutrache selbst bildet in der traditionellen Rechtsauffassung kein strafbares Vergehen, sie ist im Gegenteil ein im Koran vorgeschriebenes Rechtsprinzip, wonach Gleiches mit Gleichem, d.h. auch Leben mit Leben, vergolten werden muß und bildet insofern eine religiöse Pflicht. Eine vollstreckte Tötung infolge einer Blutracheverpflichtung darf dabei allerdings nicht mehr nach demselben Grundsatz gerächt werden, um die Kette der Morde nicht endlos zu verlängern. In der Praxis jedoch können sich Blutrachekonflikte jahrzehntelang hinziehen, sofern kein von beiden Parteien akzeptierter Schlichter gefunden werden kann. Die Rechtsfindung wird dabei erschwert, sofern die erste Tötung, die die anschließende Blutrache auslöste, nicht willkürlich erfolgte, sondern in den Augen des Täters selbst bereits eine richtende Handlung war, die sich aus einem Vergehen des Getöteten ergab. In der Regel handelt es sich dabei um einen schweren Verstoß gegen das allgegenwärtige Respektgebot, d.h. eine erhebliche Beleidigung der persönlichen oder familiären Ehre.

Einen häufigen Konfliktfall dieser Art bildet die „Entführung“, d.h. die in der Regel bereitwillige Flucht eines jungen Mädchens mit Hilfe des von der Familie der Braut verschmähten Bewerbers. Die Entführung einer Frau fordert dabei insofern die Tötung des Täters, da sich dieser über die Anordnungen des für die Verheiratung des Mädchens zuständigen Familienoberhaupts hinwegsetzte, anstatt sich ihnen zu unterwerfen. Das Kriterium der genealogischen Distanz spielt auch in der Eheschließung eine erhebliche Rolle, wobei nahe Verwandte in der Regel vorgezogen werden. Ein heiratswilliger Mann kann daher abgewiesen werden, sofern die Frau bereits einem näheren Familienmitglied mit einem im genealogischen Sinne höheren Rechtsanspruch zugesagt ist, aber auch sobald das geforderte Brautgeld nicht gezahlt werden kann oder die Familie des Bewerbers in der gesellschaftlichen Hierarchie unter der Familie der Braut steht. In

allen Fällen gilt die Werbung als Anmaßung, und der Kandidat hat sich der Entscheidung des Brautvaters - und insofern der durch diesen vertretenen gesamten Familie - zu fügen. Tut er dies nicht, indem er die junge Frau entführt, verweigert er der Brautfamilie und deren Willen die nötige Achtung und den geforderten Respekt. Der Täter und die mit ihm gehende Braut verstoßen daher gegen ein fundamentales gesellschaftliches Gebot, und dieses schwere Vergehen fordert nach traditionellem Verständnis, d.h. letztlich zur Aufrechterhaltung der bestehenden Sozialstrukturen, den Tod.

Nach dem Blutracheprinzip ist nun allerdings die Familie des Opfers wiederum zur erneuten Tötung berechtigt und verpflichtet. Der Konflikt ergibt sich entsprechend aus dem Aufeinandertreffen zweier traditioneller Rechtsgrundsätze. Eine Lösung wird zudem z.T. dadurch erschwert, daß die Familie des Opfers möglicherweise bereits die vorangegangene Abweisung ihres Sohnes aus unterschiedlichen Gründen als ungerechtfertigt empfand oder daß die Bluträcher nicht nur einen, sondern mehrere Angehörige der gegnerischen Familie hinrichten, wobei gleichzeitig mit zunehmender genealogischer Distanz auch der Kreis der möglichen Opfer immer größer wird⁵.

Ist durch Einschaltung eines Vermittlers ein von beiden Seiten akzeptierter Schlichter gefunden oder bietet sich eine bestimmte Persönlichkeit selbst wiederum durch einen Vermittler als Schlichter an, ist dieser vor allem für die Entscheidung über die Höhe des zu zahlenden Blutgeldes verantwortlich. Dieser Prozeß ist umso einfacher, je eher ein Schlichter gefunden wurde, d.h. möglicherweise dem drohenden Blutrachemord noch zuvorkommend, und je stärker beide Parteien an einer raschen Beilegung interessiert sind.

Die Höhe des Blutgeldes ergibt sich dabei nur zum Teil aus einer objektiven Beurteilung des Falles und einer Berücksichtigung des der Tötung vorangegangenen Vergehens, sondern richtet sich erheblich nach der genealogischen Stellung des Toten innerhalb der Familie und seiner Position in der traditionellen Stammeshierarchie. Je länger allerdings die Blutrachekette bereits ist, desto schwieriger wird eine zufriedenstellende Festlegung des Blutgeldbetrags. In solchen Fällen wird daher häufig von einer derartigen Zahlung völlig abgesehen, zumal nach jahrelangen Fehden beide Seiten in der Regel an einer endgültigen und raschen Beilegung des Konfliktes interessiert sind. In jedem Fall beendet die Opferung eines Tieres und ein gemeinsames Mahl beider Familien, d.h. je nach Umfang des betroffenen Personenkreises z.T. mehrerer hundert Personen, unter Anwesenheit des Schlichters den Konflikt.

4 Vgl. z.B. *Özgür Gündem, Barışta geri dönen kardedik*, 17. August 1993.

5 Besitzen etwa die verfeindeten Familien A und B noch einen gemeinsamen lebenden Vorfahren, ist nach dem Prinzip der Sippenhaft der betroffene Personenkreis naturgemäß kleiner, als wenn beide Familien zwei verschiedenen Sippen angehören, die nur durch einen längst verstorbenen Ahnen verbunden sind. Auch in diesem Fall kann theoretisch jedes Mitglied der anderen Sippe zum Opfer der Bluträcher werden, auch wenn in der Praxis im allgemeinen die Kernfamilie des Täters zum vorrangigen Ziel wird.

II. Konflikte zwischen autochthonem und staatlichem Recht

1. Rechtsnormen

Das angeführte Beispiel zeigt, daß ein nach europäischem Rechtsverständnis nicht strafbares Delikt, in diesem Fall die gemeinsame Flucht eines jungen Paares, in der autochthonen Tradition ein schweres Vergehen darstellt, das zur Hinrichtung des Täters und einer komplizierten Rechtslage infolge der anschließenden Blutrachepflicht führt. Eine Anwendung des europäischen Vorbildern entlehnten staatlichen Rechts würde in diesem Fall zu einer Bestrafung der Mörder führen, ließe das Vergehen der „Entführung“ jedoch ungeahndet, so daß aus Sicht der Betroffenen eine ungenügende und unbefriedigende Rechtsprechung erfolgen würde, die den zugrundeliegenden primären Konflikt nicht entschärft. Im angeführten Beispiel käme es daher in regelmäßigen Abständen zu Verhaftungen und Verurteilungen für weitere Tötungsdelikte, ohne daß sich jedoch ein wirklicher Ausgleich zwischen den gegnerischen Parteien herstellen ließe. Das staatliche Recht besitzt insofern für die Beteiligten erhebliche Lücken, die zwangsläufig zum Fortbestand der traditionellen Institutionen und Entscheidungsmechanismen führen.

Ebenfalls nach europäischen Rechtsnormen nicht faßbar ist das tief verwurzelte Prinzip der Sippenhaft. Nach traditionellem Verständnis erscheint daher die Tötung eines am eigentlichen Streitfall völlig Unbeteiligten legitim, sofern dieser durch die genealogische Distanz festgelegten gegnerischen Konfliktgruppe angehört. In der staatlichen Rechtsprechung jedoch könnte die Hinrichtung eines Mörders, d.h. je nach Lage des Falles unter Berücksichtigung möglicher mildernder Umstände, sowie die Tötung eines beliebigen Verwandten dieses Mannes zu durchaus unterschiedlichen Strafmaßen führen.

Während zudem die europäische Rechtstradition die Gleichheit vor dem Gesetz postuliert, wird das autochthone Gewohnheitsrecht von der Grundannahme einer faktischen Ungleichheit bestimmt, die sich aus der stark hierarchischen Schichtung der Gesellschaft ergibt. Nicht jeder Tötungsfall wiegt gleich schwer, sondern die Persönlichkeit des Toten und seine Stellung innerhalb der Familien- und Stammesstruktur bestimmen erheblich den weiteren Verlauf des Konfliktes und dessen Lösung. Selbst falls ein staatliches Gericht einen Täter, dem die Ermordung einer im traditionellen Verständnis höher stehenden Person nachgewiesen wurde, zu einer langen Haftstrafe verurteilt, wird die Familie des Opfers erhebliche Nachforderungen an die Familie des Täters stellen, um die hierarchische Differenz auszugleichen. Ein solcher Anspruch allerdings besteht wiederum nach offiziellem Rechtsverständnis nicht. Es wird deutlich, daß sich die staatliche Entscheidung auch in diesem Fall auf nur einen kleinen Teil des Gesamtkonfliktes erstreckt und dadurch gleichzeitig den Keim für neue Auseinandersetzungen legt.

Ebenso wie das Prinzip der Sippenhaft und der sozialen

Hierarchie ist das den gesellschaftlichen Alltag maßgeblich bestimmende Respektgebot, d. h. die Achtung der persönlichen und familiären Ehre, mit europäischen Rechtsnormen kaum faßbar. Selbst bei der Verfolgung eines Diebes geht es nur zum Teil um den Wiedererwerb des gestohlenen Gutes. Wesentlich ist hingegen die durch den Raub erfolgte Bloßstellung des Besitzers und seiner Familie, die nach traditionellem Verständnis durch die Täter derart gering geschätzt wurde, daß man ihr selbst den Respekt vor ihrem Eigentumsrecht versagte. Die Entscheidung eines staatlichen Gerichtes über Haftstrafe und Schadensersatz wird daher auch in einem solchen Fall nur Teilaspekte des dem Vorfall zugrundeliegenden Konfliktes abdecken können.

2. Rechtsinstanzen

Die beschriebenen Unterschiede zwischen staatlichen und autochthonen Rechtsgrundsätzen führen heute in ganz Ostanatolien, insbesondere im ländlichen Raum, zu einer ausgeprägten Parallelität zwischen offiziellen Gerichten und traditionellen Schlichtungsautoritäten. Während milder schwere Fälle, d.h. Diebstähle, Betrugsdelikte u.a., ohnehin kaum an staatliche Stellen weitergeleitet werden, befassen sich im Falle eines meldepflichtigen Tötungsdeliktes aufgrund der bestehenden Differenzen im Rechtsverständnis neben den beamteten Richtern zeitgleich auch die traditionellen Schlichtungsautoritäten mit dem Fall.

Um eine weitere Eskalation, d.h. eine Blutrachekette zu verhindern, sind zudem oft rasche und von beiden Seiten akzeptierte Entscheidungen erforderlich. In beiderlei Hinsicht jedoch weist das staatliche Gerichtswesen erhebliche Mängel auf, so daß in der Regel den traditionellen Autoritäten die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens zufällt. Darüber hinaus führt die an den offiziellen Gerichten weit verbreitete Korruption zu einer zusätzlichen Verzerrung der Entscheidungsfindung. Auch traditionelle Schlichter sind z.T. für unterschiedliche Zuwendungen empfänglich, können sich jedoch eine grobe Verkehrung der Rechtslage in der Regel nicht erlauben, sofern sie ihre öffentliche Akzeptanz und somit ihre jeweilige Machtstellung innerhalb ihres Stammes oder, im Falle religiöser Autoritäten, innerhalb der gesamten Gesellschaft nicht in Frage stellen wollen. Dies gilt umso mehr, als der traditionelle Prozeß und seine Entscheidungen für jedermann durchschaubar und nachvollziehbar sind, während die Anwendung der der Bevölkerung unvertrauten staatlichen Gesetze sehr viel mehr Möglichkeiten für weiter reichende Interpretationen eröffnen.

Dieser ausgeprägte Dualismus staatlicher und autochthoner Instanzen wird in Ostanatolien durch den ethnischen Gegensatz zwischen Kurden und Türken noch verstärkt. Schon im Westteil der Türkei ist das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentlichen Gerichte und die Akzeptanz richterlicher Entscheidungen verhältnismäßig gering. Im Osten jedoch erfährt dieser kulturelle Gegensatz zwischen traditionellen Werten und europäischen Rechtsnormen eine zusätzliche

Steigerung durch die fremde Sprache und die Unvertrautheit der aus der Westtürkei abgeordneten Richter mit den lokalen Verhältnissen. Das Kurdische ist nach wie vor nicht als Amtssprache in der Türkei zugelassen und darf vor Gericht auch nicht mit Hilfe von Dolmetschern angewendet werden. Diese zusätzliche Diskrepanz zwischen den Bedürfnissen der Bevölkerung und den Leistungen des Staates erschwert weiterhin die Einführung staatlicher Rechtsnormen und die Akzeptanz der öffentlichen Gerichte. Selbst in den dichtbesiedelten Städten der Osttürkei wird entsprechend ein Großteil der Rechtskonflikte durch traditionelle Autoritäten entschieden, was letztlich trotz zunehmender Mobilität der Bevölkerung weiter zur Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Stammesstruktur beiträgt und auch für einheimische religiö-

se Führungspersönlichkeiten eine erhebliche Machtquelle bedeutet.

Die bestehende Parallelität zwischen autochthonem und staatlichem Rechtssystem in der Osttürkei steht insofern beispielhaft für die kulturelle Diskrepanz zwischen einer ortsfremden Beamtenschaft und den Traditionen der einheimischen Bevölkerung. Es bleibt abzuwarten, ob es den Instanzen des Staates in Zukunft gelingen wird, durch eine höhere Anpassung an die bestehenden Verhältnisse stärker als bisher das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und somit den Wettlauf mit traditionellen politischen Machträgern und den an Einfluß gewinnenden islamischen Kräften für sich zu entscheiden.

Resolution 984 des UN-Sicherheitsrates zum Nichtverbreitungsvertrag

S/RES/984 (1995)

11 April 1995

Adopted by the Security Council at its 3514th meeting, on 11 April 1995

The Security Council,

Convinced that every effort must be made to avoid and avert the danger of nuclear war, to prevent the spread of nuclear weapons, to facilitate international cooperation in the peaceful uses of nuclear energy with particular emphasis on the needs of developing countries, and reaffirming the crucial importance of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to these efforts,

Recognizing the legitimate interest of non-nuclear-weapon States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to receive security assurances,

Welcoming the fact that more than 170 States have become Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and stressing the desirability of universal adherence to it,

Reaffirming the need for all States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to comply fully with all their obligations,

Taking into consideration the legitimate concern of non-nuclear-weapon States that, in conjunction with their adherence to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, further appropriate measures be undertaken to safeguard their security,

Considering that the present resolution constitutes a step in this direction,

Considering further that, in accordance with the relevant provisions of the Charter of the United Nations, any aggression with the use of nuclear weapons would endanger international peace and security,

1. Takes note with appreciation of the statements made by each of the nuclear-weapon States (S/1995/261, S/1995/262, S/1995/263, S/1995/264, S/1995/265), in which they give security assurances against the use of nuclear weapons to non-nuclear-weapon States that are Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons;

2. Recognizes the legitimate interest of non-nuclear-weapon States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to receive assurances that the Security Council, and above all its nuclear-weapon State permanent members, will act immediately in accordance with the relevant provisions of the Charter of the United Nations, in the event that such States are the victim of an act of, or object of a threat of, aggression in which nuclear weapons are used;

3. Recognizes further that, in case of aggression with nuclear weapons or the threat of such aggression against a non-nuclear-

weapon State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, any State may bring the matter immediately to the attention of the Security Council to enable the Council to take urgent action to provide assistance, in accordance with the Charter, to the State victim of an act of, or object of a threat of, such aggression; and recognizes also that the nuclear-weapon State permanent members of the Security Council will bring the matter immediately to the attention of the Council and seek Council action to provide, in accordance with the Charter, the necessary assistance to the State victim;

4. Notes the means available to it for assisting such a non-nuclear-weapon State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, including an investigation into the situation and appropriate measures to settle the dispute and restore international peace and security;

5. Invites Member States, individually or collectively, if any non-nuclear-weapon State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons is a victim of an act of aggression with nuclear weapons, to take appropriate measures in response to a request from the victim for technical, medical, scientific or humanitarian assistance, and affirms its readiness to consider what measures are needed in this regard in the event of such an act of aggression;

6. Expresses its intention to recommend appropriate procedures, in response to any request from a non-nuclear-weapon State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons that is the victim of such an act of aggression, regarding compensation under international law from the aggressor for loss, damage or injury sustained as a result of the aggression;

7. Welcomes the intention expressed by certain States that they will provide or support immediate assistance, in accordance with the Charter, to any non-nuclear-weapon State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons that is a victim of an act of, or an object of a threat of, aggression in which nuclear weapons are used;

8. Urges all States, as provided for in Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to nuclear disarmament and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control which remains a universal goal;

9. Reaffirms the inherent right, recognized under Article 51 of the Charter, of individual and collective self-defence if an armed attack occurs against a member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security;

10. Underlines that the issues raised in this resolution remain of continuing concern to the Council.

Resolutionen der UN-Generalversammlung aus der 49. Sitzungsperiode zur Nuklearwaffenfrage

A/RES/49/70

90th plenary meeting

15 December 1994

49/70. Comprehensive nuclear-test-ban treaty

The General Assembly,

Recalling its resolution 48/70 of 16 December 1993, in which the entire international community, for the first time, supported the commencement of multilateral negotiations on a comprehensive nuclear-test-ban treaty,

Reaffirming that a comprehensive nuclear-test ban is one of the highest priority objectives of the international community in the field of disarmament and non-proliferation,

Convinced that the most effective way to achieve an end to nuclear testing is through the conclusion of a universal and internationally and effectively verifiable comprehensive nuclear-test-ban treaty that will attract the adherence of all States and will contribute to the prevention of the proliferation of nuclear weapons in all its aspects, to the process of nuclear disarmament and therefore to the enhancement of international peace and security,

Reaffirming the conviction that the exercise of utmost restraint in respect of nuclear testing would be consistent with the negotiation of a comprehensive nuclear-test-ban treaty,

Noting the aspirations expressed by the parties to the 1963 Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and under Water to seek to achieve the discontinuance of all test explosions of nuclear weapons for all time, which are recalled in the

preamble to the 1968 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons.

