

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 8, Heft 4, 1995

Editorial

Das Thema

UN Sanctions 1990-1995:

Contemporary Issues in UN Sanctions Application

Jeroen F.R. Jansen

Rechtsberater (Legal Adviser) der UNPROFOR in Bosnien-Herzegovina

Jan W. Koet

Keeping Hope Alive

- Do the Resolutions Fulfil the Expectations? -

Martine Meijer/Horst Fischer

Children Need More Protection under International Humanitarian Law

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

Hans-Joachim Heintze

The First Review Conference to the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects - A Story of Failure?

Knut Dörmann

Praxis

National Implementation of UN Sanctions Measures in the Netherlands

Jeroen F.R. Jansen

Die Genehmigungsbedürftigkeit von Hilfslieferungen, insbesondere in Embargogebieten

Volker Epping

Forum

Verbreitung

Dissemination in Bosnia-Herzegovina

Rob Drouen

Eine einzige Spur von Heuchelei

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

Marco Montani

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

Marco Sassöli

Ghost in the Machine

The Red Cross Conference Online

Ralph Czarnecki

188

192

198

200

203

211

212

214

216

218

220

Panorama

Dokumente

**Deutsches Rotes Kreuz
Fachausschuß Humanitäres Völkerrecht
Bericht und Empfehlung an das Präsidium des Deutschen
Roten Kreuzes**

**Resolutions of the 26th International Conference of the
Red Cross and Red Crescent**

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

Konferenzen

**International Congress „United for the Respect of Inter-
national Humanitarian Law“, International Institute of
Humanitarian Law San Remo**

San Remo (Italien), 6.-9. September 1995

Frank Mohrhauer

Cours de Droit International Humanitaire

Lyon (Frankreich), 11.-21. September 1995

Sebastian Seidel

African Commission on Human and Peoples' Rights

18th, Ordinary Session

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

Messelech Worku

**Conference „The United Nations and International Hu-
manitarian Law“**

Geneva (Switzerland) 19-21 October 1995

Martine Meijer

Humanitäres Völkerrecht für Rechtsreferendare

Bad Pyrmont, 19.-21. Oktober 1995

Thomas Dohrmann

Besprechungen

Embroidering Finnish War History?

Lauri Hannikainen

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

Robert C.R. Siekmann

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

Hans-Joachim Heintze

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

Sascha Rolf Lüder

**Bruno Simma (ed.), The Charter of the United Nations.
A Commentary**

Manfred Mohr

**Arie Bloed (ed.), The Challenges of Change: The
Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath**

Michael R. Lucas

223

224

229

231

234

235

239

240

241

242

243

244

245

246

Editorial

The International Red Cross and Red Crescent Movement dared to select a very promising title for the XXVth International Conference. „Keeping hope alive“ links the conference and its results with the outside world, with those people who are affected by armed conflicts and disasters and who are in need of assistance. For the organizers it was clear from the very beginning that the conference was neither a treaty making conference nor a political conference at which states assemble in order to decide about humanitarian actions. The conference of the International Red Cross and Red Crescent Movement can only make an impact by debating humanitarian questions and by drafting and accepting resolutions reflecting both the humanitarian concerns of the conference participants as well as the political positions of the states parties to the Geneva Conventions. The first success of the conference has been its successful conclusion. As states have been able to discuss the most urgent humanitarian matters with the International Red Cross and Red Crescent and find ways and means to co-operate on the drafting of resolutions, there is some hope for future co-operation when real action in the fulfilment of the resolution is needed. One can also find some very clear and precise references to the obligation to apply the basic principles of international humanitarian law under all circumstances.

On the other hand it is questionable whether the ambitious aim of creating a link between the victims aspirations and the ideas of those acting on the diplomatic level in Geneva could have been fulfilled by simply reaffirming these principles. The wording of some other resolutions is rather vague and imprecise. To get a clear picture of the impact of the conference is therefore not as easy as one could have expected by the title.

This special issue of the *Informationsschriften* should serve as a tool to clarify the impact of the conference, to define whether there is more hope for the victims after the conference and how the International Red Cross and Red Crescent Movement should continue with its work in this field.

Besides the reprint of the full text of the resolutions some of the most important topics of the conference are reflected in

the first chapter. The editors have selected those topics out of the many important questions which have been controversial during the conference and which will continue to be controversial afterwards. There has been no immediate consensus during the conference how to deal with the humanitarian effects of embargo measures undertaken under the authority of the United Nations. Only very late the conference could agree about a formula which leaves more questions open than it has solved. *J. Jansen* sheds some light on this important question by looking at contemporary issues in UN sanctions application. The mines question, of which all the conference participants thought that it would have been solved before December 1995, is still on the international agenda and here critically reviewed by *K. Dörmann*, who gives insights into the reasons for the failure of the Vienna meeting of the first review conference. Finally to conclude the section of more in-depth articles *H.-J. Heintze* reiterates his position on the question of children in war which also has been debated controversially at the conference. Other topics of this issue deal *inter alia* with dissemination in Bosnia and the restraints of German export law with regard to the delivery of humanitarian goods into embargoed countries.

The special issue has been put together in co-operation with the Netherlands Red Cross Society, the German Red Cross, the T.M.C. Asser Institute in The Hague and the IFHV in Bochum. It is a continuation of the co-operation which the four institutions have shown before and during the International Conference as they established for the first time a computer network which allowed interactive worldwide access to the conference centre in Geneva. „Ghost in the Machine“ is the title of the article in this issue describing the success of this common dissemination effort. It is the spirit of co-operation which made this unique issue possible and without which there is no hope for the victims. As with all the other issues of this journal the authors express their personal views and they do neither represent the views of the two Red Cross Societies nor the two academic institutions.

The editors

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

Jeroen F.R. Jansen*

Introduction

The use of measures based on Chapter VII of the Charter of the United Nations was very limited during the first 45 years of the UN's existence. However, since the end of the Cold War we have witnessed a metamorphosis in the way global war and security are established and maintained. Solving problems of global peace and security is increasingly perceived as a collective responsibility, and there has been an exponential increase in both the will to act collectively through the United Nations and the range of circumstances in which the United Nations is prepared to take such action. The greater willingness to work consensually towards the resolution of problems related to international peace and security in the post-Cold War environment is also reflected in the functioning of the Security Council of the United Nations itself. The Security Council saw its role expand considerably as the international body with primary responsibility for global peace and security. To date there have been imposed ten cases of collective sanctions based on article 41 of the UN Charter¹, eight of which have occurred since 1990².

Based on the experiences of the last five years, some of the issues related to the application of sanctions measures will be discussed below.³

The Nature of Sanctions: Some General Remarks

Sanctions should primarily be considered as an ultimate tool for the peaceful settlement of disputes. Sanctions should be used in situations where a threat to peace and security is established and diplomatic channels have failed. Applied in accordance with Chapter VII of the UN-Charter, in particular article 41 thereof, the basic objective of imposing sanctions should be to induce a change in the behavior of a particular state. Its purpose may be to compel a desired course of conduct or to bring to an end a course of conduct since by such behavior international peace and security are threatened. UN sanctions should not be used as a punitive instrument, although sometimes sanctions are considered as „a form of punishment and retaliation for unlawful or unacceptable behavior“.⁴

The Content of a Sanctions Regime

Measures taken under article 41 of the UN Charter should contain clearly defined and achievable objectives to be realized within a realistic time frame. A clear definition of the measures is a *conditio sine qua non* for the uniform imple-

mentation in all member states. The less an opportunity for interpretative differences is presented, the better. These potential differences have resulted and might result in future in non-uniform application of sanctions measures: a particular export, financial or non-financial service is allowed in country X under the humanitarian exception clauses, while prohibited in country Y for not being considered „humanitarian“. This scenario not only undermines the envisaged effectiveness of a sanctions regime, it could also result in using a sanctions regime as a tool for the conduct of international trade policies.

The aforementioned clearly defined objectives should in particular address the target state. It must be clear which demands the target state must have complied with, before sanctions can be lifted. Whether sanctions will be lifted all at once or in „tranches“ depends on the level of compliance. This clarity of demands towards the target state also places a responsibility on the Council as a whole and on the individual members of the Security Council: they need to have the courage to lift sanctions when the appropriate requirements listed in the relevant resolutions are met. The Council or its individual members should not be allowed to move the goalposts while the game is played according to the applicable rules of that particular moment. It's all in the game! If a change in the parameters of a sanctions regime is required, in most situations a new Security Council resolution will have to be adopted.

The Role of UN Sanctions Committees

In the absence of clearly defined objectives as indicated above, different interpretations of a particular paragraph in a sanctions resolution might develop. In these circumstances, UN member states often submit their views to the relevant

* Jeroen F.R. Jansen is Desk Officer for UN Sanctions and National UN Sanctions Co-ordinator at the Netherlands' Ministry of Foreign Affairs in The Hague (Netherlands). The views expressed are the author's and not necessarily those of the Netherlands' Government.

1 Article 41, UN Charter: „The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations“.

2 Since 1990, the following states have been subjected to UN sanctions: Iraq, Libya, the former Yugoslavia, Haiti, Angola, Liberia, Rwanda and Somalia. See for detailed overview: UN Doc. A/50/322, UN Sanctions as a tool of peaceful settlement of disputes, non-paper by the Netherlands and Australia.

3 See also UN Doc. A/50/322 of 3 August 1995, *supra* note 2.

4 Nico Schrijver, The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council, Series Development & Security, Centre for Development Studies/University of Groningen, December 1993, p. 4.

UN Sanctions Committee⁵ in order to get appraisal. Although the resolutions do not explicitly mandate the Sanctions Committees with an interpretative capacity, they have so far assumed this prerogative. The Security Council seems to have acquiesced in this practice.⁶ Now that the Sanctions Committees have manoeuvred themselves in this quasi-judicial capacity and have provided member states with a substantial number of interpretations, it is time to professionalize this practice. At the moment, interpretations of the Sanctions Committees are not publicized, but only brought to the attention of the member state that requested the interpretation. This practice should change by publication of the interpretation on a monthly basis. This would lead to more transparency and a better understanding of what is expected from the member states by the Sanctions Committees.

The question also arises if it is necessary and effective to have a separate Sanctions Committee for every UN sanctions regime. I wish to associate myself with those who advocate the establishment of a single permanent UN Sanctions Committee. I feel that no arguments exist for the establishment of individual Committees for every UN sanctions regime. A permanent UN Sanctions Committee, consisting of representatives from the 15 members of the Security Council, would furthermore be in a better position to facilitate consistency in the application of several sanctions regimes with similar or identical provisions. It could also further streamline the administrative procedures within the UN Secretariat, because secretarial support has only to be rendered to one single body.

The Importance of Immediate Uniform Implementation

It should be underlined that uniform implementation of a sanctions regime is an important first step in achieving the desired effectiveness. Sanctions should first and foremost bite and press those who find themselves in positions that could influence decision-making. In that case, compliance can be expected within a reasonable time frame. This time frame serves three purposes.

First of all, the immediate uniform implementation of severe sanctions measures strictly monitored from the outset does not provide sufficient time for the state and individuals or groups subjected to sanctions to adapt to the economic isolation they have been exposed to, thereby limiting the effect of sanctions.

Secondly, it will also prevent organized crime to set up sophisticated, well designed smuggling operations. The longer the sanctions remain in place the better the government of a target state and its society will adapt to the „new circumstances“, and the more organized crime will be able to profit from well planned, highly organized and complex international sanctions busting operations. Examples can be found easily in the case of the Former Yugoslavia.⁷

Thirdly, when sanctions are concentrated in a well defined time frame, applying the maximum leverage, the unintended humanitarian effects could be limited as well due to the fact that there will be less time available for the humanitarian situation to deteriorate.

Unintended Side Effects

Sanctions can have unintended negative side effects. These effects are the more regrettable when they have their unwanted impact on humanitarian issues. Sanctions are never aimed at the vulnerable civilian layers of society: the poor, the sick, the juveniles and the elderly. It should however be understood that sanctions are only applied as a non-military measure of the last resort when a considerable threat to the international peace and security has been established by the Security Council. In these situations, the alternative to the non-military measures is provided in the subsequent article in the UN Charter, article 42: the use of force. It is submitted that the use of force is likely to cause more physical and infrastructural damage than a mere sanctions regime. For humanitarian reasons, in the case of an established threat or violation of international peace and security, sanctions must be preferred to the most likely alternative in many cases: the use of force.

The arising negative side effects should nevertheless be limited as much as possible. The „fine-tuning“ of sanctions measures as proposed by the Secretary-General of the United Nations in his supplement to his *Agenda for Peace*⁸ is a good starting point in this respect.

Although discussions are still pending and no final decision has been taken within the United Nations system with regard to the establishment of the so called „mechanism“ as proposed by the Secretary-General, some of the functions it should carry out when operational, deserve support.

In this respect, the particular importance of sanctions impact assessment, upon request of the Security Council, before and after sanctions will or have been applied, should be underlined. An assessment should be made of the impact on the economy, the trade patterns between the target state and traditional trade partners and, last but not least, the expected humanitarian impact. These assessments would enable the international community to make the necessary adjustments to sanctions regimes in force with the aim to improve their effectiveness and to reduce unintended side effects.

5 For every UN sanctions regime, a separate UN Sanctions Committee has been established, consisting of all 15 members of the UN Security Council, created to facilitate the implementation of the sanctions. See for an example of a mandate of a Sanctions Committee Security Council Resolution 724 (1991), paragraph 5 (Sanctions Committee dealing with the former Yugoslavia).

6 See: M.P. Scharff/J.L. Dorosin, Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee, in: Brooklyn Journal of International Law, Vol. XIX (1993), p. 814.

7 See: Government report to Parliament by the government of the Netherlands, Evaluatie Sanctieregime Serbie & Montenegro, 13 June 1994.

8 Supplement to An Agenda for Peace, UN Doc. A/50/60, S/1995/1, pp. 16-18.

A special role in coping with unintended humanitarian side effects can be envisaged for specialized (humanitarian) agencies of the UN (UNHCR, WFP, WHO), the International Red Cross, and other humanitarian non-governmental agencies and organizations. These organizations will most probably have a presence in those areas subjected to the scourge of conflict. With their strong „field“ presence, they are probably well-informed about the humanitarian situation and would therefore be able to assist in assessing the nature and scope of the humanitarian aspects of sanctions application. These organizations could be requested by the relevant Security Council Sanctions Committee⁹ to submit such periodic assessments as deemed necessary in the execution of its mandate.

„Fine-tuning“ is also required for the administrative procedures within the UN Secretariat. On many occasions, UN member states have voiced discontent with the administrative backlog in the handling of applications under the several notification and no-objection procedures by the UN Secretariat and the relevant UN Sanctions Committees. These applications relate to the exports of humanitarian goods, including foodstuffs and medical supplies. Due to the backlog, the delivery of humanitarian goods runs the risk of being substantially delayed.

It should be underlined that medicines and foodstuffs are always exempted from sanctions measures. This general exemption is the most important element in preventing the civilian population from a lack in foodstuffs and medicines. As a result of the possibility of unimpeded supply of humanitarian goods, the prime responsibility for possible lacks lies with the government subjected to UN sanctions. These governments are the responsible actors that decided to involve themselves and drag along its citizens in a violation of - or a threat to international peace and security.

Furthermore it should be noted that some governments subjected to UN sanctions are evidently obstructing the delivery of humanitarian aid to its civilian population. In the case of Iraq, the government even refused to co-operate with the UN to implement a humanitarian scheme, aimed at the delivery of humanitarian assistance to the civilian population in Iraq. On the basis of Security Council resolution 986 of 14 April 1995, Iraq would be permitted to export oil worth a total sum of one billion United States Dollars every 90 days. The revenues of this scheme would be transferred into a special escrow account under auspices of the United Nations. The revenues could be primarily used to finance the export of medicine, health supplies, foodstuffs and materials and supplies for essential civilian needs to Iraq.¹⁰ In addition, a percentage of the revenues will be used to meet the costs of e.g. United Nations Special Commission (UNSCOM) and of the contribution to the Compensation Fund.¹¹

Monitoring

It should also be underscored that international monitoring of compliance of sanctions measures has proven to be em-

inent importance. Monitoring of compliance is first and foremost a responsibility of the individual member states. The member states should prevent and/or correct activities in violation of the proclaimed sanctions measures, conducted by their nationals operating within their jurisdiction. If, however, states should encounter difficulties in providing the desired level of monitoring, the international community should provide assistance. The best example of this assistance is the establishment of the so-called Sanctions Assistance Missions by the European Union (EU) and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), based in the neighbouring states of the former Yugoslavia.¹² These Missions mainly assist the neighbouring states in the establishment and execution of customs procedures for cross-border traffic to and from the territory of Serbia and Montenegro.

Article 50: Negative Economic Consequences for Third States

In addition to the unintended humanitarian side effects for the target country, side effects are also experienced by the member states implementing, executing and enforcing the sanctions measures. Some states confronted with special economic problems resulting from the application of the measures based upon article 41 have launched appeals to the UN Security Council under article 50 of the Charter. The Netherlands, although encountering economic problems as a result of several sanctions regimes, did not. These economic problems in the Netherlands in particular relate to a substantial decrease in exports to Iraq and Former Yugoslavia. Some companies focused their commercial attention primarily on these states and are forced under the current circumstances to explore alternative markets.

The most confusing feature of the debate about the application of article 50 is the lack of uniformity with which the special economic problems are assessed and damage is calculated. It seems that many states adventurously improvise when designing a system to assess the maximum possible in economic damage, resulting in rather dubious amounts of damage, rather than concentrating on the nature of the economic problems. Due to the lack of uniformity in determining the nature and magnitude of economic damage, it will remain impossible for the time being to compare economic problems between nations claiming damage in an appropriate, balanced manner. Only in specific cases appropriate assistance measures can be designed for the time being. One of these areas is the improvement of infrastructure. This has been the case with regard to the interruption of transport routes through the former Yugoslavia. Alternative routes, lacking appropriate infrastructural requirements have been established „around“ the Former Yugoslavia. Problems and priorities have been

9 See *supra* note 5.

10 See for further details regarding essential civilian needs: Security Council resolution 687 (1991).

11 For complete details regarding the division of benefits see: Security Council resolution 986 (1995), paragraph 8.

12 Sanctions Assistance Missions are present at border crossing points in Hungary, Romania, Bulgaria, Ukraine, Macedonia, Albania and Croatia.

identified and international assistance, for example from the European Union and the US, has been allocated to several projects. In conclusion, it is submitted that before discussion can focus on ways and means to assist states that have encountered adverse economic effects, it should have been decided according to which objective criteria the nature and scope of the problems is assessed.

In addition, it should be stressed that in case of the absence of sanctions measures, the evolution of a conflict towards the use of force is not unlikely. It is undisputed that in times of armed conflict, trade is most likely to be more severely interrupted than when only subjected to sanctions measures. It should be highlighted that under the humanitarian exceptions of several sanctions regimes, a substantial trade flow remains. The neighbouring states and traditional trade partners of a state under sanctions are most likely to be among the beneficiaries of this trade flow. Furthermore, many companies have discovered new alternatives for the traditional markets they have lost temporarily in for example the former Yugoslavia and/or Iraq, now partially blocked by sanctions. Let us hope that, after sanctions have been lifted, they will have the benefit of those new alternatives, as well as the traditional trade partners.

Are Sanctions Successful?

Although convinced that the application of sanctions could be improved and in some cases „fine-tuning“ is required, sanctions measures applied since 1990 have achieved a satisfactory level of political success. Although in some cases the success is only partial, most states subjected to sanctions have at least tried to fulfil the criteria set by the Security Council. In the case of Iraq, several conditions, albeit not all, have been met by the Iraqi regime under pressure of UN sanctions. Indications of the Iraqi compliance can be found in the regular UNSCOM reports and periodic reviews on the matter within the Security Council. Compliance by Iraq, however, has not yet been of a level that would enable the Security Council to lift some sanctions measures.

In the case of the former Yugoslavia, sanctions have always been the most important leverage on Belgrade to use its influence to guide the Bosnian Serbs towards acceptance of a negotiated settlement of the crisis in Bosnia-Herzegovina. Step by step Serbia & Montenegro gave in under influence of sanctions, so far being rewarded with a suspension of some sanctions measures pertaining to civil aviation, sports, culture and the ferry service between Bar (Montenegro) and Bari

(Italy). The complete lifting of sanctions remains the tempting reward for achieving a sustainable peace agreement for the former Yugoslavia.

Activities within the United Nations System

Currently, the application of UN sanctions measures is a subject of discussion in several UN fora. In a Subgroup on Sanctions of the Working Group on the Agenda for Peace (and its supplement), the proposals of the Secretary-General of the organization, contained in UN Document A/50/60, S/1995/1, form the main focus of attention. Discussions are postponed pending the first four months of the 50th United Nations General Assembly, but will continue early 1996. Also the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization (Charter Committee) has the subject of sanctions application under review.¹³ The Charter Committee initially almost exclusively discussed matters related to the application of article 50 of the Charter. Currently, the discussion has broadened to include several issues related to the application of UN Sanctions. Finally, in the Sixth Committee (legal affairs) of the 50th UN General Assembly in 1995, a working group on the application of article 50 was established under agenda item 148, dealing with the report of the Charter Committee. The working group will continue the discussion that started in the Charter Committee, as reflected in the most recent Charter Committee report.

Conclusion

UN sanctions measures remain an important tool in the hands of the international community when confronted with threats to or violations of international peace and security. The tool should only be used to persuade a state to correct its unlawful behaviour.

Taking into account the experiences gained since 1990, some improvements, of which examples can be found in this contribution, could be introduced. Improvements and adjustment should be aimed at promoting the effectiveness of UN sanctions and reducing unintended, unwanted side effects.

13 See: Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization, UN Doc. A/50/33, paragraphs 18-26 (general debate) and 34-42 (third states affected by the application of sanctions under Chapter VII of the Charter).

Rechtsberater (Legal Adviser) der UNPROFOR in Bosnien-Herzegovina

Jan W. Koet*

I. Einleitung

Seit Oktober 1992 stellen die Niederlande einen Militärjuristen in dem Stab der UNPROFOR in Bosnien-Herzegovina (BH Command). Der Verfasser erhielt als Dritter diese Position und hatte sie vom 1. September 1993 bis zum 1. März 1994 inne. Diese Zeit war vor allem gekennzeichnet von schweren Gefechten in Zentralbosnien zwischen bosnischen Kroaten (HVO), bosnischen Serben (BSA) und bosnischen Regierungstruppen (BiH). Kriegsverbrechen und erzwungene Migration waren an der Tagesordnung.¹ Die Welt schaute, gerechtfertigt oder nicht, vor allem auf Sarajevo, das Ziel ständigen heftigen Beschusses. Viel diskutiert wurde der Einsatz von Kampfflugzeugen auf NATO-Seite, von einer Umsetzung in die Praxis war jedoch noch nicht die Rede.

Im folgenden werde ich zunächst die Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Organisation des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegovina (BH Command) wie auch die Stellung des Rechtsberaters (legal adviser) darin darstellen. Anschließend werde ich kurz auf die Verhältnisse in einem solchen Stab eingehen. Schließlich werde ich anhand praktischer Beispiele die Aufgaben eines Rechtsberaters schildern.

II. UN-Kommando in Bosnien-Herzegovina

1. Lebens- und Arbeitsbedingungen

Das Hauptquartier („main“) befand sich in dem Ort Kiseljak, ca. 25 km westlich von Sarajevo. Es war in einem Hotel (Dalmacija) untergebracht, das speziell für die Olympischen Winterspiele 1984 gebaut worden war. In Sarajevo selbst befand sich das Vorgesobene Hauptquartier, das sogenannte HQ Forward, in dem sich der Kommandeur der UN-Kommandos in Bosnien-Herzegovina zumeist aufhielt.² Der Kommandeur bewohnte die ehemalige Residenz von Tito, dem früheren Präsidenten von Jugoslawien.

Das Hotel Dalmacija glich eher einer Festung als einem Hotel. Das Hotel sollte ursprünglich 200 Personen beherbergen. Allerdings waren dort ca. 600 Personen aus zehn verschiedenen Ländern untergebracht. Das bedeutete unter anderem, daß drei Personen in einem Einzelzimmer untergebracht wurden. Ich selbst teilte mein Zimmer mit dem (niederländischen) Provost Marshall³ und dem (niederländischen) Sicherheitsoffizier. Das Hotel war zugleich Schlafstätte und Arbeitsplatz. Die dänische Kompanie im Hauptquartier hatte in dem gesamten Hotel mit Hilfe von Trennwänden Arbeitsbereiche geschaffen.

Das tägliche Programm sah im allgemeinen folgendermaßen aus: zwischen 7.00 und 8.00 Uhr Frühstück; um 8.00 Uhr sa-

hen wir uns in dem „dutchroom“ die Nachrichtensendung (des Senders RTL) an.⁴ Um 8.15 Uhr folgte der G2/3-Lagevortrag. Anschließend begab sich jeder an seinen Arbeitsplatz. Meist wurde auch abends und im Prinzip sieben Tage die Woche gearbeitet.

Das Essen war gut, aber sehr einseitig.⁵ Wegen der Blockade von Konvois wurden auch regelmäßig Kampfrationen serviert. Regelmäßig fiel der Strom aus. Wasser war meistens vorhanden. Während unseres Aufenthalts war es nicht möglich, in Kiseljak auszugehen. Es bestand jedoch die Möglichkeit, auf einer Strecke rund um das Hotel Sport zu treiben. Nach ungefähr zwei Monaten wurde die Lage in Kiseljak und Umgebung derart angespannt, daß dies nicht mehr möglich war. Von da an mußten wir unsere Kondition innerhalb der Umzäunung des Hotels oder in dem Fitnessraum trainieren.

Verkehrssprache bei dem Kommando der UN-Truppen in Bosnien-Herzegovina war Englisch. Das stellte für die Niederländer keinerlei Problem dar.

2. Organisation

a) Allgemeines

Das Kommando der UN-Truppen in Bosnien-Herzegovina ist vergleichbar mit einem Stab auf Divisionsebene, das heißt, in dem UN-Kommando ist viel mehr Personal beschäftigt. Unter dem Befehl des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegovina standen indirekt, nämlich über dem Kommandeur des Sektors Sarajevo, drei Panzergrenadierbataillone aus Frankreich, Ägypten und der Ukraine. Direkt waren dem Kommando vier weitere Panzergrenadierbataillone aus England, Frankreich, Spanien und Kanada unterstellt. Dem Kommando der UN-Truppen in Bosnien-Herzegovina nachgeordnet waren ferner ein gemischtes niederländisch-belgisches Transportbataillon, ein gemischtes französisch-belgisches Pionierbataillon, Hubschrauber und UN-Militärbeobachter

* Jan W. Koet, Oberstleutnant des Militärjuristischen Dienstes, Koninklijke Landmacht, Den Haag, Niederlande.

1 Erzwungene Migration ist eine verhängende Umschreibung des in diesem Zusammenhang bekannteren Begriffs der „ethnischen Säuberung“.

2 General Briquemont (anfangs Kommandeur des BH Command) beklagte sich darüber, daß ihn in dem Hauptquartier (HQ) in Kiseljak so wenige UN-Soldaten grüßten. Das ist nicht verwunderlich, da seine Besuche dort selten waren. Man kannte ihn nicht.

3 Ältere Bezeichnung für „Chief of the military police“.

4 „Dutchroom“ nannte man einen Raum, der speziell den Niederländern zur Nutzung überlassen worden war. Jede Nation verfügte über einen eigenen Raum.

5 Wir waren uns jedoch ständig und gründlich der Tatsache bewußt, daß es in der unmittelbaren Umgebung gar keine Nahrungsmittel gab.

(sog. UNMOs). Die Hauptaufgabe bestand in groben Zügen aus der Koordination und dem Schutz der Lebensmitteltransporte in Zentralbosnien. Auf diese Aufgabenstellung, meistens „Mission Statement“ genannt, komme ich später zurück.

b) Position des Rechtsberaters in dem Stab

In bezug auf die Organisation gehörten sowohl der Rechtsberater als auch der Provost Marshall der Stabsabteilung G1 an. Leiter dieser Stabsabteilung war ein spanischer Oberst. Offiziell mußten die Empfehlungen dem Kommandeur und dem Stab immer durch diesen Offizier oder mit seinem Wissen zugeleitet werden. Die jeweiligen spanischen Leiter der Stabsabteilung G1 hielten sich strikt an diese Vorschrift. In der Praxis ergab es sich jedoch auch regelmäßig, daß dem Stab, sowohl gefragt als auch ungefragt, unmittelbar Empfehlungen ausgesprochen wurden. Der Leiter der Stabsabteilung G1 wurde dann im nachhinein informiert. In Anbetracht der speziellen Fachkenntnisse des Militärjuristen wäre es wünschenswert gewesen, wenn er selbständig als besonderer Stabsoffizier des Kommandeurs und seines Stabes hätte arbeiten können.

c) Verhältnisse im UN-Kommando in Bosnien-Herzegovina

Es ist allgemein bekannt, daß in einem internationalen Stab ein sehr freundlicher Umgangston herrscht. Ebenfalls bekannt ist, daß es Empfindlichkeiten im Umgang der verschiedenen Nationalitäten miteinander gibt. Das ist unter anderem auf ein mehr oder weniger dominantes Verhalten der Vertreter einiger Länder zurückzuführen. Die beiden folgenden Beispiele, die aus verständlichen Gründen vage formuliert sind, verdeutlichen dies.

Seit einiger Zeit kursierten Gerüchte, daß verschiedene Generale in Bosnien-Herzegovina blaue UNPROFOR-Ausweise an die lokalen Dolmetscher, die sie offensichtlich mochten, wie auch an andere Personen, die keinen Anspruch auf diese Ausweise hatten, ausgaben. Der Stabschef des Oberkommandeurs der UNPROFOR (Force Commander), ein britischer Brigadegeneral, wandte sich an den Stabschef des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegovina, einen anderen britischen Brigadegeneral, mit der Aufforderung, das vermutliche Fehlverhalten (von Generälen aus anderen Ländern) zu untersuchen. Letzterer beauftragte den Provost Marshall mit der Untersuchung. Das ist vergleichbar mit der Aufforderung eines stellvertretenden Bataillonskommandeurs an die Adresse der Militärpolizei, das Verhalten des Bataillonskommandeurs zu untersuchen.⁶

Ein weiteres Beispiel sind die sogenannten vertraulichen Berichte („confidential reports“). Alle Angehörigen der UN-Streitkräfte werden am Ende ihres Auslandseinsatzes in einem sogenannten vertraulichen Bericht beurteilt. Diese Beurteilung reicht von „unterdurchschnittlich“ über „durch-

schnittlich“ und „überdurchschnittlich“ zu „ausgezeichnet“. Es war üblich, daß Offiziere im Dienstgrad eines Oberst in jedem Fall ein „ausgezeichnet“ erhielten, und zwar unabhängig davon, wie sie ihre Aufgaben erfüllten. Bei einem Oberst aus einem südeuropäischen Land verhielt es sich dennoch anders. Er sollte als „durchschnittlich“ beurteilt werden. Das würde mit Gewißheit als regelrechte Beleidigung verstanden werden. Zur Begründung dieser Beurteilung verwies der britische Erste Beurteilende auf den Umstand, daß der betreffende Oberst ungenügend Englisch sprach. Schließlich hat ein (ebenfalls britischer) Oberstleutnant, der einigen Einfluß hatte, die Beurteilung vollständig geändert, ein Kreuz hinter „ausgezeichnet“ vermerkt und die Beurteilung erneut von demselben Ersten Beurteilenden unterzeichnen lassen.⁷

III. Juristische Beratung

1. Allgemeines

Bevor ich auf die Hauptaufgaben eines Rechtsberaters eingehe, möchte ich erst kurz die unterschiedliche Schwerpunktlegung hinsichtlich der Aufgaben der verschiedenen Rechtsberater und der juristischen Beratung im allgemeinen schildern.

Die Niederlande ernannten im September 1992 den ersten Rechtsberater. Der Schwerpunkt seiner Arbeit lag auf Verträgen und Finanzen: Verträge in Zusammenhang mit der Belegung des Hotels Dalmacija und der angrenzenden Gebäude sowie Finanzen im Hinblick auf die Finanzierung des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegovina.⁸ Der nächste Rechtsberater wurde häufig bei der Aufstellung von Verträgen zwischen verfeindeten Parteien zu Rate gezogen, während in meinem Fall der Schwerpunkt auf der Untersuchung von Kriegsverbrechen lag.⁹

Diese Akzentverschiebungen lassen sich nicht vollständig von dem zunehmenden Einfluß der Abteilung Zivilangelegenheiten („civil affairs“) trennen. Erst als ich meinen Posten als Rechtsberater antrat, hatte diese Abteilung ihre Sollstärke erreicht. Mit den Hauptaufgabenbereichen meiner beiden Vorgänger beschäftigten sich nun Experten der Abteilung

6 Die Untersuchung wurde eingestellt. Nach einer Zusammenkunft der beiden betroffenen Generale forderte mich der Stabschef auf, ein Memorandum zu verfassen, in dem ich angeben sollte, auf welche Weise Kommandeure in BH in Ausnahmefällen Personen das Verlassen von BH gestatten könnten. Es war mir nicht möglich, ein Standardverfahren hierfür zu entwickeln. Ich kam zu dem Schluß: „In Ausnahmefällen, wenn der allgemeine Rechtsgrundsatz 'Not kennt kein Gebot' Anwendung findet, sind Kommandeure berechtigt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Sie müssen über diese Maßnahmen allerdings zu einem späteren Zeitpunkt Rechenschaft ablegen.“

7 Der betreffende Oberst hat übrigens niemals etwas davon erfahren.

8 Die Kosten für das BH Command gliedern sich in nationale (Kontingent-)Kosten und allgemeine Kosten. Die Teilnahme von Einheiten einer Nation wird daher von dem betreffenden Land bezahlt. Schwierigkeiten gab es vor allem mit der Finanzierung der allgemeinen Kosten.

9 Bei meinem Nachfolger stand die Vermittlung zwischen den Parteien in Zusammenhang mit dem Austausch Gefangener im Mittelpunkt der Arbeit.

Zivilangelegenheiten. Die Koordination oder die Zusammenarbeit mit dieser Abteilung war im übrigen nicht immer einfach. Die Zivilbeschäftigten der Vereinten Nationen haben ihre eigene Kultur. Die Experten dieser Abteilung arbeiten zudem ausgesprochen eigenständig. Von einer straffen Führung der Abteilung Zivilangelegenheiten konnte nicht die Rede sein. Der (erforderliche) Einfluß, der innerhalb dieser Abteilung genommen werden konnte, war abhängig von guten persönlichen Kontakten.

Die meisten juristischen Fragen, die sich ergaben, konnten mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Dokumente und Handbücher zufriedenstellend beantwortet werden. Gelegentlich erschien es allerdings wünschenswert, die eigenen juristischen Empfehlungen vorab zu prüfen. Anfangs wandte man sich in diesen Fällen an den übergeordneten Befehlsbereich. In Anbetracht der Tatsache, daß die Reaktion des übergeordneten Bereichs minimal war, wurde gegebenenfalls die Hilfe der Unterabteilung Juristische Angelegenheiten des Befehlshabers der niederländischen Landstreitkräfte in Den Haag in Anspruch genommen.¹⁰

2. Die Hauptaufgaben eines Rechtsberaters

Der Rechtsberater beschäftigte sich vor allem mit folgenden Aufgaben:

- Untersuchungsausschuß (Board of Inquiry/BOI);
- Stationierungsabkommen (Status of Forces Agreement/SOFA);
- Richtlinien für die Gefechtsöffnung und -fortführung (Rules of Engagement);
- Resolutionen des UN-Sicherheitsrates (Security Council Resolutions);
- Kriegesrecht (Law of War).

a) Board of Inquiry/BOI (Untersuchungsausschuß)

Die UN tragen die finanzielle Verantwortung für alle Ausrüstung und Vorräte des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegowina und für Ansprüche Dritter gegenüber den UN und ihren Mitgliedern im Rahmen der Durchführung des offiziellen Auftrags. Zu diesem Zweck sind die Einheitsführer verpflichtet, jeden Vorfall, bei dem Verwundete oder Tote anfallen bzw. Material verloren geht oder beschädigt wird und an dem Angehörige oder Eigentum der UN mittelbar oder unmittelbar beteiligt sind, dem Rechtsberater des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegowina zu melden. Das gesamte Verfahren ist in einem sogenannten Standardverfahren (Standard Operating Procedure/SOP) beschrieben.¹¹

Hinsichtlich des „eigenen (d.h. UN-)Schadens“ kann anhand des Berichtes, den der sog. Untersuchungsausschuß (eine Kommission, die aus drei Angehörigen der betroffenen Einheit besteht) erstellt hat, im nachhinein festgestellt werden, welcher Teil der Kosten letztendlich zu Lasten der UN geht und welchen Teil der entsprechende Entsendestaat trägt

(Zielsetzung 1). Zugleich wird anhand des Berichtes festgelegt, ob und inwiefern Ansprüche Dritter, die an einem Unfall oder einem Zwischenfall mit Vertretern und/oder Fahrzeugen der UN beteiligt waren, finanziell entschädigt werden (Zielsetzung 2).

Vor allem im Zusammenhang mit Schäden Dritter kam es in der Praxis zu großen Problemen. Es geschah selten, daß die UN innerhalb eines Jahres berechnigte Ansprüche beglich. Infolgedessen hatte die lokale Bevölkerung schon bald jegliches Vertrauen in das Finanzgebahren der UN verloren. Vor allem in dem serbisch kontrollierten Gebiet Bosnien-Herzegowina nahm die Bevölkerung das Gesetz selbst in die Hand. Es passierte schon einmal, daß UN-Fahrzeuge gestohlen wurden. Es ist sogar öfter vorgekommen, daß UN-Fahrer von der lokalen Polizei verhaftet und eingesperrt wurden.¹² Im Februar dieses Jahres fanden Gespräche zu diesem Thema mit der bosnisch-serbischen Polizei in dem Sektor Sarajevo statt. Eine Liste mit alten Ansprüchen, die noch immer nicht geregelt worden waren, wurde überreicht. Die Polizei teilte mit, daß sie nicht länger die Sicherheit von UN-Fahrzeugen und -Angehörigen garantieren könnte, falls von seiten der UN nicht vor einem bestimmten Termin Schritte unternommen würden.¹³

Betrachtet man die Zielsetzung des Untersuchungsausschusses (BOI), kann man sich fragen, ob es den enormen Arbeitsaufwand, den die Einhaltung des BOI-Verfahrens für die Verbände „im Feld“ bedeutet, lohnt. Regelmäßig wurden Akten eingereicht, die viele Zentimeter dick waren. Sie wurden dann kontrolliert, kommentiert, sechsfach kopiert und anschließend an das Hauptquartier der UNPROFOR in Zagreb geschickt. Ein praktisches Problem bestand noch darin, daß das UN-Kommando in Bosnien-Herzegowina während einiger Monate kein Papier mehr besaß.

Die Bedeutung nationaler Sprachprobleme in bezug auf internationale Beziehungen schildert das folgende merkwürdige Problem. Das kanadische Bataillon (CANBAT) versandte die Berichte des Untersuchungsausschusses (BOI) grundsätzlich in französischer Sprache. Der Kommandeur des CANBAT wurde eines Tages gebeten, in Zukunft die Verkehrssprache, nämlich Englisch, zu verwenden. Er wei-

10 Rechtsberater des Force Commander (FC) war ein Oberstleutnant. Sie bekleidete diesen Posten von 1992 bis Mitte 1994. Wenn sie sich einmal zu juristischen Fragen äußerte, schien sie grundsätzlich anderer Meinung zu sein als ich. Dieselbe Erfahrung machten auch meine Vorgänger und mein Nachfolger.

11 Vergleichbar mit den Ständigen Befehlen des niederländischen Heeres.

12 Das stand eindeutig in Widerspruch zu dem „Status of Forces Agreement“. Ich komme hierauf bei der Besprechung dieses Dokumentes zurück.

13 Inzwischen wurde auf Initiative meines Nachfolgers eine Art europäisches Schadensformular eingeführt. Dieses Formular führt sicherlich zu einer besseren Kommunikation zwischen Dritten (der lokalen Bevölkerung) und den UN. Die Bearbeitung verläuft jedoch noch immer unannehmbar langsam. Es wäre zu überlegen, das Verfahren bezüglich der Bearbeitung von Ansprüchen Dritter von dem BOI-Verfahren zu trennen. Die Einsendung einer Kostenaufstellung, eines Schadensformulars und, falls möglich, eines Polizeiberichtes müßten genügen. Derartige Gedanken sind in UN-Kreisen allerdings kaum diskutierbar.

gerte sich, auf die Bitte einzugehen. Falls ich darauf bestünde, würde er die Berichte erst zwecks Übersetzung nach Kanada senden, woraufhin sie anschließend zu dem UN-Kommando in Bosnien-Herzegovina geschickt würden. Der Zeitverlust, den das bedeutet hätte, war natürlich nicht akzeptabel. Der Stabschef des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegovina setzte den Kommandeur des CANBAT daraufhin per Fax davon in Kenntnis, daß die genannten Berichte unmittelbar und in englischer Sprache an das UN-Kommando in Bosnien-Herzegovina zu senden seien. Übrigens tat der Stabschef diesen Schritt nicht gern. Angelegenheiten dieser Art sind sehr heikel.

b) Status of Forces Agreement/SOFA (Stationierungsabkommen)

In dem Stationierungsabkommen (SOFA) sind in diesem Fall die Vereinbarungen zwischen den Vereinten Nationen und dem Aufnahmestaat festgelegt, die ebenfalls für die Entsendestaaten verbindlich sind. Tatsächlich ist in dem Stationierungsabkommen ganz allgemein die rechtliche Position der UN-Soldaten festgelegt. In einem solchen Dokument sind verschiedene Themen geregelt, wie zum Beispiel:

- politische Aktivitäten;
- Ausweispapiere;
- Disziplin;
- Verwendung der UN-Flagge;
- Zuständigkeit der Militärpolizei;
- Im- und Export;
- Feldpost;
- Bewegungsfreiheit („freedom of movement“).

Das Stationierungsabkommen für das UN-Kommando in Bosnien-Herzegovina wurde am 15. Mai 1992 von Präsident *Izetbegovic* unterzeichnet. Damals wie heute erweist sich die faktische Dreiteilung von Bosnien-Herzegovina in die „Republiken“ Srpska, Herceg Bosna und die Republik BiH als problematisch. Die bosnischen Kroaten und die bosnischen Serben erkennen das Stationierungsabkommen mit der bosnischen Regierung nicht an. Aus streng juristischer Sicht haben die UNPROFOR-Truppen allerdings nur mit der Regierung von Präsident *Izetbegovic* zu tun. Das betreffende Stationierungsabkommen war und ist der Ausgangspunkt für die UNPROFOR. In diesem Zusammenhang kam es immer wieder zu Schwierigkeiten, vor allem auf dem Gebiet polizeilicher Angelegenheiten.

Im September 1993 wurden der Provost Marshall und ich zu einem Besuch der lokalen Polizei in dem von bosnischen Kroaten (HVO) kontrollierten Kiseljak eingeladen. Es sollte ein Gespräch über die Ausübung der Polizeibefugnisse geführt werden. Anwesend waren der Militärstaatsanwalt, ein Richter und der Polizeichef.¹⁴ Das Stationierungsabkommen mit der bosnischen Regierung erkannte man nicht an. Wir erklärten, daß es auch ein Muster-Stationierungsabkommen gibt, das der Generalsekretär der Vereinten Nationen abgefaßt hat. Darin sind polizeiliche Angelegenheiten geregelt,

die inhaltlich vollkommen mit denen des Stationierungsabkommens mit der bosnischen Regierung übereinstimmen.¹⁵ Die Bestimmungen dieses Muster-Abkommens können als internationales Gewohnheitsrecht angesehen werden. Anschließend übergaben wir ihnen Übersetzungen der betreffenden Passagen zur Information. Kurze Zeit später wurde uns mitgeteilt, daß man sich mit den polizeilichen Bestimmungen des genannten Muster-Abkommens einverstanden erkläre.

In dem von bosnischen Regierungstruppen (BiH) kontrollierten Gebiet warf die Anwendung des Stationierungsabkommens deutlich weniger Probleme auf. Im Februar 1994 besuchten wir zum Beispiel den Polizeichef und den Staatsanwalt von Kakanj. Der belgische Wachposten des dort stationierten gemischten belgisch-französischen Pionierbataillons hatte einen Eindringling erschossen. Die örtliche Polizei wollte den Fall untersuchen, war sich aber nicht sicher, welche Position sie gegenüber der Militärpolizei der UN einnehmen sollte. Sie wollte dieses Thema mit dem Rechtsberater des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegovina diskutieren. In diesem Fall genügte es, das von Präsident *Izetbegovic* unterzeichnete Statut der Streitkräfte zu erläutern.

c) „Rules of Engagement“ / Resolutionen des UN-Sicherheitsrates / „Mission Statement“

Im folgenden möchte ich vor allem anhand des „Mission Statements“ die praktische Anwendung der „Rules of Engagement“ und einiger Resolutionen des UN-Sicherheitsrates darlegen. Die „Rules of Engagement“ legen fest, wann und in welchem Maß Gewalt angewendet werden darf. Für Angehörige der UNPROFOR gelten die drei folgenden Hauptregeln:

Soldaten der UNPROFOR dürfen in folgenden Fällen ihre Waffen benutzen:

- (1) Zur Verteidigung der eigenen Person oder anderer UN-Angehöriger bzw. von Personen und Zonen, die unter ihrem Schutz stehen, gegen unmittelbare Angriffe. Dabei unterstehen sie immer dem Befehl des dienstältesten Offiziers/Soldaten vor Ort.
- (2) Zum Widerstand gegen gewaltsame Versuche, die Streitkräfte an der Erfüllung ihres Auftrags zu hindern.
- (3) Zum Widerstand vorsätzlichen militärischen oder paramilitärischen Eindringens in die Schutzzonen (UNPAS) der Vereinten Nationen oder die sicheren Gebiete („Safe Areas“).

Auf Punkt (3) möchte ich näher eingehen.

¹⁴ Der Richter trug übrigens eine HVO-Uniform. Daher hielten wir ihn anfänglich für den Militärstaatsanwalt. Der Militärstaatsanwalt war Zivilist und auch als solcher erkennbar.

¹⁵ Model Status of Forces Agreement for Peace-keeping Operations, Bericht des Generalsekretärs, fünfundvierzigste Sitzung, Tagesordnungspunkt 76, vom 9. Oktober 1990.

Am 15. Oktober 1993 bat der neue Stabschef den stellvertretenden Stabschef und die Leiter der Stabsabteilungen G1 bis 4, Vorschläge für ein „Mission Statement“ zu machen, das im Vergleich zu dem bisherigen („Verantwortung für alle friedenserhaltenden Einsätze in Bosnien-Herzegowina zu übernehmen, wie befohlen“) klarer formuliert sei. Mit dem Ziel, diese Diskussion zu straffen, wurde eine Übersicht über alle Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, die sich auf den Auftrag des Kommandos in Bosnien-Herzegowina beziehen, gegeben. Für die Anwendung von Gewalt im Rahmen der Aufgabenstellung des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegowina waren besonders die „Rules of Engagement“ und die Resolutionen Nr. 824 und 836 des UN-Sicherheitsrates von Bedeutung.

Die Resolution Nr. 824 des UN-Sicherheitsrates besagt, daß die Hauptstadt der Republik Bosnien-Herzegowina, Sarajevo, und andere bedrohte Gebiete, insbesondere die Städte Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac und auch Srebrenica sowie ihre Umgebung von allen betroffenen Parteien als sichere Gebiete („safe areas“) behandelt werden sollten und daß dort keine bewaffneten Angriffe und andere feindliche Auseinandersetzungen stattfinden sollten.

Die Resolution Nr. 836 des UN-Sicherheitsrates berechtigt die UNPROFOR, die notwendigen Maßnahmen einschließlich der Gewalt (auch aus der Luft) zur Verteidigung in folgenden Situationen zu ergreifen:

- Bombenangriffe einer der Parteien auf die sicheren Gebiete;
- bewaffnetes Eindringen in die sicheren Gebiete;
- jedwede vorsätzliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit der UNPROFOR oder geschützter humanitärer Transporte in diesen Gebieten oder in ihrer Umgebung.

Noch während meines Urlaubs wurde am 4. November 1993 das folgende „Mission Statement“, dem der Kommandeur des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegowina seine Zustimmung erteilt hatte, veröffentlicht.

MISSION STATEMENT

Das Bosnien-Herzegowina-Kommando wird:

- (1) Dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und offiziellen Organisationen und Verbänden, die mit in Bosnien-Herzegowina humanitäre Hilfe leisten oder Einrichtungen reparieren, militärische Hilfe leisten;
- (2) Günstige Bedingungen schaffen für:
 - (a) den Abtransport von Verwundeten,
 - (b) den Schutz und die Versorgung der Bevölkerung und
 - (c) die Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bevölkerung sowie
 - (d) die Einstellung der Feindseligkeiten;

- (3) Den „sicheren“ oder „entmilitarisierten“ Status von Sarajevo, Tuzla, Gorazde, Bihac und Srebrenica, gegebenenfalls mit Gewalt, einschließlich der Unterstützung aus der Luft, aufrechterhalten.

Besonders interessant ist Punkt (3) des „Mission Statements“. Den Begriff „sicheres Gebiet“ („safe area“) gibt es im geschriebenen Kriegsrecht nicht. Er steht in engem Zusammenhang mit Begriffen wie „Sicherheitszone“, „neutrale Zone“, „nicht verteidigte Gebiete“ und „entmilitarisierte Zone“.

Hierbei ist von Bedeutung, daß man erst dann von einem „sicheren Gebiet“ sprechen kann, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Ein Vertrag zwischen den kämpfenden Parteien, Bewegungsfreiheit („freedom of movement“) für die UNPROFOR-Truppen zu Lande und in der Luft sowie das Fehlen von Feindseligkeiten sind einige dieser Bedingungen. Prüft man allein die Bedingung, daß in Zusammenhang mit „sicheren Gebieten“ Verträge zwischen den kämpfenden Parteien bestehen müssen, ist festzustellen, daß nur für Zepa und Srebrenica ein Vertrag unterzeichnet worden ist, und zwar ausschließlich in bezug auf die Entmilitarisierung dieser Gebiete. Sowohl de facto als auch de jure kann von der Existenz von „sicheren Gebieten“ nicht die Rede sein.

Betrachtet man Punkt (3) des „Mission Statements“ genauer, wird ganz klar der Eindruck erweckt, als sollten die dort genannten Gebiete „sicher“ sein und daß daher gegebenenfalls Gewalt angewendet werden darf. Außerdem stimmt Punkt (3) des „Mission Statements“ nicht mit der Resolution Nr. 824 des UN-Sicherheitsrates überein. Diese Resolution besagt nicht, daß die dort genannten Gebiete „sicher“ sind, sondern daß sie als solche betrachtet werden müssen.¹⁶

Wo der Stabschef Klarheit wünschte, blieb Unklarheit. Wie bereits gesagt, wurde die endgültige Entscheidung über das „Mission Statement“ während meines Urlaubs gefällt. Nach meiner Rückkehr habe ich noch mit der Unterstützung des G3 versucht, Punkt (3) des „Mission Statements“ zu ändern. Dieser Vorschlag lautete wie folgt:

„(3) Den „sicheren“ oder „entmilitarisierten“ Status von Sarajevo, Tuzla, Gorazde, Bihac und Srebrenica, sobald er ausgerufen worden ist, niemals mit Gewalt, einschließlich der Unterstützung aus der Luft, aufrechtzuerhalten.“

16 Punkt (3) des „Mission Statements“ stand auch vollkommen im Widerspruch zu der Antwort, die der Kommandeur des skandinavischen Bataillons (NORDBAT) einige Wochen zuvor auf die schriftliche Anfrage anlässlich der Verlegung in ein Gebiet in der Umgebung Tuzlas erhielt. Die Frage lautete:

„Ist es unsere Aufgabe, bewaffneten Elementen den Zugang zu der Sicherheitszone um Tuzla zu verwehren?“

Die Antwort auf diese Frage lautete:

„Obwohl es sich bei Tuzla laut Resolution Nr. 824 des UN-Sicherheitsrates um eine Sicherheitszone handelt, gibt es keinen Vertrag zwischen den Parteien, der diese Politik in die Praxis umsetzt. Daher ist Tuzla faktisch keine Sicherheitszone. Sie sind nicht berechtigt, bewaffnete Elemente am Betreten von Tuzla zu hindern.“

Die Antwort auf diese Frage wurde mit Genehmigung des „alten“ Stabschefs am 27. September 1993 abgeschickt.

Der Stabschef ging jedoch nicht auf den Vorschlag ein. Später wurde der Grund dafür deutlich. Der Kommandeur des UN-Kommandos in Bosnien-Herzegowina hatte drei frühere Versionen abgelehnt und schließlich die letzte genehmigt. Das neue „Mission Statement“ war außerdem bereits an alle Befehlsbereiche versandt worden. Der Stabschef hielt es offensichtlich für besser, es dabei zu belassen.¹⁷

d) Law of Armed Conflict (Kriegsrecht)

Ein letztes zentrales Thema war das Kriegsrecht. Es stellte sich heraus, daß nicht adäquat auf die festgestellten Kriegsverbrechen reagiert wurde. Die Truppen wußten häufig nicht, wie sie sich verhalten sollten. Zugleich bestand große Nachfrage nach strukturierten Informationen über Kriegsverbrechen.

Am 20. Oktober 1993 trat ein Standardverfahren zu Kriegsverbrechen in Kraft. Dieses Standardverfahren verfolgt zwei Ziele:

- Sicherung einer schnellen und wirksamen Reaktion auf Kriegsverbrechen, um so möglicherweise präventiv wirksam zu werden;
- Schaffung einer Situation, in der es der Expertenkommission („Commission of Experts“) möglich ist, die Verantwortlichen für schwere Verstöße gegen das Kriegsrecht zu verfolgen.¹⁸

Dieses Standardverfahren bot den Kommandeuren eine Richtlinie dafür, wie sie im Falle festgestellter Kriegsverbrechen handeln sollten. Letztendlich sollte es zu einer strukturierten Meldung an das UN-Kommando in Bosnien-Herzegowina führen. Alle Daten in Zusammenhang mit Kriegsverbrechen sollte der Rechtsberater sammeln und der Expertenkommission übergeben. Das Standardverfahren konnte bereits kurze Zeit nach Inkrafttreten angewandt werden. Seit einigen Tagen kamen uns bereits Gerüchte zu Ohren, daß sich in einem Dorf in der Nähe von Vares mit dem Namen Stupni Do eine Tragödie ereignet hatte. Am Abend des 26. Oktober 1993 wurde der Beschluß gefaßt, am nächsten Morgen mit einigen offiziellen Vertretern, einschließlich der Presse, das Dorf Stupni Do zu besuchen. Besonders der - damals neue - Stabschef wollte diese Gelegenheit nutzen, der Welt zu zeigen, was sich hier ereignet hatte. Am 27. Oktober, kurz vor der Abfahrt nach Stupni Do, setzten wir uns mit der Expertenkommission, die sich zu diesem Zeitpunkt in Zagreb befand, in Verbindung. Auf die Frage, welche Unterstützung sie geben könnte, erhielten wir die Antwort, daß wir die Gelegenheit mit unserem Personal und Material erledigen müßten.

Das Dorf Stupni Do ist ringsum von Hügeln umgeben und so nur schwer einzusehen. Es besteht aus 52 Häusern mit 200 Einwohnern. Der überwiegende Teil der Einwohner ist muslimisch. Stupni Do war von bosnischen Kroaten (HVO) angegriffen worden. Das Dörfchen war vollkommen vernichtet und größtenteils niedergebrannt worden. Die Bilder, die

abends um die ganze Welt gingen, sprachen für sich. Ein sehr bewegter Stabschef gab im Zentrum von Stupni Do ein Interview. Er beschuldigte eine Einheit der bosnischen Kroaten (HVO), die er namentlich nannte, dieses Kriegsverbrechen begangen zu haben.¹⁹

Am nächsten Tag traf ich mich mit dem Vorsitzenden und den Mitgliedern der Expertenkommission in Zagreb. Ich konnte ihnen einen ersten Bericht zu den Ereignissen, die sich in Stupni Do abgespielt hatten, geben. Dabei kamen einige interessante Aspekte zur Sprache:

- Die Tatsache, das die UN-Militärpolizei kein Mandat für die Untersuchung von Kriegsverbrechen hatte, wie das nun doch und sehr eingehend in Stupni Do geschah. In diesem Zusammenhang:
- Die Gründung einer Art mobiler Ermittlungsgruppe („flying investigating unit“) und vor allem die Frage, ob eine solche Einheit der UNPROFOR oder der Expertenkommission nachgeordnet sein sollte.
- Unterstützung durch Experten bei Untersuchungen im Rahmen von Kriegsverbrechen.

Im Hinblick auf die Rolle der UNPROFOR bzw. der Expertenkommission in Zusammenhang mit einem möglichen Einsatz einer mobilen Ermittlungsgruppe („flying investigating unit“) wichen die Meinungen des Vorsitzenden und von einem der Kommissionsmitglieder deutlich voneinander ab. Der Vorsitzende befürwortete in diesem Punkt die Zuständigkeit der UNPROFOR, während das Kommissionsmitglied der Ansicht war, daß dies Aufgabe der Kommission selbst sei. Als das Problem ein zweites Mal angesprochen wurde und Prof. Bassiouni sehr entschieden meinte, eine weitere Diskussion sei nicht mehr möglich, glaubte ich dennoch zu sehen und zu hören, daß das betreffende Kommissionsmitglied aufstand, von seinem Posten zurücktrat und den Raum verließ. (Er brann sich übrigens innerhalb einer Stunde anders.)

Anfang November 1993 fanden zwei Begegnungen mit dem Rechtsberater des Hauptquartiers der bosnischen Kroaten (HVO) statt. In der Angelegenheit „Stupni Do“ wollte man gerne mit uns zusammenarbeiten. Der Rechtsberater beschrieb mir die Ereignisse, wie sie sich seiner Meinung nach

17 Später stellte sich übrigens heraus, daß die Erklärung des Sicherheitsrates, bestimmte Gebiete als „Safe Areas“ zu betrachten (Res. 824), bereits ausreichte, um in Übereinstimmung mit den Rules of Engagement gegebenenfalls NATO-Kampfflugzeuge in diesen Gebieten (Gorazde und Sarajevo) selbst und in ihrer Umgebung zum Einsatz zu bringen.

18 Der Sicherheitsrat hat eine Expertenkommission gegründet, die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien untersucht und gegebenenfalls dem internationalen Gerichtshof in Den Haag meldet. Anfangs handelte es sich dabei um die Kommission *Kalshoven*, später um die Kommission *Bassiouni*.

19 Es ist fraglich, ob die Vorgehensweise („der Medienrummel“) des Stabschefs sinnvoll war. In dem Fall Stupni Do waren es Truppen der HVO, die Kriegsverbrechen an Muslimen begingen. Alle kämpfenden Parteien machten sich jedoch solcher Kriegsverbrechen schuldig. Die HVO beschuldigten die UNPROFOR schließlich, Partei zu ergreifen. Seit Stupni Do wurde dem BH Command von seiten der HVO eine Flut angeblicher Kriegsverbrechen gemeldet.

abgespielt hatten. Seine Erklärung besagte im Prinzip folgendes:

„Am Morgen des 23. Oktober 1993 eröffneten die Frauen aus Stupni Do das Feuer auf die Soldaten der bosnischen Kroaten (HVO). Soldaten der bosnischen Regierungstruppen (BiH) in Stupni Do begingen Selbstmord, um nicht den bosnischen Kroaten (HVO) in die Hände zu fallen. Die Einwohner von Stupni Do setzten ihre eigenen Häuser in Brand, damit sie nicht den bosnischen Kroaten (HVO) in die Hände fallen sollten. Zwei der HVO-Soldaten haben angeblich auf Einwohner geschossen. Diese Soldaten werden bestraft.“

Anschließend fragte ich ihn, ob er dieser Erklärung tatsächlich selbst Glauben schenke. Er beschränkte sich darauf zu bemerken, daß die Soldaten der betreffenden bosnisch-kroatischen (HVO-)Einheit dies erklärt hätten.

Der sehr umfangreiche Bericht über Stupni Do sowie viele andere Berichte über Kriegsverbrechen wurden dem Vorsitzenden der Expertenkommission übergeben. Der Provost Marshall und ich besuchten die Expertenkommission im Januar 1994 in Genf. Hinsichtlich dieses Besuches möchte ich mich mit der Schilderung der Probleme in bezug auf das Mandat der UN-Militärpolizei, die wir dort wiederum gaben, begnügen. Prof. Bassiouni vertrat die Ansicht, daß die UN-Militärpolizei kein eigenes Mandat benötige, da der (gemeinsame) Artikel 1 der verschiedenen Genfer Konventionen eine allgemeine Verpflichtung enthalte, gegen Kriegs-

verbrechen vorzugehen.²⁰ Des weiteren wollte er den Oberkommandeur der UNPROFOR (Force Commander) bitten, das besondere Mandat der UN-Militärpolizei entsprechend der betreffenden Direktive des Oberkommandeurs der UNPROFOR (Force Commander Policy Directive) anzupassen und der UN-Militärpolizei auch die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

e) Schluß

Am 5. Februar 1994 explodierte auf dem Marktplatz von Sarajevo eine Granate, die zahlreiche Todesopfer forderte. Bis heute wurde nicht vollständig geklärt, wer sich für dieses Kriegsverbrechen verantwortlich zeichnet. Es steht jedoch fest, daß dieses Ereignis unmittelbar zu einer drastischen Verringerung der Kriegsgewalt in dieser Stadt geführt hat. Dies ging mir am 27. Februar 1994 durch den Kopf, als wir mit dem Hubschrauber nach Split flogen. Unterwegs konnten wir noch einmal sehen, was der Krieg in Zentralbosnien angeordnet hatte.

Rückblickend ist festzuhalten, daß mir von diesen sechs Monaten die Tragik dieses Krieges, die Kameradschaft, die berufliche Herausforderung, aber besonders auch die Relativität der Dinge im Bewußtsein geblieben sind.

²⁰ Dieser gemeinsame Artikel lautet: „Die Vertragsparteien der Genfer Abkommen sind verpflichtet, die Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und ihre Einhaltung durchzusetzen.“

Keeping Hope Alive

- Do the Resolutions Fulfil the Expectations? -

Martine Meijer/Horst Fischer*

The 26th International Red Cross and Red Crescent Conference finally took place. For the first time since 1986, and for the first time since the end of the Cold War, 117 States met with all components of the Movement, namely 163 National Societies and their Federation and the International Committee of the Red Cross.

We were reminded that it is 50 years after the end of the Second World War, and that in this „post-war-period“ 22 million people died in more than 120 conflicts. While we sat in Geneva, 30 conflicts were raging around the world. However, States have shown reluctance over the last few years to adopt far-reaching measures to alter the state of the world.