Welcoming the preparation of a rolling text in the Ad Hoc Committee on a Nuclear Test Ban of the Conference on Disarmament, as reflected in the report of the Conference and its appendix, and noting the decision of the Conference to continue its work in inter-sessional meetings,

1. Welcomes the multilateral negotiation on a comprehensive nuclear-test-ban treaty in the Ad Hoc Committee on a Nuclear Test Ban of the Conference on Disarmament and the positive and substantial contributions to the elaboration of the rolling text made by States participating in those negotiations;
2. Calls upon participants in the Conference on Disarmament to advance work on the basis of the rolling text during the inter-sessional negotiating period with a view to making substantial progress;
3. Calls upon the Conference on Disarmament, upon the re-establishment of the Ad Hoc Committee at the commencement of its 1995 session and renewal of its mandate, to proceed to a new phase of negotiation;
4. Urges all States participating in the Conference on Disarmament, in particular the nuclear-weapon States, to negotiate intensively, as a high priority task, and to conclude a universal and multilaterally and effectively verifiable comprehensive nuclear-test-ban treaty which contributes to nuclear disarmament and the prevention of the proliferation of nuclear weapons in all its aspects;
5. Calls once more upon all States to support the multilateral negotiations in the Conference on Disarmament for a comprehensive nuclear-test-ban treaty and their conclusion without delay;
6. Requests the Secretary-General to ensure the provision to the Conference on Disarmament of adequate administrative, substantive and conference support services for these negotiations;
7. Decides to include in the provisional agenda of its fiftieth session the item entitled „Comprehensive test-ban treaty“.

A/RES/49/72

90th plenary meeting

15 December 1994

49/72. Establishment of a nuclear-weapon-free zone in South Asia

The General Assembly,

Recalling its resolutions 3265 B (XXIX) of 9 December 1974, 3476 B (XXX) of 11 December 1975, 3173 of 10 December 1976, 32/83 of 12 December 1977, 33/65 of 14 December 1978, 34/78 of 11 December 1979, 35/148 of 12 December 1980, 36/88 of 9 December 1981, 37/76 of 9 December 1982, 38/65 of 15 December 1983, 39/55 of 12 December 1984, 40/83 of 12 December 1985, 41/49 of 3 December 1986, 42/29 of 30 November 1987, 43/66 of 7 December 1988, 44/109 of 15 December 1989, 45/53 of 4 December 1990, 46/31 of 6 December 1991, 47/49 of 9 December 1992 and 48/72 of 16 December 1993 concerning the establishment of a nuclear-weapon-free zone in South Asia,

Reiterating its conviction that the establishment of nuclear-weapon-free zones in various regions of the world is one of the measures that can contribute effectively to the objectives of non-proliferation of nuclear weapons and general and complete disarmament, Believing that the establishment of a nuclear-weapon-free zone in South Asia, as in other regions, will assist in the strengthening of the security of the States of the region against the use or threat of use of nuclear weapons,

Taking note with appreciation of the declarations issued at the highest level by the Governments of South Asian States that are developing their peaceful nuclear programmes, reaffirming their undertaking not to acquire or manufacture nuclear weapons and to devote their nuclear programmes exclusively to the economic and

social advancement of their peoples,

Welcoming the recent proposal for the conclusion of a bilateral or regional nuclear-test-ban agreement in South Asia, Noting the proposal to convene, under the auspices of the United Nations, a conference on nuclear non-proliferation in South Asia as soon as possible, with the participation of the regional and other concerned States,

Noting also the proposal to hold consultations among five nations with a view to ensuring nuclear non-proliferation in the region, Considering that the eventual participation of other States, as appropriate, in this process could be useful, Bearing in mind the provisions of paragraphs 60 to 63 of the Final Document of the Tenth Special Session of the General Assembly regarding the establishment of nuclear-weapon-free zones, including in the region of South Asia, Taking note of the report of the Secretary-General,

1. Reaffirms its endorsement, in principle, of the concept of a nuclear-weapon-free zone in South Asia;
2. Urges once again the States of South Asia to continue to make all possible efforts to establish a nuclear-weapon-free zone in South Asia and to refrain, in the meantime, from any action contrary to that objective;
3. Welcomes the support of all the five nuclear-weapon States for this proposal and calls upon them to extend the necessary cooperation in the efforts to establish a nuclear-weapon-free zone in South Asia;
4. Requests the Secretary-General to communicate with the States of the region and other concerned States in order to ascertain their views on the issue and to promote consultations among them with a view to exploring the best possibilities of furthering the efforts for the establishment of a nuclear-weapon-free zone in South Asia;
5. Also requests the Secretary-General to report on the subject to the General Assembly at its fiftieth session;
6. Decides to include in the provisional agenda of its fiftieth session the item entitled „Establishment of a nuclear-weapon-free zone in South Asia“.

A/RES/49/73

90th plenary meeting

15 December 1994

49/73. Conclusion of effective international arrangements to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons

The General Assembly,

Bearing in mind the need to allay the legitimate concern of the States of the world with regard to ensuring lasting security for their peoples,

Convinced that nuclear weapons pose the greatest threat to mankind and to the survival of civilization,

Welcoming the progress achieved in recent years in both nuclear and conventional disarmament,

Noting that, despite recent progress in the field of nuclear disarmament, further efforts are necessary towards the achievement of the goal of general and complete disarmament under effective international control,

Also convinced that nuclear disarmament and the complete elimination of nuclear weapons are essential to remove the danger of nuclear war,

Determined strictly to abide by the relevant provisions of the Charter of the United Nations on the non-use of force or threat of force,

Recognizing that the independence, territorial integrity and sovereignty of non-nuclear-weapon States need to be safeguarded against the use or threat of use of force, including the use or threat of use of nuclear weapons,

Considering that, until nuclear disarmament is achieved on a

universal basis, it is imperative for the international community to develop effective measures and arrangements to ensure the security of non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons from any quarter.

Recognizing also that effective measures and arrangements to assure the non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons can contribute positively to the prevention of the spread of nuclear weapons,

Bearing in mind paragraph 59 of the Final Document of the Tenth Special Session of the General Assembly, the first special session devoted to disarmament, in which it urged the nuclear-weapon States to pursue efforts to conclude, as appropriate, effective arrangements to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons, and desirous of promoting the implementation of the relevant provisions of the Final Document, Recalling the relevant parts of the special report of the Committee on Disarmament, submitted to the General Assembly at its twelfth special session, the second special session devoted to disarmament, and of the special report of the Conference on Disarmament submitted to the Assembly at its fifteenth special session, the third special session devoted to disarmament, as well as of the report of the Conference on its 1992 session,

Recalling also paragraph 12 of the Declaration of the 1980s as the Second Disarmament Decade, contained in the annex to its resolution 35/46 of 3 December 1980, which states, inter alia, that all efforts should be exerted by the Committee on Disarmament urgently to negotiate with a view to reaching agreement on effective international arrangements to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons,

Noting the in-depth negotiations undertaken in the Conference on Disarmament and its Ad Hoc Committee on Effective International Arrangements to Assure Non-Nuclear-Weapon States against the Use or Threat of Use of Nuclear Weapons, with a view to reaching agreement on this item,

Taking note of the proposals submitted under that item in the Conference on Disarmament, including the drafts of an international convention,

Taking note also of the decision adopted by the Tenth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries at Jakarta in September 1992, as well as the relevant recommendations of the Organization of the Islamic Conference reiterated in the Final Communiqué of the Twentieth Islamic Conference of Foreign Ministers, held at Istanbul in August 1991, calling upon the Conference on Disarmament to reach an urgent agreement on an international convention to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons,

Taking note further of the unilateral declarations made by all nuclear-weapon States on their policies of non-use or non-threat of use of nuclear weapons against non-nuclear-weapon States,

Noting the support expressed in the Conference on Disarmament and in the General Assembly for the elaboration of an international convention to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons, as well as the difficulties pointed out in evolving a common approach acceptable to all,

Noting also the greater willingness to overcome the difficulties encountered in previous years,

Recalling its relevant resolutions adopted in previous years, in particular resolutions 45/54 of 4 December 1990, 46/32 of 6 December 1991, 47/50 of 9 December 1992 and 48/73 of 16 December 1993,

1. Reaffirms the urgent need to reach an early agreement on effective international arrangements to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons;

2. Notes with satisfaction that in the Conference on Disarmament there is no objection, in principle, to the idea of an international convention to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons, although the difficulties as regards evolving a common approach acceptable to all have also been pointed out;

3. Appeals to all States, especially the nuclear-weapon States, to work actively towards an early agreement on a common approach

and, in particular, on a common formula that could be included in an international instrument of a legally binding character;

4. Recommends that further intensive efforts should be devoted to the search for such a common approach or common formula and that the various alternative approaches, including, in particular, those considered in the Conference on Disarmament, should be further explored in order to overcome the difficulties;

5. Recommends also that the Conference on Disarmament should actively continue intensive negotiations with a view to reaching early agreement and concluding effective international arrangements to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons, taking into account the widespread support for the conclusion of an international convention and giving consideration to any other proposals designed to secure the same objective;

6. Decides to include in the provisional agenda of its fiftieth session the item entitled „Conclusion of effective international arrangements to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons“.

A/RES/49/75

90th plenary meeting

15 December 1994

49/75. General and complete disarmament

[...]

E

Step-by-step reduction of the nuclear threat

The General Assembly,

Bearing in mind the goal of the total elimination of nuclear weapons, Desiring to reduce, progressively and systematically, the threat posed by nuclear weapons,

Welcoming the respite from the intense competition in the accumulation of weapons-grade fissile materials, in the production of nuclear warheads and in the deployment of nuclear-weapon systems which characterized the cold war,

Mindful that processing of special fissionable material for weapon purposes and production of nuclear warheads continues at a steady pace in some States, and that many thousands of nuclear-weapon systems remain deployed at the brink of war,

Welcoming also the standing down of some nuclear-weapon systems from full alert and the elimination of certain types of weapons,

Mindful also that the military doctrines regarding the threat of use of nuclear weapons remain unaltered, and that most agreed reductions do not entail destruction of the nuclear warheads or delivery vehicles,

Welcoming further the steps taken to increase transparency in armaments and the emerging pattern of closing or converting nuclear-weapon production facilities,

Mindful further of the continuing lack of internationally verified inventories of the nuclear arsenals and that plans for the redirection of nuclear-weapon facilities to the task of dismantlement of the nuclear arsenals are only at an early state of development,

Wishing to further current efforts regarding multilateral negotiations and agreements, and conscious of the urgent need for expeditious action for this purpose,

Confident that the Conference on Disarmament can serve as an effective multilateral disarmament negotiating forum, as envisioned at its 1978 special session devoted to disarmament and as evidenced recently by the successful conclusion of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction,

Persuaded that agreement upon a five- to ten-year agenda on nuclear arms control would provide a needed overall sense of direction to

global disarmament efforts.

Convinced that the successful pursuit of such an agenda would significantly advance the goal of the elimination of nuclear weapons from national arsenals,

1. Identifies the following general areas for step-by-step reduction of the nuclear threat:

Area A. Steps to counter, inter alia:

- (a) The acquisition and processing of special fissionable material for nuclear-weapon purposes;
- (b) The manufacture and testing of nuclear warheads and their delivery vehicles;
- (c) The assembly and deployment of nuclear-weapon systems; by such means as:
 - (i) Prohibiting the test explosion of nuclear weapons;
 - (ii) Cutting off the production of special fissile materials for weapon purposes;
 - (iii) Ending production of nuclear warheads;
 - (iv) Ending the production and testing of intermediate- and long-range ballistic missiles for nuclear-weapon purposes;
 - (v) Effective, legally binding measures to deter the use or threat of use of nuclear weapons;
 - (vi) Other related measures;

Area B. Steps to actuate, inter alia:

- (a) The withdrawal from deployment and disassembly of nuclear-weapon systems;
- (b) The secure storage and dismantlement of nuclear warheads and their delivery vehicles;
- (c) The elimination of special fissionable materials for nuclear-weapon purposes; by such means as:
 - (i) Standing down nuclear-weapon systems from high-alert status;
 - (ii) Separating nuclear warheads from their delivery vehicles;
 - (iii) Placing nuclear warheads in secure storage;
 - (iv) Converting delivery vehicles, where appropriate, to peaceful uses;
 - (v) Removing special nuclear materials from warheads;
 - (vi) Converting special nuclear materials to non-weapon purposes;
 - (vii) Other related measures;

Area C. Steps to prepare, under international auspices:

- (a) An inventory of the nuclear arsenals, including:
 - (i) All special fissile materials, nuclear warheads and their delivery vehicles;
 - (ii) All facilities devoted to the processing, manufacture, assembly and deployment of those items;
 - (b) A reorientation of those facilities necessary to the task of implementing measures relating to area B;
 - (c) The closure or conversion to peaceful purposes of all other such facilities in furtherance of measures relating to area A;
2. Asks Member States, in particular the nuclear-weapon States, to consider steps which they might take unilaterally, bilaterally, or in cooperation with other States to promote progress in the identified areas, and fully to inform the international community of any steps taken in this regard;
3. Recommends to the Conference on Disarmament that in 1995 it:
- (a) Develop from the three general areas identified in paragraph 1 of the present resolution a comprehensive set of practical, verifiable measures for possible negotiation in their next five- and ten-year periods;
 - (b) Determine from that set a year-by-year sequence and combination of negotiations on specific measures to be commenced during the next five- and ten-year periods, with due regard to steps taken pursuant to paragraph 2;
4. Requests the Conference on Disarmament to include in its 1995 report to the General Assembly a section on efforts undertaken in accordance with the recommendation set out in paragraph 3;
5. Decides to include in the provisional agenda of its fiftieth session an item entitled „Step-by-step reduction of the nuclear threat“.

F

1995 Review and Extension Conference of States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

The General Assembly,

Recalling its resolution 2373 (XXII) of 12 June 1968, the annex to which contains the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,

Noting the provisions of article X, paragraph 2, of that Treaty, which stipulates the holding of a conference twenty-five years after the entry into force of the Treaty to decide whether the Treaty shall continue in force indefinitely or shall be extended for an additional fixed period or periods,

Desirous of ensuring the consolidation of the Treaty with a view to achieving ultimately the elimination of nuclear weapons,

Aware of the need for the Treaty to attain universal adherence,

Convinced that the decision on the extension of the Treaty should lead to further progress in nuclear disarmament, in accordance with the preamble and article VI of the Treaty,

Noting, therefore, the necessity of giving careful consideration to all possible options in order to take a decision that is appropriate and capable of strengthening the non-proliferation regime in the pursuit of the ultimate objective of the elimination of nuclear weapons,

Conscious of the fact that there are various interpretations which have been expressed concerning the application of article X, paragraph 2, of the Treaty,

1. Calls upon States parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to give appropriate consideration to the import of the Treaty in its entirety and with special attention to its article X, paragraph 2;

2. Invites States parties to provide their legal interpretations of article X, paragraph 2, of the Treaty and their views on the different options and actions available, for compilation by the Secretary-General as a background document of the 1995 Review and Extension Conference of States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, well before the holding of that Conference.

[...]