The ICRC chose not to give a report on the respect for and many violations of international humanitarian law (IHL) in the past nine years; it would have been too much. Instead the

President of the ICRC, Mr. C. Sommaruga, gave the delegates an overview of the main problems and challenges of today: the widespread availability of small arms, the „private wars“, the banditry, the impossibility to maintain the vital distinction between combatants and civilians, the outright hatred, the targeting of civilians, the breakdown of State structures, the high risks for humanitarian personnel etc. He appealed for a renewed belief in the fundamental values underlying IHL, for practical measures to put it into practice and also for a strict separation of mandates: neutral and humanitarian work next to political, military measures to establish order.

During the Conference, in Commission I, the main resolution entailed acceptance of the report „From Law to Action“ by

* Martine Meijer, T.M.C. Asser Institute, The Hague; Dr. Horst Fischer is Academic Director at the IFHV, Bochum.

the President of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims (23-27 January 1995). The recommendations in that report for more concrete measures by both States and components of the Movement are in itself not new law, but at least a stimulus for more implementation of international humanitarian law, more dissemination efforts and in general more commitment to make the existing treaty obligations work.

It may well be useful that States meet between conferences, as is mentioned in recommendation VII, when invited by the depositary of the Geneva Conventions to consider general problems regarding the application of IHL. It is true that the International Conference of the Red Cross and Red Crescent is the only political forum to discuss humanitarian matters, but on the other hand these periodical meetings can help to keep these issues on the agenda of States. The dialogue with the States, renewed through this latest International Conference, should be pursued.

In this regard, it is of the utmost importance that all national societies are aware of the issues debated with States and of the way these debates take place. Only then these societies, who have each one vote during the International Conference, can make a real contribution to the development of IHL. This time, it seemed that for many societies all that had been going on in Geneva, i.e. the War Victims Conference, the Experts meetings, the preparation of the International Conference, was too far away. Hopefully the newly elected Standing Commission will give due attention to the participation of the components of the Movement in the process leading to the next International Conference.

While in Commission I, presided by Ambassador *Hisashi Owada*, delegates were making their statements on issues on the agenda, drafting of the resolutions was already under way in the drafting group with Ambassador *P. Kirsch* as chairman. Even if, for practical reasons, the drafting had to be done in a smaller group, one may wonder whether the Conference loses some credibility if delegates can make one statement in the Commission meeting, and bargain hard for a certain wording on a same issue almost at the same time in the drafting group.

To get the necessary consensus was particularly difficult in the case of: working towards a total ban on landmines; applicable law in internal armed conflict; humanitarian assistance versus state-sovereignty, raising the age for recruitment into the army, ... - all issues that had already been subject for lengthy debates since 1993.

There were some hopes that the States parties to the Geneva Conventions would accept not only a broad reaffirmation of international humanitarian law but also give some hints in how to develop the law further in the immediate future. The question of the mines, the effects of embargoes on the civilian population and the arming of children under the age of 18 have been topics for which one could have expected some

hints on future developments. Already in the plenary and working group meetings, but in particular during the night sessions in the drafting committee, the States, except a few European countries like the Netherlands and Sweden, showed absolutely no interest to go beyond their already existing treaty or customary law obligations. Innovative ideas being put forward such as a reporting system or the use of frozen money of embargoed countries for the delivery of humanitarian goods found no support. The States were not even willing to accept the total elimination of all anti-personnel landmines as their ultimate goal. With regard to the humanitarian consequences of economic sanctions it was not possible to address the United Nations as being bound by the basic rules of international humanitarian law. It was also not feasible to find a paragraph clearly expressing which law rules are applicable in peace-keeping and peace-enforcement operations of the United Nations.

Also with regard to humanitarian relief operations the States could not accept a wording of the respective draft resolution which would have given States the right to deliver humanitarian assistance without further preconditions set by international humanitarian law. The solution which was acceptable for all is based on the wording of Additional Protocol I and restates the already existing rule of Article 70. As in other cases the reference to the Additional Protocols in the text avoided further painful deliberations which would have made the process to reach consensus extremely difficult. The draft resolutions submitted by the ICRC which referred to the prohibition of terror attacks was not acceptable for some States. Only a wording based on the prohibition of terror attacks in Additional Protocol I made a consensus finally possible.

The tendency to use the wording of the Additional Protocols for the resolutions became stronger when the delegations feared a prolongation of the conference due to too many unsolved questions. It is a positive result of the conference that the resolutions now reflect in a substantial part the law as it already is stated in the Additional Protocols. Attempts to go back to the law of before 1977 have not been successful. It is of great value when the conference restates the prohibition to starve the civilian population, the right of humanitarian organizations to have unimpeded access in times of armed conflict to civilian population in need, the prohibition of sexual violence directed against victims of armed conflicts. Other references to already existing law are equally clear, though for the Red Cross and Red Crescent Movement much more could have been achieved. One example is the age limit for arming children. Some States resisted the establishment of a new limit under 18 years. One other example is the protection of humanitarian operations and its personnel. Unlike in other cases here there is no express reference to the Additional Protocols and the wording is less conclusive than in the Protocols.

It must be expressly noted that the conference could agree to restate the obligation of States to repress violations of international humanitarian law and to bring before courts and punish those responsible for serious violations of inter-

national humanitarian law. When the conference urges States to establish a permanent international criminal court it shows its willingness to refer to future lawmaking at least once.

In his opening speech President *Sommaruga* had invited the participants to subscribe to a new contract of humanity which would imply amongst others:

- speeding up the process of ratification of the existing instruments of IHL;
- intensifying efforts to disseminate the law;
- reaffirming that it is unacceptable that rules applicable in international armed conflicts should not apply in internal

conflicts and, hence, applying and ensuring application of Article 3 common to the four Geneva Conventions;

- doing everything possible, in the event of violations of IHL, to remedy the situation, in the spirit of Article 1 of the Geneva Conventions and Article 9 of Protocol I, and imposing penal sanctions on those who commit grave breaches of the law, as stipulated in the Conventions.

Looking at the texts of the resolutions ultimately adopted one may ask whether already during this conference States readily signed this contract of humanity. Yet with the results of this conference, components of the Movement have a new instrument to remind States of their obligations.

Children Need More Protection under International Humanitarian Law

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

Hans-Joachim Heintze*

The first victims of violations of human rights are children, because they are the most vulnerable group in a society. Therefore the fate of children is a challenge to every section of law dealing with human rights and humanitarian issues. There is no single source concerning the legal status of children, as there are rules in the legal bodies of human rights law at both the universal and regional level and in international humanitarian law. As a consequence this body of law contains some rules concerning children. These rules are the result of a long process of codification. However, the international legal norms operate primarily between States and have only an indirect effect on non-State subjects. However, there also is customary international law, especially the *Martens* clause, which means that in cases not covered by the treaties law of international humanitarian law civilians and combatants remain under the protection and authority of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience.

One of the problems is that international humanitarian law primarily deals with international conflicts. Today most of the conflicts are of a different type, as most struggles take place between regular troops and guerrilla groups. Many of these conflicts are based on tribalism with the result that any person outside of that particular group is regarded as the enemy. One of the effects of that development is an increasing number of casualties in armed conflicts. The figures are striking: during WW I only 5 % of the casualties were civilians, in WW II approximately 50 % of the victims were civilians; in Vietnam 80 % of the casualties were civilian. The majority of dead victims were women and children.¹

It is therefore understandable that classic international humanitarian law extensively dealt with the protection of these groups. The Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War was adopted in 1949. It contains no less than 17 articles specifically protecting children as particularly vulnerable persons. To meet the new developments - especially the case of conflicts between regular troops against guerrilla forces - the Geneva Conventions needed to be supplemented, which was done by virtue of the two Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions. For the first time international humanitarian law dealt with the participation of children in hostilities due to the fact that they increasingly became war targets.

In the light of the changing nature of armed conflicts one can register an increasing overlap between international humanitarian law and human rights law. The Convention on the Rights of the Child is an impressive example for this development. The NGOs in general and the International Red Cross and Red Crescent Movement in particular should use this codification of human rights law for the improvement of the protection of children before and during all kinds of armed conflicts. There is a need for it, since governments are generally very reluctant to acknowledge the existence, or at least the extent, of child soldiers problems. Denials are the frequent response to alleged violations.

* Dr. Hans-Joachim Heintze is Senior Research Fellow at the IFHV, Bochum.

¹ See G. van Bueren, The international legal protection of children in armed conflicts, in: ICLQ 43 (1994), pp. 809 et seq.

On the other hand it is to be underlined that the States accepted the need for initiatives for the improvement of the situation of children in armed conflicts. This became clear during the Vienna World Conference on Human Rights in 1993. In general, speakers agreed that the problem of children in armed conflicts was growing dramatically because of the ever higher number of hostilities throughout the world. Measures to deal with the problems of children in time of armed conflicts were outlined, in particular the enforcement of international instruments to prevent human rights violations. The Conference supported the proposal that the Secretary-General initiate a study into means of improving the protection of children in armed conflicts. Humanitarian norms should be implemented and measures taken in order to protect and facilitate assistance to children in war areas. These measures should include protection against indiscriminate use of anti-personal mines. The need of care and rehabilitation of children traumatised by war urgently need to be addressed.² These activities once again reflect the overlap between human rights law and international humanitarian law and the resolutions of the International Red Cross and Red Crescent Movement have called for similar initiatives. This is also true for another field of action which is of special importance, because it targets the whole process of the codification of international human rights law: The Conference called on the Commission on Human Rights to commence the preparation of an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on raising to 18 years the minimum age of recruitment to armed forces. The International Red Cross and Red Crescent Movement should be very active in this process. It seems that the Movement has already contributed a lot to identifying basic concepts such as the definition of child, soldier and the use of children.³

I. Definition of the Child

Eighteen is emerging as the preferred age of civic majority. However, there is no general rule under international law on the definition of a child and the legal definitions vary between countries and cultures. Even within countries the legal age for marrying, participating in elections or acquiring a driving licence vary. There are also different standards in respect of a minimum age of admission to employment.⁴ In general the minimum age for employment shall be not less than 15 years or the end of compulsory schooling. In many developing countries the minimum age may be 14 years. A minimum age of 18 years shall be set for employment or work likely to jeopardise the health, safety or morals.⁵ Van Buuren is right in saying that the level of codification of international law is „ironic“ in this point: under the ILO standard 18 years is prescribed as the minimum age for working with hazardous materials, but under international humanitarian law the minimum age for service in the military is very often less than eighteen.⁶ The contradiction is obvious: soldiers use weapons, and „lead doubtless is a hazardous material!“⁷

The UN Convention on the Rights of the Child also reflects this contradiction. On the one hand a child under Article 1

means every human being below the age of 18 years. On the other hand Article 38 allows the recruitment of children who have attained the age of 15 years only.

II. Participation of Children in Hostilities

Neither international humanitarian law nor the Convention of the Rights of the Child absolutely prohibit participation by children in hostilities. The Additional Protocols only banned the recruitment of persons below the age of fifteen (AP I, art. 77, para. 2 and AP II, art. 4, para. 3). Moreover, AP I encourages the parties, if they recruit persons between the ages of 15 and 18, to give priority to the oldest. During the elaboration of the Additional Protocols one delegation proposed that the limit on non-recruitment should be raised from 15 to 18 years, but the majority was opposed to extending the prohibition of recruitment beyond 15 years.⁸

Without doubt there is a need to prevent the growing militarisation of children in military training and armed conflicts throughout the world. Whether the participation of children was forced or voluntary, the results tend to be the same. Those children often learn to kill, maim, rape and torture. The NGOs ask the right question in this regard: When the time comes to live in peace, what skills do these children have? On demobilisation, how can they make up for the lost schooling and the mental, emotional and physical injuries from which many of them suffer? What kind of society are we to expect if the next generation was taught to get what they wanted by force of arms? NGOs have therefore campaigned for stronger international standards to decrease and eventually eliminate the phenomenon of child soldiers, because since the end of World War II the trend of abusing children for warfare appears to be increasing. Some of these child soldiers were as young as seven years of age. Many children had been killed, maimed, psychologically traumatised or interned in camps as prisoners of war.

III. The challenge of an upgrading of the level of protection

During the elaboration of the UN Convention on the Rights of the Child some States proposed an age limit of 18 years for individuals being recruited into armed forces or entities or al-

2 UN-Doc. A/CONF.157/PC/98, p. 43.

3 See K.H. Thulin, Child Soldiers - The Role of the Red Cross and Red Crescent Movement, in: HuV-1 3/1992, pp. 141 *et seq.*

4 P. Alston, Implementing Children's Rights: The Case of Child Labour, in: NorJIL 58 (1989), pp. 38

5 L. Swepston, The Convention on the Rights of the Child and the ILO, in: NorJIL 61 (1992) I, p. 10.

6 Pappas mentions Czechoslovakia, the USA and UK, A.M. Pappas, Law and the Status of the Child, UNITAR, New York 1983, p. xi.

7 G. van Buuren, Special features of the assistance and protection of children as victims of armed conflict and other disasters, in: F. Kalshoven (ed.), Assisting the Victims of Armed Conflict and other Disasters, Dordrecht 1989, P. 131.

8 See F. Krill, The Protection of Children in Armed Conflicts, in: M. Freeman/P. Veerman (eds.), The Ideologies of Children's Rights, Dordrecht 1992, p. 348.

9 UN Press Release HR/CN/95/49 (6 March 1995).

lowed to participate in armed conflicts. This proposal, however, was rejected and thus the Convention does not strengthen the protection of children in this field. Surprisingly enough, the U.S. were the main opponent to raising the recruitment age. The delegation argued that the question of that age was one of international humanitarian law and not of human rights law.¹⁰ Therefore in the opinion of the U.S. a human rights codification body was not the right forum for changes in the law of the armed conflict.¹¹

This position is not convincing from a legal point of view, but during the codification there was not enough time to discuss this matter. However, from an ethical point of view there is also an unquestionable need to raise the recruitment age. The reason for giving special protection to human beings under 18 years of age is that they are not considered fully capable of understanding the consequences of their acts. In general a person not mentally grown up cannot decide how to behave in armed conflicts. The consequence is that the responsibility of those under 18 is still limited but their right to get involved in an armed conflict is not. Therefore one can only demand, as *Kolossov* does, that a child under 18 should not only have the right to stay out of an armed conflict but should also be obliged to do so.¹² One has to conclude that the need for upgrading the level of protection in that field certainly remains a challenge for the International Red Cross and Red Crescent Movement. However, it is not a new challenge. The Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement¹³ at its meeting in Budapest in November 1991 already accepted Resolution 14 aiming at the improvement of the situation of child soldiers.¹⁴ The objective was to prevent the use of children as soldiers, and the means chosen towards this aim were identified: measures to improve the existing international standards as well as practical steps for the implementation of these rules.

IV. Opportunity for raising the age limit

The UN Convention on the Rights of the Child has already been ratified by 174 States. It is thus a milestone in the legal protection of children. However, there are still serious violations of the human rights of children which mock the binding promises made by all the States parties to the UN Convention on the Rights of the Child. This fact was underlined by *Graca Machel*, the Expert appointed by the UN Secretary-General to undertake a study on the impact of armed conflicts on children. *Machel* said that „the study entrusted to her required political will to make the rights of children in armed conflicts the rule rather than the exception.”¹⁵ Doubtlessly there is a need for improving respect for international law, which is fundamental to the situation of children in armed conflict. It is well known that the law alone is not enough to bring the use of children as soldiers to an end. However, the acceptance of legal obligations by States is the first step towards preventing recruitment and participation of children in armed conflicts. Therefore it is relevant that States have formal legal obligations with regard to a wide range of human rights and international humanitarian law.¹⁶

In the light of this role of the UN-Convention on the Rights of the Child it is obvious that this treaty has to be used for upgrading the level of protection for children. As far as recruitment is concerned, the acceptance of the age of 18 years as the minimum age is the key objective. Many members of the Committee on the Rights of the Child felt that the final negotiations on the original UN-Convention on the Rights of the Child had resulted in a very unfortunate last minute decision. It has been interpreted that the minimum age for mandatory conscription was set at 18 years but voluntary military service was permitted down to the age of 15 years. However, this interpretation has proven to be an unenforceable age distinction. Most children participating in armed conflicts are said to be volunteers. In practice, it will undoubtedly be impossible to find out whether a child is a genuine volunteer; very often these children are victims of subtle means of coercion.

The Committee on the Rights of the Child decided at its 3rd Session to work out an Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child.¹⁷ This major drafting project was launched in 1994, and in 1995 a draft protocol was being discussed.¹⁸ *Nils Eliasson*, the Chairman/Rapporteur of the Working Group on the Draft Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflicts underlined the general feeling that the use of children as soldiers should be eradicated and that the Working Group should draft an instrument for the widest possible adherence and ratification rather than a specific one. But the task is not that easy, because there were many discussions on the distinction between indirect and direct participation in hostilities, voluntary *versus* compulsory recruitment, the status of children in military schools and recruitment by rebel groups. The Working Group also learned that the term recruitment has different meanings in different languages.¹⁹ The list of problems shows that the codification of an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child is not an easy task. Nevertheless, such a protocol is necessary in order to close legal loopholes.

However, it is encouraging to observe a slow process of increasing acceptance for an upgrading. After the Convention was adopted many States, upon ratification of the convention, have unilaterally declared an age limit of 18 for recruitment

10 *S. Detrick* (ed.), The United Nations Convention on the Rights of the Child - A Guide to the „Travaux Préparatoires”, Dordrecht 1992, P. 513.

11 *T. Hammarberg*, Making Reality of the Rights of the Child, Stockholm 1993, S. 5.

12 In: Children of War, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Report No. 10, Lund 1991, p. 26.

13 On the legal importance of the Council see *H. Fischer*, Statutorische Probleme und Funktionsbedingungen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes am Vorabend der XXVI. Konferenz in Budapest, in: HuV-1/4/1991, pp. 148 et seq.

14 Reprinted in: HuV-1/2/1992, pp. 80 et seq.

15 UN Press Release HR/CN/95/45 (1 March 1995).

16 *I. Cohn/G.S. Goodwin-Gill*, Child Soldiers - The Role of Children in Armed Conflict, Oxford 1994, p. 169.

17 UN Doc. CRC/C/16, para. 176.

18 UN Doc. E/CN.4/1995/96.

19 UN Press Release HR/CN/95/50 (7 March 1995).

into armed forces and participation in hostilities.²⁰ Some States changed their law, e.g. Nicaragua has eliminated military service which had hitherto forced all males from 16 years upwards to serve the country. Many States supported the draft protocol and demanded that it should also address such questions as voluntary as well as compulsory participation of children in armed conflicts, and participating of children in military education and training. The European Union also supported the work being done on a draft protocol.²¹

The ICRC was always a very important supporter for upgrading the level of protection of children. It always supported the Optional Protocol and hoped that the international community could put an end, in law and *de facto*, to the involvement of children in armed hostilities. If all parties take preventive measures and pay greater attention to existing rules, then children will be better protected and their rights recognised. The implementation of children's rights without doubt needs further support by the International Red Cross and Red Crescent Movement. The XXVth International Conference of the International Red Cross and Red Crescent will also take an active role, because it will invite States and non-governmental entities to unilaterally declare a limit of 18 for recruitment and participation in armed conflict.

The working group dealing with the drafting of an Optional Protocol to the Convention has made some progress. It will meet again for two weeks prior to next year's Session of the

Commission to continue its work.²² At the moment it seems very difficult to make any judgement about the success or the failure of the project.²³ From the point of the International Red Cross and Red Crescent Movement this Optional Protocol is worth any support. ICRC should also demand an extension of the proposal. In cases in which the Committee on the Rights of the Child receive reliable information that lead them to believe that children were being used in armies, it should have the right to request clarification and hold hearings with the consent of the State concerned. No State should be pillorised, but States have the obligation to implement their obligations, and the Committee should be able to take up investigations in this respect. Practice shows that the Committee on the Rights of the Child has become one of the most important mechanisms in the struggle against the recruitment of child soldiers and the participation of children in conflict. It has been open to NGOs, allowing them to speak from the floor. Under these conditions the opportunities for co-operation within the Committee on the Rights of the Child aiming at raising the age limit of recruitment seem excellent and necessary.

20 Including Germany (UN Doc. CRC/C/11/Add.5).

21 UN Press release HR/CN/95/49 (6 March 1995).

22 P. Parker, A Summary of the Major Developments at the 1995 Session of the UN Commission of Human Rights, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 3/1995, pp. 338 *et seq.*

23 T. Marauhn, Die Rechtsstellung von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen, in: HuV-I 2/1995, p. 71.

The First Review Conference to the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects - A Story of Failure?

Knut Dörmann*

I. Introduction

The widespread use of landmines has become a very common feature of all actual armed conflicts and of those in the recent past. Currently, according to UN estimates at least 110 million live landmines remain active in the ground of around 64 countries, waiting for clearance. In the meantime they are maiming and killing many thousand innocent civilians, hamper economic development of war-ravaged countries, endanger returning refugees and the work of humanitarian personnel sometimes long after a conflict has ceased. Facing this humanitarian tragedy the ICRC and many humanitarian organisations have launched a world-wide campaign against the use and production of landmines. In response to various activities by these organisations France requested ten years after the entry into force of the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects (CCW) the convening of a

Review Conference in accordance with Art. 8 para. 3 CCW. This Review Conference should have the main aim to toughen the existing prohibitions and restrictions contained in the Protocol on Prohibitions and Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices (Protocol II)¹ annexed to the CCW.

By UN General Assembly Resolution 48/79 (16 December 1993) and a corresponding letter of 22 December 1993 by the States parties a Group of Governmental Experts has been established to prepare the Review Conference.² Intensive work during four sessions led to a Chairman's Rolling Text

* Knut Dörmann is Research Associate at the IFHV, Bochum. The author was representing delegate of the IFHV at the Review Conference to the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects.

1 BGBl. II 1992, pp. 967 *et seq.*; hereafter: Landmine Protocol.

2 UN-Doc. CCW/CONF/I/1, 10 July 1995, pp. 45 *et seq.*

which became the basis for negotiations in the Review Conference from 25 September to 13 October 1995.³ The remaining areas of disagreement were left in brackets. Unfortunately, in this session of the Review Conference, the delegates of 44 high contracting parties to the CCW present and of 40 non contracting parties participating as observers were not able to delete the brackets and reach a consensus on most of the areas of concern. A few days before the end of the conference the President of the conference Ambassador *Molander* made a last attempt by issuing a „President's text“⁴ as a proposal for compromise. Even on that text, which further reduced the original Rolling Text, the States parties were not able to reach an agreement. Therefore, the conference decided to suspend the debates and to convene two further meetings from 15-19 January and 26 April-3 May 1995. This Article has the aim to point out the main areas of disagreement and to evaluate the prospects of the forthcoming meetings.

II. Deficits of the existing Landmines Protocol

Before analysing the negotiations of the Review Conference it is worth to outline the major shortcomings of the 1980 Landmines Protocol. The main deficits of this treaty can be seen in five very important areas. **First**, the lack of universal adherence is deplorable. Until 1993 only some 30 states had become party to the CCW and its protocols. During the preparatory process this number increased to about 50, which is still not very much in comparison to the universal adherence to the Geneva Conventions of 1949 and the large adherence to the 1977 Additional Protocols to the Geneva Conventions of 1949. **Second**, according to Art. 1 of the CCW the 1980 Landmine Protocol applies only to international armed conflicts as defined in Art. 2 common to the Geneva Conventions of 1949 and conflicts as described in Art. 1 para. 4 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions. Internal armed conflicts are not covered. This is a major shortcoming because most of the mines used have been emplaced in those conflicts and cause the well-known disastrous consequences. Because of these two deficits the CCW was not applicable in most of the recent and actual conflicts. **Third**, many of the existing restrictions are considered to be too weak for providing an effective protection for the civilian population during and after an armed conflict. **Fourth**, the 1980 Landmine Protocol does not contain a provision on the responsibility for the mines emplaced and left behind, especially no responsibility for mine clearance. **Fifth**, another major shortcoming is the complete lack of verification and compliance measures. The existing CCW contains in Art. 6 only a provision which obliges the contracting parties to disseminate the contents of the CCW and its annexed protocols on a national level, *i.e.* in the armed forces.

III. Negotiations

The following description of the negotiations that took place at the first meeting of the Review Conference will not touch every single aspect, but focus on some key issues that are cru-

cial for the protection of the civilian population taking into account the deficits outlined above.

I. Scope of Application

At the end of the last preparatory conference Ambassador *Molander*, the elected president of the conference and of the preparatory meetings, stated with satisfaction that the governmental experts reached a consensus with respect to extending the scope of application to non-international armed conflicts.⁵ Nevertheless it was obvious since the beginning of the Review Conference that problems with respect to details were not resolved. Three different positions have to be reconciled in the discussions next year. A Danish proposal, which was favoured, *inter alia*, by most of the western States, seeks to apply the Protocol in all circumstances, including armed conflicts and times of peace.⁶ The extension to cover peacetime too has been considered as very important because many mines are also laid in the absence of an armed conflict, *i.e.* for the protection of national borders and fixed military installations, and can eventually endanger civilians. Other States proposed to merely refer to art. 2 and 3 common to the Geneva Conventions of 1949 (GC) and to apply the Protocol to international and non-international armed conflicts as defined therein. Mainly Mexico and India were opposed to these propositions. They could agree to refer to art. 2 and also to art. 3 common to the GC, but they wanted to exclude „situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts“ as it is the case in Additional Protocol II to the Geneva Conventions.⁷ In the debate of Main Committee II, which dealt with the landmine issue, the Mexican delegate pointed out that some weapons that are prohibited in international armed conflicts could be used perfectly legitimately during police operations in such instances qualified as not being armed conflicts. Therefore, although his delegation favoured in general a complete ban on anti-personnel mines, Mexico is not ready to create a precedent by extending the scope of application to cover situations beyond the threshold of Additional Protocol II. Other delegations expressed their concern that excluding the above-mentioned situations in most cases would lead the parties to a conflict to deny the existence of an armed conflict and pretend that there are only some sort of internal disturbances not covered by the Landmines Protocol, a setback that could have disastrous consequences for the civilian population in many instances. Nevertheless, this last proposal is probably the minimum that could be reached at this stage of the review process. However, for the benefit of the civilian population it would be advisable to apply the

³ *Ibid.*, pp. 8 et seq.

⁴ UN-Doc. CCW/CONF.I/WP.4, 13 October 1995, contains a slightly revised version that will be the basis for further negotiations.

⁵ *Johan Molander, Strengthening International Humanitarian Law: The Review Conference of the 1980 Conventional Weapons Convention*, UNIDIR Newsletter Vol. 28/29, 1994/1995, p. 9.

⁶ UN-Doc. CCW/CONF.I/GE/23, 10 July 1995, p. 8, Alt. A.

⁷ *Ibid.*, p. 8, Alt. B.

Protocol in all circumstances. These discussions seemed to have no impact on the question of whether some provisions eventually contained in the new protocol have to be complied with in times of peace. The Danish delegation proposed as a compromise: „In addition to the protections which by their nature shall be implemented also in times of peace this Protocol shall also apply to international and non-international armed conflicts as referred to in Article 2 and 3 common to the Geneva Conventions of 12th August“. The opponents to the language proposed by the Danish delegation pointed out that it was not necessary to explicitly state that e.g. eventual prohibitions of transfer or protective measures that have to be taken in a post-conflict situation are obligatory in any circumstances, and not only during an armed conflict. These obligations would arise also in times of peace without saying it explicitly.

2. Prohibitions and Restrictions

From the very outset of the conference it became apparent that the vast majority of States was not ready to negotiate for a complete ban on anti-personnel landmines as demanded by the UN Secretary-General,⁸ UNHCR,⁹ UNICEF,¹⁰ UN Department of Humanitarian Affairs,¹¹ ICRC,¹² the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies¹³ and a large number of humanitarian NGOs¹⁴. Only the Swedish delegation, supported by a growing number of other States,¹⁵ submitted a respective proposal during the preparatory conferences and insisted repeatedly that such action should be started now.¹⁶ The Indian delegation suggested a ban on the use of landmines in armed conflicts not of an international character.¹⁷ Nevertheless, the prevalent view expressed was that landmines in general, including anti-personnel mines, are legitimate defensive weapons and therefore necessary for use in self-defence situations.¹⁸ Bearing this in mind, no serious efforts were made to come to a ban on anti-personnel landmines at this stage. Instead the delegations agreed in principle that the use of non-detectable anti-personnel mines should be prohibited.¹⁹ Only the question of technical parameters required for making mines detectable by commonly available technical mine detection equipment remained unsolved. Technical experts stated that a response signal equivalent to a signal from 8 grams of iron is necessary. As many states are presently not in a position to comply with such standards a certain „grace period“ was requested by Russia and some less developed countries.²⁰ A provision that anti-tank mines also have to be detectable seems to be unachievable at this stage.

In addition to this only absolute prohibition the delegations discussed several restrictions on the use of landmines. The widely shared opinion was that long active anti-personnel mines are the main reason for the actual disastrous and unacceptable situation. Therefore, it was agreed that, in addition to the existing and confirmed general prohibitions of a direct use against the civilian population as such or individual civilians and of an indiscriminate use, the emplacement of these dumb mines should be further restricted. The suggestions as contained in the Rolling Text as established after the

last preparatory conference require that anti-personnel landmines not remotely delivered and not self-destructing must be „placed in a perimeter-marked area that is monitored by military personnel and protected by fencing or other means, to ensure the effective exclusion of civilians from the area. The marking must be of a distinct and durable character and must at least be visible to a person who is about to enter the perimeter-marked area“. In addition these mines must be cleared before the area is abandoned, unless that area is turned over to the forces of another State that accept responsibility for the maintenance of the mentioned protections and subsequent clearance.²¹ During the first meeting of the Review Conference, differences of opinion concerning the intrusiveness of the language chosen became apparent. As most of the delegations present would not accept a complete prohibition of dumb mines, the Australian delegation stated that situations in which the use of these long-lasting anti-personnel mines without self-destruction and self-deactivating²² mechanisms could be militarily necessary must be limited and clearly defined;²³ the long-term protection or defence of territorial boundaries including their in-depth defence or of stabilized frontlines or cease-fire lines, or of

8 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 2.

9 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 15; Le Monde, 31 May 1995: Le HCR lance une campagne pour interdire les mines antipersonnelles.

10 UNICEF (ed.), Des mines antipersonnel: un fléau qui menace les enfants, May 1994, p. 4.

11 Statement by Peter Hansen, Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, distributed at the Review Conference on 27 September 1995, on record with the author.

12 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 14.

13 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 16.

14 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.6, 5 October 1995, pp. 1 et seq.

15 Norway (UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 5),

Mexico (UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 11),

Denmark (UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 12),

Ireland (UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 2),

Cambodia (UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 14),

Columbia (UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 15),

Nicaragua (UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.5, 3 October 1995, p. 5) made statements

leading in this direction during the general debate; in addition to

those countries the ICRC mentions: Afghanistan, Belgium, Estonia,

Iceland, Laos, Malaysia, Peru and Slovenia, cf. ICRC (ed.) Landmines

must be stopped, Geneva, September 1995, p. 61.

16 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 6.

17 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 4;

CCW/CONF.I/WP.2, p. 14; proposal for an Art. 3 para. 3 bis; a

similar view was expressed by Cuba, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4,

3 October 1995, p. 11.

18 This view was expressed for example by the United Kingdom, UN-

Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 3; China, UN-Doc.

CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 6.

19 The Chinese delegation took a more limited view and suggested that

only the use of anti-personnel mines without self-destructing me-

chanisms which are not detectable shall be prohibited, UN-Doc.

CCW/CONF.I/WP.3, 13 October 1995, p. 1.

20 UN-Doc. CCW/CONF.I/WP.3, 13 October 1995 (Russia), p. 5; up to

15 years; CCW/CONF.I/WP.2, 13 October 1995 (India), p. 29: „as

soon as feasible“.

21 UN-Doc. CCW/CONF.I/1, 10 July 1995, p. 12.

22 „Self-deactivating“ means - as discussions turned out - automatically

rendering a munition inoperable by means of the irreversible ex-

haustion of a component, e.g. a battery with a limited life span, that is

essential to the operation of the munition, cf. UN-Doc.

CCW/CONF.I/WP.4, 13 October 1995, p. 3.

23 UN-Doc. CCW/CONF.I/MCII/WP.3, 29 September 1995, p. 2.

fixed military installations.²⁴ Whether this compromise is acceptable to all nations, is still open. Some discussion is also needed to determine whether the mentioned protective measures shall also apply to anti-personnel mines that are self-destructing and self-deactivating.²⁵ Some delegations felt that this was necessary because of the failure rate of this mechanisms. Others took the position that this was not feasible in the heat of the battle. Taking this into account some States suggested that the protective measures would be unnecessary if States can agree on a high standard for reliability and a short time-limit for self-destruction (about 30 days as a maximum) and for self-deactivation (about 120 days as a maximum); then the dangers to the civilian population would be sufficiently reduced. Furthermore, the question when a party to a conflict should be relieved from compliance with taking the mentioned protective measures remained to some extent unsettled. Most delegations favoured the unbracketed formulation of the original Rolling Text according to which „a party to the conflict is relieved from further compliance with the [required protective measures, addition by the author] only if such compliance is unfeasible due to forcible loss of control of the area as a result of enemy action, including situations where direct enemy military action makes it impossible to comply“.²⁶ The Chinese delegation added that the protective measures need not be taken if military action is imminent. A proposal by the ICRC that the parties to the conflict should not be relieved from the marking and fencing requirements in any circumstances²⁷ was rejected. Given this magnitude of diverging approaches and proposals, only some of which have been mentioned here, the participating delegations were not able to find common ground during this first Review Conference; the different approaches could not be reconciled. It became apparent that the use of anti-personnel dumb mines should be restrained as far as military necessity allows. Unfortunately, the delegations present had quite diverging views on what is militarily necessary and what is not. This resulted in the formulation of various proposals for escape clauses that would give flexibility to the armed forces on the battle ground, but would be detrimental to a better protection of the civilian population. In addition to these difficult debates on the „legitimate“ use of mines, the discussions were overloaded with unresolved technical questions. The delegations could not agree on the parameters for self-destruction and self-deactivation mechanisms. The proposals for the period in which the mines should self-destruct ranged between 7 and 120 days and for self-deactivation between 120 and 365 days. With respect to the necessary reliability of these mechanisms some delegations required that only one mechanism out of 1000 should fail, while others were satisfied with five out of 100 or even less (Russia and China). Less developed countries requested that an additional provision on exchange of technology should be inserted in the new protocol. Otherwise they would not be in a position to get rid of dumb mines and replace them with self-destructing mines with a self-deactivation mechanism as a back-up. As a consequence of the debates, it became obvious that the vast majority of States is not ready - now or in the near future - to prohibit as a minimum the long-lasting dumb mines.

The use of manually emplaced anti-tank mines has not been the object of intense deliberations. Their use will probably only be subjected to the general restrictions (*i.e.* prohibition of direct use against civilians and of indiscriminate use). It is indeed questionable whether this is enough with respect to post-conflict consequences. Blocked roads by anti-tank mines often secured by anti-handling devices are a major obstacle to the delivery of humanitarian aid and hamper to a large extent the reconstruction of the infrastructure. A solution could be that all anti-tank mines should be fitted with an effective self-neutralising mechanism. Because of the larger quantity of explosive contained in anti-tank mines compared to anti-personnel mines the fitting with self-destruction mechanisms could be prohibitive. The damages to the environment caused by an uncontrolled explosion could be excessive. On the other hand a self-neutralising mechanism is only adequate if it provides a reliable signal that the mechanism did function. Otherwise the mine must be handled like an active one by deminers.

Last but not least, the problem of anti-handling devices that protect mines from being removed could not be solved. The proposals ranged from a complete prohibition to a prohibition if they are associated with certain categories of mines, *i.e.* anti-personnel landmines or only those of this category that do not self-destruct. All of those proposals were categorically rejected by the Chinese delegation and less vigorously by the Russian delegation. This approach is highly regrettable because these devices, most of all in the form of anti-sensing devices²⁸, hamper demining operations to a large extent and endanger the life of deminers.

With respect to remotely delivered mines²⁹ the delegations agreed that the use of anti-personnel types should be prohibited, unless they are fitted with an effective self-destructing mechanism. The question of the time limit for self-destruction and the reliability required for the mechanism remained unsettled. The Indian delegation went a step further and required the complete prohibition of remotely delivered anti-personnel mines.³⁰ The Pakistani delegation took the position that alternatively these mines should be fitted with a self-neutralising mechanism.³¹ The majority of states contested this view. The opposing delegations argued that the explosive would remain in the ground and therefore, the same demining efforts have to be taken as if live mines

24 Revised working paper of 5 October 1995 (on record with the author) and the original proposal as contained in UN-Doc. CCW/CONF.I/MCII/WP.4/3, 5 October 1995, p. 8.

25 The President's Text restricts these limitations to anti-personnel mines, cf. UN-Doc. CCW/CONF.I/WP.4, 13 October 1995, p. 5.

26 Cf. the Rolling Text at the end of the fourth preparatory conference, cited above, p. 12; the President's Text, *ibid.*, uses the same formulation with only a minor difference („not feasible“ instead of „unfeasible“).

27 UN-Doc. CCW/CONF.I/MCII/WP.4/3, 5 October 1995, p. 7 and CCW/CONF.I/MCII/WP.4/3/Add.1/Rev.1, 6 October 1995, p. 3.

28 These devices cause a mine to detonate due to the non-contact influence by commonly available mine detectors.

29 Cf. the various proposals as contained in UN-Doc. CCW/CONF.I/MCII/WP.4/3, 5 October 1995, pp. 10 et seq.

30 UN-Doc. CCW/CONF.I/WP.2, 13 October 1995, p. 28.

31 *Ibid.*, p. 27.

were in the ground. The detonation caused by a reliable self-destructing mechanism would ensure that nothing dangerous remains for mine clearers or the civilian population. With respect to anti-tank mines, the Chinese delegation rejected a similar prohibition. The use of those mines should only basically comply with the requirements as set out in Art. 5 of the 1980 Landmine Protocol. This means, *inter alia*, that remotely delivered anti-tank mines either have to be accurately recorded or equipped with an effective self-neutralising mechanism (probably as defined in the old Protocol). If the delegations agree on this double standard, the delivered mines could according to the first alternative remain in place for a very long time, *i.e.* until the records are used for demining operations. This would create a significant danger *inter alia* for heavy vehicles as used by humanitarian missions providing relief in areas affected by conflict. In addition to that, the effect of this provision could be significantly reduced if the high contracting parties should agree that „[m]ines delivered from a land-based system from less than 500 meters are not considered to be 'remotely delivered'“, provided they are used in accordance with other relevant articles of the Protocol, *i.e.* the provisions on anti-personnel landmines without self-destructing mechanisms.³² This exception, which is viable *e.g.* for the UK Ranger system, will probably lead to a continuous dispersal of long-lasting dumb mines and not to a decrease of the danger for the civilian population. Therefore, the delegations should refrain from changing the original definition of the 1980 Protocol, which does not require a certain distance.

In addition to these prohibitions and restrictions on the use of landmines some progress was made in strengthening complementary precautionary measures for the benefit of the civilian population, such as the unconditional obligation for making records of mines and minefields and the established responsibility of a party to a conflict for mines employed by it.

3. Transfers

Large debates focused on the question whether to include provisions that prohibit or restrict the transfer of landmines or at least anti-personnel ones. The expression „transfer“ was understood as involving, „in addition to the physical movement of mines into or from national territory, the transfer of title to and control over the mines, but does not involve the transfer of territory containing emplaced mines“.³³ During the debate, the Indian delegation proposal went furthest in calling for a ban on the transfers of all landmines.³⁴ Other delegations preferred a more selective approach. Amongst others there were proposals to prohibit the transfer

- of mines prohibited by the new Protocol,
- to non-state entities,³⁵
- to States not party to the Landmine Protocol.

If the conference agrees in the follow-up meetings to any prohibition of particular types of mines the first point seems to be uncontroversial, while the last two points remain contro-

versial. Many delegations supported the point of view that the prohibition to transfer mines to non-state entities is a very important one because most of the horrific consequences of landmine use occur in non-international armed conflicts. The prohibition of transfer to States not being a party to the Protocol was considered by some delegates as an important step towards giving an incentive for the universal adherence to the protocol. Nevertheless some States felt that some - perhaps temporary - exceptions should be made. There seemed to be a tendency to allow the transfer to States which are taking part in a UN operation authorized by or conducted under the authority of the Security Council, *i.e.* military operations in accordance with chap. VII of the UN Charter. Another exception should be made if a State exercises „the right of self-defence in accordance with Article 51 of the UN Charter“.³⁶ In such a situation the recipient State must *inter alia* accept and apply the Convention and the Protocol as amended, and take steps to adhere to it. The President's Text stipulates as a compromise:

„Each High Contracting Party [...] (c) undertakes to exercise restraint in the transfer of any mines the use of which is restricted by this Protocol. In particular, each High Contracting Party undertakes not to transfer any anti-personnel mines to States which are not bound by this Protocol, unless the recipient State accepts and applies this Protocol, takes steps to adhere to it in accordance with article 4 of this Convention, and so notifies the Depositary.“ (p. 7).

The Chinese delegation in particular was opposed to any regulation on the transfer of landmines. Its main argument was that the CCW as a treaty of humanitarian law is not the right forum to deal with a question belonging to disarmament law. In addition, a prohibition of transfer would render many States unable of using mines in the exercise of their right to self-defence while producing States could still do so.

In conclusion, the whole question on provisions on transfer of mines remains unsettled.

4. Protection of UN Personnel and Humanitarian Personnel

Another issue tackled by the Review Conference is the protection of UN personnel and humanitarian personnel. This

32 This formulation is now contained in the President's Text, cf. UN-Doc. CCW/CONF.I/WP.4, 13 October 1995, p. 2.

33 Cf. UN-Doc. CCW/CONF.I/MCII/WP.4/4/Add.1/Rev.2, 6 October 1995, p. 2; UN-Doc. CCW/CONF.I/WP.4, 13 October 1995, p. 3.

34 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 4; Delegation of India to the Review Conference of the CCW, Press Release, India's position on the CCW, 2 October 1995, on record with the author; this view was shared by Cuba, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 11.

35 The formulation „any recipient other than a State“ was also proposed, cf. UN-Doc. CCW/CONF.I/MCII/WP.4/4/Add.1/Rev.2, 6 October 1995, p. 2.

36 As an alternative it was proposed to cover situations in which a State is „under armed attack or threat of such attack“, UN-Doc. CCW/CONF.I/MCII/WP.4/4/Add.1/Rev.2, 6 October 1995, p. 2.

problem shall be treated separately here because it has become an area of major concern due to many casualties suffered in the recent past.³⁷ The 1980 Landmine Protocol in Art. 8 provided protection only to UN personnel participating in peace-keeping, observation or similar operations and to certain UN fact-finding missions. This scope of application will now be extended to include

- missions of an arrangement or agency performing functions pursuant to Chapter VIII of the UN Charter, receiving the same protection as UN peace-keeping, observation or similar missions (1st category);
- any humanitarian or fact-finding mission of the UN system (i.e. UNHCR, DHA as belonging to the first category) and ICRC missions (2nd category); and
- other humanitarian and fact-finding missions not yet covered, humanitarian missions of a national Red Cross or Red Crescent organisation or of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and of a humanitarian non-governmental organisation (3rd category).

These different categories will probably receive a different degree of protection. The first category will basically be entitled as before to benefit (a) from necessary protective measures, (b) from removal or rendering harmless of mines and (c) from the information on the location of minefields, mined areas and mines. Although the definitive wording has not been agreed upon, it became apparent that the protection required has been reduced during every session of the preparatory conferences, which had started by making the protection unconditional.³⁸ This trend seems to continue by inserting safety clauses as „so far as it is able“ in (a) (contained in the original Art. 8 for all the three aspects mentioned), „if necessary [...] so far as it is able“ in (b) and „so far as is feasible“ in (c) which is even less than the formulation „so far as it is able“³⁹ in the 1980 Landmine Protocol.

For the benefit of the missions as described in categories 2 and 3 each party to a conflict shall provide to the personnel of the mission the protections set out in (b) (i.e. „so far as it is able, take such measure as are necessary to protect the personnel participating in, or associated with, the force or mission from the effects of mines“). In addition, measures have to be taken under certain circumstances to provide safe access to any place under the party's control to which access is necessary for the mission to perform its functions (i.e. information on a safe route or, „so far as is necessary and feasible“, clear a lane through minefields). The third category of missions is only entitled to these protections „so far as is feasible“ for the parties to a conflict. This short description of the discussed, but not agreed wording shows the immense efforts by the States parties undertaken to weaken this very important provision by inserting the quoted escape clauses.

5. Verification and Compliance

Three different proposals as contained in the Chairman's Rolling Text as produced after the fourth preparatory confer-

ence⁴⁰ have been discussed during this session of the Review Conference. One proposal (Alternative C) widely supported by delegations of the „western countries and others“ group suggests the creation of a Verification Commission. This Commission shall have the mandate to clarify and resolve any questions relating to possible non-compliance with the provisions of the Protocol following a request by a State party. The eventual inquiry shall be supported by a supplementary collection on the spot of evidence. Therefore, a fact-finding mission can be set up, send into a certain State party for this purpose and shall prepare a report. On the basis of the evidence collected the Verification Commission has to determine a violation of the treaty provisions on the use of mines, booby-traps and other devices and shall request the party responsible for the violation to take necessary measures to redress the situation. The States parties shall consider measures designed to encourage compliance and may, in accordance with the UN Charter, bring the issue to the attention of the UN Security Council. In addition to this verification mechanism the proposal provides that „[a]ny act or omission during armed conflict in violation of this Protocol, if committed wilfully or wantonly and causing death or serious injury to the civilian population shall be treated as a grave breach“. „The provisions of the 1949 Geneva Conventions relating to measures for the repression of breaches and grave breaches shall apply to breaches and grave breaches of this Protocol.“

A second proposal (Alternative B) only provides for some confidence building measures that have to be taken on the national level, for example legislation, education of the armed forces, transparency measures, annual reports to the depositary on, *inter alia*, the progress on implementing the Protocol, on information about recovery, destruction, clearance after military use of landmines, on information about casualties among the civilian population due to deployment of such mines in its territory and measures it has taken to redress the situation.

The third proposal (Alternative A) remained in between these two completely opposing approaches. It was suggested to create a Commission of States parties as an institutional body which shall consider annual reports of the contracting parties on the implementation of the Protocol and take decisions by consensus if possible, but otherwise by a majority of members present and voting. The reports must contain information on implementation of the Protocol II, on mine clearance and on civilian casualties occurring due to deployment of mines in its territory.

During the preparatory meetings, the group of experts was completely deadlocked in this field.⁴¹ The situation did not change much in the review process. Although a special

37 Knut Dörmann, Schutz von UN-Peace-keeping-Truppen vor Landminen, IFHV-Studien, Vol. 8, 1995, pp. 7-54.

38 UN-Doc. CCW/CONF.I/GE/21, 19 August 1994, p. 17 (based on the initial proposal by France made at the first preparatory conference UN-Doc. CCW/CONF.I/GE/3).

39 Cf. Knut Dörmann, *supra* note 37, pp. 64 et seq.

40 UN-Doc. CCW/CONF.I/1, 10 July 1995, pp. 24 et seq.

41 UN-Press Release DC/95/40, 13 September 1995, p. 7.

working group had been created to consider these issues the differences of opinion remained unbridgeable. It seemed that the majority of States taking the floor supported the first proposal with an elaborated verification and compliance mechanism as the only credible and effective measure to assure compliance with the Protocol.⁴² It was proposed that the two other suggestions could complement the first one.

The Indian delegation led those States that were completely opposed to „an unnecessarily intrusive verification or monitoring system“ as foreseen in the alternatives No. 1 and 3. Such a mechanism would deter the goal of universal adherence.⁴³ (The question remains why only so few States accepted the existing Protocol lacking verification and compliance provisions. Was it because of this lack?) A second obstacle for the Indian delegation in supporting a verification commission was the fear that the elaborated verification system could be misused for political reasons. India and other States considered verification to be only an adequate means in the field of disarmament law, which deals with technical problems that can objectively be controlled. This position remained firm during the whole first session of the Review Conference. Bearing this in mind, one can only conclude that the differences of opinion are quite unbridgeable if the vast majority of States parties present does not move close to the Indian position and give up their aim of negotiating for an effective verification mechanism. The President's Text, which has not been accepted by all States in this respect, contains only a very limited provision and requires consultations of the high contracting parties on the operation of the Landmine Protocol (*inter alia* on the review process and implementation matters). For the work of this Conference of High Contracting Parties the States parties „may provide reports to the Depositary“ on related questions.

IV. Evaluation of the Review process and prospects for following sessions and beyond

Considering the differences of opinion in the above-mentioned important areas it is hard to believe that the States parties will come to a significant revision of the existing Landmine Protocol. If the positions of States such as China, India, Russia, Pakistan and Mexico remain unchangeable in the following two sessions of the first Review Conference, compromise can only be reached at a very low level. New provisions that could be qualified as a slight progress will probably be blurred by inserting many exceptions and escape clauses (*i.e.*, art. 5 of the President's Text on „Restrictions on the use of anti-personnel mines“ still permits the continued use of dumb mines, even without protecting the civilian population). Most provisions will be difficult to apply because formulations such as „feasible“, „to the maximum extent feasible“, „unless circumstances do not permit“, „if necessary“, etc. give a wide scope of interpretation to the commander of the armed forces in a battlefield situation. Hence humanitarian concerns are likely to be ignored. Although most of the western States and States such as Australia and New Zealand tried to achieve a higher standard of protection for the civilian population, they will have to be

blamed to a certain extent for trying to create some exceptions for problematic categories of mine systems as contained in their stocks (for example the efforts undertaken by the United Kingdom to exclude its Ranger system from the definition of remotely delivered mines; the efforts by the Austrian delegation to create a specific provision for a Claymore-type munition which is actuated by remote control). Such an approach probably produces precedents for other States to search for exceptions, too. Therefore, one should not blame only countries such as China, India (which was quite progressive at least in some areas), Russia, Pakistan, Mexico and others,⁴⁴ which blocked negotiations on important humanitarian questions, but also ask whether other seemingly „progressive“ States really did their utmost. Hiding behind the argument that one should be realistic when demanding potentially less effective measures can also be seen as an attempt to disguise that one is not willing to make significant steps forward. Sometimes one had the impression that most of the States tried to develop rules of engagement for mine warfare and to legitimise existing strategies, but not to further develop humanitarian law. The assessment of Ambassador Molander presented before the Review Conference proved to be perfectly true: „No rule of international law pertaining to the use of a weapon will stand a chance to be observed if it is incompatible with perceived legitimate defence interests. What Governments at the Review Conference will try to do is to extend the humanitarian interest as far as feasible - but they will not go further.“⁴⁵ Unfortunately there has not been very much feasible until now.

Turning to the future prospects, it has to be differentiated what is feasible now and perhaps at a later stage, in a second or third Review Conference.

The complete prohibition of anti-personnel mines is certainly one of the goals that can only be achieved in a long term effort. These weapons are still considered to be very effective most of all as a defensive means of warfare and to be cheap at the same time (sometimes available for less than 3 US\$), and therefore, the vast majority of States will not accept a complete ban in the near future, at least until other viable solutions are developed which can replace them. This is a

42 Cf. statement of Spain for the European Union and Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Hungary, Lithuania, Malta, Poland, Romania and Slovakia, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 4; Japan, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.2, 29 September 1995, p. 10; Australia, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 6; New Zealand, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 9; Canada, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 12; Ecuador, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 14; Cuba, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 11; United States of America, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 12; Switzerland, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 13; Peru, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.5, 3 October 1995, p. 7.

43 UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.3, 2 October 1995, p. 5; Delegation of India to the Review Conference of the CCW, Press Release, India's position on the CCW, 2 October 1995, on record with the author; also: China, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.4, 3 October 1995, p. 7; Iran, UN-Doc. CCW/CONF.I/SR.5, 3 October 1995, p. 3.

44 In this way: Die Welt, 13 October 1995 („UN-Minenkonferenz in Wien vorerst gescheitert“), 14 October („China widersetzte sich Ziel der Minenkonferenz“).

45 Johan Molander, *supra* note 5, p. 10.

deplorable situation, because an outright ban is the only effective approach to solve the world-wide landmine crisis. In addition to the humanitarian consequences anything short of a complete prohibition will create unbridgeable obstacles for future negotiations. For instance, if one focuses only on a prohibition of anti-personnel mines without self-destruction mechanisms and self-deactivating mechanisms, most developing countries will argue that States having this technology will always be in a position to use these mines for military operations, whilst those who do not have the technology will be excluded from employing them for defensive purposes. The world would be divided into those who have and those who have not. A solution could only be a rapid transfer of technology (e.g. for reliable self-destruction mechanisms and self-deactivation), a step upon which most of the developed States would not agree. In any case such a scenario would probably lead to an incentive for further production of and trade in landmines, which is unacceptable from a humanitarian point of view. Considering that most of the States do not have the necessary technology to change their landmine production or to convert their stocks of dumb mines, the only alternative to a rapid transfer of technology would be to provide for exceptions that allow the use of dumb mines under certain conditions as it is tried now. Again from a humanitarian point of view this approach is not any better. Many long living mines will be used in future conflicts whilst the precautionary measures will not be satisfactory in order to limit collateral damage of landmines during a conflict and most of all post-conflict damages to the civilian population. This is proven by the practice after the adoption of the 1980 Landmine Protocol. At that time, the States agreed for the first time to some prohibitions and restrictions stigmatising, *inter alia*, the indiscriminate use of landmines. Nevertheless the landmine problem and the related civilian casualties resulting from this practice increased every year. It is true that the rules of the Landmine Protocol were not applicable in most of the armed conflicts that took place. On the other hand one should not neglect the fact that these provisions derive from basic principles accepted in the Additional Protocols to the Geneva Conventions by far more States on a treaty basis and having the quality of customary law. Nevertheless, **although most parties to a conflict were obliged to respect the rules prohibiting indiscriminate attacks (Art. 51 paras. 4 and 5 Additional Protocol I), prohibiting the use of weapons and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering (Art. 35 para. 2 Additional Protocol I), prohibiting starvation of civilians as a method of warfare (Art. 54 Additional Protocol I) and requiring to take precautionary measures (Art. 57 Additional Protocol I), current practices can hardly be seen as being compatible with those rules.** Unfortunately, those States that are not parties to the Landmine Protocol but to the Additional Protocols were not reminded of their obligations emanating from these treaties with respect to methods and means of warfare. **Therefore, only an outright ban will stigmatise anti-personnel mines and lead to a solution that saves many civilian lives.**

This argumentation will probably not be accepted by the vast majority of States present in the coming two sessions of the Review Conference. Bearing in mind the hesitant positions

expressed by contracting parties and observer States during the first period in September/October the coming negotiations should focus on the following points. If the delegations reach agreement in these areas, the outcome would be at least a partial success.

First, the extension of scope must include situations as described in art. 3 common to the Geneva Convention without the restricting formulation of Additional Protocol II; the formulation „in all circumstances“ would be better, but will still be a prospect for the future.

Second, it should be explicitly stated that the agreed prohibitions and restrictions lead to the main aim which is the eventual elimination of anti-personnel landmines.

Third, anti-personnel mines without self-destructing mechanisms should be prohibited and, as a compromise, only very limited and clearly defined exceptions for dumb mines shall be accepted (for example for the protection of national borders and fixed military installation if effective precautionary measures have been taken). The use of dumb mines in the heat of the battle must be completely prohibited. The self-destruct and self-deactivation time frame must be very short (not longer than 30 days for self-destructing mechanisms and 120 days for self-deactivation) and the devices must prove to be very reliable (1:1000) in the field under different environmental conditions. If compromise is only possible with accepting a grace period for conversion of old stocks or production facilities, in the meantime it must be prohibited for States which cannot comply with the required technical standards to import or produce any dumb mines for battle use.

Fourth, all mines must be detectable; the technical standards must be so defined that the emplaced mines can be detected in field conditions and not only in a laboratory.

Fifth, the new protocol must include a prohibition of anti-handling devices, at least of anti-sensing devices, in order to facilitate demining operations and to protect the mine-clearers.

Sixth, it is of utmost importance to make unconditional at least the protection for UN personnel and ICRC personnel, if they are acting in accordance with their mandate approved in various conventions (i.e. the UN Charter for UN missions, and the Geneva Conventions and Additional Protocols for ICRC missions).

Seventh, everything less than a verification mechanism close to the one suggested in Alt. C of the original Rolling Text will be a disappointment. A provision on grave breaches that has been accepted by the vast majority of States in the Geneva Conventions and the Additional Protocols is also absolutely necessary for the credibility of the efforts undertaken to strengthen the existing Landmine Protocol.

Eighth, only the prohibition of transfers to non-State parties and non-State entities will increase the adherence to the new protocol and limit the use of mines in non-international armed conflicts. These prohibitions of transfer are comple-

mentary to prohibiting the transfer of mines not sanctioned by the Landmine Protocol.

Ninth, the CCW must contain a provision that keeps the whole instrument, main convention and annex protocols, under constant review with Review Conferences taking place at least every five years.

National Implementation of UN Sanctions Measures in the Netherlands

Jeroen F.R. Jansen*

In most domestic legal systems, it is highly unlikely that binding decisions of the Security Council of the United Nations are directly applicable immediately after the relevant resolution has entered into force. In many cases, appropriate national implementation in order to comply with binding UN sanctions measures will require legislative activity by the individual member state.

This contribution describes in which way national implementation is undertaken in the Netherlands. First, attention will be drawn to the European context in which the national rules and regulations are embedded due to the Netherlands' membership of the European Union. Secondly, the national rules and regulations are reviewed.

The European Context

In most cases, UN sanctions measures will contain binding measures regarding trade and (financial) services.¹ Due to the nature of these measures, the European Commission, after being invited by the Council of Ministers, can consider itself competent to make proposals to this Council. The European Commission will do so by incorporating the relevant content of the Security Council resolutions in European Union Regulations.² Since the entry into force of the Maastricht Treaty, the legal basis for this practice is provided for in article 228A of the European Treaty.

Since European Regulations are directly applicable and binding in their entirety throughout the European Community, member states of this Community have to limit themselves to additional administrative measures in order to be able to fully execute the content of the aforementioned Regulations, based upon binding measures of the UN Security Council.

Without any doubt, some of these minimum prospects are far from being achievable next year. Therefore, the whole question has to be dealt with continuously and in different fora. One such forum could be the forthcoming International Conference of the Red Cross and Red Crescent. It is to be hoped that the delegates will be able to formulate a strong appeal to the hesitating States of the Review Conference.

Sanctions Measures in the

The National Context

In the Netherlands the Sanctions Law 1977 (Sanctiewet 1977)³ prescribes in which way rules and regulations are established to be able to comply with decisions and recommendations of organs of international organizations regarding the maintenance or restoration of international peace and security or promotion of the international legal order.⁴ The need for new or revised sanctions legislation arose in the middle of the 1970s when it was discovered that the national legal basis (a Sanctions Law dating from 1935) for implementing the sanctions measures against Rhodesia was inadequate.

The system within the Sanctions Law 1977 is currently designed to provide three categories of legislation:

1. Ministerial Order,
2. Order in Council,
3. Formal legislation.

It should be kept in mind that the content of those national rules and regulations described below is limited to mere ad-

* Jeroen F.R. Jansen is Desk Officer for UN Sanctions and National UN Sanctions Co-ordinator at the Netherlands' Ministry of Foreign Affairs in The Hague (Netherlands).

- 1 Sanctions measures regarding sports, culture, science and severance of diplomatic relations left untouched for the purpose of this paper due to the fact that these issues are being dealt with through the national policy regarding the admittance of foreigners to the territory of the state.
- 2 See S. Bohr, Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community, in: European Journal of International Law (1993), pp. 256-268.
- 3 Sanctiewet 1977, Staatsblad 1980, no. 93. See also: P.J. Kuyper, The Implementation of International Sanctions - The Netherlands and Rhodesia, diss., The Hague, 1978.
- 4 Article 2, Sanctiewet 1977.

ministrative measures in order to adequately execute and enforce the European Regulations. In general, a violation of provisions of the Regulation will be declared a criminal offence. Furthermore, different authorities and organizations are entrusted with the enforcement of the applicable rules.

In order to comply as soon as possible with a sanctions regime established by the Security Council, a Ministerial Order will be issued under the auspices of the Minister for Foreign Affairs. This regulation can remain in force for a period of a ten months maximum and will enter into force the second day after publication in the Staatscourant.

If sanctions remain in place, the ministerial regulation should be converted into an Order in Council (Algemene Maatregel van Bestuur). This Order in Council is signed by HM the Queen after advice has been sought from the Council of State (the primary advisory body of the Dutch government).

After three years, with sanctions measures still pending, the Order in Council expires and should be followed by formal

legislation. In this subsequent law, to be passed by Parliament, the applicability of the measures in the Directive is extended indefinitely.

As soon as sanctions are lifted, the formal legislation will be withdrawn, following a European Regulation to that extend. In practice, the involvement of Parliament is limited due to the nature of binding measures declared by the UN Security Council: they do not give the individual member states any choice in deciding whether to implement the measures or not.

Currently a review of the Sanctions Law 1977 is undertaken. In the application of the Sanctions Law 1977 since 1990 it has been established that the procedure consisting of three stages as described above is rather inefficient with regard to those Security Council measures binding upon all member states. It would be advisable to decide on implementation through a single Ministerial Order on the basis of a revised Sanctions Law 1977 in those cases where UN member states have no discretion left in deciding whether to implement the measures or not.

Die Genehmigungsbedürftigkeit von Hilfslieferungen, insbesondere in Embargogebiete

Volker Epping*

In den mit einem Embargo belegten Staaten ist zumeist die Infrastruktur infolge bewaffneter Auseinandersetzungen zerstört. Die Bilder, die uns täglich durch Presse und Fernsehen vermittelt werden, unterrichten uns von dem Elend der Bevölkerung. Hingewiesen wird zumeist auf katastrophale hygienische Bedingungen, fehlende Nahrungsmittel und Medikamente bzw. medizinische Versorgung überhaupt. Hauptleidtragende sind oftmals Kinder. Es ist daher nicht verwunderlich, daß in mancher deutschen Gemeinde u.a. Sammlungen für Krankenhäuser und Kindergärten in den betroffenen Gebieten veranstaltet werden. Sind es Geldspenden, werden die dringend benötigten Güter, namentlich Medikamente, medizinische Geräte, Lebensmittel, Zelte, Decken, Wasserbereitungsanlagen etc. beschafft und ebenso wie die durch Sachspenden erlangten Güter in der Regel in eigens organisierten Transporten von Hilfsorganisationen oder sonstigen zu diesem Zweck gebildeten Gruppen, wie z.B. kirchlichen Gemeinden, selbst in die bedürftigen Gebiete verbracht. Gedanken hinsichtlich einer durchaus denkbaren Genehmigungsbedürftigkeit dieser Transporte werden in der Regel aber nicht aufgeworfen. Allenthalben ist ja bekannt, daß Güter des medizinischen Bedarfs und Nahrungsmittel von den Embargos ausgenommen sind. Dies ist auch zutreffend. Die auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen gestützten Totalembargos gegen den Irak - UN-Res. 661 (1990) - und gegen Serbien-Montenegro - UN-Res. 757 (1992), 787 (1992) und 820 (1993) - sehen alle Ausnahmeklauseln für die

Verbringung von Gütern des medizinischen Bedarfs, Nahrungsmitteln und humanitären Gütern vor.