H

Nuclear disarmament with a view to the ultimate elimination of nuclear weapons

The General Assembly,

Recognizing that the end of the cold war has increased the possibility of creating a world free from the fear of nuclear war, Welcoming the efforts of the Russian Federation and the United States of America for nuclear disarmament and the conclusion of the two treaties on the reduction and limitation of strategic offensive arms, and looking forward to their early entry into force,

Welcoming also the efforts of other nuclear-weapon States in the field of nuclear disarmament,

Attaching great importance to the contribution which the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons has made to the peace and security of the world since its entry into force in 1970,

Welcoming the positive developments in the negotiations for a comprehensive nuclear-test-ban treaty based on the consensus achieved at its forty-eighth session,

1. Urges States not parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to accede to it at the earliest possible date, recognizing the importance of the universality of the Treaty;

2. Calls upon the nuclear-weapon States to pursue their efforts for nuclear disarmament with the ultimate objective of the elimination of nuclear weapons in the framework of general and complete disarmament, and calls upon all States to implement fully their commitments in the field of disarmament and non-proliferation of weapons of mass destruction.

[...]

K

Request for an advisory opinion from the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons

The General Assembly,

Conscious that the continuing existence and development of nuclear weapons pose serious risks to humanity,

Mindful that States have an obligation under the Charter of the United Nations to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State,

Recalling its resolutions 1653 (XVI) of 24 November 1961, 33/71 B of 14 December 1978, 34/83 G of 11 December 1979, 35/152 D of 12 December 1980, 36/92 I of 9 December 1981, 45/59 B of 4 December 1990 and 46/37 D of 6 December 1991, in which it declared that the use of nuclear weapons would be a violation of the Charter and a crime against humanity,

Welcoming the progress made on the prohibition and elimination of weapons of mass destruction, including the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction and the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction,

Convinced that the complete elimination of nuclear weapons is the only guarantee against the threat of nuclear war,

Noting the concerns expressed in the Fourth Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons that insufficient progress had been made towards the complete elimination of nuclear weapons at the earliest possible time,

Recalling that, convinced of the need to strengthen the rule of law in international relations, it has declared the period 1990-1999 the United Nations Decade of International Law,

Noting that Article 96, paragraph 1, of the Charter empowers the General Assembly to request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question,

Recalling the recommendation of the Secretary-General, made in his report entitled „An Agenda for Peace“, that United Nations organs that are authorized to take advantage of the advisory competence of the International Court of Justice turn to the Court more frequently for such opinions,

Welcoming resolution 46/40 of 14 May 1993 of the Assembly of the World Health Organization, in which the organization requested the International Court of Justice to give an advisory opinion on whether the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict would be a breach of its obligations under international law, including the Constitution of the World Health Organization,

Decides, pursuant to Article 96, paragraph 1, of the Charter of the United Nations, to request the International Court of Justice urgently to render its advisory opinion on the following question: „Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?“.

L

Bilateral nuclear-arms negotiations and nuclear disarmament

The General Assembly,

Recalling its previous relevant resolutions,

Recognizing the fundamental changes that have taken place with respect to international security, which have permitted agreements on deep reductions in the nuclear armaments of the States possessing the largest inventories of such weapons,

Mindful that it is the responsibility and obligation of all States to contribute to the process of the relaxation of international tension and to the strengthening of international peace and security,

Stressing the importance of strengthening international peace and

security through disarmament,

Emphasizing that nuclear disarmament remains one of the principal tasks of our times,

Stressing also that it is the responsibility of all States to adopt and implement measures towards the attainment of general and complete disarmament under effective international control,

Appreciating a number of positive developments in the field of nuclear disarmament, in particular the treaty concluded on 8 December 1987 between the former Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America on the elimination of their intermediate-range and shorter-range missiles, and the treaties on the reduction and limitation of strategic offensive arms,

Noting that there are still significant nuclear arsenals and that the primary responsibility for nuclear disarmament, with the objective of the elimination of nuclear weapons, rests with the nuclear-weapon States, in particular those which possess the largest stockpiles,

Welcoming the steps that have already been taken by those States to begin the process of reducing the number of nuclear weapons and removing such weapons from a deployed status, and bilateral agreements on the issue of de-targeting strategic nuclear missiles,

Noting the new climate of relations between the United States of America and the States of the former Soviet Union, which permits them to intensify their cooperative efforts to ensure the safety, security and environmentally sound destruction of nuclear weapons, Noting also that the Russian Federation and the United States of America concurred that, once their Treaty on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms was ratified, they would proceed to deactivate all strategic delivery systems to be reduced under the Treaty by removing their nuclear warheads or taking other steps to remove them from alert status,

Noting further the agreement between the Russian Federation and the United States of America to intensify their dialogue to compare conceptual approaches and to develop concrete steps to adapt the nuclear forces and practices on both sides to the changed international security situation, including the possibility, after ratification of the Treaty on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, of further reduction of and limitations on remaining nuclear forces,

Urging the further intensification of such efforts to accelerate the implementation of agreements and unilateral decisions relating to nuclear-arms reduction,

Welcoming the reductions made by other nuclear-weapon States in some of their nuclear-weapon programmes, and encouraging all nuclear-weapon States to consider appropriate measures relating to nuclear disarmament,

Affirming that bilateral and multilateral negotiations on nuclear disarmament should facilitate and complement each other,

1. Welcomes the actions taken towards the ratification of the Treaty on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms signed in Moscow on 31 July 1991 by the former Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America and the protocol to that Treaty signed at Lisbon on 23 May 1992 by the four parties thereto, and urges the parties to take the necessary steps to ensure its entry into force at the earliest possible date;

2. Also welcomes the signing of the Treaty between the Russian Federation and the United States of America on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms in Moscow on 3 January 1993, and urges the parties to take the steps necessary to bring that Treaty into force at the earliest possible date;

3. Expresses its satisfaction at the continuing implementation of the treaty on the elimination of intermediate-range and shorter-range missiles, in particular at the completion by the parties of the destruction of all their declared missiles subject to elimination under the treaty;

4. Encourages the United States of America, the Russian Federation, Belarus, Kazakhstan and Ukraine to continue their cooperative efforts aimed at eliminating nuclear weapons and strategic offensive arms on the basis of existing agreements, and welcomes the contributions that other States are making to such cooperation as well;

5. Encourages and supports the Russian Federation and the United States of America in their efforts to reduce their nuclear armaments and to continue to give those efforts the highest priority in order to contribute to the objective of the elimination of nuclear weapons;

6. Invites the Russian Federation and the United States of America to keep other States Members of the United Nations duly informed of progress in their discussions and in the implementation of their strategic offensive arms agreements and unilateral decisions.

[...]

N

Regional disarmament

The General Assembly,

Recalling its resolutions 45/58 P of 4 December 1990, 46/36 I of 6 December 1991, 47/52 J of 9 December 1992 and 48/75 I of 16 December 1993 on regional disarmament,

Believing that the efforts of the international community to move towards the ideal of general and complete disarmament are guided by the inherent human desire for genuine peace and security, the elimination of the danger of war and the release of economic, intellectual and other resources for peaceful pursuits,

Affirming the abiding commitment of all States to the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations in the conduct of their international relations,

Noting that essential guidelines for progress towards general and complete disarmament were adopted at the tenth special session of the General Assembly,

Taking note of the guidelines and recommendations for regional approaches to disarmament within the context of global security adopted by the Disarmament Commission at its 1993 substantive session,

Welcoming the prospects of genuine progress in the field of disarmament engendered in recent years as a result of negotiations between the two super-Powers,

Taking note also of the recent proposals for disarmament and nuclear non-proliferation at the regional and subregional levels,

Recognizing the importance of confidence-building measures for regional and international peace and security,

Convinced that endeavours by countries to promote regional disarmament, taking into account the specific characteristics of each region and in accordance with the principle of undiminished security at the lowest level of armaments, would enhance the security of smaller States and would thus contribute to international peace and security by reducing the risk of regional conflicts,

1. Stresses that sustained efforts are needed, within the framework of the Conference on Disarmament and under the umbrella of the United Nations, to make progress on the entire range of disarmament issues;

2. Affirms that global and regional approaches to disarmament complement each other and should therefore be pursued simultaneously to promote regional and international peace and security;

3. Calls upon States to conclude agreements, wherever possible, for nuclear non-proliferation, disarmament and confidence-building measures at regional and subregional levels;

4. Welcomes the initiatives towards disarmament, nuclear non-proliferation and security undertaken by some countries at the regional and subregional levels;

5. Supports and encourages efforts aimed at promoting confidence-building measures at regional and subregional levels in order to ease regional tensions and to further disarmament and nuclear non-proliferation measures at regional and subregional levels;

6. Decides to include in the provisional agenda of its fiftieth session the item entitled „Regional disarmament“.

[...]

P

Bilateral nuclear-arms negotiations and nuclear disarmament

The General Assembly,

Recalling its previous relevant resolutions,

Recognizing the fundamental changes that have taken place with respect to international security, which have permitted agreements on deep reductions in the nuclear armaments of the States possessing the largest inventories of such weapons,

Mindful that it is the responsibility and obligation of all States to contribute to the process of the relaxation of international tension and to the strengthening of international peace and security,

Stressing the importance of strengthening international peace and security through disarmament,

Emphasizing that nuclear disarmament remains one of the principal tasks of our times,

Stressing also that it is the responsibility of all States to adopt and implement measures towards the attainment of general and complete disarmament under effective international control,

Appreciating a number of positive developments in the field of nuclear disarmament, in particular the treaty concluded on 8 December 1987 between the former Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America on the elimination of their intermediate-range and shorter-range missiles and the treaties on the reduction and limitation of strategic offensive arms,

Noting that there are still significant nuclear arsenals and that the primary responsibility for nuclear disarmament, with the objective of the elimination of nuclear weapons, rests with the nuclear-weapon States, in particular those which possess the largest stockpiles,

Welcoming the steps that have already been taken by those States to begin the process of reducing the number of nuclear weapons and removing such weapons from a deployed status, and bilateral agreements on the issue of de-targeting strategic nuclear missiles,

Noting the new climate of relations between the United States of America and the States of the former Soviet Union, which permits them to intensify their cooperative efforts to ensure the safety, security and environmentally sound destruction of nuclear weapons, Noting also that the Russian Federation and the United States of America concurred that, once their Treaty on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms was ratified, they would proceed to deactivate all strategic delivery systems to be reduced under the Treaty by removing their nuclear warheads or taking other steps to remove them from alert status,

Noting further the agreement between the Russian Federation and the United States of America to intensify their dialogue to compare conceptual approaches and to develop concrete steps to adapt the nuclear forces and practices on both sides to the changed international security situation, including the possibility, after ratification of the Treaty on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, of further reductions of and limitations on remaining nuclear forces,

Urging the further intensification of such efforts to accelerate the implementation of agreements and unilateral decisions relating to nuclear-arms reduction,

Welcoming the reduction made by other nuclear-weapon States in some of their nuclear-weapon programmes, and encouraging all nuclear-weapon States to consider appropriate measures relating to nuclear disarmament,

Affirming that bilateral and multilateral negotiations on nuclear disarmament should facilitate and complement each other,

1. Welcomes the actions taken towards the ratification of the Treaty on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, signed in Moscow on 31 July 1991 by the former Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America, and the protocol to that Treaty signed at Lisbon on 23 May 1992 by the parties thereto, inter alia, the trilateral statement by the Presidents of the Russian Federation, Ukraine and the United States of America signed on 14 January 1994, and urges the parties to take the

necessary steps to ensure the Treaty's entry into force at the earliest possible date;

2. Also welcomes the signing of the Treaty between the Russian Federation and the United States of America on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms in Moscow on 3 January 1993, and urges the parties to take the steps necessary to bring that Treaty into force at the earliest possible date;

3. Expresses its satisfaction at the continuing implementation of the treaty on the elimination of intermediate-range and shorter-range missiles, in particular at the completion by the parties of the destruction of all their declared missiles subject to elimination under the treaty;

4. Encourages the United States of America, the Russian Federation, Belarus, Kazakhstan and Ukraine to continue their cooperative efforts aimed at eliminating nuclear weapons and strategic offensive arms on the basis of existing agreements, and welcomes the contributions that other States are making to such cooperation as well;

5. Welcomes the accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of Belarus and Kazakhstan as non-nuclear-weapon States and would welcome similar action on the part of Ukraine;

6. Encourages and supports the Russian Federation and the United States of America in their efforts to reduce their nuclear armaments and to continue to give those efforts the highest priority in order to contribute to the objective of the elimination of nuclear weapons;

7. Invites the Russian Federation and the United States of America to keep other States Members of the United Nations duly informed of progress in their discussions and in the implementation of their strategic offensive arms agreements and unilateral decisions.

A/RES/49/76

90th plenary meeting

15 December 1994

**49/76. Review and implementation of the
Concluding Document of the Twelfth Special
Session of the General Assembly**

[...]

E

**CONVENTION ON THE PROHIBITION OF THE
USE OF NUCLEAR WEAPONS**

The General Assembly,

Convinced that the use of nuclear weapons poses the most serious threat to the survival of mankind,

Convinced also that a multilateral agreement prohibiting the use or threat of use of nuclear weapons would strengthen international security and contribute to the climate for negotiations leading to the ultimate elimination of nuclear weapons,

Welcoming the Treaty between the Russian Federation and the United States of America on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Weapons, signed in Moscow on 3 January 1993, aimed at reducing the strategic arsenals to an aggregate level not to exceed 3,500 deployed strategic warheads for each side no later than the year 2003,

Conscious that the recent steps taken by the Russian Federation and the United States of America towards a reduction of their nuclear weapons and the improvement in the international climate can contribute towards the goal of complete elimination of nuclear weapons,

Recalling that, in paragraph 58 of the Final Document of the Tenth Special Session of the General Assembly, it is stated that all States should actively participate in efforts to bring about conditions in international relations among States in which a code of peaceful conduct of nations in international affairs could be agreed upon and that would preclude the use or threat of use of nuclear weapons,

Reaffirming that any use of nuclear weapons would be a violation of the Charter of the United Nations and a crime against humanity, as declared in its resolutions 1653 (XVI) of 24 November 1961, 33/71 B of 14 December 1978, 34/83 G of 11 December 1979, 35/152 D of 12 December 1980 and 36/92 I of 9 December 1981, Stressing that an international convention would be a step towards the complete elimination of nuclear weapons leading to general and complete disarmament under strict and effective international control,

Noting with regret that the Conference on Disarmament, during its 1994 session, was unable to undertake negotiations on this subject,

1. Reiterates its request to the Conference on Disarmament to commence negotiations, as a matter of priority, in order to reach agreement on an international convention prohibiting the use or threat of use of nuclear weapons under any circumstances, taking as a possible basis the draft Convention on the Prohibition of the Use of Nuclear Weapons annexed to the present resolution;
2. Requests the Conference on Disarmament to report to the General Assembly on the results of those negotiations.

ANNEX

**Draft Convention on the Prohibition of the Use of
Nuclear Weapons**

The States Parties to this Convention,

Alarmed by the threat to the very survival of mankind posed by the existence of nuclear weapons,

Convinced that any use of nuclear weapons constitutes a violation of the Charter of the United Nations and a crime against humanity, Convinced also that this Convention would be a step towards the complete elimination of nuclear weapons leading to general and complete disarmament under strict and effective international control,

Determined to continue negotiations for the achievement of this goal,

Have agreed as follows:

Article 1

The States Parties to this Convention solemnly undertake not to use or threaten to use nuclear weapons under any circumstances.

Article 2

This Convention shall be of unlimited duration.

Article 3

1. This Convention shall be open to all States for signature. Any State that does not sign the Convention before its entry into force in accordance with paragraph 3 of this article may accede to it at any time.

2. This Convention shall be subject to ratification by signatory States. Instruments of ratification or accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

3. This Convention shall enter into force on the deposit of instruments of ratification by twenty-five Governments, including the Governments of the five nuclear-weapon States, in accordance with paragraph 2 of this article.

4. For States whose instruments of ratification or accession are deposited after the entry into force of the Convention, it shall enter into force on the date of the deposit of their instruments of ratification or accession.

5. The depositary shall promptly inform all signatory and acceding States of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification or accession and the date of the entry into force of this Convention, as well as of the receipt of other notices.

6. This Convention shall be registered by the depositary in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations.

Article 4

This Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited

with the Secretary-General of the United Nations, who shall send duly certified copies thereof to the Government of the signatory and acceding States.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Convention, opened for signature at _____ on the _____ day of the _____ one thousand nine hundred and _____.

A/RES/49/77

90th plenary meeting

15 December 1994

49/77. Review of the implementation of the recommendations and decisions adopted by the General Assembly at its tenth special session

[...]