Entfällt damit aber auch eine Genehmigungsbedürftigkeit? Sinn der Embargos ist es gerade, die mit ihnen belegten Staaten durch das wirtschaftliche Druckmittel zur Aufgabe ihrer Politik und zur Wiederherstellung des Friedens zu bewegen. Abhängig ist dieses Ziel aber von einer konsequenten Durchsetzung des Embargos. D.h. nur wenn geprüft wurde, ob die zur Ausfuhr anstehenden Waren auch tatsächlich solche von dem Embargo ausgenommene Güter sind, kann die Aus- oder Durchfuhr als Ausnahme von dem Totalembargo erlaubt sein. Die Prüfung dieser Frage haben sich die Vereinten Nationen vorbehalten, und zwar durch den durch Resolution 661 (1990) eingesetzten Irak-Sanktionsausschuß und den durch Resolution 724 (1991) für das Embargo gegenüber Serbien-Montenegro eingesetzten Ausschuß. So lautet beispielsweise Ziff. 20 der Resolution 687 (1991):

„Der Sicherheitsrat [...] beschließt, mit sofortiger Wirkung, daß das in Resolution 661 (1990) enthaltene Verbot des Verkaufs und der Lieferung von Rohstoffen und Erzeugnissen an Irak, mit Ausnahme von Medikamenten und medizinischen Lieferungen, und das Verbot diesbe-

* Dr. Volker Epping ist Wiss. Assistent, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Ruhr-Universität Bochum.

züglicher Finanztransaktionen weder Anwendung findet auf Nahrungsmittel, die dem Sicherheitsratsausschuß gemäß Resolution 661 (1990) zur Situation zwischen Irak und Kuwait notifiziert werden, noch, vorbehaltlich der Zustimmung des Ausschusses nach dem vereinfachten und beschleunigten 'Kein-Einwand'-Verfahren, auf Güter und Versorgungsgegenstände zur Deckung ziviler Grundbedürfnisse, wie sie im Bericht des Generalsekretärs vom 20. März 1991 und in weiteren Ermittlungen des humanitären Bedarfs durch den Ausschuß festgestellt werden."

Die angesprochenen Embargos, die nur die VN-Mitgliedsstaaten, nicht aber den einzelnen Bürger verpflichten, sind sämtlich von der EG durch entsprechende EG-Verordnungen¹ in für alle EU-Bürger allgemein geltendes, unmittelbar verbindliches Recht (vgl. Art. 189 Abs. 2 EGV) umgesetzt worden. Daneben hat der deutsche Verordnungsgeber durch entsprechende Verordnungen diese bereits durch die EG-Verordnungen umgesetzten Embargos in die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) inkorporiert, um damit Verstöße gegen die Embargos pönalisieren zu können (§ 34 Abs. 4 AWG). Zugleich hat er für die beschriebenen Embargoaussnahmen angeordnet, daß die Ausfuhr und die Durchfuhr solcher Güter der Genehmigung durch die zuständige deutsche Behörde - das Bundesausfuhramt (BAFA) in Eschborn - bedarf, die auf dem hierfür vorgesehenen Vordruck vom Ausfuhrer zu beantragen ist². Gleichzeitig ist beim BAFA die Zustimmung der o.g. VN-Kontrollorgane zu beantragen. Die insofern für die Aus- oder Durchfuhr notwendige Genehmigung oder Mitteilung (vgl. § 69 a Abs. 4 b, c; § 69 h Abs. 2 Nr. 1 S. 1, Nr. 2 S. 1 AWV) wird dann vom BAFA über die ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen eingeholt.

Im Hinblick auf das Embargo gegen Serbien-Montenegro ist zu beachten, daß sich dies auch auf die Ausfuhr und Durchfuhr von Erzeugnissen und Waren in die UN-Schutzgebiete in Kroatien und in die von bosnisch-serbischen Streitkräften kontrollierten Gebiete von Bosnien-Herzegowina erstreckt (§ 69 i AWV). Nur internationale humanitäre Organisationen sind von dem diesbezüglich bestehenden grundsätzlichen Verbot befreit, sofern sie humanitäre Bedarfsgüter, einschließlich Güter des medizinischen Bedarfs und Nahrungsmit-

tel verteilen (§ 69 i Abs. 2 AWV). Im übrigen ist für entsprechende Aus- und Durchfuhr ein sog. Doppellizenzverfahren durchzuführen, d.h., daß das zuständige BAFA diesbezügliche Genehmigungen, die auf drei Monate befristet sind, nur erteilt, wenn ihm entsprechende ordnungsgemäße Genehmigungen der Regierung Kroatiens oder Bosnien-Herzegowinas vorgelegt werden. Alle sonstigen Ausführungen nach Kroatien und Bosnien-Herzegowina sind zwar nicht genehmigungspflichtig; der Ausfuhrer hat aber gegenüber den Zollbehörden eine schriftliche Erklärung abzugeben, daß die Waren nicht für die vorgenannten Gebiete bestimmt sind.

Verstöße gegen Embargos sind kein 'Kavaliersdelikt'. Zuwiderhandlungen - auch der Versuch - werden mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren, in minder schweren Fällen von drei Monaten bis zu fünf Jahren geahndet, § 34 Abs. 4 AWG. Bei Fahrlässigkeit beträgt die Strafandrohung Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. In Zweifelsfällen sollte daher immer eine Anfrage beim BAFA erfolgen³, zumal die AWV ständigen Änderungen unterliegt. Dies gilt im übrigen auch bei sonstigen Aus- und Durchfuhr gerade technischer Anlagen in Gebiete, die nicht mit einem Embargo belegt sind. Eine Genehmigungspflichtigkeit kann sich nämlich daraus ergeben, daß beispielsweise eine Pumpe der auszuführenden Anlage in der für den Laien kaum bzw. schwer nachvollziehbaren Ausfuhrliste aufgeführt ist, weil sie auch zu militärischen Zwecken eingesetzt werden kann (sog. Dual-use-Ware). Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß für die Tätigkeit in Katastrophenfällen § 19 Abs. 1 Nr. 15 AWV eine Befreiung von der Genehmigungspflichtigkeit für Waren der Ausfuhrliste vorsieht, die zur „Ersten Hilfe“ oder als Spenden in Notlagen ausgeführt werden können. Nach Auskunft des BAFA ist diese Vorschrift für typische Katastrophenfälle wie Erdbeben, Überschwemmungen etc. konzipiert, nicht aber für die Situation auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens.

1 Irak betreffend: VO (EWG) Nr. 2340/90 vom 8. August 1990 und Nr. 3155/90 vom 29. Oktober 1990; Serbien-Montenegro betreffend: VO (EWG) Nr. 1432/92 vom 1. Juni 1992, Nr. 2656/92 vom 12. September 1992, Nr. 990/93 vom 26. April 1993.

2 Vgl. für den Irak § 69 a Abs. 4 AWV; für Serbien-Montenegro § 69 h Abs. 2 Nr. 1 und 2 AWV, § 69 i AWV.

3 Bundesausfuhramt, Frankfurter Straße 29-35, 65760 Eschborn, Telefon: 06196-9080.

Dissemination in Bosnia-Herzegovina

Rob Drouen*

I. Introduction

„Dissemination“ stands for information and education: Information about the activities and the mandate of the Movement of the Red Cross and Red Crescent, in particular the mandate of the International Committee of the Red Cross; education about international humanitarian law (i.h.l.) and the Movement's principles.

The Geneva Conventions and the Additional Protocols hold the explicit obligation for States to make known the rules of international humanitarian law. Article 47 of the I. Geneva Convention stresses the dissemination with the armed forces. The is not surprising, as i.h.l. mainly gives rules for the conduct of these armed forces. Knowledges of the law is prerequisite to being able to comply with the law. Dissemination cannot wait until the outbreak of hostilities, but should happen in peace-time. The aim is to develop the „humanitarian reflex“ in soldiers: to give all those who do not or no longer take part in the fighting the protection they are entitled to.

In the report on the follow-up to the International Conference for the Protection of War Victims „From Law to Action“, the importance of dissemination is reconfirmed, increased effort is recommended e.g. a proposal in recommendation VIII for voluntary contributions to support the programmes for dissemination and implementation of i.h.l. The Red Cross and Red Crescent Movement needs the commitment of States to be able to continue its own dissemination work, which it considers now as one of its principle tasks.

The Movement's duty to constantly remind States of their obligation to disseminate i.h.l. and to take its own initiatives in this field has its legal foundation in the Statutes of the Movement. These Statutes have been endorsed by the States parties to the Geneva Conventions.

The ICRC has its own role in the dissemination of i.h.l., where it acts as neutral intermediary in an armed conflict. Since 1980 the ICRC has considered dissemination of i.h.l. one of the most important activities to limit the suffering resulting from armed conflict. Since 1982 the ICRC has sent dissemination delegates to the field. Between 1992 and 1995 the total number of dissemination delegates increased from 20 to 60, the delegates largely coming from national societies.

For the ICRC dissemination has a twofold goal. First of all, of course, the aim of dissemination is better compliance with i.h.l. Informing authorities and armed forces of the obligations they accepted by signing the Geneva Conventions and the Additional Protocols helps the further the respect for i.h.l. At the same time, it can clear the way for the reliefwork done by the ICRC. By explaining the mandate and the activities of the Red Cross, and the meaning of the protective

emblem and of the principles, one tries to gain understanding for the specific way in which the ICRC does its work. Also, it helps to create a safer working environment for the delegates.

II. Dissemination in Bosnia-Herzegovina

1. Dissemination: A specialism

Usually dissemination is a task that every delegate must be able to perform. But the complexity of the conflict in the Former Yugoslavia made the ICRC decide to employ specialists. From the beginning of the conflict in Zagreb and Belgrade, and later in Sarajevo, dissemination delegates were assigned to the delegations, responsible for the respective territories.

The delegates reach out to authorities and armies, but also to the people at large. Because of the dense radio-network it is important to have contacts with the media. Radio is a means to reach civilians but also soldiers at the front. The delegates were preferably jurists with media-background or journalists with knowledge of the law.

Between December 1993 until April 1995 the Netherlands Red Cross Society provided the ICRC with one dissemination delegate, being the author of his article, responsible for Central Bosnia and stationed in Sarajevo. Preparation for this task started already in May 1993 by attending the delegates-course in The Netherlands. Subsequently the delegate participated in a special dissemination-training, followed by the general course on ICRC activities. Once arrived in the Former Yugoslavia, he finished his training by accompanying delegates in order to get acquainted with the different ICRC activities. One could not talk convincingly about the mandate and work of the ICRC, without knowing the reality of daily work, in particular tracing and protection activities.

2. Written material

One of the most important tools to explain about the Red Cross and i.h.l. is the written material. With leaflets, booklets and posters every ICRC employee from head of delegation to truck driver can be a disseminator. Existing material had to be translated and new material designed.

Language presents a big problem. In Bosnia, three languages developed gradually, with little difference between them - the differences being significant for the population, however. An example is the word „Red Cross“: in the Bosnian language

* Rob Drouen, Dutch lawyer, worked as a dissemination delegate for the ICRC in the Former Yugoslavia. The author wishes to thank *Martine Meijer*, Asser Institute, The Hague.

this is „Crevenog Krista“ (by Bosnian Serbs written in Cyrillic), but the Bosnian Croates say „Crevenog Kriza“. Misuse of this term can cause people to feel offended and walk out of a seminar. As the languages are still developing, the material constantly needs to be adapted.

The supply of materials presents another problem. In Sarajevo the local production of dissemination materials is impossible because there is hardly any paper in the city. Everything has to be imported via the airport, which is often closed. In other areas materials can be transported by road, but this is slow due to road conditions.

Yet another problem is that one can hardly have direct contact with his interlocutors. Although most people speak some German or English, most exchanges happen in the presence of an interpreter. For the interpreter, who is not familiar with i.h.l., it is very difficult to transmit the meaning of legal terms.

III. Target groups

In Bosnia dissemination is geared towards four groups:

1. Local armed groups and authorities

As explained above, local armies and authorities are the most important target group for the dissemination delegates. They are the ones who are responsible for applying i.h.l., but they are also the ones giving permission for the ICRC activities: The visits to detained persons, the reunification of families, the crossing of the front-line with relief goods is unthinkable without the consent of both armies and authorities.

As far as the army goes most importance is given to contacts with officers and instructors. They can see that orders are being in accordance with i.h.l. and that the orders are carried out properly. In Bosnia, the army at first certainly did not welcome to get lessons in i.h.l. from a foreigner. A request from the ICRC to be allowed to give a seminar was received with mistrust, and often seen as indicating a presumption on the ICRC's side that the army was guilty of war crimes. Frequent contacts with the army commanders, meanwhile stressing continually the importance of i.h.l., by and by helped to create an atmosphere of understanding.

Still, for practical reasons it remains difficult to teach i.h.l. to armies during an armed conflict. Often seminars take place in the army-barracks or close to the front. Seminars are suddenly cancelled for security reasons or the army has no time to come to class, because fighting has broken out again.

2. Media

In Bosnia almost every town has its own radio-station. When there are power-cuts, the radio (on batteries) is the only source of diversion for civilians and for soldiers on the front. Wherever you come, there will be a radio playing. The ICRC uses this medium intensely in order to reach the biggest possible audience. With the media there was a good relationship

from the start. On the one hand because no international organisation approached the media directly; local media depended on news from international media. On the other hand they were happy to have foreign guests with a new story in their programs. So ICRC delegates gave interviews, or made radio-spots of about 15 seconds on the basic rules of i.h.l. and the correct use of the emblem.

ICRC press-releases meant for the international press were immediately translated and handed to local media. Some radio-stations repeat the ICRC/BBC „missing persons“-programs. The same approach was taken with television and written media. Yet, for lack of electricity or paper for newspaper, these media reach fewer people.

3. Local Red Cross chapters

Local Red Cross chapters support the ICRC in some of its tasks. They help identifying beneficiaries for relief and with distributing the goods. The tracing-activities would be unthinkable without them: the chapters receive and distribute the Red Cross messages.

Of course local chapters are under pressure from the government and the media. Their impartial and neutral behaviour is easily understood as „being on the wrong side“. Yet again, some chapters are too closely linked to the government to be seen as independent. Fortunately most chapters are „red-cross-minded“ enough to withstand outside pressure.

The ICRC follows the local chapters closely and instructs them where necessary:

- Distribution of relief is continuously monitored and assessed by ICRC delegates;
- the ICRC itself delivers Red Cross messages destined for people, often belonging to minorities, who might not get their message through the local chapter;
- the ICRC intervenes when the board members of a chapter maintain too close links with the government.

The dissemination delegate organises seminars, where volunteers learn about the Red Cross principles and how they can apply them in their daily work. The ICRC helps editing local red cross newspapers to make sure they do not hold political views, to spread knowledge about the Red Cross and Red Crescent Movement and its activities.

4. UN Forces

UN Forces are not always aware of the ICRC's mandate and activities. But as they meet daily in this armed conflict, they must know about each other. In principle the ICRC keeps its distance from the UN Forces. The ICRC is an independent institution and the UN are not always perceived as neutral by the parties to the conflict.

In some respects a form of co-operation is possible. The UN has much more personnel in the field and is therefore better

informed. Information about security is of extreme importance to the ICRC.

Also, UN Forces are confronted with other facts: violations of i.h.l., allegations of arrests or torture, information on missing persons, etc. This kind of information can be helpful to the ICRC. It will, however, never give feedback to the UN on the follow-up. The UN has to have understanding for the confidential way the ICRC operates; the ICRC must explain its methods to the UN. Problematic is the short duration of UN personnel contracts, between 3 and 6 months. Dissemination among UN Forces is thus a never-ending task for the ICRC. It would be better if UN personnel received instructions before going on missions. In The Netherlands this already happens on an *ad-hoc* basis. The Netherlands Red Cross spe-

cialist in i.h.l. gives classes to higher military ranks at the Institute for Defence-Studies (Ypenburg).

IV. Results of Dissemination

Every day we see horrible facts from the Former Yugoslavia and from other wars around the world. Is dissemination useless? What the media show are the violations of the rules of i.h.l. We have seen results: the army requests the ICRC to come and teach, or asks for brochures to distribute among soldiers. These „successes“ make no headlines, but they can be life saving for individuals who are protected by the rules. Every violation prevented, every life saved is proof of the reason why we make the effort.

Eine einzige Spur von Heuchelei Wie das Völkerrecht den modernen Krieg humanisieren will und seine Inhumanität legalisiert

Marco Montani*

Der Golfkrieg 1990/91 diene in den Augen der Weltöffentlichkeit offensichtlich einer gerechten Sache: der Vertreibung des Irak aus dem widerrechtlich besetzten Kuwait und der Wiederherstellung einer stabilen Ordnung in der Golfregion. Ermächtigt durch die Vereinten Nationen, entsprach die militärische Operation allen modernen Grundsätzen völkerrechtlich anerkannter Kriegführung. Doch wie „legal“ kann ein Krieg überhaupt sein?

Zwei Rechtswissenschaftler der „Harvard Law School“ erörtern die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Krieg (*Roger Normand/Christof Jochnik*, „The Legitimation of Violence“, in: *Harvard International Law Journal*, Bd. 35, 1994). Sie widersprechen der verbreiteten Ansicht, die Regeln des Völkerrechts hätten den Krieg in einem historischen Prozeß von Kompromiß und Kodifikation „humanisiert“. Vielmehr hätten völkerrechtliche Versuche, den Krieg legal zu fassen, die Ausbreitung kriegerischer Konflikte letztlich nur gefördert, indem sie sie rechtlich absicherten. Die Autoren bezweifeln die humanitären Absichten der an den Friedenskonferenzen des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts teilnehmenden Vertragsparteien und die humanisierende Wirkung der völkerrechtlichen Übereinkünfte auf dem Gebiet des Kriegsrechts.

Weder das „*ius ad bellum*“, der Weg zum Krieg, noch das „*ius in bello*“, das Verhalten im Krieg, hätten den militärischen Interessen wirkliche Schranken gesetzt. Die vage formulierten völkerrechtlichen Vertragsklauseln lieferten den kriegführenden Parteien nur argumentative Mittel, um mi-

litärisch für notwendig gehaltenen Handlungen einen „legalen“ Anstrich zu geben. Die Autoren zitieren einen Bericht über die Militärjustiz im Golfkrieg: „*Die Aufgabe der Anwälte in Uniform war es, keine unnötigen Hindernisse in den Weg zu stellen, sondern legale Wege und Möglichkeiten zu finden, um die Ziele ihrer Klienten zu erreichen, auch wenn diese Ziele bedeuteten, Dinge in die Luft zu sprengen oder Menschen zu töten.*“

Schon ein flüchtiger Blick auf die Geschichte der „laws of war“ ermüht. Die bei vielen internationalen Friedenskonferenzen erzielten „Fortschritte“ bei der Begrenzung und Reglementierung bestimmter Kriegsformen sowie der Ächtung einzelner Waffengattungen, so die Autoren, berührten lediglich Bereiche von geringem militärischen Nutzen. Mehr als einmal wurden Vereinbarungen revidiert, wenn sich ein militärischer Nutzen der geächteten Waffen doch noch herausstellte.

Den ersten Kodex für das Verhalten in Kriegszeiten verfaßte der deutschstämmige Amerikaner *Franz Lieber* während des amerikanischen Bürgerkrieges. Der sogenannte „*Lieber-Code*“ wurde im April 1863 durch Präsident *Lincoln* für die Unionsarmee in Kraft gesetzt. Doch trotz humanitärer Grundsätze bei der Behandlung von Kriegsgefangenen wurden unter dem Deckmantel militärischer Notwendigkeit na-

* Der Nachdruck dieses Artikels erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. (Erstveröffentlichung in der F.A.Z. am 24. Mai 1995, S. N5).

hezu alle Greuel des Krieges legal abgestützt: das systematische Aushungern und die nicht angekündigte Bombardierung der Zivilbevölkerung ebenso wie die Vernichtung des Feind-eigentums.

Auch die Petersburger Erklärung von 1868, verabschiedet anlässlich einer von Zar *Alexander II.* einberufenen internationalen Friedenskonferenz, führte nicht weiter. Auch hier blieb das Maß des „notwendigen Leidens“ dem militärischen Primat untergeordnet. Die Erklärung bestand aus einem einzigen Verbot, dem bestimmter explosiver Geschosse, die aber wegen ihres hohen Verletzungsrisikos für den Benutzer ohnehin als unbrauchbar galten. Aber der Bann dieser Waffen bestand nur so lange, bis der Luftkrieg den Einsatz solcher Geschosse sinnvoll erscheinen ließ. Die Brüsseler Deklaration von 1974 ergänzte die Sankt Petersburger Vereinbarungen durch ein Verbot der Bombardierung von unbefestigten oder „offenen“ Städten, wozu die technischen Mittel damals noch fehlten. Doch sogar diese eigentlich wirkungslose Forderung ging den Militärs zu weit: Die Deklaration wurde nie verabschiedet.

Auch die beiden Haager Konferenzen von 1899 und 1907 tasteten den Vorrang militärischer Interessen nicht an und brachten keinen konkreten humanitären Fortschritt. Das hohe internationale Ansehen der Konferenzbeschlüsse diente vielmehr dazu, fast jede militärische Handlung eines rechtmäßig kriegführenden Staates als human bezeichnen zu können. Schon vor Beginn der ersten Haager Konferenz hatten die wichtigsten Militärmächte ihre Delegationen angewiesen, jede Begrenzung von Waffenarsenalen und Rüstungsausgaben abzulehnen. Die Vereinbarungen zeichneten sich folglich durch eine rhetorische Inhaltsleere aus, die allen möglichen Interpretationen Tür und Tor öffnete.

So verbot Artikel 25 (Landbombardierung) zwar grundsätzlich den Einsatz weitreichender Artillerie gegen unbefestigte Städte, doch der deutsche Delegierte erklärte umgehend, seine Regierung sehe sich durch den Artikel ermächtigt, alle Gebäude „von militärischem Vorteil“ auch in unbefestigten Städten zu zerstören. Das Verbot von Kampfgas, Dum-Dum-Munition sowie aller explosiven Geschosse, die von Ballons abgeworfen werden konnten, hingegen war weniger auf humanitäre Erwägungen zurückzuführen als auf den fragwürdigen militärischen Nutzen. Die Konferenz glänzte hier durch ihren Zynismus. Das Veto der englischen Delegation gegen das Verbot der Dum-Dum-Geschosse wurde damit begründet, daß einzig diese schrecklichen Wunden verursachenden Projektile die „Wilden“ in Schach zu halten vermöchten. Die „Times“ kommentierte das Ende der Konferenz: „Die Konferenz war eine Heuchelei und wird eine Spur von Heucheleien nach sich ziehen, weil sie auf Heuchelei gegründet war.“

Auch die von der zweiten Haager Konferenz 1907 verabschiedeten völkerrechtlichen Abkommen brachten keine wesentlichen Fortschritte, im Bereich des Seekriegsrechts sogar Rückschritte. Denn es wurde nun unter bestimmten Umständen

den erlaubt, nicht unbefestigte Plätze zu beschießen. Die verhängnisvolle Legalisierung des modernen Krieges wurde in den beiden Weltkriegen offenkundig. Jede Seite beschuldigte die andere der fortgesetzten Verletzung des internationalen Völkerrechts, und jede Seite hatte keinerlei Skrupel, sogenannte „moralische Bombardierungen“ anzuordnen, die den Widerstand der Zivilbevölkerung durch Terror brechen sollten. Im „totalen Krieg“ war keine Stadt, ob befestigt oder nicht, vor deutschen oder alliierten Bomben sicher. Beide Weltkriege führten auf erschreckende Weise vor Augen, wie wirkungslos völkerrechtliche Vereinbarungen waren.

Die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse änderten daran wenig. Nahezu jedes kriegerische Mittel war weiterhin erlaubt, solange es nur militärischen Zwecken diene. In Nürnberg wurden weder die systematischen Verletzungen des internationalen Völkerrechts geahndet, noch wurde die Chance genutzt, Vereinbarungen über das künftige Verhalten im Kriege zu treffen. Mit Nürnberg drang jedoch die Idee des humanitären Völkerrechts ins allgemeine Bewußtsein, was wiederum die späteren kriegerischen Auseinandersetzungen beeinflusste.

In Vietnam hatten die amerikanischen Soldaten enorme Schwierigkeiten, ihre Rolle in diesem unerklärten Krieg als legal aufzufassen, und trotz gewaltiger Anstrengungen gelang es dem amerikanischen Generalstab nicht, das belastende Gefühl der Illegalität zu beseitigen. Diese traumatische Erfahrung wurde für das Vorgehen im Golfkrieg ausschlaggebend. Im Golfkrieg bemühte man sich betont um ein völkerrechtlich korrektes Kriegsgeschehen. Doch auch hier, so die Autoren, trog der Anschein.

Eine Analyse der militärischen Abläufe, der Verluste auf seiten der irakischen Zivilbevölkerung, der massiven militärischen Propaganda und der tatsächlichen Ereignisse gibt ein anderes Bild als die Darstellungen in den Medien. Das immense Ungleichgewicht der militärischen Kräfte habe die Koalition keineswegs zu einer humaneren Kriegführung bewogen, und die überlegenen High-Tech-Waffen hätten durchaus nicht „chirurgische Eingriffe“ unter weitgehender Schonung der Zivilbevölkerung ermöglicht. Nach offiziellen Angaben der amerikanischen Streitkräfte erreichten nur knapp sieben Prozent aller Bomben ihr vorprogrammiertes Ziel.

Die fast vollständige Zerstörung der irakischen Energieversorgung und der Infrastruktur des Landes habe in erster Linie dazu gedient, nach Kriegsende ein wirksames politisches Druckmittel zu besitzen. Die Autoren aus Harvard, die sich selbst ein Bild der Ereignisse in Kuwait machen konnten, ziehen ein unmißverständliches Fazit: „Eine kriegführende Partei mit klarer militärischer Übermacht und dem publikumswirksamen Versprechen, das internationale Kriegsrecht zum Schutz der Zivilbevölkerung zu respektieren, vernichtet dennoch in militärisch wenig sinnvollen Aktionen eine große Anzahl von Zivilpersonen“.

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

Marco Sassöli*

Mit großem Interesse habe ich die Debatte in der F.A.Z. über das Kriegsvölkerrecht gelesen, die Marco Montani mit seinem Beitrag unter dem provokativen Titel „Eine einzige Spur von Heuchelei“ (F.A.Z., „Geisteswissenschaften“, 24. Mai 1995) in Gang gesetzt hat sowie auch Leser Oliver Hesse (F.A.Z. vom 31. Mai 1995) und Leser Ralf Dresel (F.A.Z. vom 8. Juni 1995). Diese Debatte könnte nun beim Leser den Eindruck hinterlassen, amerikanische Rechtswissenschaftler hätten jetzt festgestellt, daß das Kriegsvölkerrecht „die Ausbreitung kriegerischer Konflikte letztlich nur gefördert (hat), indem (es) sie rechtlich absicherte“. Hielten die Millionen von Freiwilligen und Mitarbeitern der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, zu denen ich mich als Mitarbeiter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) zähle, dies auch nur für denkbar, so würden wir unsere Bemühungen zur Weiterentwicklung, Verbreitung und Durchsetzung des Kriegsvölkerrechts auf der Stelle aufgeben. Denn kriegerische Konflikte zu fördern, die, selbst wenn das Kriegsvölkerrecht eingehalten wird, so viel unsägliches Leid über die Menschheit bringen, wäre das letzte, was wir vom Roten Kreuz auch nur riskieren wollten.

Daher diese Zuschrift.

Marco Montanis Beitrag beruht auf einer zweiteiligen Artikelserie im „Harvard International Law Journal“ 35 (1994), S. 49-95 („The Legitimation of Violence: A Critical History of the Laws of War“) und S. 387-416 („The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Gulf War“) von Christof Jochnik und Roger Normand. Die Autoren sind Anhänger der amerikanischen kritischen Rechtsschule, die der psychologischen Rechtfertigungsfunktion von Normen besondere Beachtung zuzählt. Ich möchte mich hier nicht mit dieser Theorie auseinandersetzen, noch mit der ausführlichen und sehr kritischen Behandlung der Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, bei der die Autoren der Einstellung der Staatenvertreter ein großes Maß an Heuchelei nachzuweisen versuchen. Ich möchte hier auch nicht auf die äußerst kritische Haltung der Autoren gegenüber dem amerikanischen Verhalten im Golfkrieg eingehen, dem sie Hunderttausende (indirekter) Kriegesopfer zuschreiben. Natürlich wurde das humanitäre Völkerrecht auch im Golfkrieg nicht immer von allen Seiten eingehalten, und natürlich war auch im Golfkrieg die (angebliche) Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch eigene Kräfte und dessen (angebliche) Verletzung durch den Gegner Gegenstand massiver Propagandabemühungen beider Seiten (was übrigens, wie die Autoren eingestehen, die Relevanz des Völkerrechts gerade beweist). So hat das IKRK schon während des Golfkrieges, am 1. Februar 1991, in einem dramatischen öffentlichen Aufruf unter anderem geschrieben: „Sobald der Schleier der Zensur sich

hebt, wird sich vor den Augen der Welt das ganze unfassliche Leiden darstellen, das den Völkern der Region, den Kämpfenden und ihren Familien zugefügt worden ist“.

Für unseren Zusammenhang ist hingegen wesentlich:

1. Marco Montani erwähnt nicht, daß die Autoren des „Harvard Journal“ ihre Ausführungen (und damit wohl auch ihre Theorie) ausdrücklich auf das „Haager Recht“ betreffend die Kriegführung beschränken und nicht das „Genfer Recht“ über den Schutz von Verwundeten, Kranken, Kriegsgefangenen und Zivilpersonen in Feindeshand behandeln. Genfer und Haager Recht machen heute zusammen das humanitäre Völkerrecht (oder Kriegsvölkerrecht) aus. Das Genfer Recht war traditionell in den Genfer Abkommen von 1949 kodifiziert, das Haager Recht in den von den Autoren und Marco Montani ausführlich behandelten Haager Abkommen von 1899 und 1907. Heute sind beide Rechtsgebiete durch die beiden Zusatzprotokolle von 1977 entscheidend weiterentwickelt und vereinigt worden. Diese Zusatzprotokolle werden nicht einmal erwähnt. Die USA sind zwar noch nicht Vertragspartei. 138 beziehungsweise 128 andere Staaten (einschließlich Deutschland) sind es aber. Für die meisten Fragen des Schutzes der Zivilbevölkerung vor Auswirkungen von Feindseligkeiten sind daher die Haager Abkommen und die in der F.A.Z. und im „Harvard Journal“ daran geäußerte Kritik nur noch von rechtsgeschichtlichem Interesse.

2. Die Autoren behaupten keineswegs (wie der Grundtenor des Artikels von Marco Montani), daß das Völkerrecht das Verhalten der Staaten nicht beeinflusst. Unter Berufung auf den großen amerikanischen Völkerrechtler Louis Henkin schreiben sie im Gegenteil zu Recht (S. 414), die Tatsache, daß Staaten sich verpflichtet fühlen, ihr Handeln völkerrechtlich zu rechtfertigen, daß plausible Rechtfertigungen oft nicht vorhanden oder begrenzt sind, beeinflusse unvermeidlich das Verhalten von Staaten. Die Realität ist: Recht zählt (S. 412). Dies ist genau die Erfahrung des IKRK.