C

Report of the Conference on Disarmament

The General Assembly,

Having considered the report of the Conference on Disarmament, Convinced that the Conference on Disarmament, as the single multilateral disarmament negotiating forum of the international community, has the primary role in substantive negotiations on priority questions of disarmament,

Considering, in this respect, that the present international climate should give additional impetus to multilateral negotiations with the aim of reaching concrete agreements,

Welcoming the ongoing negotiations of the Conference on Disarmament on a comprehensive nuclear-test-ban treaty,

Noting with satisfaction the results achieved so far on the subject of improved and effective functioning of the Conference on Disarmament, as well as the decision to carry out consultations with a view to achieving consensus on the issue of its membership by the beginning of its 1995 session and the decision to continue consultations on the issue of the agenda at its 1995 session,

Recognizing that the Conference on Disarmament has a number of urgent and important areas for negotiations,

1. Reaffirms the role of the Conference on Disarmament as the single multilateral disarmament negotiating forum of the international community;

2. Welcomes the determination of the Conference on Disarmament to fulfil that role in the light of the evolving international situation, with a view to making early substantive progress on priority items of its agenda;

3. Urges the Conference on Disarmament to continue as a priority task its negotiations to conclude a comprehensive nuclear-test-ban treaty;

4. Notes the recommendation of the Conference on Disarmament that the balance of its future work be considered more fully by the Conference before it decides which ad hoc committees, besides the Ad Hoc Committee on a Nuclear Test Ban, should be established in 1995;

5. Also urges the Conference on Disarmament to make every effort to reach a solution on the expansion of its membership by the beginning of its 1995 session;

6. Encourages the ongoing review of the agenda, membership and methods of work of the Conference on Disarmament;

7. Requests the Secretary-General to continue to ensure the provision to the Conference on Disarmament of adequate administrative, substantive and conference support services;

8. Requests the Conference on Disarmament to submit a report on its work to the General Assembly at its fiftieth session;

9. Decides to include in the provisional agenda of its fiftieth session the item entitled „Report of the Conference on Disarmament“.

[...]

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons

(Request for Advisory Opinion by the General Assembly of the United Nations)

Hearings to open on 30 October 1995

Submission of Written Statements

(Communiqué des Internationalen Gerichtshofs Nr. 95/18 vom 27. Juni 1995)

The following information is communicated to the Press by the Registry of the International Court of Justice:

The Court will hold public sittings opening at 10 a.m. on **Monday 30 October 1995** for the purpose of hearing oral statements or comments in respect of the question which the General Assembly of the United Nations submitted to it for advisory opinion namely:

„Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?“

These oral proceedings will also cover the request for advisory opinion submitted by the World Health Organization on the question of the **Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict**.

As indicated in Press Communiqué No. 95/4, the Court, by an Order of 1 February 1995, decided that States entitled to appear before the Court and the United Nations might furnish information on the question submitted to the Court and fixed:

- 20 June 1995 as the time-limit within which written statements might be submitted (Article 66, paragraph 2, of the Statute of the Court) and

- 20 September 1995 as the time-limit within which States and organizations having presented written statements might present written comments on the other written statements (Article 66, paragraph 4, of the Statute).

By 20 June 1995 written statements had been filed by Bosnia and Herzegovina, Burundi, Ecuador, Egypt, Finland, France, Germany, India, Ireland, the Islamic Republic of Iran, Italy, Japan, Lesotho, Malaysia, Mexico, Nauru, the Netherlands, New Zealand, North Korea, Qatar, the Russian Federation, Samoa, San Marino, the Solomon Islands, Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America.

These written statements are not yet available to the Press and public; under Article 106 of the Rules of Court, the Court or the President may decide that such statements shall be made accessible to the public on or after the opening of the oral proceedings.

Note for the Press

1. The public sitting will be held in the Great Hall of Justice of the Peace Palace. Members of the Press will be entitled to attend on presentation of an admission card, which may be obtained upon

application. The tables reserved for them are situated on the far left of the public entrance of the courtroom.

2. Photographs may be taken before the opening, during the first five minutes of the sitting; and also for a few minutes towards the end. Filming for cinema or television purposes is however subject to special authorization.

3. In the Press Room, located on the ground floor of the Peace Palace (Room 5), the Court's proceedings will be relayed through a loudspeaker.

4. Members of the Press who wish to make phone calls may use the public telephones in the Post Office in the basement of the Palace.

5. Mr. A. Th. Witteveen, Secretary in charge of information matters (tel. No. 3022336), or, in his absence, Mrs. N. C. El-Erian, Information Officer (tel. No. 3022337), will be available to deal with any requests for information by members of the Press.

5. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK

Bad Teinach, 24.-25. März 1995

Knut Dörmann*

Bereits zum fünften Mal fand das gemeinsame Seminar für Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes und Rechtsberater sowie Rechtslehrer der Bundeswehr vom 24. bis zum 25. März 1995 in gewohnter Umgebung in Bad Teinach statt. Die Veranstaltung wurde, wie auch in den Jahren zuvor, vom DRK-Generalsekretariat und den DRK-Landesverbänden Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz in Zusammenarbeit mit dem Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung und dem IFHV ausgerichtet. Welches Renommee diese Tagung inzwischen erlangt hat, dokumentiert die erneut ausgesprochen hohe Teilnehmerzahl (ca. 90). Neben den Rechtsberatern, Rechtslehrern und Konventionsbeauftragten sowie Vertretern der organisierenden Institutionen folgten weitere Gäste anderer nationaler und internationaler Einrichtungen der Einladung der Veranstalter. Das diesjährige Seminar war dem Thema „Völkerrecht und Streitkräfteeinsatz bei der humanitären Hilfe im bewaffneten Konflikt“ gewidmet. Schwerpunkt der Veranstaltung waren daher völkerrechtliche und praktische Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung von humanitärer Hilfe in bewaffneten Konflikten.

Eröffnet wurde das Seminar mit einer kurzen Ansprache des Präsidenten des DRK-Landesverbandes Baden-Württemberg S.G.H. Ludwig Prinz von Baden. Im Anschluß daran folgten zwei Grußworte von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ipsen, Präsident des DRK und Direktor des IFHV, und von Dr. Thomas Schäuble, Justizminister des Landes Baden-Württemberg.

Nach einer weiteren kurzen Einführung zum Tagungsablauf von Dr. Niels-Peter Kleiner, Leiter des Völkerrechtsreferats des Bundesministeriums für Verteidigung, begann die Veranstaltung mit dem Referat von Debarati Guha-Sapir, Professor für Epidemiologie an der Universität Louvain-La-Neuve (Belgien), Beraterin beim European Commission Humanitarian Office (ECHO) und im Center for Research on Epidemiology of Disasters (CRED). Prof. Sapir widmete sich dem Thema „Aims, Practice and Problems of Participation of Armed Forces in Humanitarian Assistance“. In einem ersten Teil skizzierte sie die Entwicklung der Beteiligung der Streitkräfte an der humanitären Hilfe. Schon für die Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg machte sie zahlreiche Beispiele (u.a. die Berliner Luftbrücke) für dieses Phänomen aus. In dieser frühen Periode ging es aber in erster Linie darum, im Kontext von Naturkatastrophen oder ähnlichem auf die Fähigkeiten der Streitkräfte zurückzugreifen. Die Kurdenhilfe im Nordirak, gestützt auf Resolution 688 des UN-Sicherheitsrats, markierte dann einen entscheidenden Wendepunkt in der Rolle der Streitkräfte bei der humanitären Hilfe: Hatte bislang, so Frau Sapir, das Souveränitätsdenken eine Intervention fremder Streitkräfte im Rahmen eines bewaffneten Konflikts verhindert, wurde ein derartiges Vorgehen nunmehr eine mögliche Option.

Die Probleme, die mit der Beteiligung der Streitkräfte an der humanitären Hilfe verbunden sind, dokumentierte die Referentin einge-

hend am Beispiel Somalias. Insgesamt betrachtet, ist in ihren Augen das Tätigwerden der Staatengemeinschaft in dem afrikanischen Land als ein herber Mißerfolg anzusehen („*Alles was falsch gemacht werden kann, wurde falsch gemacht.*“). Allein wenn man die immensen Summen, die zur Durchführung der Operation eingesetzt wurden, mit der kurzen Zeit vergleiche, in der die Hilfskräfte sicher ihr Ziel erreichen konnten, werde das Versagen offenbar. Den an der Operation beteiligten Staaten warf die Referentin vor allem ihre Arroganz vor. Sie bezeichnete es darüber hinaus als Fehler, daß nicht der Versuch unternommen wurde, die wenigen noch bestehenden innersomalischen institutionellen Strukturen zu nutzen. Im übrigen könne die humanitäre Hilfe nur dann erfolgreich sein, wenn auch die Kultur des Empfangsstaates ausreichend berücksichtigt werde. Insgesamt betrachtet, seien aber nach Ansicht von Frau Sapir insbesondere die inkonsequente Haltung der beteiligten Staaten und die mangelnde vorherige Bestimmung der mit den verschiedenen Aktionen verbundenen Ziele zu beklagen. Ein markantes Beispiel für diesen Befund sei die Tatsache, daß dieselben Soldaten, die sich zwischenzeitlich mehr als ein Jahr um die Ergreifung General Aidids bemühten, zu einem späteren Zeitpunkt Ende 1993 die Sicherheit der Friedenskonferenz gewährleisten, auf der der „Verbrecher“ Aidid eine Hauptrolle spielte und ein akzeptierter Verhandlungspartner war. Infolge dieser negativen Erfahrungen habe - nach der Auffassung von Frau Sapir - die Möglichkeit, unter Beteiligung der Streitkräfte in einen bewaffneten Konflikt aus humanitären Erwägungen zu intervenieren, an Akzeptanz verloren.

Im Anschluß an das Referat von Prof. Sapir berichtete Dr. Willibald Hermsdörfer vom Bundesministerium der Verteidigung über die „Humanitäre Hilfe im bewaffneten Konflikt unter Beteiligung der Streitkräfte“ aus einem ganz anderen Blickwinkel. Im Mittelpunkt seiner Ausführungen stand die humanitäre Hilfe durch die Bundeswehr in ausländischen Konfliktgebieten. Diesen Komplex behandelte er unter zwei Gesichtspunkten. Zunächst stellte Hermsdörfer die deutsche humanitäre Hilfe anhand einiger ausgewählter Beispiele dar. Beginnend bei der Kurdenhilfe (z.B. Hilfsgüterflüge), der Räumung von Seeminen im Persischen Golf nach dem Golfkrieg, dem Engagement in Kambodscha mit der Errichtung eines Feldhospitals über den Einsatz in Somalia gelangte der Referent zur deutschen Beteiligung an Maßnahmen im Konflikt des ehemaligen Jugoslawiens (z.B. Luftbrücke nach Sarajewo, Abwurf von Hilfsgütern in Ostbosnien, Embargouberwachung in der Adria). Bei der Einordnung des jeweiligen Einsatzes der Bundeswehr als humanitäre Hilfsmaßnahmen stützte sich Hermsdörfer auf die entsprechende Qualifizierung der Bundesregierung im aktuellen Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland.

* Knut Dörmann ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Im Anschluß an diesen ersten - faktischen - Teil behandelte der Referent in einem zweiten Teil die wesentlichen politischen und rechtlichen Fragen der humanitären Hilfe in bewaffneten Konflikten. Im Rahmen seiner Bestandsaufnahme der politischen Grundlagen führte *Hermisdörfer* aus, daß die humanitäre Hilfe in Deutschland gegenwärtig als ein Bestandteil der Außenpolitik angesehen wird. Sie werde, so die Vorgabe des Außenministeriums, aber nicht zu einem Instrument der Außenpolitik gemacht, sie richte sich wie bisher ausschließlich an der Bedürftigkeit der Opfer aus. Wenn damit zugleich positive Auswirkungen auf die politischen Beziehungen zu einem anderen Staat entstehen, könne dies aber durchaus auch erwünscht sein. Im Hinblick auf die Koordinierung der humanitären Hilfe haben sich 1993 die Bundesregierung und die großen privaten Hilfsorganisationen auf die „12 Grundregeln für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ geeinigt. Folgende zentrale Grundsätze hob *Hermisdörfer* dabei hervor:

- Achtung der Souveränität des hilfesuchenden Staates sowie Wahrung der Neutralität und Unparteilichkeit des hilfeleistenden Staates;
- Zustimmung des hilfesuchenden Staates;
- Subsidiarität der internationalen humanitären Hilfe durch Streitkräfte;
- Finanzierung der humanitären Hilfe im Grundsatz durch den hilfeleistenden Staat.

Im Rahmen der politischen Betrachtung der humanitären Hilfe setzte sich *Hermisdörfer* abschließend dann noch mit der Kritik auseinander, die immer wieder gegen eine Beteiligung der Streitkräfte an solchen Maßnahmen geäußert wurde. In seiner rechtlichen Würdigung ging der Referent danach auf die verschiedenen Rechtsgrundlagen für die Ermächtigung zur Durchführung humanitärer Hilfe, die deutschen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die Rechtsstellung der Soldaten und Zivilbediensteten der Streitkräfte im Aufenthaltsland ein. Die Auflistung gerade der verschiedenen völkerrechtlichen Instrumente, die zumeist nur einige wenige Facetten der gesamten Problematik regeln, ließ bei den Teilnehmern zweifelsohne schnell den Eindruck aufkommen, daß es nun endlich an der Zeit ist, die Materie einer allgemeinen und eindeutigen Kodifizierung zu unterziehen. Dies gilt um so mehr, als in den vergangenen Jahren die Zahl der Katastrophen und Notlagen wie aber auch das Engagement der Staaten bei der Hilfeleistung stetig gestiegen ist. Unabhängig von dieser rechtlich unbefriedigenden Situation folgte *Hermisdörfer* für die zukünftige deutsche Rolle bei der Durchführung humanitärer Hilfe, daß „durch den in den letzten Jahren gewachsenen Bedarf an internationaler Hilfeleistung und die zugleich gestiegenen Erwartungen an die Fähigkeiten des vereinten Deutschlands als verantwortungsbewusstes Mitglied der Völkergemeinschaft (...) auch die Bundeswehr zunehmend darauf eingestellt sein (muß), verstärkt Hilfe für in Not geratene Menschen zu leisten.“

Zum Abschluß des ersten Tages fand ein Podiumsgespräch zum Thema „Heiliger Krieg, Gerechter Krieg, UNO-Krieg“ statt. Unter der Leitung von Prof. Ipsen unternahm Prof. Dr. E.J. Nagel, Institut für Theologie und Frieden, Barsinghagen, Privatdozent Dr. Wolff H. von Heinegg, Ruhr-Universität Bochum, und Ameer Zemmali, IKRK, den nicht immer ganz einfachen Versuch, die Konflikte der Gegenwart in diese vorgegebenen Kategorien einzuordnen. Besonders Würze erhielt das Gespräch dadurch, daß die Teilnehmer sich der Problematik aufgrund ihrer unterschiedlichen „wissenschaftlichen Herkunft“ von recht verschiedenen Ansatzpunkten näherten. Prof. Nagel entwickelte das Konzept des gerechten bzw. des heiligen Krieges ausgehend von den christlichen Anschauungen im Alten Testament. Dort wie auch noch im Mittelalter wurde der Krieg als Mittel der Chaosbewältigung gesehen. Diesen Zustand verglich er dann mit dem UNO-Krieg (gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta) in der heutigen Zeit. Während *Zemmali* dieser Betrachtungsweise das Konzept des „Dschihad“ gegenüber stellte, stellte von Heinegg das Kriegskonzept in der Völkerrechtsgeschichte ausgehend von den Gedanken von *Grotius*, *Pufendorf*, *Wolff* und *Vattel* bis hin zu den Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta dar.

Der zweite Tag begann mit einem Referat von Frau *Clare Fearnley* über „The New United Nations Protocol for the Protection of Members of the Armed Forces and Humanitarian Assistance Personnel in Armed Conflicts“. Diese Konvention, die erst kurze Zeit vorher im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurde und nunmehr zur Unterzeichnung aufliegt, entstand als Reaktion auf zahlreiche Todesfälle und Verletzungen, die das UN-Personal und humanitäre Hilfspersonal besonders in den vergangenen Jahren während des Einsatzes zu erleiden hatte. Allein 1993 und 1994 verstarben 346 UN-„Peace-keeper“. Die Bedeutung dieser Konvention ist vor allem darin zu sehen, daß die Staaten den Versuch unternahmen, ein bislang unbefriedigend geregeltes Feld einer umfassenden völkervertragsrechtlichen Regelung zuzuführen. Frau *Fearnley* präsentierte eine *tour d'horizon* durch das neue Abkommen. Aufgrund dessen, daß die Referentin als Vertreterin Neuseelands die Ausarbeitung des Vertragstextes und die Entstehung der Konvention „hautnah“ miterlebte, konnte sie ihre Darstellung des Inhalts der einzelnen Vorschriften durch weitere Hintergrundinformationen über die Ausarbeitungsphase anreichern.

Die Konvention verpflichtet die Staaten, den Schutz und die Sicherheit des UN-Personals und assoziierten Personals zu gewährleisten und Verbrechen gegen diese Personen zu verhindern. Das wichtigste Element, so Frau *Fearnley*, sei in diesem Zusammenhang die Einführung einer persönlichen, strafrechtlichen Verantwortlichkeit derjenigen, die Angriffe gegen den durch die Konvention geschützten Personenkreis ausführen. Ergänzt werden diese Vorschriften durch die Begründung einer internationalen Gerichtsbarkeit sowie Maßnahmen zur Verfolgung und Auslieferung. Hier wie auch an anderer Stelle betrat den Staaten indessen kein völliges Neuland. Die Art. 9-19, die die Fragen der Verantwortlichkeit behandeln, seien den ähnlichen Vorschriften der „Convention for the Prosecution and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons“, der Konvention über Geiselnahme und anderen Verträgen über Flugzeug- und Schiffsentführungen entnommen.

Zum Anwendungsbereich ist schließlich noch anzumerken, daß entsprechend den Regeln dieser neuen Konvention der dort normierte Schutzstandard dem UN-Personal nur dann zukommen soll, wenn sie keine Aktionen nach Kapitel VII der UN-Charta „als Kombattanten“ durchführen. In diesem Fall sollte nur das anwendbare humanitäre Völkerrecht gelten, so Frau *Fearnley*.

In ihrer abschließenden Bewertung äußerte die Referentin ihre Hoffnung, daß mit dieser Konvention sichergestellt werden könne, daß „those who attack people serving on behalf of the international community in the interests of peace will not go unpunished“. Die Verantwortung liege aber immer noch bei den Staaten, die zunächst einmal den Vertrag ratifizieren (zum Zeitpunkt des Seminars lag noch keine der für das Inkrafttreten erforderlichen 22 Ratifikationen vor) und ihn dann in aller Konsequenz umsetzen müßten.

Zum Abschluß der Teinacher Tagung berichtete *Terje Lund*, Rechtsanwalt mit eigener Praxis und Lehrbeauftragter an der Kriegsschule, Oslo, über wenig erfreuliche Aspekte des Krieges im ehemaligen Jugoslawien. In seinem Referat, das unter dem Titel „Responsibility for Violations of International Law in Humanitarian Assistance Operations - Basic Considerations and Recent Practice“ stand, gab der Referent einen nachdenklich machenden Überblick über seine Erfahrungen, die er während einer „Fact finding mission“ für die UNO in Dubrovnik und Prijedor machen mußte. 1991-92 wurden die beiden bosnischen Städte bombardiert, wobei viele Menschen getötet und verletzt sowie mehrere Tausend zum Teil sehr alte Gebäude zerstört und zahlreiche weitere beschädigt wurden. Zum ersten Mal in der Geschichte wurden als Reaktion darauf im Rahmen der Ermittlung von Kriegsverbrechen auch internationale Untersuchungen über die Zerstörung von Kulturgut durchgeführt. *Lund* schilderte die praktische Durchführung dieser Mission in ihren verschiedenen Facetten: die Befragungen und Untersuchungen vor Ort, die Hindernisse, auf die sie dabei stießen, die spätere Aus- und Verwertung der Erkenntnisse etc. Detailliert hat er seine Erfahrungen

über Dubrovnik bereits in dieser Zeitschrift beschrieben. Auf seinen Beitrag „The War Crimes Investigation Mission to Dubrovnik“ in der *HuV-I* Heft 1/1994, S. 25-26, sei an dieser Stelle daher verwiesen.

Ziel der Mission in Prijedor war es, Informationen und Beweismaterial über ethnische Säuberungen zu sammeln. Im Mittelpunkt der Untersuchungen standen die Vorkommnisse vor allem im Lager Omarska und andern Camps. Allerdings konnten wegen der immer noch andauernden Kämpfe nicht alle Konzentrationslager untersucht werden. *Lund* berichtete, daß das UN-Team bei den Ermittlungen vor Ort besondere Schwierigkeiten hatte, aussagewillige Zeugen zu finden. Insbesondere die Frauen waren nur selten bereit, über Mißhandlungen auszusagen. Viele Betroffene waren für den Fall einer Aussage auch bereits bedroht worden. Es war daher unbedingt erforderlich, den Zeugen strikte Diskretion zuzusichern. Entschädigungen wurden ihnen nicht gezahlt, um nicht den Anschein einer Belohnung für eine bestimmte Aussage zu erwecken und damit die Glaubwürdigkeit der Personen zu erschüttern. Problematisch war darüber hinaus der Zeitfaktor. Seit den Greuelthaten war schon mehr als ein Jahr vergangen. Daher mußten viele Überkreuzuntersuchungen durchgeführt werden, um Lügen oder Ungenauigkeiten herauszufiltern. Die vor Ort gewonnenen Erkenntnisse

wurden schließlich durch Befragungen und Ermittlungen ergänzt, die auch in Ländern außerhalb des ehemaligen Jugoslawiens durchgeführt wurden.

Insgesamt kam *Lund* zu der Schlussfolgerung, daß in Anbetracht der Neuartigkeit derartiger Untersuchungen das gesamte Procedere noch vieler Verbesserungen bedürfe, um die aufgetretenen Schwachstellen in Zukunft auszumerken. Dennoch sei es gelungen, „solid evidence“ für das Kriegsverbrechertribunal zu beschaffen. Diesem positiven Fazit des Referenten stand allerdings seine Erschütterung über die unvorstellbare menschliche Schlechtigkeit gegenüber, die in diesem Krieg zu Tage getreten ist. Dabei, so *Lund*, seien die Hände aller Konfliktparteien blutbefleckt.

Auch in diesem Jahr trug die Kompetenz der Referenten zu einer gelungenen Tagung bei. Ihre Ausführungen vermittelten den Teilnehmern insgesamt einen wichtigen Einblick in eine Materie, die sich in den letzten Jahren rasant entwickelt hat und in Zukunft weiterhin von erheblicher Bedeutung sein wird. Wenngleich nicht alle Fragen geklärt und alle Probleme abschließend gelöst werden konnten, so boten die Vorträge und die Diskussionen doch lohnenswerte Ansätze, die fortgedacht werden sollten.

Network on Humanitarian Assistance 1995/96

Intensive Programme

Europa-Kolleg Brügge (Belgien), 4.-13. September 1995

Sascha Rolf Lüder*

Mit einem Intensiv-Programm im Europa-Kolleg Brügge begann im September 1995 der zweite Jahrgang des europäischen Studienganges „Humanitarian Assistance“ seine Studien. Das Seminar fand in diesem Jahr erstmalig in Brügge statt. Die malerische Hauptstadt der belgischen Provinz West-Flandern eignete sich hervorragend, die Teilnehmer vom europäischen Gedanken zu inspirieren und auf die folgenden zwei Semester vorzubereiten.

Die Idee des 1949 gegründeten Kollegs, „junge Europäer“ auszubilden, hinterließ während des Intensiv-Programms gleich im doppelten Sinne ihre Spuren. Zum einen diente das Seminar dem Kennenlernen der Studenten aus den fünf Universitäten des „Network on Humanitarian Assistance“; zum anderen kamen in Brügge Studenten der unterschiedlichsten wissenschaftlichen Disziplinen zusammen. Gleichwohl ist es gerade die in vielen Fällen vernachlässigte Interdisziplinarität, die einen wesentlichen Teil des „Humanitarian Manager“ auszeichnen soll, der durch den Zusatzstudienausgang ausgebildet wird. In diesem Sinne skizzierten auch der Rektor des Europa-Kollegs *Dr. Gabriel Fagnière* sowie *Edgar Thielen*, Abteilungsleiter im European Community Humanitarian Office (ECHO), während ihrer Begrüßung das Ziel des Intensiv-Programms.

Im Rahmen einer Vorstellung der fünf Netzwerk-Universitäten wurde die Vielfalt der europäischen Wissenschaftslandschaft deutlich. Allen fünf Hochschulen aber ist ihr interdisziplinäres Engagement und ihr Wirken auf dem Gebiet der humanitären Hilfe gemein, sei es an der Universität de Deusto-Bilbao, der Universität Aix/Marseille III, der Universität Louvain-La-Neuve, der Universität Oxford oder der Ruhr-Universität Bochum.

Das akademische Programm begann mit einer Grundlagenvorlesung der Epidemiologin Professor *Dr. Debarati Guha Sapiro* aus Brüssel: „Humanitarian Assistance: Definition, framework, operations“. Professor *Sapiro* wies darauf hin, daß es spätestens seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes eine Reihe unterschiedlicher Konfliktformen gebe. So sei der Aggressionskrieg zwischen souveränen Staaten bis 1990 klassisches Beispiel einer „man-made crisis“ gewesen. An seine Stelle träten zunehmend Bürgerkriegssituat-

tionen, welche oftmals von weitaus größerer Brutalität gekennzeichnet seien als Staatenkonflikte und daher neue Anforderungen an die humanitäre Hilfe stellten. In diesem Zusammenhang ging sie auf die Rolle der Medien bei Katastrophen ein. Aufgrund des Umstands, daß sich viele Nichtregierungsorganisationen fast ausschließlich aus Spenden finanzierten, übten Print- und audiovisuelle Medien eine unverzichtbare Funktion bei der Beschaffung von Finanzmitteln aus. Gleichwohl entstehe bisweilen der Eindruck, daß nur die Unglücke existierten, über die in den Medien regelmäßig berichtet werde.

Eine gewichtige Rolle spielte für Professor *Sapiro* schließlich das „humanitarian continuum“: Humanitäre Hilfe dürfe sich nicht auf Nothilfe beschränken. Vielmehr sei ein nahtloser Übergang von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit wünschenswert, um der durch eine Katastrophe heimgesuchten Region und ihren Menschen eine neue Perspektive zu geben.

Unter dem Leitgedanken „The Humanitarian Manager: Profile, characteristics and skills“ markierten Vertreter internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen das Anforderungsprofil des „Humanitarian Manager“. Der Chirurg *Dr. Benno Ure*, Vorstandsmitglied der Nichtregierungsorganisation „Cap Anam/Deutsche Notärzte“ und Lehrbeauftragter in Bochum, sowie *José Riera*, Brüsseler Repräsentant des U.N. High Commissioner for Refugees, kamen dabei zu einem ähnlichen Ergebnis: Vor allem die Häufung von Katastrophen habe bei den Hilfsorganisationen zu einer Professionalisierung der humanitären Hilfe geführt. Gleichwohl dürfe sie nicht kommerzialisiert werden. Neben der Fähigkeit zu interdisziplinärem Arbeiten stehe die Flexibilität im Vordergrund der Tätigkeit des „Humanitarian Manager“, so die Referenten. Eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Situationen fordere ein Optimum an Leistungsfähigkeit, oftmals unter erschwerten körperlichen und seelischen Bedingungen. Auch sei die Befähigung erforderlich, andere Kulturen und Lebensformen zu respektieren. Letztlich sei die Personalführungskompetenz zentraler Bestandteil der Eignung. Der „Humanitarian Manager“ müsse in der Lage sein, seinen Stab- und

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

abhängig von der jeweiligen Qualifikation des Mitarbeiters - optimal für die Erfüllung seiner Aufgaben zu motivieren.

Der stellvertretende Direktor des European Community Humanitarian Office (ECHO) Robert Cox betrachtete die humanitäre Hilfe aus der Sicht des europäischen Integrationswerks. ECHO sei als „youngest baby in EU complex external affairs“ eine Konsequenz aus der Zeit nach dem Ende des kalten Kriegs. ECHO selbst führe aber keine Hilfsleistungen durch, sondern stelle seinen Partnern in den Mitgliedstaaten, die vor allem aus Nichtregierungsorganisationen bestünden, Finanzmittel für diese zur Verfügung. Die Europäische Union sei derzeit der weltweit größte Donator.

Eingehend widmete sich Robert Cox der weiteren Entwicklung des ECHO: Zur Zeit trage die Europäische Kommission die Hauptverantwortung für das Amt, deren Finanzhilfen unpolitischen Charakters seien. Es stünde aber Überlegungen an, die humanitäre Hilfe auf der Revisionskonferenz des Vertrags von Maastricht im nächsten Jahr in den Vertragstext aufzunehmen. Im Falle einer Vertragsänderung könnte das Entscheidungsgewicht bezüglich ECHO auf den Rat der Europäischen Union verlagert werden. Robert Cox befürchtete für diesen Fall eine „Politisierung“ der humanitären Hilfe.

In Arbeitsgruppen wurde sodann über die zukünftige Rolle Europas im Bereich der humanitären Hilfe diskutiert, und es wurden Konzepte erarbeitet. Ein Teil der Gruppe J. Pinto Teixeira, Referent in ECHO, formulierte den Auftrag an die Europäische Union, humanitäre Hilfe zu leisten, als Aufgabe im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips. Andere Mitglieder dieser Gruppe verglichen die humanitäre Funktion der Union mit Kompetenzregelungen anderer internationaler Organisationen: In Analogie zum englischen Wortlaut des Art. 24 I VN-Charta, der die Befugnis des VN-Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als „primary responsibility“ beschreibe, solle die Europäische Union bezüglich humanitärer Hilfsleistungen eine Erstzuständigkeit erhalten. Es dürfe den Mitgliedstaaten aber nicht verwehrt sein, zusätzliche Hilfe zur Verfügung zu stellen. Abschließend wies J. Pinto Teixeira darauf hin, daß die humanitäre Tätigkeit der Europäischen Union nicht ausschließlich durch pragmatische Erwägungen geleitet werden dürfe. Gleichsam könne dieses Engagement der Union dazu beitragen, eine europäische Identität zu formen.

Oberst Jacquemain von den belgischen Streitkräften berichtete über die humanitären Hilfsleistungen in Somalia. Belgien zählt in bezug auf friedenssichernde Missionen der Vereinten Nationen seit langem zu den aktiven Staaten. Der Einsatz des Militärs bei der humanitären Hilfe sei regelmäßig nur im Zusammenspiel mit anderen Hilfsorganisationen denkbar. Beispielsweise besäßen die Streitkräfte die notwendige Ausrüstung, um Hilfskonvois des U.N. High Commissioner for Refugees während ihrer Fahrt zu den Flüchtlingslagern vor Angriffen zu schützen. Oberst Jacquemain wies darauf hin, daß die maßgeblichen Entscheidungen der belgischen Regierung über eine Truppenverwendung zum Zwecke humanitärer Hilfe stets politischer Natur waren. Ziel der Mission in Somalia sei es gewesen, die Rückkehr eines intakten Staatswesens auf somalischem Territorium zu fördern. Als Beispiele nannte Oberst Jacquemain den Wiederaufbau der Verwaltung sowie die Förderung des Schulsystems.

In Arbeitsgruppen befaßten sich die NOHA-Studenten anschließend mit der allgemeinen Rolle der Streitkräfte bei humanitären Hilfsaktionen. Die Gruppe des Fregattenkapitäns Groethals beispielsweise sprach über den Streitkräfteeinsatz „from the headquarter's perspective“: Hauptaufgabe der Streitkräfte sei es, die sicherheitspolitischen Vorstellungen eines Staates zu realisieren. Gleichzeitig bemerkte der Offizier, daß die Tätigkeit der Streitkräfte im Rahmen einer humanitären Mission nicht zu ihren „klassischen“ Funktionen zähle. Fregattenkapitän Groethals schnitt damit eine Diskussion über die Neudefinierung militärischer Aufgaben an, die derzeit in zahlreichen Staaten geführt werde. Mit einer Aufteilung in Verbände zur Landesverteidigung und in sog. Krisenreaktionskräfte solle den neuen Anforderungen nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes Rechnung getragen werden. Hinsichtlich der

Krisenreaktionskräfte ging der belgische Offizier ausdrücklich auf mögliche Organisationsformen dieser Einheiten ein: „From international stand-by forces towards a standing army?“ lautete eine der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Thesen.

Zum Abschluß widmete sich Fregattenkapitän Groethals den neueren Formen der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen. Kennzeichnend für die friedenssichernde Tätigkeit der Weltorganisation bei früheren Operationen sei deren grundlegend neutraler Charakter gewesen. Strikte Neutralität zu wahren, werde aber schwieriger, sobald Peace-keeping-Verbände bereits während eines Konflikts eingesetzt würden. Da Friedenstruppen ausschließlich ein Recht auf Selbstverteidigung zustehe, könnten etwa Hilfstransporte mit lebenswichtigen Gütern relativ leicht blockiert werden. Trotz der vorstehenden Defizite sei aber die Akzeptanz der „Blauhelme“ bei allen Konfliktparteien essentiell für das Gelingen einer Mission, so daß über eine Erweiterung ihrer Kompetenzen nur äußerst behutsam nachgedacht werden sollte. Fregattenkapitän Groethals wies auch hier auf das Beziehungsgeflecht zwischen internationaler Rechtsordnung und Politik hin: „U.N. action contains the states' wills which are also driven by a political opinion“.