3. Aus ihrer kritischen Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Kriegsvölkerrechts ziehen die Autoren keineswegs (wie der Leser des Artikels Marco Montanis meinen könnte) den Schluß, Kriegsvölkerrecht habe keinen Sinn. Sie rufen im Gegenteil (die Möglichkeiten einer Fortentwicklung des

* Dr. Marco Sassöli ist stellvertretender Leiter der Rechtsabteilung beim IKRK, Genf. Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Leserbrief an die Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z. vom 24. Juni 1995, S. 9) im Nachgang zu dem vorstehend abgedruckten Artikel von Marco Montani. Der Nachdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung der F.A.Z. Wir drucken die ungekürzte Fassung des Leserbriefes ab, der uns vom Autor selbst zur Verfügung gestellt wurde.

Rechts in der heutigen Staatengemeinschaft wohl überschätzend) zu einer Revision des Kriegsrechts auf. Zu Recht schreiben sie am Ende ihres Artikels, Krieg bleibe (leider) eine Realität in internationalen Beziehungen. Unter diesen Umständen seien selbst geringfügige Beschränkungen des Verhaltens der Kriegführenden und marginale humanitäre Gewinne es wert, verfolgt zu werden. Solche Beschränkungen bräuchten nicht als Unterhöhlung von Anstrengungen zur Bannung des Krieges angesehen zu werden, sondern seien eher Vorstufen zur Erreichung dieses Ziels. Dies ist genau die Auffassung des Roten Kreuzes.

Humanitäres Völkerrecht kann nur ein (notwendigerweise ungenügendes) Minimum an Menschlichkeit in einer immer un menschlichen Situation, dem Krieg, vorschreiben. Immerhin: Wenn dieses Minimum in Bosnien, Ruanda, Afghanistan und Tschetschenien eingehalten worden wäre, sähe das Los von Hunderttausenden von Frauen, Kindern und anderen Zivilisten ganz anders aus. Wir vom Roten Kreuz jedenfalls glauben nicht, daß irgendein Mensch oder Volk eher (oder leichtfertiger) Krieg führt, weil er oder es weiß, daß das Völkerrecht auch im Krieg Beschränkungen der Gewalt vorsieht und den Kriegspartnern eine Minimum an Schutz gewährt. Es ist nicht einzusehen, inwiefern dieser Schutz „kriegerische Konflikte rechtlich absichern“ oder gar legitimieren könnte. Würde irgend jemand behaupten wollen, Hitlers Angriffskriege wären legitim gewesen, wenn dabei das humanitäre Völkerrecht eingehalten worden wäre?

4. Noch beunruhigender, aber zugegebenermaßen auf den Artikel im „Harvard Journal“ abgestützt, ist die Behauptung, das bestehende humanitäre Völkerrecht legalisiere die „Inhumanität“ des modernen Krieges. Natürlich gehen die Verbote des humanitären Völkerrechts nie so weit, wie das (etwa für das Rote Kreuz) aus humanitärer Sicht wünschbar wäre. Die Staaten sind die Gesetzgeber in der heutigen Völkergemeinschaft. Sie berücksichtigen auch die militärischen Notwendigkeiten, gerade weil das humanitäre Völkerrecht auch auf die Verteidigung gegen einen Angriffskrieg anwendbar ist (was letzteren sicher nicht legitimiert) und daher die erfolgreiche Führung dieser Verteidigung nicht verunmöglichen soll. Gesetzt den Fall, die amerikanischen Angriffe auf das irakische Energieversorgungssystem während des Golfkrieges waren nicht vom humanitären Völkerrecht verboten (Marco Montani und die Autoren im „Harvard Journal“ müssen zum gegenteiligen Schluß kommen, da sie behaupten, die Angriffe seien nicht gegen militärische Ziele gerichtet und militärisch wenig sinnvoll gewesen): Würde dies den Tod von Tausenden von Irakern nach dem Kriege mangels Wasser und Gesundheitsversorgung legitimieren? Wären diese Opfer nicht gestorben, wenn es gar kein Kriegsrecht gäbe? Hätte die amerikanische (und irakische) Öffentlichkeit die gewaltsame Befreiung Kuwaits nicht zugelassen, wenn es kein humanitäres Völkerrecht gegeben hätte, das die „Inhumanität (dieser Ergebnisse) legalisiert“?

5. Es bleibt die Tatsache, daß das humanitäre Völkerrecht, zum Beispiel in den vorerwähnten Bereichen, einer Weiterentwicklung bedarf. So sind wir vom Roten Kreuz gegen-

wärtig damit beschäftigt, die Staatengemeinschaft zum Verzicht auf Antipersonenminen zu bewegen. Auf diesem Gebiet sind wir - übrigens ganz mit Marco Montani - zum Schluß gekommen, daß gewisse Waffen ganz aus den Arsenalen zu verbannen sind, da sie sonst doch immer von jemandem gegen Zivilisten eingesetzt werden, weil sie (in der Praxis der Konflikte, insbesondere in der Dritten Welt) notwendigerweise unterschiedslos wirken. Leider folgen uns viele Staaten noch nicht. Sie sind höchstens bereit, eine Pflicht zu akzeptieren, Personenminen mit Selbsterstörungsrichtungen und einem Minimum an Metall zu versehen, das deren Räumung erleichtert. Sollten wir diese Regeln, die wenigstens Tausende von Kindern davor bewahren könnten, noch Jahre nach einem Konflikt von Personenminen zerfetzt zu werden, ablehnen und lieber ganz auf Regeln verzichten, bloß damit uns amerikanische Professoren nicht vorwerfen können, die grundsätzliche „Inhumanität“ von Personenminen (gegen die wir ja gerade eine öffentliche Kampagne führen) „zu legalisieren“?

6. Bei aller Anerkennung der Tatsache, daß das humanitäre Völkerrecht der Fortentwicklung bedarf, ist nicht zu verkennen, daß die Wirklichkeit in heutigen Konflikten wie Bosnien, Ruanda, Afghanistan und Liberia ganz anders aussähe, wenn wenigstens die unbestrittenen Grundregeln des heutigen Rechts (und seien es auch nur die von Marco Montani so verschmähten Haager Abkommen) eingehalten würden. Die Priorität liegt daher heute nicht beim Setzen neuen Rechts, sondern bei der Durchsetzung des bestehenden Rechts. Dies ist nicht nur die Meinung des Roten Kreuzes, sondern war auch der Gegenstand einer Regierungsexpertenkonferenz, die im Januar dieses Jahres in Genf stattfand und Maßnahmen zur besseren Durchsetzung des humanitären Völkerrechts ausarbeitete, die im Dezember noch von der 26. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz abgesegnet werden müssen. Eine wichtige Maßnahme zielt übrigens genau in die Richtung, die Ralf Dresel in der F.A.Z. vom 8. Juni erwähnt: Endlich muß dafür gesorgt werden, daß das humanitäre Völkerrecht in die innerstaatliche Gesetzgebung umgesetzt wird. Seit 1949 sind alle (heute 185) Vertragsparteien der Genfer Abkommen dazu verpflichtet. Wenige haben es bisher vollständig getan. Daher ist das IKRK dabei, entsprechend einer Empfehlung der Regierungsexperten Konsultativdienste aufzubauen, die den Staaten beim Erlaß und der Anpassung ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung behilflich sein sollen. Denn endlich müssen Kriegsverbrechen und Mißbräuche des Rotkreuzzeichens in jedem Land mindestens genauso selbstverständlich verfolgt werden wie Parkvergehen und Diebstähle.

Ganz allgemein wird die 26. Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz, die im Dezember in Genf stattfindet, ein wichtiges Forum sein, um eine bessere Durchsetzung (und in einigen Punkten Fortentwicklung) des humanitären Völkerrechts zu erreichen. Wunder dürfen wir nicht erwarten. Denn nicht wir, sondern die Staaten entscheiden letztlich. Dafür sind diese dann auch an ihre Entscheide gebunden. Wir alle, Marco Montani, die beiden amerikanischen Rechtswissenschaftler,

jede Leserin und jeder Leser, können aber die Regierungen unserer Staaten beeinflussen. Fortschritte in Richtung auf mehr Menschlichkeit selbst im Krieg muß es jedenfalls geben. Angesichts des Leids der Kriegsgesopfer ist unser aller Einsatz selbst für kleine Fortschritte der Mühe wert, unabhängig

von theoretischen Bedenken gegen den Widerspruch, den eine Humanisierung des Krieges darstellen mag. So sehen es jedenfalls wir vom Roten Kreuz, insbesondere diejenigen, die täglich den Kriegsgesopfern beistehen und dabei den Wert einer Anrufung des Kriegsvölkerrechts kennen.

Ghost in the Machine The Red Cross Conference Online

Ralph Czarnecki*

COOL Background

The Ghost

During the International Red Cross Conference in December 1995, for the first time it was possible for anyone with access to a computer network to directly contact the Conference Centre and communicate with participants. This „conference online“ project - COOL - was conceived by Dr. Fischer of the Bochum Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, and (outside Geneva) organised by members of the Bochum institute. The project as a whole involved the assistance of the ICRC, the IFRC, the German Red Cross and the TMC Asser Institute.

Exciting and important as it may be for the world of academics and experts in IHL, for the public it always happened more or less behind tight walls. Apart from the news coverage those supposed to benefit from it had to be content with guessing what delegates, experts, representatives and officials were doing. Yet even ivory towers have telephones. The basic idea of COOL was to sneak into the tower through the telephone lines and give the general public *direct* access to the conference.

If anyone thought that the participants of the International Red Cross Conference were untouchable shamans of some secret cult, this should be his or her chance. COOL would challenge the general decrease of interest in public affairs. If, on the other hand, anyone of the conference participants felt that too many publications, workshops and resolutions had rendered him a little out of touch with the man in the street, this was an opportunity to get down to earth. At least this was the ghost in our mind, conceived in an unexpected mood of idealism, when the world seemed to be waiting just for our ideas.

The Machine

If anything was to permit a glance into the ivory tower of the Red Cross Conference without breaking down its doors, it was new media, i.e. computer communication. Obviously we did not intend to pick people on the streets and let them talk

to Geneva on the telephone. Our ghost therefore had to be introduced to the machine. At the Institute we had always had a weakness for new media and technology, which basically means finding ways of wasting time with computers. Playfully first, then semi-professionally we tried new means of communication, particularly the internet with its vast if unstructured possibilities for global information retrieval and easy communication through e-mail.

All these fascinating technical possibilities needed was a purpose, and all the talk-to-your-conference idea needed was a cheap yet feasible way of doing it. The launch of the ICRC / IFRC internet home page in September 1995 showed us that the Red Cross was generally open towards new media. Thus we hatched the COOL concept: using a telephone computer network, anyone in the world would be able to log into the computers in the Geneva conference centre and contact the participants, who would reply immediately. If the public could not go to the conference, we would take the conference to the public, whether it wanted it or not (we assumed it did).

Technology and Ideology

The whole equipment needed for COOL consists of a laptop and a credit card-sized modem. When the German Red Cross headquarters raised some reservations to the project, doubting whether it would be technically possible, we offered to send them a student, who would carry all the necessary equipment in a briefcase and demonstrate the project wherever there was a telephone plug. They had more faith in us after that. The hardware constituted much less of a problem than the choice of the right computer network. Initially the internet seemed to be the obvious choice, as it is by far the most widely spread computer network world-wide. Fiercely promoted by those who smell big profits in offering roads to the „global village“, the estimated number of 25 million users is most likely to be a theoretical figure though.

However, we soon dropped the internet option, because there was no generally used software enabling users to com-

* Ralph Czarnecki is Research Assistant at the IFHV, Bochum.

municate simultaneously. Moreover, our access to the internet is established via the Bochum university computer, and depends on the availability and stability of its modem lines, which are more than doubtful. When we therefore decided to use a commercial online provider, CompuServe, objections appeared like the „closed“ sign at the counter you are queuing at. *Dr. Fischer* turned a few years older over night in order to rebut the argument that a network is „undemocratic“ because it is a commercial enterprise. It remains to be seen how humanitarian work can be done by checking if the lorries bought and the rooms rented are democratic. In any case, access to the internet is not free either, although this is admittedly not obvious to everyone.

We had contacted CompuServe primarily because we knew they had the technical facilities and experience for the kind of online meeting we envisaged, but also as a potential sponsor in order to keep costs down for the still unofficial project. CompuServe offered to give us free access to their network for the time of the conference, the software needed for controlling the conference centre and technical assistance throughout the whole project. The same goes for Infocus, our second sponsor, who lent us a highly expensive computer screen projector for the sessions we planned at public places. Both CompuServe and Infocus helped us on short notice and without any bureaucratic twists or specific demands in respect of a consideration. On the other hand, some of the concerns raised were understandable in respect of the fundamental Red Cross principles, particularly neutrality and independence. Once they were convinced, the Red Cross in Geneva undertook to bear the costs and organise the technical side in the conference centre. They also arranged for their IHL experts to answer the questions during the conference.

As it Happened...

Frankfurt Airport - How to Go Public

The session at Frankfurt airport was the very heart of the COOL concept. We had this vision that the idiosyncratic „man in the street“ would see our stall in the arrival area, feel personally interested in the Red Cross Conference and send an intelligent, precise and provocative question to the conference. After receiving a less provocative yet equally intelligent reply, a fruitful dialogue on IHL would develop, giving the representative of „the public“ in the feeling that he was a voice in an important decision-making process of which ordinary mortals are usually left out.

For some reason, reality somewhat deviated from our vision. First of all, our aim to go public was accomplished. Even the purest democrat would have to admit that there is hardly any place more public than Frankfurt airport. However, we did not anticipate the possibility of having to explain why this was the place to be interested in IHL. It seemed that the more public we went, the less interested the public seemed to be. We tried to overcome this problem by projecting the „online conference“ full-size on a wall. The entertainment factor

made people stop - if only to wonder about the technical gimmicks we presented in the arrival area. As soon as they were convinced they would not have to sign anything or buy an encyclopaedia, they bombarded Geneva with questions from refugee issues to armament trade. Although more or less all initial, hesitant questions were along the line of „why wasting time on setting forth all these rules when nobody abides by them“, we were surprised that most people were aware of the mine problem. The pre-conference campaign of the German Red Cross had apparently worked.

Trap & Bait

Public in the widest sense also means addressing the great virtual forum of the multimedia generation, a forum with no spatial dimension yet almost unlimited access (anyone who expected the word „cyberspace“ in this context this line is hereby sentenced to read *William Gibson's* „Neuromancer“ and find out what exactly it is supposed to mean). The online conference was also designed as a trap for those who aimlessly surf through the online world. Our bait was the occasional „Hello Tokyo“, or „Australia has joined us now“, which *Dr. Fischer* dropped quite randomly into the conversation, hoping that anyone glancing at COOL might stay. He would then pounce on any unsuspecting surfer who joined the conference and took an innocent look at its strange issues. Someone called „the thing“, for instance, turned out to be a 14-year-old from London who obviously enjoyed running up his parents' phone bill. After a little while though, he (she?) started to ask questions about arms trade and its consequences. Even in modern times young people do care about what's going on (as my parents would say).

Students & Pupils

The sessions with law students, students of the NOHA programme and with pupils at a high school near Frankfurt turned out to be even more successful. Lecturers at other universities logged in, as well as many Red Cross sections all over the world. In contrast to the airport, at school and at university we had a defined and prepared group for whom COOL was not something stealing their time, but interesting both for the multimedia geeks and the politically interested. The pupils had no illusions as to the potential impact of such conferences, but still had kept most of their illusions as to the need for doing something. Their questions were pointed, and they were never content with evasive answers from the other end of the line. It was good fun watching the Swedish Red Cross Youth section, for example, stunning Geneva with questions on the committee work on some draft resolutions. Their questions were so profound that the experts at the other end took a time out in order to check what they were talking about.

The Other Side

It must have been a hard time for the experts in Geneva: caught between the questions and the principle of neutrality,

one could almost feel them being torn apart in order to find an answer sufficiently concrete to satisfy the enquirer yet neutral enough not to put the Red Cross into any trouble. They seemed like someone trying to go swimming without getting wet. They tried hard though, and despite their main work at the conference they were always in good humour and fun to talk to.

So What?

The Red Cross has entered the online world, no doubt. If there is any lesson to be learned from COOL, it is that it is possible to organise such a project in a few days, at virtually no cost.¹ Probably more important than the costs we saved was the fact that we set up and organised COOL with two to three people in a minimum of time. However, our plan of a PR strike suddenly involving hundreds of people in the conference and Red Cross work failed. Whether this was the fault of the public or of the virtually non-existing PR strike is another matter. Undoubtedly more could have been done to promote COOL.

On the other hand, criticism as to the total number of people we actually involved should bear in mind that it would have been impossible for the project manager in Geneva, the place where all the questions from all log-in points arrived, to cope with any more than about 10 incoming questions at the same time. If more people are logged in, the only solution would be to assign time slots to the various locations: 30 minutes chat with Frankfurt, then 30 minutes for Sweden, and

so on. Of course this would run contrary to the attraction of COOL as a simultaneous event. Paradoxically, the minute COOL fulfilled our aim, it would break down. It might thus be claimed that the effort might be have been out of proportion to the measurable gain. However, there are profits beyond mere figures. Apart from the usual coverage, for instance, the German *Frankfurter Allgemeine Zeitung* printed a two-column article specifically on COOL at the Frankfurt school session. Projects like COOL and the ICRC/IFRC internet server might have an invaluable effect for the *profile* of the Red Cross. COOL projects might contribute to build up a positive image especially for young people by making its work transparent through the fastest growing media nowadays. Combining new media, public appearance and direct communication will conjure a Red Cross profile of *modernity, transparency and accountability* on a level open to everyone.

COOL was never designed to be a permanent project, but a one-off event. Its concept and structure can easily be used for other future purposes. Was it all worth it? Definitely. In essence, it was a successful attempt to enter new territory for dissemination. It would be futile to balance every hour and penny against the tangible gain. However much personal accounts may differ in evaluating the project, the fact remains that COOL was possible. We did it.

¹ „Virtually“ takes into account that we already had the hardware (computers, modems etc.) or were able to borrow them from a sponsor. Thus the actual costs were mainly those for overheads and the time invested.

Deutsches Rotes Kreuz Fachausschuß Humanitäres Völkerrecht Bericht und Empfehlung an das Präsidium des Deutschen Roten Kreuzes

Der Ausschuß hat auf seinen Sitzungen am 29. Mai, 26. Juni und 4. September eine Reihe von Themen beraten, die in den Bereich der Tagesordnung der Internationalen Rotkreuz-Konferenz im Dezember fallen und für die Initiativen des Deutschen Roten Kreuzes erwogen werden könnten. Er hat dabei auch von den Resolutionsentwürfen Kenntnis genommen, die in Vorbereitung der Konferenz von den zuständigen Gremien der Bewegung erarbeitet werden. Auf dieser Basis empfiehlt er dem Präsidium des Deutschen Roten Kreuzes, zwei Resolutionsentwürfe zu Fragen einzubringen, die in den bislang vorliegenden Entwürfen aus der Bewegung nicht oder jedenfalls nicht hinreichend angesprochen werden. Dies ist der Schutz des hilfeleistenden Personals und die Überwachung der innerstaatlichen Ausführung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts. Für eine Reihe weiterer Fragen empfiehlt der Ausschuß, ggf. Ergänzungsanträge zu den Resolutionsentwürfen zu stellen, da diese, soweit nach dem bisherigen Stand der Arbeiten erkennbar, wichtige Anliegen zwar ansprechen, jedoch nicht hinreichend abdecken. Entwürfe der Herren *Mohr*, *Fischer* und von *Heinegg* haben dem Ausschuß auf seiner Sitzung am 4. September vorgelegen. Die Texte wurden im Lichte der Diskussion des Ausschusses von den Berichterstattern und dem Vorsitzenden noch einmal überarbeitet. In der Anlage sind beigefügt.*

1. Ein Resolutionsentwurf über den Schutz des hilfeleistenden Personals (Berichterstatter *Fischer*);
 2. ein Resolutionsentwurf über die Einführung eines Berichtssystems für Maßnahmen der innerstaatlichen Ausführung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts (Berichterstatter *Mohr*);
 3. ein Resolutionsentwurf zur Frage des Schutzes vor Hunger und Aushungern (Berichterstatter *Fischer*).
- Im übrigen werden die Vorschläge nur inhaltlich vorgestellt. Änderungsvorschläge sind anhand der endgültigen Resolutionsentwürfe aus der Bewegung noch zu formulieren.

Zur Begründung der Vorschläge sei kurz auf Folgendes verwiesen:

a) Schutz des hilfeleistenden Personals

In den letzten Jahren und Monaten mußten wir immer wieder Berichte über Angriffe auf das Personal humanitärer Hilfsaktionen, über Freiheitsberaubung, Geiselnahme und Tötung von Männern und Frauen, die helfen wollten, zur Kenntnis nehmen. Es ist die Verantwortung der Hilfsorganisationen, ihr Personal zu schützen. Dies ist aber auch im Interesse der Opfer geboten, denen geholfen werden soll. In dieser Frage kann und muß es nicht darum gehen, neue Rechtsnormen zu entwickeln. Vielmehr ist das bestehende Recht, das dem Schutz des hilfeleistenden Personals dient, in Erinnerung zu rufen. Dabei ist im Hinblick auf die schwierigen Fragen des Status von Konflikten und der vertraglichen Bindungen von Konfliktparteien in zerfallenden Staaten großer Wert darauf zu legen, daß dieses Recht Bestandteil des Gewohnheitsrechts ist. Dies alles will der Entwurf in Erinnerung bringen und damit zur besseren Kenntnis und hoffentlich auch Anwendung des Rechts beitragen. In diesem Zusammenhang wird auch das schwierige Problem der Inanspruchnahme bewaffneter Schutzes durch hilfeleistende Organisationen angesprochen. Es wurde bewußt darauf verzichtet, nur die Regeln zum Schutz des Rotkreuz-Personals zu nennen. Diese Frage geht alle hilfeleistenden Organisationen an, und hier sollte sich auch das Rote Kreuz zum Fürsprecher aller dieser Organisationen machen.

b) Einführung eines Berichtssystems für die Ausführung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts

Angesichts der bislang nicht überzeugenden Wirksamkeit aller internationalen Durchsetzungsmechanismen für das humanitäre Völkerrecht ist eine gute nationale Umsetzung der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle, ja des humanitären Völkerrechts insgesamt ganz wesentlich für die praktische Anwendung dieses Rechts und damit für den Schutz der Konfliktopfer. Deshalb sind auch die Staaten nach den einschlägigen Bestimmungen sowohl der Genfer Konventionen als auch des Zusatzprotokolls I verpflichtet, dem Depositar ihre Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen. Diese Verpflichtung wird jedoch praktisch nicht ernst genug genommen. Deshalb sind in den vergangenen Jahren mehrfach Vorschläge gemacht und Initiativen ergriffen worden, um diese Verpflichtung zu intensivieren und gleichzeitig eine gewisse Kontrolle der nationalen Umsetzung einzuführen. Gegen diesen Versuch haben sich aber erstaunlich viele Widerstände gezeigt. Da sich das Berichtssystem in anderen Bereichen des Völkerrechts, insbesondere beim Schutz der Menschenrechte bewährt hat, kann gesagt werden, daß das vorgeschlagene Berichtssystem für das humanitäre Völkerrecht ein ganz wesentlicher Beitrag zu seiner effektiven Umgestaltung und praktischen Wirksamkeit wäre. Deshalb lohnt es sich, sich durch die vorhandenen Widerstände nicht entmutigen zu lassen, sondern erneut einen Vorstoß in diese Richtung zu unternehmen. Der vorgeschlagene Text orientiert sich dabei an Vorarbeiten, die in anderen Gremien und Zusammenhängen, insbesondere durch die Schweizerische Bundesregierung und das IKRK, bereits gemacht wurden. Er verwendet zugleich Erfahrungen mit dem Berichtssystem im Bereich der Menschenrechte sowie die neuesten Entwicklungen auf diesem Gebiet. Wesentlich ist, daß alle Staaten umfassend über nationale Umsetzungsmaßnahmen zu berichten haben und daß diese Berichte von einem unabhängigen Expertengremium überprüft und auch im Dialog mit den Staaten diskutiert werden. Dies wird das Bewußtsein der zuständigen staatlichen Behörden von der Notwendigkeit und dem Nutzen der nationalen Umsetzungsmaßnahmen schärfen und damit eben zugleich eine weitere Voraussetzung zur praktischen Anwendung des Rechts schaffen. Organisatorisch ist das Expertengremium an das IKRK angebunden, wofür es keine Alternative gibt. Ergänzt wird die Arbeit des unabhängigen Expertengremiums durch eine mögliche Staatenkonferenz, die sich mit Fragen der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts beschäftigen könnte. Auch insoweit folgt der Vorschlag neuen Entwicklungen des Völkerrechts in anderen Bereichen wie dem der Abrüstung, Rüstungskontrolle und des Umweltschutzes.

c) Schutz besonders verwundbarer Personen

Die vorliegenden Resolutionsentwürfe in dieser Frage befassen sich mit dem Schutz von Frauen und Kindern sowie der Familienzusammenführung. Gerade Berichte aus jüngster Zeit haben gezeigt, daß alte Personen, die sich nicht mehr einer allgemeinen Flucht anschließen können, auch eines besonderen Schutzes bedürfen, ebenso übrigens auch diejenigen Personen, die zum Zwecke der Altenpflege bei Alten verbleiben. Diese besondere Schutzbedürftigkeit sollte jedenfalls in der Präambel der Resolution, die sich mit dem Schutz von besonders verwundbaren Personen befaßt, betont werden. An dieser Stelle könnte auch der Schutz von behinderten Personen erwähnt werden.

* Hier nicht abgedruckt, die Hrsg.

In der Frage des Schutzes von Kindern besteht offenbar immer noch Streit über die Altersgrenze für die besondere Schutzbedürftigkeit und für das grundsätzliche Verbot, diese Personen zum Wehrdienst heranzuziehen. In den gegenwärtigen Entwürfen ist diese Altersgrenze enthalten. Das Deutsche Rote Kreuz sollte sich Versuchen widersetzen, diese Altersgrenze generell aus der Resolution zu verbannen.

d) Schutz für die vom Hunger bedrohte Zivilbevölkerung

In diesem Zusammenhang geht es zunächst darum, mit hinreichend starken Formulierungen zwei an sich bestehende Grundsätze zu betonen und in Erinnerung zu rufen, nämlich einmal das Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung als Mittel zur Schwächung des Gegners und zweitens die Verpflichtung, humanitäre Hilfeleistungen anzunehmen und zu ermöglichen. Dabei ist auch zu betonen, daß es sich um gewohnheitsrechtliche Pflichten handelt. Die gegenwärtig vorliegenden Entwürfe lassen befürchten, daß diese Bestätigung des anwendbaren Rechts nicht umfassend und nachdrücklich genug erfolgt. Ein weiterer Problemkomplex ist in den bekannten Resolutionsentwürfen überhaupt nicht hinreichend angesprochen, und das ist die notwendige Ausnahme, die bei Embargomaß-

nahmen des Sicherheitsrats für humanitäre Hilfe vorgesehen und auch praktisch verwirklicht werden muß. Zwar hat der Sicherheitsrat bislang solche Ausnahmen vorgesehen, die Ausführung war unter humanitären Gesichtspunkten bislang nicht immer zufriedenstellend. Darum muß dieses Thema mit der notwendigen Deutlichkeit in einer Resolution der Rotkreuz-Konferenz angesprochen werden. Dies kann und sollte in Form eines Ergänzungsantrags zu der vorgelegten Resolution geschehen.

e) Schutz von Wasserressourcen

Die Wasserversorgung ist in jüngeren Konflikten immer wieder ein entscheidendes Problem gewesen. Deshalb ist sie auch in den für die Rotkreuz-Konferenz erarbeiteten Vorlagen angesprochen. Auch diese Texte sind jedoch verbesserungsbedürftig. Es darf nicht nur auf den Schutz von Wasserversorgungsanlagen abgestellt werden, sondern generell auf den Schutz von Wasserressourcen, insbesondere Quellen. Es sollte dazu betont werden, daß der Angriff auf solche Wasserressourcen und ihr Unbrauchbarmachen schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts darstellen, die zu bestrafen sind.

Resolutions of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

1. International humanitarian law: From law to action

Report on the follow-up to the International Conference for the Protection of War Victims

The 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

noting with great concern the increasing number of armed conflicts taking place in various parts of the world, *alarmed* by the gross and persistent violations of international humanitarian law that are being committed, particularly against civilians, including the most vulnerable, *deeply concerned* about the grief and suffering resulting from such violations,

deploring the decrease in respect for international humanitarian law, *noting* that States party to the 1949 Geneva Conventions and States party to the 1977 Additional Protocols have the obligation not only to respect but also to ensure respect for those Conventions and Protocols, and that all States must respect relevant customary international humanitarian law,

recalling that, in cases not covered by international agreements, the human person remains under the protection of the principles of humanity and the dictates of the public conscience,

convinced that all appropriate measures must be taken in order that all should know and understand the fundamental principles of international humanitarian law,

recalling that the Swiss Government convened in Geneva an International Conference for the Protection of War Victims, from 30 August to 1 September 1993, and an Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims, from 23 to 27 January 1995, *having taken note* of the report of the Chairman of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims,

noting the document drawn up by the Swiss authorities on meetings of the States party to the 1949 Geneva Conventions to consider general problems regarding the application of international humanitarian law (Document 95/C.1/2/3),

stressing the importance of holding the International Conference of the Red Cross and Red Crescent at regular intervals to help improve the protection of war victims,

1. *strongly condemns* the violations of international humanitarian law taking place in various parts of the world;

2. *solemnly reaffirms* that every State must respect in all circumstances the relevant principles and norms of humanitarian law and that States party to the 1949 Geneva Conventions and States party to the 1977 Additional Protocols must ensure respect for the Conventions and Protocols;

3. *endorses* the Final Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims, adopted on 1 September 1993, which confirms the need to reinforce implementation of and respect for international humanitarian law and which is attached to the present resolution;

4. *also endorses* the Recommendations drawn up by the Intergovernmental Group of Experts, which aim at translating the Final Declaration of the Conference into concrete and effective measures and which are attached to the present Resolution;

5. *strongly urges* States to implement the Recommendations addressed to them, especially by adopting appropriate measures at the national and international level and supporting international organizations working in this field, and *invites* them to consider further steps towards the effective protection of war victims;

6. *encourages* States and National Red Cross and Red Crescent Societies (National Societies) to organize meetings, workshops and other activities on a regional basis to enhance the understanding and implementation of international humanitarian law;

7. *recommends* that the outcome of meetings convened by the Depositary of the 1949 Geneva Conventions, including those mentioned in Recommendation VII of the Intergovernmental Group of Experts, be transmitted to the next International Conference of the Red Cross and Red Crescent as well as to States party to those Conventions;

8. *urges* the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (International Federation) and the National Societies to carry out the tasks entrusted to them by the Recommendations and *calls upon* States to give them adequate support in this regard;

9. *invites* States to respond generously to the annual Appeal made jointly by the ICRC and the International Federation in pursuance of Recommendation VIII of the Intergovernmental Group of Experts for the financing of concrete dissemination projects proposed by National Societies, to support financially the dissemination com-

ponent of regular relief and development programmes of the ICRC and of the International Federation, and to support domestic dissemination programmes of the National Societies of their respective countries;

10. *invites* the ICRC, in cooperation with the International Federation, to report to the 27th International Conference on the implementation of the present resolution.