Referenten während des Intensiv-Programms waren auch Vertreter der Rotkreuz-Bewegung: J.J. Frésard als Delegierter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz bei der Europäischen Union und J. Uusitalo, Direktor des Europa-Büros der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften. Sowohl Frésard als auch Uusitalo markierten, daß die Rotkreuz-Bewegung Kriege nicht verhindern könne. Nachdrücklich wiesen beide Referenten aber darauf hin, daß es eine Hauptaufgabe ihrer Organisation sei, die Kombattanten eines bewaffneten Konflikts anzuhalten, ihr Verhalten am geltenden Völkerrecht auszurichten. In diesem Sinne verstehe man sich als „promoter of respecting international humanitarian law“.

Zum Abschluß des Seminars fand ein zweitägiger Workshop von ECHO statt, der unter dem Rahmenthema „The hidden face of humanitarian aid: Identification, perspectives and solutions“ stand. Vertreter des U.N. Department of Humanitarian Affairs, der Organisation „Save the Children Fund“, der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften sowie der Bochumer Volkswirtschaftler Prof. Dr. Volker Nienhaus erörterten gemeinsam „les effets pervers de l'aide humanitaire“. Nach Ansicht Thielmanns von ECHO solle der Workshop die NOHA-Studenten zu einer „kritischen Reflexion“ ihrer Tätigkeit anregen. Diese sei unabdingbar, wolle der „Humanitarian Manager“ seine schwierige Aufgabe effektiv erfüllen.

Als Repräsentant des U.N. Department of Humanitarian Affairs ging Antonio Donini auf die Schwierigkeiten humanitärer Hilfsleistungen nach dem Ende des kalten Kriegs ein. Kennzeichen vieler Bürgerkriege sei das Fehlen einer funktionierenden Staatsmacht. Dies führe u.a. zu einem stärkeren Engagement der Streitkräfte innerhalb der humanitären Hilfe. Andererseits steige auch die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an Hilfsaktionen kontinuierlich an. In Anbetracht der Gefährdungen insbesondere im Rahmen eines innerstaatlichen Konflikts müsse über den Schutz der „non-governmental organizations“ neu nachgedacht werden.

In seinem abschließenden Referat gab Prof. Nienhaus einen Gedankenanstoß zur Optimierung humanitärer Hilfsleistungen: Seiner Ansicht nach sollten die Donatoren die erforderlichen Finanzmittel den Betroffenen selbst zur Verfügung stellen, damit diese Hilfsorganisationen ihrer Wahl mit der Durchführung der humanitären Hilfe beauftragen könnten.

Während der dem Intensivprogramm folgenden zwei Studienssemester wird genug Gelegenheit bestehen, auf die in Brügge geäußerten wichtigen Denkanstöße einzugehen. So kann das Netzwerk auch den Auftrag erfüllen, die aktuelle Entwicklung der humanitären Hilfe aus wissenschaftlicher Perspektive zu begleiten und mögliche Handlungsanleitungen für den „Humanitarian Manager“ zu erarbeiten.

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

International Studies in Human Rights, Vol. 35,

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1995, 436 Seiten, US\$ 139,-

Hans-Joachim Heintze*

Nach den „International Documents on Children“ von 1993 (vgl. unsere Rezension in HuV-1 Heft 1/1994, S. 52 f.) veröffentlicht Geraldine Van Bueren von der University of London mit diesem Buch wiederum ein fundiertes Werk, das ebenfalls zum Grundbestand jeder menschenrechtlichen Bibliothek gehören sollte. Es zeichnet sich durch einen übersichtlichen Aufbau und Klarheit in den Aussagen, vor allem aber durch eine enorme Faktenfülle, aus. In 14 Kapiteln werden nahezu alle Fragen behandelt, die sich hinsichtlich der Rechte des Kindes stellen können. Als besonders hervorhebenswert ist anzusehen, daß eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen ebenso wie die *Travaux Préparatoires* berücksichtigt werden. Bereits die Einleitung verdeutlicht, weshalb dieses Buch geschrieben wurde, oder besser, weshalb es notwendig ist: „*The International Law on the Rights of the Child is based upon the premise that international law is a valuable tool for those seeking to improve the daily life of children.*“ (S. xix.) Nach dem Studium des Werkes ist dieser Auffassung vollinhaltlich zuzustimmen.

Das erste Kapitel befaßt sich mit der geschichtlichen Herausbildung des völkerrechtlichen Schutzes der Rechte des Kindes, wobei einerseits die spezifischen kinderrechtlichen Dokumente (S. 6-14) und andererseits der allgemeine Menschenrechtsschutz (S. 16-20) sowie schließlich der regionale Kinderschutz (S. 22-25) behandelt werden. Zutreffend wird die große Bedeutung der UN-Kinderkonvention hervorgehoben, für die fünf Zielsetzungen konstatiert werden. Es sind dies: i) die Schaffung neuer Rechte des Kindes, die noch nicht kodifiziert waren, wie das Recht auf Identität des Kindes; ii) die Konvention enthält Rechte, die zuvor nur als *case law* bekannt waren; iii) die Konvention schafft verbindliche Standards, wo zuvor nur Empfehlungen existierten; iv) es werden neue Verpflichtungen hinsichtlich des Schutzes und der Förderung von Kindern festgeschrieben und v) werden die Teilnehmerstaaten zur Beachtung des Diskriminierungsverbots gegenüber Kindern verpflichtet (S. 16).

Das Kapitel 2 untersucht die Definition und den Status des Kindes im Völkerrecht. Es wird wiederum zu Recht bemängelt, daß die Staatengemeinschaft bislang nicht dazu in der Lage war, eine Definition des Kindes zu vereinbaren. Weder der Beginn des Lebens noch das Ende des Kindesalters ist geregelt, was insbesondere die Fragen des Jugendstrafrechts und des Militärdienstes berührt. In diesem Zusammenhang kritisiert die Autorin auch den Menschenrechtsausschuß, der schon manche Gelegenheit zu einer Stellungnahme ausließ (S. 38). Breit ausgeholt wird zur Darstellung, daß der Gleichheitssatz und das Diskriminierungsverbot auf Kinder anwendbar sind und daß als neues Prinzip mit der UN-Kinderkonvention das des Kindeswohls hinzutritt. Freilich werden auch gewisse Gefahren gesehen, die mit diesem Prinzip zusammenhängen und die nicht von der Hand zu weisen sind. Das resultiere insbesondere aus der sehr starken kulturellen Relativierung der gesamten Konvention (S. 47).

Die in der Tat sehr beachtliche Geschwindigkeit bei der Ratifikation der UN-Kinderkonvention und ihr weiter Geltungsbereich veranlassen die Autorin zur Untersuchung der müßigen Frage, inwieweit hier bereits *ius cogens* entstanden ist. Es ist nicht ganz verständlich, welchen Vorteil es bringen soll, einige der Rechte der UN-Kinderkonvention als *ius cogens* zu betrachten, zumal zur Herleitung des Völkermord- oder Sklavereiverbots diese Konvention nicht herangezogen werden muß. Zutreffend relativiert sie ihre Aussagen im Lichte der vielen Vorbehalte zur Konvention. Leider wird

das Vorbehaltsproblem dann aber recht kurz abgehandelt (S. 55-57). Es hätte sicher eine breitere Abhandlung auch im Lichte der anderen menschenrechtlichen UN-Verträge verdient.

Nach dem Kinderstatus untersucht Van Bueren dann folgerichtig im Kapitel 3 die völkerrechtliche Stellung der Familie, um dann einzelne Rechte des Kindes zu untersuchen (Recht auf Identität, Recht auf Meinungsfreiheit, Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Jugendstrafrecht, das Recht auf Bildung, das Recht auf Schutz vor Ausbeutung und das Recht auf Entwicklung). Von besonderer Bedeutung für das humanitäre Völkerrecht sind zweifellos die Aussagen im Kapitel 12 zu den Rechten des Kindes in bewaffneten Konflikten. Dazu werden im einzelnen die Fragestellungen hinsichtlich der Teilnahme an Kampfhandlungen und des Mindestalters für Rekrutierungen mit den bekannten Ergebnissen untersucht. Zutreffend wird die Besonderheit der UN-Kinderkonvention hervorgehoben, die sowohl menschenrechtliche wie humanitär-völkerrechtliche Fragen regelt und daher die Trennung zwischen diesen beiden Rechtskörpern überwunden hat. Fraglich erscheint jedoch, ob es zuvor eine solche strikte Trennung zwischen der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts durch die UN-Generalversammlung und der Menschenrechte durch den UN-Menschenrechtsausschuß gab, wie die Autorin meint (S. 350). Gerade durch die Notstandsklausel im Art. 4 des UN-Menschenrechtspakts gibt es bereits seit langem eine solche Überschneidung zwischen Friedens- und Kriegsvölkerrecht.

Das Kapitel 13 trägt die etwas unscharfe Überschrift „Children with Special Needs“. Dahinter verbergen sich die Behinderten und die Flüchtlinge. Diese Kombination erscheint nicht besonders glücklich, zumal gerade die Flüchtlingskinder immer stärker in das Zentrum der Aufmerksamkeit geraten. Immerhin stellen sie bereits die Hälfte aller Flüchtlinge auf der Welt. Deshalb sind die Ausführungen von S. 360-372 von besonderem Interesse, wengleich durchaus ein noch kritischerer Unterton angebracht gewesen wäre.

Das abschließende Kapitel befaßt sich mit der Implementierung der internationalen Kinderrechte, wobei neben der UN-Kinderkonvention aber auch die beiden UN-Menschenrechtspakete und sonstige UN- und regionale Mechanismen sowie die Tätigkeit der NGO's untersucht werden. Abgeschlossen wird dieser Teil durch zwei Empfehlungen: Zum einen wird die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls betreffend die Möglichkeit der Individualbeschwerde wegen der Verletzung von Konventionsrechten angesprochen und zum anderen die Einsetzung eines UN-Hochkommissars für Kinder. Beide Vorschläge zeigen, daß auch zukünftig die Kodifizierung der Kinderrechte im Völkerrecht weitergehen wird. Die einzige offene Frage in diesem Zusammenhang ist die der Geschwindigkeit, in der sich die Entwicklung vollziehen wird.

Insgesamt handelt es sich um einen sehr beachtlichen Überblick über die Stellung des Kindes im Völkerrecht. Sehr gut handhabbar wird das Buch auch durch den detaillierten Index. Als leseunfreundlich erwies sich jedoch, daß die Fußnoten nicht auf der gleichen Seite, sondern am Ende der Kapitel abgedruckt wurden.

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

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

Springer-Verlag, Berlin u.a. 1994, 400 Seiten, DM 128,-

Sascha Rolf Lüder*

Mit der Dissertation *Thilo Marauhns* wird die Schriftenreihe des Heidelberger *Max-Planck-Instituts* für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht um ihren einundsechzigsten Band erweitert. Im Mittelpunkt der Untersuchung des wissenschaftlichen Referenten am Heidelberger Institut steht die Frage, „welchen völkerrechtlichen (...) Präventivregelungen das vereinte Deutschland (in bezug auf Chemiewaffen) heute unterworfen ist“ (S. 7). Bei seiner Analyse ist *Marauhn* nicht isoliert vorgegangen; vielmehr hat er die zu untersuchenden Regelungen in den historischen Zusammenhang eingebettet. So ergibt sich letztlich auch eine Aufarbeitung des deutschen Einigungsprozesses 1989/90 unter Betonung des humanitären Völkerrechts.

Untergliedert ist das Werk in vier Teile: 1. Chemische Waffen in Politik und Völkerrecht - Fakten und Hintergründe; 2. C-Waffen-Regelungen für Deutschland von 1945 bis 1990; 3. Der deutsche CW-Verzicht im Zusammenhang mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990; 4. Die materiellen Bestimmungen der Chemiewaffen-Konvention und ihre Relevanz für den deutschen Chemiewaffen-Verzicht.

Der erste Teil des Buches widmet sich den völkerrechtlichen Grundlagen: C-Waffen gelten als i.d.R. militärisch effizientes Kampfmittel. Bedenken gegen den Einsatz dieser Stoffe sind daher vor allem unter dem Gesichtspunkt zu erheben, daß die Auswirkungen für die Zivilbevölkerung erheblich und praktisch nicht kontrollierbar sind.

Ebenso wie bei atomaren und biologischen Waffen ist auch beim C-Waffen-Potential eine Überwachung sowohl in kriegsvölkerrechtlicher Hinsicht als auch durch Rüstungskontrolle versucht worden. *Marauhn* weist hier zunächst auf die unterschiedlichen Wurzeln beider Überwachungsformen hin - das Anwendungsverbot als ein Teil des *ius in bello*, die Präventivregelungen hingegen als dem Kriegsverhütungsrecht angehörend. Besondere Beachtung schenkt der Autor dabei der Tatsache, daß beide Regelungsbereiche nicht (mehr) nebeneinander stehen, sondern eine Schnittmenge aufweisen. *Marauhn* gelangt zu der *conclusio*, daß „eine Konvergenz der Bereiche des humanitären Völkerrechts und des Rüstungskontrollrechts zu einem einheitlichen Friedenssicherungsrecht feststellbar ist“ (S. 81).

In kriegsvölkerrechtlicher Hinsicht wiederum unterscheidet *Marauhn* zu Recht zwischen dem Verbot bestimmter Waffen als solche und dem Verbot bestimmter Einsatzarten dieser Waffen: „Dieser Konflikt zwischen militärischen und humanitären Überlegungen kennzeichnete das Verhältnis der Entwicklung der chemischen Kriegsführung zu den Bemühungen um ein rechtliches Verbot giftiger (chemischer) Waffen über einen langen Zeitraum“ (S. 77).

Im zweiten Teil beginnt *Marauhn*, die zuvor gewonnenen völkerrechtlichen Erkenntnisse auf die innerstaatliche Rechtslage der Bundesrepublik Deutschland zu projizieren. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Spannungsverhältnis zwischen Außenpolitik und Völkerrecht: Indem jedem Völkerrechtssatz eine politische Entscheidung zugrunde liegt, wird das Völkerrecht durch die Außenpolitik beeinflusst. Letztere stellt somit das dynamische Element in den internationalen Beziehungen dar.

Marauhn beschreibt vor allem die Bemühungen der Bundesrepublik, im internationalen Konzert einen Chemiewaffen-Verzicht zu erreichen. Einer der ersten Versuche, die Rüstung nach dem

Zweiten Weltkrieg zu beschränken, lag in der (letztlich gescheiterten) Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Art. 107 des EVG-Vertrages sah Beschränkungen für bestimmtes Rüstungsmaterial vor. *Marauhn* wertet die Zielrichtung dieser Vertragsnorm zu Recht als „waffenbezogene Rüstungskontrollverpflichtung (...), deren Inhalt sich durch eine Analyse der geregelten Aktivitäten und des davon betroffenen Rüstungsmaterials erschließt“ (S. 125). Weitere Ansätze in Richtung auf eine effektive Rüstungsbeschränkung ergeben sich aus dem Vertragswerk der Westeuropäischen Union (WEU). Schon im WEU-Protokoll Nr. III vom 23. Oktober 1954 hatte die Bundesrepublik Deutschland auf die Herstellung atomarer, biologischer und chemischer Waffen auf deutschem Staatsgebiet verzichtet. Weiter wurde das Herstellungsverbot im Rahmen des WEU-Vertragswerkes mit einem Kontrollsystem verbunden. *Marauhn* widmet sich hier einem allgemeinen Problem des Völkerrechts - dem seiner Durchsetzbarkeit: „Neuere Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen verbinden materielle Verpflichtungen stets mit Elementen einer internationalen Überwachung. Diese Verbindung fördert die Effektivität solcher Abkommen“ (S. 190).

Kritik übt der Autor an der staatsrechtlichen Praxis der Bundesrepublik bei der Umsetzung der materiellen Verbotbestimmungen des WEU-Protokolls in nationales Recht: Zum einen fügte der Gesetzgeber erst Ende 1990 - und damit 36 Jahre nach der völkerrechtlichen Verzichtserklärung - ein Herstellungsverbot für chemische Waffen in die deutsche Rechtsordnung ein; zum anderen wurde die Definition der „chemischen Waffe“ bislang nicht in die Kriegswaffenliste des Kriegswaffenkontrollgesetzes übernommen.