2. Protection of the civilian population in period of armed conflict

The 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

deeply alarmed

- by the spread of violence and the massive and continuing violations of international humanitarian law throughout the world,
- by the immense suffering this causes among the civilian population in cases of armed conflict or foreign occupation of a territory, and in particular by the spread of acts of genocide, the practice of „ethnic cleansing“, widespread murder, forced displacement of persons and the use of force to prevent their return home, hostage-taking, torture, rape and arbitrary detention, all of which violate international humanitarian law,
- by the serious violations of international humanitarian law constituted by acts aimed at the expulsion of the civilian population from certain areas or even the extermination of the civilian population, or by compelling civilians to collaborate in such practices,
- by the serious violations of international humanitarian law in internal as well as international armed conflicts constituted by acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population and by acts of violence or of terror making civilians the object of attack,
- by the difficulties encountered by humanitarian institutions in performing their tasks in armed conflicts, in particular when State structures have disintegrated,
- by the growing disparity between the humanitarian pledges made by certain parties to armed conflicts and the profoundly inhumane practices of those same parties,
- by the rapid expansion of the arms trade and the uncontrolled proliferation of weapons, especially those which may have indiscriminate effects or cause unnecessary suffering,

stressing the importance of full compliance with and implementation of international humanitarian law, and *recalling* that international humanitarian law and international instruments relating to human rights offer basic protection to the human person,

recalling the obligation of States to repress violations of international humanitarian law and *urging* them to increase international efforts

- to bring before courts and punish war criminals and those responsible for serious violations of international humanitarian law,
- to establish permanently an international criminal court,

reaffirming that any party to an armed conflict which violates international humanitarian law shall, if the case demands, be liable to pay compensation,

aware that the urgency of alleviating the suffering of the civilian population in times of armed conflict should not distract attention from the pressing obligation to fight the root causes of conflicts and the need to find solutions to conflicts,

alarmed by the deliberate and systematic destruction of movable and immovable property of importance to the cultural or spiritual heritage of peoples, such as places of worship and monuments of architecture, art or history, whether religious or secular,

particularly concerned by the plight of women, children, dispersed families, the disabled and elderly, and civilian populations stricken by famine, deprived of access to water and subjected to the scourge of anti-personnel landmines as well as other weapons used indiscriminately,

A. With regard to the whole of the civilian population:

- (a) *reaffirms* the obligation of all States to respect in all circumstances the relevant principles and norms of international humanitarian law, and of States party to the 1949 Geneva Conventions and States party to the 1977 Additional Protocols to ensure respect for the Conventions and Protocols;
- (b) *strongly condemns* the systematic and massive killing of civilians in armed conflicts;
- (c) *urges* States and all parties to armed conflicts to comply in all circumstances and to ensure compliance by their armed forces with the relevant principles and norms of international humanitarian law and, with the support of the International Red Cross and Red Crescent Movement (Movement), to take the necessary measures to disseminate them;
- (d) *stresses* that international humanitarian law provides for the protection of the civilian population in case of foreign occupation and against attacks, the effects of hostilities and dangers arising from military operations;
- (e) *welcomes* the efforts being undertaken to develop the rules of international humanitarian law applicable to multilateral peace-keeping operations and enforcement actions;
- (f) *stresses* also the utmost importance, in all circumstances, of humanitarian standards and the necessity to respect applicable human rights norms;
- (g) *condemns* sexual violence directed against any person and *stresses* that rape and forced prostitution in the course of an armed conflict or instigated by any party to a conflict constitute war crimes;
- (h) *strongly reasserts* the right of a civilian population in need to benefit from impartial humanitarian relief actions in accordance with international humanitarian law;
- (i) *emphasizes* the importance for humanitarian organizations to have unimpeded access in times of armed conflict to civilian populations in need, in accordance with the applicable rules of international humanitarian law;
- (j) *invites* States party to Additional Protocol I to implement and disseminate the rules of the Protocol regarding civil defence and *recommends* that the International Committee of the Red Cross (ICRC), in collaboration with the International Civil Defence Organization, encourage international cooperation in this field and the inclusion of this question in international meetings on international humanitarian law;
- (k) *urges* the ICRC, the National Red Cross and Red Crescent Societies (National Societies) and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (International Federation), in accordance with the requirements of their mandates, to intensify their efforts to disseminate those rules, and to assist and protect the civilian population in armed conflicts;

B. With regard to women:

- (a) *expresses* its outrage at practices of sexual violence in armed conflicts, in particular the use of rape as an instrument of terror, forced prostitution and any other form of indecent assault;
- (b) *recognizes* the fundamental link between assistance to and protection of women victims of conflict, and *urges* that strong measures be taken to provide women with the protection and assistance to which they are entitled under national and international law;
- (c) *strongly condemns* sexual violence, in particular rape, in the conduct of armed conflict as a war crime, and under certain circumstances a crime against humanity, and *urges* the establishment and strengthening of mechanisms to investigate, bring to justice and punish all those responsible;
- (d) *underlines* the importance of providing appropriate training to prosecutors, judges and other officials in handling such cases, in order to preserve the dignity and interests of the victims;
- (e) *encourages* States, the Movement and other competent entities and organizations to develop preventive measures, assess existing programmes and set up new programmes to ensure that women victims of conflict receive medical, psychological and social assistance, provided if possible by qualified personnel who are aware of the specific issues involved;

C. With regard to children:

- (a) *urgently draws attention* to the obligation to take all requisite measures to provide children with the protection and assistance to which they are entitled under national and international law;
- (b) *strongly condemns* deliberate killing and sexual exploitation of, and abuse of and violence against children, and *calls for* particularly stringent measures to prevent and punish such behaviour;
- (c) *also strongly condemns* recruitment and conscription of children under the age of 15 years in the armed forces or armed groups, which constitute a violation of international humanitarian law, and *demand*s that those responsible for such acts be brought to justice and punished;
- (d) *recommends* that parties to conflict refrain from arming children under the age of 18 years and take every feasible step to ensure that children under the age of 18 years do not take part in hostilities;
- (e) *supports* the work being done by the United Nations Commission on Human Rights on the involvement of children in armed conflicts with a view to adopting an optional Protocol to the 1989 Convention on the Rights of the Child, the purpose of which is to increase the protection of children involved in armed conflicts;
- (f) *takes note* of the efforts of the Movement to promote a principle of non-recruitment and non-participation in armed conflicts of children under the age of 18 years, and *supports* its practical action to protect and assist all children who are victims of conflict;
- (g) *encourages* States, the Movement and other competent entities and organizations to develop preventive measures, assess existing programmes and set up new programmes to ensure that child victims of conflict receive medical, psychological and social assistance, provided if possible by qualified personnel who are aware of the specific issues involved;

D. With regard to the reunification of families:

- (a) *demand*s that all parties to armed conflict avoid any action aimed at, or having the effect of, causing the separation of families in a manner contrary to international humanitarian law;
- (b) *appeals* to States to do their utmost to solve the serious humanitarian issue of dispersed families without delay;
- (c) *emphasizes* that family reunification must begin with the tracing of separated family members at the request of one of them and end with their coming together as a family;
- (d) *stresses* the particular vulnerability of children separated from their families as a result of armed conflict, and *invites* the ICRC, the National Societies and the International Federation, within the scope of their respective mandates, to intensify their efforts to locate unaccompanied children, to identify them, to re-establish contact and reunite them with their families, and to give them the necessary assistance and support;
- (e) *notes* that the form of a family may vary from one culture to the other, *recognizes* the aspiration of separated families to be reunited and *appeals* to States to apply criteria for family reunification in such a way that they take into account the situation of those family members who are most vulnerable;
- (f) *requests* that the legal status of family members in a host country be determined swiftly and in a humanitarian spirit, with a view to ensuring the facilitation of family reunification;
- (g) *calls upon* States to facilitate the tracing activities of their respective National Red Cross or Red Crescent Societies by granting them access to the relevant data;
- (h) *encourages* National Societies to maximize their efficiency in carrying out tracing work and family reunifications by strengthening their tracing and social welfare activities and maintaining close cooperation with the ICRC, government authorities and other competent organizations, such as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the International Organization for Migration (IOM) and non-governmental organizations (NGOs) involved in such work;
- (i) *calls upon* States to support National Societies in carrying out such tracing work and family reunifications;
- (j) *commends* the role of the ICRC's Central Tracing Agency (CTA)

in tracing and reuniting family members, and *encourages* the CTA to continue to coordinate, whenever necessary, National Society activities in tracing and reuniting families and to train National Society staff in the principles and techniques of tracing;

(k) *stresses* the need and the right of families to obtain information on missing persons, including missing prisoners of war and those missing in action, and *strongly urges* States and parties to armed conflict to provide families with information on the fate of their missing relatives;

(l) *urges* States and parties to armed conflict to cooperate with the ICRC in tracing missing persons and providing necessary documentation;

(m) *notes* the increasing importance of the psychological and social aspects of the needs of victims of armed conflict, and *encourages* the International Federation to advise and train National Societies in this field;

E. With regard to the civilian population affected by famine:

- (a) *strongly condemns* attempts to starve civilian populations in armed conflicts;
- (b) *stresses* the following provisions of international humanitarian law:
- the prohibition on using starvation of civilians as a method of warfare and on attacking, destroying, removing or rendering useless, for that purpose, objects indispensable to the survival of the civilian population,
 - the prohibition on attacking, destroying, removing or rendering useless any objects indispensable to the survival of the civilian population,
 - the general prohibition on forced displacement of the civilian population, which often causes widespread famine,
 - the obligation to accept, under the conditions prescribed by international humanitarian law, impartial humanitarian relief operations for the civilian population when it lacks supplies essential to its survival;
- (c) *urges* parties to conflict to maintain conditions in which the civilian population is able to provide for its own needs, in particular by refraining from any measure intended to cut it off from its sources of supply or access to its crops or arable land or generally depriving it of objects indispensable to its survival;

F. With regard to the civilian population deprived of water:

- (a) *stresses* that water is a vital resource for victims of armed conflict and the civilian population and is indispensable to their survival;
- (b) *calls upon* parties to conflict to take all feasible precautions to avoid, in their military operations, all acts liable to destroy or damage water sources and systems of water supply, purification and distribution solely or primarily used by civilians;
- (c) *requests* parties to conflict not to hinder access by the civilian population to water, and to facilitate access for the repair of water supply systems damaged by hostilities, also by ensuring the protection of personnel engaged in that task;
- (d) *requests* every State to encourage all efforts to bring back into operation water supply, purification or distribution systems damaged by military operations;

G. With regard to anti-personnel landmines:

- (a) *expresses deep concern and indignation* that anti-personnel landmines kill or maim hundreds of people every week, mostly innocent and defenceless civilians, obstruct economic development and have other severe consequences for years after emplacement, which include inhibiting the return and rehabilitation of refugees and internally displaced persons and the free movement of all persons;
- (b) *takes note* of the fact that the Movement and a growing number of States, international, regional and non-governmental organizations do their utmost to achieve urgently the total elimination of anti-personnel landmines;

- (c) *noting* also that the ultimate goal of States is to achieve the eventual elimination of anti-personnel landmines as viable alternatives are developed that significantly reduce the risk to the civilian population;
- (d) *welcomes* the unilateral steps which some States have taken towards eliminating all types of anti-personnel landmines and the moratoria on the export of anti-personnel landmines instituted by many States, *urges* States that have not yet done so to take similar unilateral measures at the earliest possible date, and *encourages* all States to take further steps to limit transfers;
- (e) *regrets* that the Review Conference of States party to the 1980 United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, held from 25 September to 13 October 1995, could not complete its work;
- (f) *urges* States party to the 1980 Convention and the Movement to redouble efforts to ensure that the resumed sessions of the above-mentioned Review Conference in 1996 result in strong and effective measures;
- (g) *urges* all States which have not yet done so to become party to this Convention and in particular to its Protocol II on landmines, with a view to achieving universal adherence thereto, and *further underlines* the importance of respect for its provisions by all parties to armed conflict;
- (h) *urges* States and competent organizations to take concrete action to increase their support for mine-clearance efforts in affected States which will need to continue for many decades, to strengthen international cooperation and assistance in this field and, in this regard, to provide the necessary maps and information and appropriate technical and material assistance to remove or otherwise render ineffective mine-fields, mines and booby traps, in accordance with international law;
- (i) *invites* the ICRC to continue to follow these matters in consultation with the International Federation and National Societies, and to keep the International Conference of the Red Cross and Red Crescent informed;

H. With regard to blinding and other weapons:

- (a) *recalling* Resolution VII of the 25th International Conference of the Red Cross concerning the work on international humanitarian law in armed conflicts at sea and on land;
- (b) *reaffirms* that international humanitarian law must be respected in the development of weapons technology;
- (c) *welcomes* the adoption by the above-mentioned Review Conference of a new fourth Protocol on blinding laser weapons as an important step in the development of international humanitarian law;
- (d) *emphasizes* the prohibition on the use or transfer of laser weapons specifically designed to cause permanent blindness;
- (e) *urges* States to declare themselves bound by the provisions of this Protocol at the earliest possible date and to ensure they have in place necessary national measures of implementation;
- (f) *welcomes* the general agreement achieved at the Review Conference that the scope of application of this Protocol should apply not only to international armed conflicts;
- (g) *requests* States to consider, for example at a subsequent Review Conference, further measures on the production and stockpiling of blinding laser weapons prohibited by this Protocol and *requests* that other issues, such as measures concerning compliance, should be further considered;
- (h) *underlines* that proper attention should be given to other existing conventional weapons or future weapons which may cause unnecessary suffering or have indiscriminate effects;
- (i) *concerned* about the threat to civilian shipping posed by free-floating naval mines, and *notes* that a proposal to deal with problems such as this has been under discussion;
- (j) *invites* the ICRC, in consultation with the International Federation and National Societies, to follow developments in these fields, in particular the expansion of the scope of application of the new fourth Protocol, and to keep the International Conference of the Red Cross and Red Crescent informed.

3. International humanitarian law applicable to armed conflicts at sea

The 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

recalling Resolution VII of the 25th International Conference of the Red Cross, which called for further efforts as to the reaffirmation, clarification and development of international humanitarian law applicable to armed conflicts at sea,

noting the report by the International Committee of the Red Cross (ICRC) on this subject,

noting with satisfaction the efforts that have been made at the national level to draw up manuals specifying the content of international humanitarian law applicable to armed conflicts at sea,

particularly welcoming the completion of the *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea* and its accompanying *Explanation*, and *appreciating* the efforts of the International Institute of Humanitarian Law of San Remo, the ICRC and the experts in the preparation of the *Manual* and the *Explanation*,

- urges* States that have not yet done so to draft manuals on international humanitarian law applicable to armed conflicts at sea;
- encourages* States to take into account, whenever possible, the provisions of the *San Remo Manual* when drafting manuals and other instructions for their naval forces;
- invites* the ICRC, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the National Red Cross and Red Crescent Societies to promote knowledge of contemporary international humanitarian law applicable to armed conflicts at sea.

4. Principles and action in international humanitarian assistance and protection

The 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

conscious that the number of people in need of assistance as a result of disasters, and the number of refugees and internally displaced persons in need of assistance and protection, has increased dramatically over the past decade,

conscious of the International Red Cross and Red Crescent Movement's (Movement) unique position as a global, neutral and independent provider of assistance and protection to victims of disaster and war victims, benefiting from the complementarity of its components,

desirous to improve the framework in which humanitarian organizations, in particular the components of the Movement, perform their humanitarian activities, and *welcoming* the standing invitation to the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (International Federation) to participate in the Inter-Agency Standing Committee of the United Nations convened by the Department of Humanitarian Affairs, as a means of ensuring operational cooperation by humanitarian organizations in the delivery of humanitarian assistance,

recalling that, according to the Statutes of the Movement, each component of the Movement should respect at all times the Fundamental Principles enshrined in these Statutes (Fundamental Principles), and that States should at all times respect the Movement's adherence to the Fundamental Principles,

recalling that in situations of armed conflict refugees and internally displaced persons together with the remainder of the civilian population are protected by international humanitarian law and that, in addition, refugees are protected by the Convention relating to the Status of Refugees of 1951 and its 1967 Protocol,

reaffirming the principle of non-refoulement,

taking note of Resolution 11 of the Council of Delegates of the Movement held in 1993 in Birmingham concerning the „Principles of Humanitarian Assistance“, which *inter alia* reminded States of:

- the victims' right to receive humanitarian assistance,
- the States' duty to assist people who are placed under their authority or their obligation to authorize humanitarian agencies to do so, and
- the right of humanitarian agencies - abiding by the principles of humanity, neutrality, impartiality and independence - to have access to victims.

recalling Resolution XXI and the accompanying Statement of policy on aid to refugees adopted by the 24th International Conference of the Red Cross, and Resolution XVII on the Movement and refugees adopted by the 25th International Conference of the Red Cross,

recalling Resolution XXI on disaster relief in case of technical and other disasters adopted by the 25th International Conference of the Red Cross,

noting that religious and ethical values can foster respect for human dignity and the principles of international humanitarian law,

A. With regard to internally displaced persons and refugees:

1. calls upon States:

(a) to respect and ensure respect for international humanitarian law, in particular the general prohibition of forced displacement of civilians, and to respect the Convention relating to the Status of Refugees of 1951 and its 1967 Protocol, in particular the fundamental principle of non-refoulement, as well as other relevant regional instruments,

(b) to accede to, for those States which have not already done so, and to implement fully the Convention relating to the Status of Refugees of 1951 and its 1967 Protocol,

(c) to provide humanitarian assistance to internally displaced persons and to assist States having accepted refugees,

(d) to ensure efficient and adequate access to internally displaced persons and refugees for neutral, impartial and independent humanitarian organizations, in particular National Red Cross and Red Crescent Societies (National Societies), the ICRC and the International Federation, as well as other international organizations, in particular the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), according to their respective mandates, so that they may provide protection and humanitarian assistance to these persons,

(e) to ensure a rapid response to appeals by the ICRC, the International Federation, the National Societies and other international organizations for funding of emergency assistance and protection for refugees, internally displaced persons and returnees,

(f) to renew their support, through appropriate funding, for the provision of food aid and other supplies for humanitarian assistance to long-standing but unsolved refugee and displaced persons situations, keeping in mind the needs of the most vulnerable,

(g) to recognize that National Societies, the ICRC and the International Federation can play a vital role in providing protection and humanitarian assistance to internally displaced persons, refugees and returnees, in accordance with the relevant provisions of international humanitarian law;

2. invites the components of the Movement, in accordance with their respective mandates:

(a) to continue to provide assistance and protection to, and to work with determination on behalf of and together with, internally displaced persons, refugees and returnees,

(b) to devise and apply innovative approaches to humanitarian response, including mechanisms for rapid action, based on effective mobilization and use of resources, which will enable them to provide timely and appropriate assistance for internally displaced persons and refugees, taking due account of the action of other humanitarian organizations,

(c) to promote conflict prevention through the promotion of humanitarian principles and values, as well as the dissemination of international humanitarian law, in particular at the community level,

(d) to stand ready to work in the framework of international relief operations in accordance with the Statutes of the Movement,

(e) to continue and promote operational cooperation with the United Nations, including in particular the UNHCR, in a spirit of

complementarity, as well as with other international humanitarian organizations, as appropriate;

3. invites National Societies:

(a) to continue, in accordance with their status as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field, to offer their services to their governments, in order to respond to the needs of refugees, internally displaced persons and returnees,

(b) to call upon the resources of the ICRC and the International Federation to make effective use of the Movement's capacity when needs exceed the resources locally available,

(c) to seek efficient cooperation with other organizations, including non-governmental organizations (NGOs) and the United Nations, in particular the UNHCR, recalling the provisions of Resolution XXI of the 24th International Conference concerning International Red Cross aid to refugees, and in particular the provision on agreements between National Societies and the UNHCR;

B. With regard to natural and technological disasters:

1. calls upon States to take note of the guidelines on National Society involvement in technological disasters (Annex I of the background paper);

2. encourages National Societies and the International Federation to intensify their activities in favour of the victims of natural and technological disasters, to develop their expertise in this field and to mobilize financial resources;

C. With regard to the Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief:

takes note of the revised Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief (Annex II of the background paper) and calls upon the components of the Movement to implement them;

D. With regard to the need to build longer-term developmental perspectives into humanitarian assistance:

1. calls upon States:

(a) to ensure that their international relief funding policies allow for the strengthening of the operational capacities of recipient National Societies,

(b) to explore ways of encouraging a developmental approach to relief through their humanitarian assistance programming, and to take note in this context of Annex III of the background paper,

(c) to promote, in international organizations of which they are members, including in particular the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development, the implementation of a development approach that takes into account emergency situations and humanitarian needs,

2. calls upon the International Federation and the ICRC to further develop tools and approaches in order to implement a more developmental approach to relief as well as to give due emphasis to the strengthening of Red Cross and Red Crescent structures, as outlined in the guidelines presented in Annex III of the background paper;

E. With regard to the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief:

1. takes note of and welcomes the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief (Annex IV of the background paper), and further;

2. invites all States and National Societies to encourage NGOs to both abide by the principles and spirit of the Code and consider registering their support for the Code with the International Federation;

F. With regard to the humanitarian consequences of economic sanctions:

1. encourages States to consider:

(a) when designing, imposing and reviewing economic sanctions, the possible negative impact of such sanctions on the humanitarian situation of the civilian population of a targeted State and also of

third States which may be adversely affected by such measures, (b) assessing the short- and long-term consequences of United Nations-approved economic sanctions on the most vulnerable, and monitoring these consequences where sanctions have been applied, (c) providing, including when subject to economic sanctions, and to the extent of their available resources, relief for the most vulnerable groups and the victims of humanitarian emergencies in their territories;

2. calls upon States to permit relief operations of a strictly humanitarian character for the benefit of the most vulnerable groups within the civilian population, when required by international humanitarian law;

3. calls upon the ICRC, the International Federation and National Societies to contribute to the reduction of the undesirable side-effects of sanctions on the humanitarian situation of civilian populations, through assessing the impact thereof and providing relief to the most vulnerable persons, in accordance with their respective mandates;

G. With regard to the need for independence of humanitarian action in times of crisis:

1. takes note of the Movement's commitment to carrying out its humanitarian work in accordance with its Fundamental Principles, re-

cognizing that humanitarian assistance and protection are primarily directed at the effects of humanitarian crises, not the causes;

2. calls upon States:

(a) to recognize the need for the Movement to maintain a clear separation between its humanitarian action, on the one hand, and actions of a political, military or economic nature carried out by governments, intergovernmental bodies and other agencies during humanitarian crises, on the other hand, bearing in mind the need for the Movement to maintain, in its humanitarian work, its independence, impartiality and neutrality,

(b) to redouble their efforts in the resolution and prevention of conflicts, peacekeeping, disaster preparedness and disaster mitigation, to which the humanitarian work of the Movement acts as a necessary complement,

(c) to take note that the security of the operations and personnel of the ICRC, the National Societies and the International Federation is based on their adherence to the Fundamental Principles and that they do not use armed protection unless confronted with exceptional circumstances and not without the approval of the authority in control of the territory concerned,

(d) to fully respect humanitarian operations and the personnel engaged therein, in all circumstances, and to take due precautions to refrain from acts that would endanger such operations and personnel.

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

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Volker Kröning, Uta Zapf, Gernot Erler, Norbert Gansel, Walter Kolbow, Dieter Heistermann, Robert Antretter, Ernst Bahr, Rudolf Bindig, Tilo Braune, Dr. Eberhard Brecht, Edelgard Bulmahn, Gabriele Fograscher, Katrin Fuchs, Dr. Barbara Hendricks, Monika Heubaum, Gabriele Iwersen, Fritz Rudolf Körper, Eckart Kuhlwein, Robert Leiding, Dorle Marx, Markus Meckel, Gerhard Neumann (Gotha), Kurt Palis, Reinhold Robbe, Horst Schlot, Dieter Schloten, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Brigitte Schulte (Hamel), Dr. R. Werner Schuster, Ilse Schumann, Horst Sielaff, Margitta Terborg, Uta Titze-Stecher, Günter Verheugen, Matthias Weisheit, Lydia Westrich, Heidemarie Wiczorek-Zeul, Verena Wohlleben und Peter Zumkley (BT-Drucksache 13/2737)

Konferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens in Wien
(25. September bis 13. Oktober 1995 in Wien)

Frage 1: Aus welchen Gründen ist die Konferenz in Wien gescheitert?

Antwort: Die Konferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens ist nicht gescheitert. Sie wurde am 13.10.1995 lediglich suspendiert. Sie soll vom 15.1. bis 19.1.1996 und vom 22.4. bis 3.5.1996 in Genf fortgesetzt werden. Grund für die Suspendierung war die Weigerung einiger Länder, strenge Standards zur Detektierbarkeit von Minen sowie zu Selbstzerstörungsmechanismen für handverlegte Antipersonenminen und fernverlegte Minen zu akzeptieren. Auch konnte keine Einigung in der Frage künftiger Transparenz- bzw. Verifikationsmaßnahmen erzielt werden.

Frage 1.1: Wie lautete die deutsche Verhandlungsposition, welche Resultate hatte sie, und von welchen Staaten wurde sie unterstützt?

Antwort: Die Bundesregierung hat sich auf der Konferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens vom 25.9.-13.10.1995 in Wien eingesetzt für

1. die Geltung des Minenprotokolls auch in Friedenszeiten und in innerstaatlichen bewaffneten Konflikten;
2. die Schaffung eines wirksamen Überprüfungsmechanismus zur Abschreckung und Ahndung von Verstößen gegen das Minenprotokoll;
3. ein Verbot des Einsatzes aller Landminen, die nicht mit herkömmlichem Minensuchgerät aufzuspiüren sind;
4. besondere Einsatzbeschränkungen und -verbote für Landminen, die sich nach einer bestimmten Frist nicht selbst zerstören;
5. Exportbeschränkungen und -verbote für Landminen;
6. ein Verbot des militärischen Einsatzes von Laserstrahlen mit dem Zweck, das menschliche Augenlicht dauerhaft zu schädigen, und
7. ein Verbot der Produktion von Laserwaffen, die das menschliche Augenlicht dauerhaft schädigen sollen.

Zu den Resultaten:

Ad 1: Die Konferenz konnte sich auf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Minenprotokolls auf nicht internationale Konflikte einigen: „This Protocol shall apply to situations referred to in Article 1 of this Convention and Article 3, to the Geneva Convention of 12 August 1949. This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated acts of violence and other acts of similar nature, as not being armed conflicts.“ Einige Länder bestanden als Ausgleich für die von ihnen als

Zugeständnis aufgefaßte Geltung des Minenprotokolls auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten auf salvatorischen Klauseln zu Souveränität, zur Nichteinmischung und zum Status von Aufständischen.

Ad 2: Einige Länder lehnten ein Verifikationsregime strikt ab. Selbst ein vom Vorsitzenden der Konferenz, Botschafter *Molander* (Schweden), erarbeiteter Vorschlag für einen Konsultationsmechanismus fand keinen Konsens.

Ad 3: Einige Länder konnten einer Detektierbarkeitsverpflichtung auf der Basis des von uns vorgeschlagenen Mindeststandards (elektronisches Signal mit einer Feldstärke, die 8 Gramm Eisen entspricht) nur ohne Festlegung einer Frist zur Einhaltung der Verpflichtung zustimmen.

Ad 4: Einige Länder stellten durch Ablehnung strenger, u.a. von uns vorgeschlagener Standards für Selbsterstörungsmechanismen (30 Tage maximale Wirkzeit, zusätzlicher Sicherungsmechanismus mit 120 Tagen maximaler Wirkzeit, Zuverlässigkeit beider Mechanismen mindestens 99,9%), die auf den vorbereitenden Genfer Expertengruppenzusitzungen erzielte Einigung zu Einsatzbeschränkungen für handverlegte Antipersonenminen und fernverlegte Minen grundsätzlich in Frage.

Ad 5: Ein Verbot des Transfers solcher Minen, deren Einsatz verboten ist, wurde von allen Vertragsstaaten akzeptiert. Da einige Länder jedoch ein Verbot des Einsatzes nicht detektierbarer Minen ablehnten, ist dieser Konsens in der Substanz fast gegenstandslos. Nach jetzigem Verhandlungsstand beträfe er ausschließlich fernverlegte Antipersonenminen ohne Selbsterstörungs- oder Selbstneutralisierungsmechanismus, wobei die technischen Standards für diese Mechanismen weiterhin umstritten sind (siehe oben).

Ad 6 und 7: Am 13.10.1995 nahm die Konferenz das unter unserem Vorsitz (CD-Botschafter *Hoffmann*) ausgehandelte Blendwaffenprotokoll als künftiges Protokoll IV zum VN-Waffenübereinkommen im Konsens an. Zuvor verständigte sich der Redaktionsausschuß darauf, die Frage des Anwendungsbereichs aus dem Blendwaffenprotokoll auszuklammern. Damit gilt für das Blendwaffenprotokoll automatisch der Anwendungsbereich des VN-Waffenübereinkommens, der allerdings die von uns angestrebte Geltung auf innerstaatliche Konflikte bisher nicht umfaßt. Das künftige Protokoll IV enthält folgende Verbotstatbestände:

Artikel 2 verbietet den Einsatz von Laserwaffen, deren Design darauf ausgerichtet ist, Erblindungen herbeizuführen. Außerdem legt Artikel 2 ein Transferverbot derartiger Laserwaffen fest.

In Artikel 3 verpflichten sich die zukünftigen Vertragsstaaten, Vorkehrungen zu treffen, um Erblindungen als Folge des militärischen Einsatzes von Lasersystemen möglichst zu vermeiden.

Die deutsche Verhandlungsposition entsprach weitgehend der Position der anderen westlichen Vertragsstaaten.

Frage 1.2: *Herrschte über die deutsche Position Einigkeit innerhalb der Europäischen Union und der NATO, und - wenn nein - wie lauteten die Positionen der abweichenden Staaten?*

Antwort: Aus Gründen des Vertrauensschutzes kann die Bundesregierung keine detaillierte Stellungnahme zu den Verhandlungspositionen anderer Delegationen abgeben. Unsere Verhandlungsposition war mit unseren EU- und NATO-Partnern abgestimmt. Differenzen gab es lediglich in Detailfragen. So traten wir für ein Verbot aller nicht detektierbaren Minen ein, während einige unserer Partner ein solches Verbot auf Antipersonenminen begrenzen wollten. Außerdem setzte sich die deutsche Delegation für weitgehende Transferbeschränkungen für alle Typen von Minen ein, während einige Partner, darunter Frankreich, Spanien, Griechenland, Öster-

reich, Finnland, Italien, Schweden und die USA, Panzerabwehrminen von Transferbeschränkungen ausnehmen wollten.

Einige Partner konnten sich unserer Forderung nach einem generellen Verbot des militärischen Einsatzes von Lasersystemen gegen das menschliche Augenlicht nicht anschließen.

Frage 1.3: *Von welchen sonstigen Staaten kamen die Hauptwiderstände gegen die deutsche Verhandlungsposition, und wie wurden sie begründet?*

Antwort: Aus Gründen des Vertrauensschutzes kann die Bundesregierung keine detaillierte Stellungnahme zu den Verhandlungspositionen anderer Delegationen abgeben.

Unsere Vorschläge zu den technischen Standards für Minen konnten u.a. von Rußland, China, Indien und Pakistan nicht mitgetragen werden.

Unsere Vorstellungen zu einem Überprüfungsmechanismus für das Minenprotokoll stießen auf grundsätzliche Bedenken u.a. von China, Indien, Pakistan und Mexiko.