In dem den zweiten Teil abschließenden Kapitel widmet sich *Marauhn* der besonderen Rechtsstellung Berlins während der deutschen Teilung. Obwohl Berlin gemäß Art. 1 Satz 1 Satz 1 Zwei-plus-Vier-Vertrag nunmehr Teil der Bundesrepublik Deutschland geworden ist, ist dieser Untersuchungsabschnitt keineswegs allein von rechtshistorischer Bedeutung. Vielmehr zeigt er das Zusammenspiel von politischen Motiven (Erhaltung der obersten Gewalt der Alliierten über Berlin an dieser Stelle, um die Produktion von Kriegsgerät auf Berliner Territorium zu verhindern) und rechtlichen Auswirkungen (Fortbestand eines gegenüber der Bundesrepublik eigenständigen Chemiewaffen-Regimes) auf und ist daher von bleibendem Interesse: „Während im Ostsektor Berlins die Bestimmungen de facto ihrer Wirksamkeit beraubt wurden, legten die Westmächte stets besonderen Wert darauf, die Kontrolle über Waffen und Kriegsmaterial jeder Art, einschließlich von Gegenständen, die die Bewaffnung erleichtern konnten, als Ausdruck der von ihnen innegehabten obersten Gewalt auszuüben“ (S. 267).

Der dritte Teil der Studie schließt sich rechtshistorisch nahtlos an den zweiten an: Aus Sicht des humanitären Völkerrechts bewertet *Marauhn* die Regelung der äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung zwischen 1989 und 1990. Im Mittelpunkt dieses Abschnittes stehen zunächst die Grundpositionen der Verhandlungspartner hinsichtlich der Abrüstungs- und Rüstungskontrollbestimmungen des Zwei-plus-Vier-Vertrages vom 12. September 1990. Weiter stellt der Autor klar, daß die Chemiewaffenfrage nur einen Baustein innerhalb eines Puzzles außen- und sicherheitspolitischer Probleme im sich auflösenden Ost-West-Gegensatz verkörpert: „Durch die Berücksichtigung des KSZE-Prozesses und der KSE-Verhandlungen wurde die Lösung einzelner sicherheitspolitischer

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHW, Bochum.

Probleme darüber hinaus in einen größeren Rahmen eingebunden" (S. 270).

Bei der Auslegung des Art. 3 Abs. 1 des Zwei-plus-Vier-Vertrages geht *Marauhn* der Frage nach, ob die „Bekräftigung“ des Verzichts konstitutiver oder deklaratorischer Natur ist. Zum einen sind die im Zwei-plus-Vier-Vertrag enthaltenen Beschränkungen keineswegs mehr auf den deutschen Rechtsraum beschränkt; zum anderen erstreckt sich das Verbot nicht nur auf die Herstellung, sondern vielmehr auch auf Besitz und Verfügungsgewalt chemischer Waffen. Der Autor gelangt folgerichtig zu dem Ergebnis, daß die Verzichtserklärung im Zwei-plus-Vier-Vertrag konstitutiv wirkt.

Marauhns Untersuchung schließt mit der Unterzeichnung der Chemiewaffen-Konvention im Januar 1993 und ihrer anstehenden Implementierung in nationales Recht. Obwohl der im Zwei-plus-Vier-Vertrag enthaltene Verzicht formal bestehen bleibt, endet mit diesem umfassenden Vertragswerk „das seit 1945 gegenüber Deutschland entwickelte Sonderregime“ (S. 374) in bezug auf chemische Waffen.

Zu den zentralen Regelungen der Konvention zählen das Erbsverbot, das Besitzverbot und die Verpflichtung zur Zerstörung vorhandener Bestände, das Weitergabeverbot sowie das Verbot, militärische Vorbereitungen für den Einsatz chemischer Waffen zu treffen. Die Verpflichtungen der Chemiewaffen-Konvention treten neben die Verpflichtungen aus dem WEU-Protokoll und dem Zwei-plus-Vier-Vertrag. Erstere werden aber „wegen ihrer detaillierten

Verifikationsregeln größere Bedeutung als die allein auf Deutschland bezogenen Rechtsinstrumente haben“ (S. 374). In diesem Zusammenhang wirft *Marauhn* das Problem auf, welche Auswirkung das in Art. 1 Abs. 1 lit. a der Chemiewaffen-Konvention enthaltene Weitergabeverbot auf die europarechtliche Kompetenzverteilung hat. So liegt die Kompetenz für den Handel mit Drittstaaten auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene. Noch einen Schritt weiter geht *Marauhn* daher, wenn er fragt, ob es den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht aus gleichen Gründen bereits verwehrt ist, überhaupt Vertragspartner der Chemiewaffen-Konvention zu werden. In diesem Fall hätte auch die Europäische Union, zumindest hinsichtlich der Außenhandelsfragen, Vertragspartei werden müssen. Hieraus wird deutlich, daß es im europäischen Rechtsraum scheinbar nicht mehr die Einzelstaaten allein sind, die über Abrüstungsfragen und Fragen der Rüstungskontrolle entscheiden können. Die immer enger werdende Kooperation der Europäer legt den - richtigen - Schluß nahe, nicht zuletzt aus Gründen der Effizienz auch bei der Ächtung von Massenvernichtungsmitteln gemeinsam vorzugehen, etwa durch eine „gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung der bislang nationalen Exportkontrollen unter Berücksichtigung der Verpflichtungen aus der CW-Konvention“ (S. 362).

Die Heidelberger Juristische Fakultät hat der vorliegenden Dissertation, die unter der Betreuung des Staats- und Völkerrechtlers *Rudolf Bernhardt* entstand, höchstes Lob gezollt. Auch die einschlägige Praxis wird an *Marauhns* Werk zukünftig nicht vorbeischaun können, will sie insbesondere dem außenpolitischen Postulat „universal gültiger Nichtverbreitungsinstrumente“ (S. 1) auch völkerrechtlich gerecht werden.

Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht. Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz,

in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Demokratie, Sicherheit, Frieden*, Band 85, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994, ISBN 3-7890-3329-4, 254 Seiten, DM 39,-

Carmen Thiele*

Der vorliegende Band ist eine Veröffentlichung aus dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg zum aktuellen Thema der Rechte von Völkern und Minderheiten im Völkerrecht. Das Buch basiert auf einer Studie, die im Auftrag des Instituts erstellt wurde. Wie der Autor selbst in der Vorbemerkung feststellt, handelt es sich nicht nur um eine reine juristische Abhandlung. Politische und soziologische Aspekte fanden ebenfalls Eingang in die Untersuchungen des Autors. Damit bewegt er sich auf dem Boden der Interdisziplinarität, die angesichts des Themas auch geboten ist und einen breiten Leserkreis anspricht.

Eine Nichtbeachtung und Verletzung der Rechte von Völkern und Minderheiten birgt in sich eine potentielle Gefahr für den Frieden. Gestehen die Staaten den auf ihren Territorien lebenden Völkern und Minderheiten ihre Rechte nicht zu, wird die Existenz der Staaten in Frage gestellt. Vor allem der Zerfall der Vielvölkerstaaten Jugoslawien und Sowjetunion und die blutigen ethnischen Konflikte auf ihren ehemaligen Territorien haben das Selbstbestimmungsrecht der Völker und den Minderheitenschutz auf die ständige Tagesordnung der europäischen und UNO-Staatengemeinschaft gesetzt.

In zwei großen Hauptabschnitten analysiert der Autor den Entwicklungsstand des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des Minderheitenschutzes auf universeller völkerrechtlicher und eu-

ropäischer Ebene und zeigt Entwicklungstendenzen auf. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und der Minderheitenrechte traten nach dem Ersten Weltkrieg auf die Bühne des Völkerrechts. Über mehrere Perioden entwickelte sich das Selbstbestimmungsrecht zu einer *Ius-cogens*-Norm im Völkerrecht (S. 23) und der Minderheitenschutz zu einem „nicht mehr zu umgehende(n) Thema“ auch auf universeller Ebene (S. 124).

Der Autor zeichnet die enge Beziehung der Rechte von Völkern und Minderheiten zu den Menschenrechten auf, die bereits mit ihrer Aufnahme in den UN-Menschenrechtspakt von 1966 dokumentiert wurde.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist ein Recht der Völker und nicht der Staaten. Es ist jedoch juristisch schwierig, den Begriff der Völker zu bestimmen (S. 41). Entscheidend für den Juristen ist aber nach Ansicht des Autors nicht so sehr die Definition eines Volkes als vielmehr das Bestehen von Organen, „die *legitimare Weise für ein Volk sprechen können*“ (S. 187). Der Autor regt die Ausarbeitung einer interdisziplinären Definition des Volkes an (S. 187).

* Carmen Thiele, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

Auch für den Begriff der Minderheiten gibt es keine allgemein gültige Definition. Das Völkerrecht stützt sich auf die „weithin akzeptierte Definition Capotortis“ (S. 127). Aufgrund der Definitionsschwierigkeiten der Begriffe Völker und Minderheiten treten Probleme bei der Abgrenzung der Träger und des Inhalts der Rechte von Völkern und Minderheiten auf (S. 39), die das Völkerrecht noch nicht gelöst hat.

Während das Selbstbestimmungsrecht den Völkern als Kollektivrecht zusteht, wird der Minderheitenschutz im Völkerrecht als Individualrecht dem einzelnen Angehörigen einer Minderheit gewährt. Da aber die Angehörigen einer Minderheit immer eine Gruppe bilden, wird das Völkerrecht nicht an einer Gewährung von Gruppenrechten vorbeikommen. Der Autor zeigt die ganze Breite von Auffassungen bezüglich der Rechte von Minderheiten auf, die von der Ablehnung des Selbstbestimmungsrechts für Minderheiten über die Billigung eines inneren Selbstbestimmungsrechts bis hin zur möglichen Inanspruchnahme eines äußeren Selbstbestimmungsrechts durch Minderheiten in einigen wenigen Ausnahmefällen reicht (S. 46). Grundsätzlich haben Minderheiten aber keinen Anspruch auf ein Selbstbestimmungsrecht, weil dieses gerade Völkern vorbehalten ist (S. 45). Hier wäre wieder auf die bisher unbeantwortete Definitionsfrage der Begriffe Völker, Volksgruppen und Minderheiten zu verweisen.

Das äußere Selbstbestimmungsrecht, „d.h. das Recht eines Volkes, seinen internationalen Status selbst zu bestimmen“ (S. 26), kann verschiedene Formen annehmen. In der Gegenwart steht vor allem das Problem der Sezession im „Mittelpunkt des völkerrechtlichen Interesses“ (S. 87). Das Selbstbestimmungsrecht der Völker kann aber auch auf der Stufe des inneren Selbstbestimmungsrechts ausgeübt werden. Dabei stellt der Autor die Frage, „ob das Völkerrecht (...) den Staaten eine bestimmte innere - demokratisch legitimierte - Staatsorganisation auferlegt“ (S. 27).

Das Recht eines Volkes zur Staatenbildung entspringt dem Selbstbestimmungsrecht. Der Autor bemerkt aber folgerichtig, daß sich nicht jedes Volk seinen eigenen Staat schaffen kann. Vielmehr sollten Völkern ohne eigenen Staat innerhalb ihres Wohnsitzstaates Rechte zugesprochen werden, „so daß sie sich selbstbestimmt fühlen“ (S. 189). Um so mehr vertritt die Mehrheit der Völkerrechtler die Auffassung, daß Minderheiten das Recht auf Staatenbildung nicht zugesprochen werden darf.

Die Ausübung von Rechten der Völker und Minderheiten muß aber nicht zwangsläufig zur Sezession und Staatenbildung führen.

Eine weitaus bessere Möglichkeit der Verwirklichung dieser Rechte sieht der Autor in der Autonomie - der „Krone des Minderheitenschutzes“ (S. 114). Die Autonomie selbst behandelt der Autor hingegen im Abschnitt B. I. 5. e) über das innere Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Autonomie kann demnach eine Form der Verwirklichung sowohl des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes als auch der Rechte von Minderheiten darstellen. Es läge aber auch die Schlußfolgerung nahe, daß der Minderheitenschutz eine Form des inneren Selbstbestimmungsrechts einer Minderheit sein kann, würde man ihr ein solches zustehen. Eine Definition des völkerrechtlichen Begriffs der Autonomie fehlt nach Feststellung des Autors in der Literatur ebenfalls (S. 114). Es mangelt bislang an einer hinreichenden Analyse der territorialen Autonomie und an einer Durchdringung des Konzepts der personalen Autonomie (S. 190).

Ethnische Konflikte als Folge der Mißachtung von Rechten der Völker und Minderheiten drohen immer mehr zu einer internationalen Angelegenheit zu werden. Der Autor stellt in seiner Studie fest, daß es bisher noch „keine speziellen Verfahren für ethnische Konflikte“ (S. 191) gibt. Er ermunert zu einer Entwicklung eines „spezielle(n) Mechanismus zur Beilegung ethnischer Streitigkeiten“ (S. 191).

Der Autor kommt nach einer Analyse universeller und regionaler, europäischer, völkerrechtlicher und politischer Dokumente zu dem Schluß, daß der Regelungsbedarf des Minderheitenschutzes und der Rechte der Völker im Völkerrecht noch nicht ausgeschöpft ist (S. 192). Er hat den Stand und die Defizite aufgezeigt, an die eine weitere Entwicklung angeknüpft werden sollte.

Im Anhang stellt der Autor dem interessierten Leser eine Auswahl von UN-, KSZE-, Europarats- und EG-Dokumenten bezüglich des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des Minderheitenschutzes zur Verfügung. In den umfangreichen Literaturhinweisen können Wißbegierige weitere Anregungen zu Auseinandersetzungen mit diesen Themen finden.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und der Minderheitenschutz sind für sich genommen stark diskutierte Themen in der Völkerrechtswissenschaft mit zunehmender Aktualität. Der wissenschaftliche Beitrag des Autors ist um so empfehlenswerter, als er sich mit Fragen der Rechte von Völkern und Minderheiten im Zusammenhang beschäftigt und die Schwierigkeiten bei ihrer Abgrenzung aufzeichnet.

Ludwig Watzal, Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser, Mit einem Vorwort von Arnold Hottinger, Böhlau-Verlag, Köln/Weimar/Wien 1994, 392 Seiten, DM 48,-

Sebastian Seidel*

Zu den „Dauerbrennern“ im Bereich regionaler, bewaffneter Konflikte auf dieser Welt, die mit großem menschlichen Leid verbunden sind, gehört sicherlich auch der Nahost-Konflikt. Durch das Ende des Ost-West-Gegensatzes ist es nunmehr möglich geworden, auch diesen Krisenherd zu entschärfen und die in Jahrzehnten angehäuften Probleme und Vorurteile anzugehen. Ein historisches Verdienst Israels und der PLO ist es, sich gegenseitig anerkannt und so den Weg zu Verhandlungen gefunden zu haben. Niemand kann so naiv sein, zu glauben, daß damit alle Probleme in diesem Bereich aus der Welt sind: Im Gegenteil, es sind jetzt die Mühen der Ebene, eben die Fragen eines „normalen“ Nebeneinanders, die beiden Seiten zu schaffen machen.

Ludwig Watzal hat sich an die Diskussion über den aktuellen Stand der Situation im Nahen Osten herangetraut. Dieses geschieht mit einer gewaltigen Faktenfülle, anhand derer er sich mit dem Klischee auseinandersetzt, daß durch die Vereinbarungen zwischen Israel und den Palästinensern tatsächlich Menschenrechte respektiert

werden. Er listet zahlreiche Menschenrechtsverletzungen auf, und kommt zu Ergebnissen, die für Israel nicht immer positiv sind. Daher - so schreibt er in seinem Vorwort - sei es ihm nicht leichtgefallen, das Buch fertigzustellen.

Im ersten Kapitel gibt Watzal eine Einführung in die Problematik. Er erläutert zunächst den Begriff der Menschenrechte mit der Definition des französischen Philosophen Jacques Maritain: „Sie sind unveräußerlich, weil sie in der Natur des Menschen gründen, die natürlich niemand verlieren kann“ (S. 1). Als solche seien sie Rechte des Menschen gegenüber dem Staat. Dies treffe umso mehr einen Staat wie Israel, so meint Watzal, der sich völkerrechtswidrig eines fremden Territoriums bemächtigt habe, seine Bewohner unterdrücke und das Land durch die eigene Bevölkerung kolonisiere. So würden von Israel die Menschenrechte der Palästinenser systematisch unter Verstoß gegen das Völkerrecht verletzt. Die „Prinzi-

* Sebastian Seidel ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

pienerklärung über vorübergehende Selbstverwaltung" von 1993 und das „Gaza-Jericho-Abkommen“ vom 4. Mai 1994 hätten an dieser Situation auch nichts geändert. Seit 27 Jahren würden von Israel Palästinenser unter Berufung auf die Sicherheit unterdrückt. Jetzt sei mit den Abkommen zwar eine Mauer der Sprachlosigkeit eingerissen worden, auch habe Israel offiziell die Rechte der Palästinenser anerkannt, aber an der Lage der Menschenrechte habe sich *de facto* nichts geändert. Das Abkommen hätte lediglich der Anerkennung eines völkerrechtswidrigen Zustandes gedient (S. 8). Und auch in zwei Jahren, wenn die Verhandlungen zwischen Israel und der PLO wiederaufgenommen werden müßten, sei - so der Autor - wegen der schwachen Position der PLO eher mit einer Verschlechterung als einer Verbesserung der bisherigen Situation zu rechnen.

Das zweite Kapitel ist mit „*Vom Zionismus zur Palästinensischen Autonomie*“ überschrieben und enthält einen historischen Überblick über die Entwicklung der zionistischen Bewegung bis zu den Übereinkünften von 1993 und 1994. „*Der Kampf um die Beachtung der Menschenrechte der Palästinenser ist kein singulärer Vorgang, sondern ist eingebettet in ein Konfliktszenario, das vor mehr als 100 Jahren mit der jüdischen Besiedlung Palästinas Ende des 19. Jahrhunderts begann*“, schreibt Watzal. Und so zeigt der Autor zunächst die Entwicklung der zionistischen Bewegung vom Zionistenkongreß 1897 in Basel bis hin zur Gründung des Staates Israel im Jahre 1948 auf. Die meisten Juden hätten dem Zionismus indifferent gegenüber gestanden. Die Judenphobie der zwanziger Jahre hätte der Bewegung zum Aufschwung verholfen, wobei erst das „*religiöse Hilfsargument*“ dazu geführt hätte, eine geschichtliche Verbindung zwischen den hebräischen Bewohnern Palästinas und den jüdischen Nachfahren in Israel zu konstruieren (S. 18). Es gab also keine rechtliche Begründung für einen jüdischen Staat Israel, dagegen hätten die Palästinenser stets einen Anspruch auf einen Staat gehabt, denn gemäß dem Völkerrecht stellen sie eine Nation dar (S. 19). Der jüdische Staat Israel sei lediglich durch diplomatische Anerkennung und ökonomische Unterstützung legitimiert worden.

Als erstes enteignete das neugegründete Israel die Palästinenser; die israelische Kontrolle bedeutete für Palästinenser Chaos und Zerstörung. Im Jahre 1967 seien die Palästinenser in den im Sechstage-Krieg besetzten Gebieten erneut einer Enteignung unterzogen worden und ihres Rechtes beraubt worden, in ihrem Land zu leben (S. 24). Dem sei die Annexion Ost-Jerusalems gefolgt, man sprach von „*Wiedervereinigung*“ und „*Erweiterung*“ der Stadtgrenzen, jedoch wurden die arabischen Bewohner der Gebiete keine israelischen Staatsbürger. Diese Politik hätte sich mit der Regierungsübernahme durch den Likud-Block 1977 und der Siedlungsstätigkeit nach dem „*Sharon-Plan*“ noch dramatisch verschärft. „*Mit religiösen Rechttiteln*“ ausgestattet, fand eine Besiedlung im Kernland der Palästinenser statt“ (S. 27). Diese Siedlungspolitik hätte es ermöglicht, Tatsachen zu schaffen, die eine Rückgabe der besetzten Gebiete im Gaza-Streifen und in der Westbank nahezu unmöglich erscheinen lasse.

Das Image Israels von einer „liberalen Besatzung“ habe erst mit Gründung der PLO 1967 sein Ende gefunden. Rasch entwickelte sich die „al-Fatah“ zu einer Bedrohung für den Staat. So sei die PLO aus dem Yom-Kippur-Krieg gestärkt hervorgegangen: Im Zeitraum der 27jährigen israelischen Besatzung sei eine Generation herangewachsen, die sich mit den Zuständen nicht abfinden wollte; sie wurde Träger der Intifada. Der radikale Flügel der Intifada wiederum hätte sich in der Hamas-Bewegung zusammengefunden, die in ihre Charta die Zerstörung Israels aufgenommen hätte (S. 32). Der Druck dieser Bewegungen sei von Israel mit weiterer Unterdrückung der palästinensischen Bevölkerung insbesondere während des zweiten Golfkriegs von 1991 beantwortet worden und hätte schließlich in den Höhepunkt der Unterdrückung vom 30. März 1993 in Form der totalen Abriegelung der besetzten Gebiet gemündet, die bis heute anhalte (S. 36). Der in dem Rahmenabkommen über die Selbstverwaltung von 1993 vereinbarte Rückzug der Streitkräfte und der Aufbau eigener Verwaltung gingen nur schleppend voran.

Seit der Gründung des Staates Israel werde den Palästinensern das Recht auf einen eigenen Staat bestritten, wiederholt Watzal im dritten Kapitel „*Völkerrecht und besetzte Gebiete*“. Das Recht auf

Selbstbestimmung sei als Völkerrechtsnorm anerkannt und stehe dem Rechtsträger kraft originären Rechts zu. Es lasse sich auf Artikel 1 Abs. 2 der UN-Charta stützen (S. 42). Daher habe Israel keinen legalen Hoheitsanspruch und auch keine Souveränität über Westbank und Gaza-Streifen, jedoch nehme es diese aufgrund seiner militärischen Übermacht für sich in Anspruch - folglich gehöre es, neben der ehemaligen Sowjetunion, zu den letzten Kolonialmächten.

Israel bestreite die Geltung der Vierten Genfer Konvention, obwohl es sich die „verwalteten“ Gebiete durch kriegerische Besetzung angeeignet habe, unter Berufung auf Artikel 2 derselben. Es lasse lediglich die Haager Landkriegsordnung von 1907 gelten, weil es sich dabei um Völkergewohnheitsrecht handle (S. 53). Auch die internen Verwaltungsstrukturen seien nicht im Einklang mit geltendem Völkerrecht, so Watzal. „*Israel hat die besetzten Gebiete mit einer komplexen Verwaltungsstruktur und einem Rechtssystem überzogen und damit den Anschein von geordneter Legalität erweckt. (...) So stellt sich Israel mit seiner Interpretation der Vierten Genfer Konvention völlig außerhalb der gängigen Völkerrechtsmeinung*“ (S. 78). Es wende in den besetzten Gebieten selektiv Teile von Notstandsverordnungen, des jordanischen Rechts, Militärlasse und das gesamte israelische Recht, dieses aber nur für die Siedler, an. Diese ambivalente Rechtslage spiegle sich auch im Gerichtssystem wieder: Reguläre, lokale Gerichte seien ihrer Kompetenz beraubt, statt dessen würde durch Militärgerichte Recht gesprochen, die in ihren Urteilen moralisch fragwürdig seien. Völkerrechtswidrig hätte die Militärgesetzgebung durch Erlasse solche Prinzipien außer Kraft gesetzt, die nach der Vierten Genfer Konvention von Militärgerichten angewandt werden könnten, da sie sich nicht im Widerspruch zu allgemeinen Rechtsprinzipien befänden. Einziger Lichtblick in diesem Chaos sei der High Court of Justice (HCJ), der auch von Palästinensern angerufen werden könne, aber bisher nur in einem einzigen relevanten Fall zu deren Gunsten entschieden habe (S. 80).

Schließlich widmet sich der Autor im vierten Kapitel direkt den Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungen. Er zieht dabei anhand von Tabellen erschreckende Bilanz über Menschenrechtsverletzungen in den Jahren 1987-1993. So entfallen auf den Zeitraum allein im Bereich der Tötungsdelikte 1.115 getötete Menschen, die von Soldaten bzw. Agenten erschossen wurden; insgesamt sind nach der Statistik 14.997 registrierte Ausgangssperren zwischen 1987-93 verhängt worden. Als Quelle dienen Watzal dabei Angaben des Palestine Human Rights Information Centre in Jerusalem. An diesen allgemeinen Überblick schließen sich 16 Abschnitte an, in denen der Autor auf einzelne Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungen näher hinweist und ihre Hintergründe erläutert. So weist er im vierten Abschnitt auf 1.600 Deportationen von Palästinensern hin, die aufgrund von Artikeln 108 und 112 der britischen Notstandsverordnungen durchgeführt wurden. Nach Artikel 112 konnte der Betroffene ohne Auflagen ausgewiesen werden, worüber letztlich der Militärkommandeur allein entschied und keine Widerspruchsmöglichkeiten bestanden. Diesem Vorgehen habe der HCJ in einer Entscheidung von 1992 einen Riegel vorgeschoben: Seit dem Urteil hat die Öffentlichkeit ein Recht auf freien Zugang zu den Militärinstanzen, in einer Berufung könne jetzt der HCJ durch den Betroffenen angerufen werden. Da Israel die Deportationen mit örtlichem Recht begründe, sehe es darin auch keinen Widerspruch gegen Artikel 49 Abs. 1 der Vierten Genfer Konvention, die dies untersage.

Im folgenden führt der Autor anhand zahlreicher Tabellen, Kartenmaterials und graphischer Darstellungen die bedrohliche Lage der Menschenrechte der Palästinenser vor Augen. Er erläutert an Einzelschicksalen die Auswirkungen der israelischen Maßnahmen und deren verheerende Wirkung auf das Leben der Palästinenser.

Das gut lesbare Buch wird durch eine interessante Auflistung im fünften Kapitel von Menschenrechtsorganisationen in Israel und den besetzten Gebieten ergänzt, deren Adressen, ein Literaturverzeichnis und ein Namensregister ergänzt. Damit wird auch eine weitergehende Befassung mit dem Thema möglich. Vom juristischen

Standpunkt aus etwas störend sind die durchgängig anzutreffenden apodiktischen Feststellungen, wie „durch die Vereinbarungen zwischen Israel und der PLO hat sich nichts Grundlegendes geändert“ (S. 5) oder „das Gaza-Jericho-Abkommen regelt nichts Wesentliches“ (S. 80) usw. Manche dieser pauschalen Urteile bedürften des

Beleges, auch die teilweise recht groben völkerrechtlichen Betrachtungsperspektiven vermögen nicht zu überzeugen. Zu vermissen ist ferner eine ausdrückliche Absage an Gewalt als Mittel der Konfliktlösung von beiden Konfliktparteien. Ansonsten ist das Buch von Faktenfülle und Engagement gekennzeichnet.

Denise Brühl-Moser, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz,

Schriftenreihe des Instituts für Internationales Recht und Internationale Beziehungen der Juristischen Fakultät der Universität Basel, Band 65, Helbig & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main 1994, XXXIV plus 348 Seiten, DM 89,-

Messelech Worku*

Die an der Universität Basel angefertigte Dissertation stellt eine umfangreiche und detaillierte Ausarbeitung der umstrittenen Völkerrechtsnorm des Selbstbestimmungsrechts der Völker dar. Die in zwei Teile gegliederte Arbeit beschäftigt sich im ersten Teil mit der Herausbildung des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Dazu werden die diversen Stufen der Entwicklung des Selbstbestimmungsgedankens erörtert. Als entscheidender Einschnitt wird der Zweite Weltkrieg angesehen, so daß sich die Untersuchung in die Periode bis 1945 und in die danach unterteilt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg fand das Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der kolonisierten Völker umfangreiche Anwendung. Die Autorin stellt anhand der Praxis der UNO im Dekolonisierungsprozeß die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts dar.

Anhand der „Travaux préparatoires“ zur UN-Charta filtert die Autorin drei Aspekte des Selbstbestimmungsrechts heraus (S. 45 f.):

1. Das Selbstbestimmungsrecht berechtigt „nur die Bevölkerung als Ganzes, nicht aber nur Teile davon oder den Staat selbst“;
2. Aus dem Selbstbestimmungsrecht kann man kein „allgemeines Sezessionsrecht“ ableiten;
3. Daraus ist zu folgern, daß mit der Selbstregierung „sowohl die innerstaatliche Autonomie als auch die demokratische Verfassungsordnung“ gemeint ist, „nicht aber die Eigenstaatlichkeit“.

Kompliziert wird die völkerrechtliche Wertung dadurch, daß die Dekolonisierungspraxis der UNO von dieser Auslegung des Inhalts des Selbstbestimmungsrechts abweicht:

„Dass die UNO-GV in ihren Resolutionen trotzdem von einem unveräußerlichen Recht der Kolonialvölker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit spricht, beruht ausschließlich auf UNO-Praxis und findet weder im Vorlaut der UNO-Charta noch in den „Travaux préparatoires“ eine Stütze.“ (S. 45).

Das Selbstbestimmungsrecht diene in der UNO in innerstaatlicher Hinsicht sowohl als Grundlage für die Forderung nach einer demokratischen Ordnung als auch nach einem effektiven Minderheitenschutz (S. 46). Interessant sind die Aussagen zu den neuen Entwicklungen im Bereich des Selbstbestimmungsrechts. Dazu geht die Autorin breits auf die Prozesse ein, die zur Auflösung der ehemaligen UdSSR und zur Gründung der GUS geführt haben. Weiterhin wird die Auflösung des jugoslawischen Staates behandelt. Allein diese Darstellungen machen das Buch schon lesenswert, da eine enorme Fülle von Material zusammengetragen und völkerrechtlich bewertet wird.

Demokratie und Minderheitenschutz bilden für die Autorin den zentralen Punkt im Hinblick auf den innerstaatlichen Aspekt des Selbstbestimmungsrechts. Dabei spielt das „Partizipationsrecht am Staatswillensbildungsprozess“ (Wahlen, Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungsäußerungsfreiheit etc.) die entscheidende Rolle.

Freilich räumt die Autorin ein, daß „die Durchführung freier Wahlen - wie die Beispiele von Haiti und Angola zeigen - keine Garantie für die zukünftige Errichtung einer demokratischen Staatsform bildet“ (S. 231).

Auf internationaler Ebene bilde sich jetzt allmählich ein völkerrechtliches Konzept heraus, „welches den Völkern einen Anspruch gibt, die Ausübung der innerstaatlichen Herrschaft durch allgemeine und freie Wahlen zu legitimieren“ (S. 232). Internationale Wahlbeobachtungen, die in mehreren Staaten unter der Obhut der UNO durchgeführt wurden, und die noch umstrittene und einseitig geführte Verknüpfung von Entwicklungshilfevergabe mit Auflagen zur Demokratisierung kennzeichnen den Trend im Völkerrecht. Sie dienen der Autorin als Indiz für die Einschätzung, daß sich eine solche Inhaltsbestimmung des inneren Selbstbestimmungsrechts der Völker herausbildet. Um diesen Prozeß zu untermauern, schlägt Brühl-Moser vor, von einem „vom Völkerrecht vorgeschriebenen innerstaatlich-demokratischen Mindeststandard“ zu sprechen (S. 231).

Hervorhebung verdient, daß die Autorin den zutreffenden Vorwurf vieler Entwicklungsländer, wonach westliche Demokratievorstellungen nicht als allgemeinvertindlicher Maßstab angenommen werden könnten, ebenfalls erkennt. Sie plädiert dafür, diesem dadurch zu entgegen, daß bei der Auslegung des Mindeststandards kulturelle, religiöse und wirtschaftliche Bedingungen berücksichtigt werden müssen. Diese Lösung erscheint aber etwas plakativ und wird leider nur knapp angesprochen. Es ist aber vorhersehbar, daß sich die Staatengemeinschaft weiterhin mit dem Problem beschäftigen muß, und zwar so lange, wie kein Konsens darüber erreicht werden kann, was der Begriff „Demokratie“ alles beinhaltet. Zu Recht empfinden die meisten Entwicklungsländer die westlichen Demokratievorstellungen weithin als Bevormundung, die mit der Geschichte und Kultur des jeweiligen Staates nicht vereinbar sind.

Hinsichtlich der Minderheiten stellt die Autorin die Frage, ob auch Minderheiten Träger des inneren Selbstbestimmungsrechts sind. Die in der Literatur immer wieder besprochenen und umstrittenen Definitionsversuche zum Minderheitenbegriff einschließlich der Trägerschaft (S. 275-283) werden sorgfältig aufgearbeitet. Sie bringen zwar keine neuen Erkenntnisse, verdienen aber in der Schlußfolgerung, wonach „ein kollektiver Schutz von Minderheiten in Form des inneren Selbstbestimmungsrechts zu befürworten ist“ (S. 283), Beachtung. Insgesamt hat Brühl-Moser zweifellos ein beachtenswertes Buch vorgelegt, das durch die Breite der Thematik und Literaturlaufarbeitung beeindruckt.

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