Frage 2: *Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Scheitern der Wiener Konferenz, und wie bereitet sie sich auf eine mögliche Fortsetzung vor?*

Antwort: Die Alternative zur Suspendierung der Konferenz wäre eine Einigung auf sehr niedrigem Niveau gewesen. Von einer umfassenden Stärkung des Minenprotokolls hätte in einem solchen Fall nicht die Rede sein können. Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesregierung die Suspendierung der Konferenz als Chance, in den weiteren Verhandlungsrunden doch noch einen Durchbruch, insbesondere bei den Einsatzverboten und -beschränkungen für Antipersonenminen und bei der Detektierbarkeit, zu erzielen. Sie wird die nächsten Verhandlungsrunden sowohl bilateral als auch zusammen mit ihren westlichen Partnern vorbereiten.

Frage 2.1: *Kann noch eine Verbesserung des Minenprotokolls - gemessen an der deutschen Verhandlungsposition - erreicht werden?*

Antwort: Die Bundesregierung ist optimistisch, daß sowohl bei der Detektierbarkeit als auch bei den Einsatzbeschränkungen für handverlegte Antipersonenminen und fernverlegte Minen Kompromisse möglich sind, die aus humanitärer Sicht einen Fortschritt bedeuten würden. Fest steht allerdings bereits jetzt, daß es einen umfassenden Überprüfungsmechanismus für das Minenprotokoll nicht geben wird.

Frage 2.2: *Welche Möglichkeiten der Einwirkung auf die widerstrebenden Staaten - z.B. durch Unterbindung der Rüstungszusammenarbeit - sind zu nutzen?*

Antwort: Die Bundesregierung setzt in dieser Phase der Verhandlungen auf Konsultationen. Die Stärkung des Minenprotokolls muß das Ergebnis der gemeinsamen Suche aller Vertragsstaaten nach akzeptablen Kompromissen sein, zumal die Überprüfungskonferenz ihre Beschlüsse im Konsensverfahren trifft.

Frage 2.3: *Wie kann die Einigung auf ein neues Blendwaffen-Protokoll gesichert werden; ist eine gesonderte Ratifizierung beabsichtigt?*

Antwort: Der Text des künftigen Laserwaffenprotokolls wurde am 13.10.1995 von der Konferenz verabschiedet. Die Bundesregierung prüft derzeit, ob die Voraussetzungen für eine Ratifizierung des

künftigen Protokolls IV durch den Deutschen Bundestag bereits jetzt, d.h. vor Abschluß der Konferenz, gegeben sind. Vom Ergebnis dieser Prüfung wird es abhängen, ob sie dem Bundestag eine gesonderte Ratifizierung vorschlägt oder nicht.

Frage 2.4: Welche Chancen hat die angestrebte Erstreckung des Waffenübereinkommens und seiner Protokolle auf interne bewaffnete Konflikte, und welche Staaten haben dies abgelehnt?

Antwort: Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Minenprotokolls auf nicht internationale Konflikte ist unter den Vertragsstaaten mittlerweile unstrittig.

Frage 3: Ist die Bundesregierung bereit, ihre Position hinsichtlich des Exports und der Produktion von Antipersonenminen aus bzw. in der Bundesrepublik Deutschland weiterzuentwickeln?

Antwort: Die Bundesregierung prüft derzeit, inwieweit sie durch einseitige Schritte positiv auf den weiteren Verlauf der Überprüfungs-konferenz Einfluß nehmen kann. Sie denkt in diesem Zusammenhang insbesondere an die Entfristung des im Juni 1997 auslaufenden Exportmoratoriums für Antipersonenminen.

Frage 3.1: Wann wird die Bundesregierung - wie vom Deutschen Bundestag gefordert - das von ihr erlassene Exportmoratorium entfristen, und ist sie bereit, es in ein Verbot umzuwandeln?

Antwort: Siehe Antwort auf Frage 3.

Frage 3.2: Werden in der Bundesrepublik Deutschland noch Antipersonenminen hergestellt, und ist die Regierung zu einem Produktionsverbot bereit?

Antwort: Nach Kenntnis der Bundesregierung werden in Deutschland derzeit Antipersonenminen weder hergestellt noch entwickelt. Im übrigen siehe Antwort auf Frage 3.

International Congress „United for the Respect of International Humanitarian Law“, International Institute of Humanitarian Law San Remo

San Remo (Italien), 6.-9. September 1995

Frank Mohrhauer*

Vom 6.-9. September 1995 fand wieder die alljährliche Konferenz des International Institute of Humanitarian Law in San Remo statt. In diesem Jahr stand die Konferenz unter dem Motto „United for the Respect of International Humanitarian Law“. Die diesjährige Konferenz war in zweierlei Hinsicht von besonderer Bedeutung. Zum einen feierte das Institut seinen 25. Geburtstag, wodurch zahlreiche Redner in Grußworten die Bedeutung des Institutes für die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts, insbesondere während der Konferenzen zu den Zusatzprotokollen 1977, würdigten. Zum anderen stellte der Kongreß einen Gedankenaustausch vor der im Dezember stattfindenden Internationalen Rotkreuz-/Rothalbmond-Konferenz dar.

In seinem Grußwort wandte sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, an die Konferenzteilnehmer und wünschte ihnen viel Erfolg für die Konferenz. Er hoffe, daß diese Tagung dazu beitragen könne, die vielen Probleme, die sich durch

Frage 4: Was geschieht mit den Antipersonenminen der Bundeswehr?

Frage 4.1: Wie viele und welche Arten von Antipersonenminen sind bereits ausgesondert und was ist mit ihnen geschehen?

Antwort: Es wurden 1,27 Mio. Antipersonenminen des Typs DM 11 ausgesondert und zur Vernichtung an die Industrie übergeben. Zum Stichtag 15.9.1995 waren davon 100.000 Stück vernichtet. Die Vernichtung wird Ende 1996 abgeschlossen sein.

Frage 4.2: Ist die Bundesregierung bereit - wie der Bundesminister des Auswärtigen im Anschluß an die Wiener Konferenz gefordert hat -, Antipersonenminen bei der Bundeswehr grundsätzlich abzuschaffen?

Antwort: Siehe Antwort auf Frage 3.

Frage 4.3: Sieht sich die Bundesregierung infolge dessen in der Lage, im weiteren Verlauf der Debatte für ein Verbot aller Antipersonenminen einzutreten?

Antwort: Der bisherige Konferenzverlauf hat gezeigt, daß ein generelles Verbot von Antipersonenminen unter den Vertragsstaaten nicht konsensfähig ist. Die Bundesregierung wird sich aber weiterhin für ein derartiges Verbot einsetzen.

Frage 5: Wird die Bundesregierung in der Minenfrage auch das Forum der bevorstehenden XXVI. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz nutzen - und wenn ja - wie?

Antwort: Die Bundesregierung wird bis zur Fortsetzung der Überprüfungs-konferenz am 15.1.1996 alle sich bietenden Möglichkeiten nutzen, um die Möglichkeiten eines aus humanitärer Sicht akzeptablen Kompromisses zu den noch strittigen Fragen des Minenprotokolls auszuloten. Dazu zählt auch die bevorstehende XXVI. Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz.

den Zusammenbruch des Ostblocks und die Zunahme von Bürgerkriegen in humanitärer Hinsicht ergeben, zu lösen.

Ebenso regte Dr. Vladimir Petrowsky in seiner Eröffnungsrede vor dem Plenum an, daß sich die UNO diesen neuen Herausforderungen stellen sollte und dementsprechend neue Wege suchen müsse. Er verdeutlichte noch einmal eindrucksvoll den Wandel in den letzten Jahren anhand folgender Zahlen: In den ersten 45 Jahren nach Gründung der UNO führte die UNO 18 Peace-keeping-Einsätze aus, wovon zwei Drittel in Gebiete entsandt wurden, in denen internationale bewaffnete Konflikte stattfanden. In den letzten fünf Jahren hingegen wurden die UN-Blauhelme insgesamt 20 Mal eingesetzt. Zwei Drittel der Missionen wurden allerdings nunmehr in Bürgerkriegsgebieten durchgeführt. Als weitere Besonderheit führte er aus,

* Frank Mohrhauer ist Mitarbeiter im DRK-Generalsekretariat, Bonn.

daß früher die UN-Einsätze durchweg mit Zustimmung der Konfliktparteien durchgeführt wurden. Heute ist es jedoch oftmals so, daß nur eine Partei oder manchmal gar keine Partei dem Blauhelmeinsatz zugestimmt hat, die Peacekeeping-Truppen mithin vor viel schwierigeren Aufgaben stehen.

Dr. Petrowsky stellte anschließend drei Gesichtspunkte dar, die nach seiner Ansicht für die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts wichtig sind. Als erstes untersuchte er das bestehende Recht. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß das aus dem Genfer und dem Haager Recht bestehende humanitäre Völkerrecht bis auf das II. Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Abkommen eine hohe Ratifikationsdichte hat. Viele dieser Normen könne man bereits dem Völkergewohnheitsrecht zuordnen. Nichtsdestotrotz müssen gerade für nicht internationale Konflikte und bei Konflikten unterhalb der Anwendbarkeitsschwelle des II. Zusatzprotokolls gravierende inhaltliche Verbesserungen erzielt werden. Ebenso müssen mehr Staaten davon überzeugt werden, das II. Zusatzprotokoll zu ratifizieren und auch tatsächlich anzuwenden.

Darüber hinaus erinnerte Dr. Petrowsky daran, daß auch andere völkerrechtliche Instrumente noch vorhanden sind, die an und für sich ausreichend Schutz auch in Konfliktsituationen bieten, wie z.B. die unterschiedlichen Verträge und Abkommen zu den Menschenrechten.

Für die weitere Verbreitung schlug er einen „Plan of action“ vor. Dieser „Plan of action“ müsse vier Schwerpunkte aufweisen:

1. Die Ausbildung im humanitären Völkerrecht muß nicht nur innerhalb der Streitkräfte, sondern auch für die gesamte Bevölkerung verbessert werden.
2. Aufklärung von Journalisten über das humanitäre Völkerrecht als Multiplikatoren in ihren Bereichen.
3. Unterstützung von konkreten Projekten zur Ausbildung von Vertretern der kürzlich neu entstandenen Staaten im humanitären Völkerrecht durch die UNO.
4. Die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts durch Androhung von Sanktionen und Bildung von Straftribunalen, wie sie kürzlich vom UN-Sicherheitsrat durch Resolutionen nach Kap. VII der UN-Charta erlassen worden sind.

Abschließend würdigte Dr. Petrowsky noch einmal die Arbeit der UNO und stellte fest, daß es vielen Menschen noch schlechter ginge, wenn die UNO ihre bestehenden Mandate nicht wahrnehme.

Nach diesen einführenden Worten wurde die Arbeit der Vereinten Nationen für das humanitäre Völkerrecht in zwei Arbeitsgruppen weiterbehandelt. In der ersten Arbeitsgruppe wurde die humanitären Konsequenzen von UN-Sanktionen in Konfliktsituationen untersucht.

Zunächst nutzten Regierungsvertreter von Staaten, gegen die zur Zeit UN-Wirtschaftssanktionen verhängt sind, diese Gelegenheit, um die Situation im Lande emotionell wirkungsvoll darzustellen. Es wurde geschildert, daß die Sanktionen lediglich dazu geführt hätten, daß die Zivilbevölkerung von den durch das humanitäre Völkerrecht zugesicherten Mindeststandards wie ausreichende Nahrung und medizinische Versorgung ausgeschlossen würde.

Insgesamt war man sich dennoch in der Arbeitsgruppe dahingehend einig, daß UN-Sanktionen ein sinnvolles Instrument sein können, um auf Regierungen, die das humanitäre Völkerrecht oder das sonstige Völkerrecht mißachten, Druck auszuüben. Allerdings müsse auch berücksichtigt werden, daß Sanktionen selbst humanitäre Konsequenzen auf die Zivilbevölkerung haben können. Insbesondere sind meistens die ärmsten Bevölkerungsschichten betroffen, obwohl diese am wenigsten verantwortlich für die Gründe der Sanktionen sind.

Um diese logische Konsequenz von Sanktionen abzuwenden bzw. zumindest zu mildern, schlägt die Arbeitsgruppe vor, zum einen diese Negativaspekte beim Erlaß von Sanktionen stärker ins Kalkül zu ziehen, zum anderen müsse den humanitären Hilfsorganisationen auch in Sanktionsgebieten weiterhin die Möglichkeit geschaffen werden, den sogenannten „most vulnerable people“ unbürokratisch Hilfe zukommen zu lassen. So müssen Hilfsmittel wie Medikamente oder Grundnahrungsmittel stets von Sanktionen ausgenommen sein. Darüber hinaus bedarf es eines einfachen und übersichtlichen Genehmigungsverfahrens innerhalb des Sicherheitsrats für Hilfslieferungen von humanitären Organisationen in Sanktionsgebiete. Von der Arbeitsgruppe wurde jedoch auch hervorgehoben, daß Sanktionen wegen ihrer negativen Auswirkungen nur die *ultima ratio* sein können und eine Diplomatie der Prävention nicht ersetzen können.

In der zweiten Arbeitsgruppe beschäftigten sich die Teilnehmer mit dem Schutz von Kriegsgefangenen durch Sicherheitszonen und Versorgungskorridore in Konfliktsituationen.

Hier wurde zunächst festgestellt, daß man zwischen den im humanitären Völkerrecht verankerten Schutzzonen und den vom UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta eingerichteten Sicherheitszonen zu unterscheiden hat. Neben dem Merkmal, daß die Sicherheitszone nicht kodifiziert ist und eine neue Terminologie darstellt, unterscheidet sie sich von der Schutzzone dahingehend, daß sie ohne Konsens zwischen den Parteien eingerichtet wird, daß eine Entmilitarisierung innerhalb der Sicherheitszone nicht vorgenommen wird und daß das IKRK keine Kontrollfunktion über diese Zone hat.

Den Teilnehmern war allerdings nicht klar, warum der UN-Sicherheitsrat hier eine neue Terminologie und ein neues System eingeführt hat, ohne dabei an die schon bestehenden Möglichkeiten zu denken. Einige Teilnehmer meinten, daß dieses auch wiederum zeige, daß auch innerhalb der UNO die Kenntnisse über das humanitäre Völkerrecht vertieft und erweitert werden müßten.

Auch wenn die Einrichtung von Sicherheitszonen und Versorgungskorridoren für den Schutz von Konfliktpartnern sehr hilfreich sein kann, so stellten die Teilnehmer fest, daß es auf jeden Fall notwendig sei, sich auf ein international gültiges Schutzzeichen für diese Zonen und Korridore zu einigen. Weder das Rotkreuz-Zeichen noch das Schutzzeichen des roten Schrägstreifens auf weißem Grund für Schutzpersonen nach dem IV. Genfer Abkommen dürften hierfür verwendet werden.

Im übrigen diskutierten die Teilnehmer praktische Probleme bei der Errichtung von Schutzzonen und von Versorgungskorridoren, wie z.B. die Durchsetzung des Schutzes durch UN- bzw. andere militärische Streitkräfte. Insgesamt meinte man jedoch, daß die Errichtung sinnvoll sei. Es sei auf jeden Fall nützlich, daß Angriffe auf Sicherheitszonen oder Versorgungskorridore oder auf UN-Personal, welches zum Schutz dieser Einrichtungen abgestellt wurde, als Kriegsverbrechen zu deklarieren.

Der zweite Tag der Konferenz stand ganz im Zeichen der Herausforderungen für den Schutz von Flüchtlingen während und nach kriegerischen Konflikten durch den UNHCR.

In seinen einführenden Worten stellte Dennis McNamara, Direktor der Abteilung „International Protection“ des UNHCR, fest, daß die zunehmenden nationalen Konflikte auch Auswirkungen auf den Schutz von Flüchtlingen haben und die bestehenden Regelungen überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden müßten.

In anschließend stattfindenden Arbeitsgruppen wurden in einer Gruppe die Lücken im Schutz von Vertriebenen und Kriegsflüchtlingen untersucht. Hierbei wurde herausgearbeitet, daß insbesondere der Schutz von intern Vertriebenen häufig sehr schwierig sei, da die Staaten diesen oftmals als Einmischung in ihre inneren Angele-

genheiten ansahen. Ferner bedürfe es auch eines besseren Schutzes von Kriegsflüchtlingen, da diese oftmals nicht unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention und seines Zusatzprotokolls fallen würden. Ebenso sei es notwendig, an die reicheren Staaten der Welt zu appellieren, mehr Kriegsflüchtlinge aufzunehmen.

Eine zweite Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit dem Problem der Repatriierung von Flüchtlingen am Ende eines Konfliktes. Hier wurde betont, daß eine Repatriierung von Kriegsflüchtlingen nur auf freiwilliger Basis geschehen könne. Als Hauptproblem einer Repatriierung wurde die oftmals desolante Lage im Heimatgebiet genannt. Hier sei jedoch der Hauptansatzpunkt für humanitäre Hilfe zu finden. So müsse die humanitäre Hilfe während des gesamten Zeitraumes von Beginn der Repatriierung bis hin zur vollständigen Reintegration durchgeführt werden. Darüber müsse die Repatriierungshilfe nicht nur das Individuum, sondern auch die Gemeinschaft berücksichtigen.

Der dritte Tag der Konferenz in San Remo war traditionell der sogenannten „Rotkreuz-Tag“. Hier wurden spezifische Probleme und Anliegen der Rotkreuz- und Rothalmond-Bewegung besprochen. Wegen der im Dezember stattfindenden Internationalen Rotkreuz-/Rothalmond-Konferenz in Genf stand natürlich auch dieser Tag ganz im Zeichen dieses Ereignisses.

Nach einführenden Worten von *Ibrahim Osman*, Stellvertretender Generalsekretär der Föderation, über die Bedeutung und Wichtigkeit der 26. Internationalen Rotkreuz- und Rothalmond-Konferenz in Genf für die gesamte Bewegung, teilte sich das Plenum in drei Arbeitsgruppen auf.

In der ersten Arbeitsgruppe beschäftigten sich die Teilnehmer mit den Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den Medien im Vorfeld als auch während der Konferenz, um die Ideen und Aufgaben der Konferenz in der Öffentlichkeit zu präsentieren.

Die Teilnehmer waren sich dahingehend einig, daß man bei Kontaktaufnahme mit den Medienvertretern auch „ihre“ Sprache gebrauchen müsse, um die Konferenz verständlich zu machen. Ebenso sei es notwendig, die sogenannten „mainstream“-Medien anzusprechen und aktiv den Medien klar zu machen, was humanitäres Völkerrecht sei, welche Schwierigkeiten es bei der Implementierung gebe und an Beispielen darlegen, wie es funktioniere. Man stimme auch darüber überein, daß diese Art von Pressearbeit innerhalb der Rotkreuz-Bewegung neuartig, jedoch dringend notwendig sei. Vom Bochumer Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht wurde der Vorschlag gemacht, der Bevölkerung in Europa die Möglichkeit zu geben, sowohl *via* Internet direkt mit der Konferenz zu kommunizieren und vor Ort Kommentare abgeben zu können, als auch Informationen über die Konferenz aktuell über Internet zu versenden.

Hauptthema der zweiten Arbeitsgruppe waren die von den Experten vorgeschlagenen Empfehlungen zur Implementierung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. In einer Einführung beschrieb Botschafter *Mounir Zahran* noch einmal, wie es zu diesen Expertenempfehlungen im Januar dieses Jahres kam, an denen 107 Staatenvertreter und 28 Regierungen- bzw. Nichtregierungsorganisationen mitgewirkt hatten. Demnach lud die Schweizer Bundesregierung als Depositar der Genfer Rotkreuz-Abkommen aufgrund der Beschlüsse der „War victims“-Konferenz 1993 zu diesen Expertentreffen ein.

Im Anschluß daran stellte er noch einmal die sieben Empfehlungen der Expertengruppe dar (die Empfehlungen sind abgedruckt u.a. in der *International Review of the Red Cross*, Januar/Februar 1995, Nr. 304). Er wies auch noch einmal darauf hin, daß diese Empfehlungen Bestandteil der gemeinschaftlich von IKRK und Föderation erarbeiteten Resolutionsentwürfe sein werden.

In der anschließenden allgemeinen Diskussion vertrat die Mehrheit der Anwesenden die Ansicht, daß diese Empfehlungen, wie die Experten sie nunmehr verabschiedet und vorgelegt haben, auf der Konferenz angenommen werden sollten, ohne die Diskussion erneut darüber zu eröffnen. Man sei sich zwar allgemein bewußt, daß diese Empfehlungen in mancherlei Hinsicht aus Rotkreuz-Sicht unzureichend und unbefriedigend seien, jedoch spiegelten diese Empfehlungen auch das politisch und diplomatisch Machbare wider. Würde man die Diskussion über diese Empfehlungen auf der Konferenz neu eröffnen, so bestünde die Gefahr, daß der Rahmen der Konferenz gesprengt würde und man am Ende überhaupt nichts hätte.

Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussion war die Empfehlung Nr. 7, wonach der Depositar alle zwei Jahre ein Expertentreffen über die Probleme der Implementierung des humanitären Völkerrechts einberufen solle. Die Kritiker dieser Empfehlung befürchteten, daß diese regelmäßigen Expertentreffen in Zukunft die Internationale Konferenz gefährden könnten, da es für die Regierungsvertreter oftmals bequemer sei, ohne die Rotkreuz-/Rothalmond-Bewegung zu verhandeln. Dieser Befürchtung wurde jedoch dahingehend Rechnung getragen, daß die Vertreter sowohl vom IKRK als auch von der Schweizer Regierung zusicherten, daß keinerlei Absichten bestünden, die Internationale Rotkreuz-Konferenz durch diese Expertentreffen abzuschaffen. Man sei sich vielmehr bewußt, daß diese Expertentreffen nur zwischen zwei Internationalen Konferenzen die Probleme für eine Internationale Rotkreuz-Konferenz aufbereiten können oder Ad-hoc-Probleme lösen sollten.

Die Bedeutung der von den Experten ausgesprochenen Empfehlungen ist wohl darin zu sehen, daß sie nochmals die Verpflichtungen zur besseren Verbreitung und Implementierung des humanitären Völkerrechts auf seiten der Regierung und auf seiten der Komponenten der Rotkreuz-/Rothalmond-Bewegung unterstreichen.

Die letzte Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit der Stärkung der Möglichkeiten der Rotkreuz-Bewegung.

Hier waren sich die Teilnehmer einig, daß man den Regierungen noch einmal klar machen müsse, daß die Rotkreuz-/Rothalmond-Bewegung eine einmalige Sache sei und daß dieses auch von der Staatengemeinschaft anerkannt werden müsse.

Man war sich auch dahingehend einig, daß, um einen ausreichenden Schutz für die bedürftigen Menschen zu gewährleisten, es starker nationaler Gesellschaften bedürfe, die auch von den Regierungen entsprechend finanziell unterstützt würden.

Es wurden noch einige andere Punkte zur Sprache gebracht, die als notwendig erachtet wurden, damit die Nationalen Gesellschaften, das IKRK und die Föderation ihren Verpflichtungen gerecht werden könnten. Zu nennen ist hier die Forderung an die Regierungsvertreter, das Emblem der Rotkreuz-/Rothalmond-Bewegung und des Schutzzeichens für Sanitäts- und Sicherheitszonen zu respektieren und für den Schutz in ihren Staaten zu sorgen. Auch wurde noch einmal die Aufgabe der Rotkreuz-/Rothalmond-Bewegung bekräftigt, bei der Verbreitung des humanitären Völkerrechts mitzuwirken.

Am letzten Tag der Konferenz wurden noch einmal die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt. Anschließend wurden Persönlichkeiten, die für das Institut besondere Leistungen erbracht haben, zum 25. Geburtstag des Institutes geehrt. Ebenso erhielt das Institut eine Reihe von Grußworten und Glückwünschen zu seinem 25-jährigen Bestehen, wobei alle Gratulanten die wichtige Rolle des Institutes bei der Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts würdigten und weiterhin dem Institut viel Erfolg für seine Zukunft wünschten.

Cours de Droit International Humanitaire

Lyon (Frankreich), 11.-21. September 1995

Sebastian Seidel*

Das französische Rote Kreuz veranstaltete zusammen mit dem IKRK vom 11. bis zum 21. September 1995 in Lyon (Frankreich) einen Sommerkurs zum humanitären Völkerrecht. An diesem Kurs nahmen insgesamt 36 Personen aus 16 Ländern teil, unter ihnen zwei Deutsche. Alle Teilnehmer - außer denen aus Brüssel - waren zuvor untereinander unbekannt.

Zu den Voraussetzungen für die Teilnahme zählten neben Französischkenntnissen vertiefte Kenntnisse im Völkerrecht. Dementsprechend waren die Teilnehmer in der Regel Studenten, die kurz vor Abschluss ihres (Jura-) Studiums mit Schwerpunkt Völkerrecht standen bzw. dieses gerade beendet hatten, oder Personen, die bereits in verschiedenen Funktionen für eine der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften tätig waren. Die Kursgebühren betragen 1.350 FF bzw. 280 US\$, darin enthalten waren Kosten für Unterbringung, Verpflegung und Ausflüge.

Auf einen herzlichen Empfang mit Begrüßungsreden durch Mitglieder des IKRK folgten Hinweise zur Veranstaltung und die Vorstellung der Betreuer, *Robert Gaillard-Moret* vom IKRK sowie *Yann Ollivier*, Jurist beim französischen Roten Kreuz, die den konkreten Ablauf des Kurses erklärten.

Im folgenden wurden pro Tag ein bis zwei der 13 Themengebiete behandelt, die der Kurs umfaßte. Jedes Thema wurde zunächst durch einen einführenden Vortrag eines Experten vorgestellt. Die Experten waren zum Großteil Hochschulprofessoren aus frankophonen Ländern, Experten des Militärs bzw. des IKRK. Auf den einführenden Vortrag folgte stets eine etwa einstündige Gruppenarbeit, bei der die Teilnehmer in Kleingruppen zu sechs Personen (zum Teil sehr komplexe) Fälle zu lösen oder Fragen zum Themengebiet des Vortrags anhand der vier Genfer Konventionen und der beiden Zusatzprotokolle zu bearbeiten hatten. Anschließend mußte einer der Gruppenmitglieder die Arbeitsergebnisse seiner Kleingruppe im Plenum vorstellen. Häufig führte dies zu lebhaften und interessanten Diskussionen zwischen den Gruppen und dem Experten.

Die französischsprachigen Vertragstexte der Genfer Konventionen von 1949 und Zusatzprotokolle von 1977 sowie Zusammenfassungen der Vorträge und Literaturhinweise zu den Vorträgen waren zuvor an die Teilnehmer ausgeteilt worden. Zudem erhielt jeder Teilnehmer ein Heft zur Einführung in das humanitäre Völkerrecht und ferner zu fast allen Vorträgen weitere zusammenfassende, vom IKRK herausgegebene Literatur, so daß eine Vorbereitung auf die einzelnen Vorträge möglich war.

Mit einer Einführung in das humanitäre Völkerrecht begann *Paul Tavernier*, Professor an der Universität von Rouen (Frankreich). Er definierte das humanitäre Völkerrecht als Teil des *ius in bello* und grenzte es damit zugleich gegenüber dem *ius ad bellum* ab. Ausgehend von der Geschichte des humanitären Völkerrechts schloß *Tavernier* seinen Vortrag mit einem Hinweis auf offene Fragen des humanitären Völkerrechts ab, so z.B. der Frage, ob das IKRK ein Stück seiner „Monopolstellung“ gegenüber anderen Organisationen, wie NGOs und der UNO, verloren habe.

Abdelwahab Biad, Professor an der Universität von Annaba (Algerien), hielt einen Vortrag über den Schutz und die Sorge um Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige. Zwei Hauptaspekte traten dabei in den Vordergrund: Zum einen die besonderen Vorschriften über die Unverletzlichkeit verwundeter, kranker und schiffbrüchiger Zivilpersonen und Militärs, zum anderen die Zusicherung, daß Sanitätseinheiten und medizinisches Hilfspersonal respektiert und geschützt werden müssen. Sodann erläuterte *Biad* die Erweiterung des Schutzes anhand der III. und IV. Genfer Konvention auf Zivil-

personen bzw. Kriegsgefangene, die krank, verwundet oder schiffbrüchig sind.

Einen anhand von Folien bildierten Vortrag über den Kombattantenstatus hielt *Jean-Baptiste Zufferey*, Professor an der Universität von Fribourg (Schweiz). Das recht komplizierte System des Kombattantenstatus hatte *Zufferey* schematisch sehr gut aufgearbeitet. Abgerundet wurde der Vortrag zusätzlich durch sechs Videoszenen, die aus dem Archiv des Schweizerischen Bundesheeres stammten und die *Zufferey* als Völkerrechtsexperte mitentwickelt hatte. Sie zeigten sechs Fälle, deren rechtliche Behandlung anschließend Gegenstand der Gruppenarbeit war.

Eric David, Professor an der Freien Universität Brüssel (Belgien), widmete sich in seinem sehr gut strukturierten Beitrag dem Schutz von Kriegsgefangenen. Ausgehend von der historischen Entwicklung des Gefangenensrechts aus der Antike über *Grotius* bis zur Neuzeit erläuterte *David* die Entstehung des Schutzsystems der III. Genfer Konvention und des I. ZPs. In seinem Vortrag sowie seinen Fällen war *David* überaus bemüht, ein Höchstmaß an Verständlichkeit zu erreichen und stets Beziehungen zum allgemeinen Völkerrecht herzustellen.

Die beiden Kursbetreuer *Yann Ollivier* und *Robert Gaillard-Moret* stellten in ihrem Vortrag die internationale Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond vor. Anhand eines Videos wurde über die derzeitige Arbeit des IKRK in der ganzen Welt berichtet. In der anschließenden Gruppenarbeit wurden Fragen der Anerkennung von Rotkreuz-Gesellschaften sowie Rechtsprobleme in der Zusammenarbeit mit den Gesellschaften anderer Länder erörtert.

Über den Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Auswirkungen von Gefechten sprach *Konstantin Obradovic*, Professor am Institut für Politik und internationale Wirtschaftsbeziehungen, Belgrad (Ex-Jugoslawien). In seinem Exposé ging er auch auf den Schutz von zivilen Gütern, gefährlichen und schützenswerten Anlagen sowie entmilitarisierten Zonen ein. Insbesondere war *Obradovic* darum bemüht, den Blick für die Probleme der Praxis bzgl. dieser Vorschriften, vor allem die Frage ihrer leider geringen Beachtung, zu schärfen.

Der Vortrag von *Patrice Jean*, Dozent an der Universität von Aix-Marseille (Frankreich), behandelte den Schutz von Zivilpersonen in der Gewalt des Feindes anhand der IV. Genfer Konvention und der Regelungen der Zusatzprotokolle I und II. Als besonders geschützte Personengruppen wurden Frauen, Kinder, Familien, Internierte, Bewohner besetzter Gebiete sowie Ausländer genannt. Weiterhin ging *Jean* auf die Probleme im Bereich des Rechts auf Zugang zu Opfern bei Hilfeleistungen ein.

Die Professorin an der Universität von Montreal (Québec/Kanada), *Katia Boustany*, widmete ihren Vortrag dem Thema Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht. Sie arbeitete zunächst das humanitäre Völkerrecht als ursprünglich zwischenstaatliches Recht und die Menschenrechte als Individualrechte heraus, die somit eine neue Kategorie von Rechtssubjekten im Bereich internationalen Rechts begründet hätten. Sodann ging sie auf die unterschiedlichen Anwendungssituationen beider Rechtssysteme und deren inhaltliche Annäherung aneinander ein. Den Abschluß bildete die Problematik einer Kontrolle über die Anwendung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte.

* Sebastian Seidel ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

André Andries, Staatsanwalt a.D. am belgischen Militärgerichtshof in Brüssel, sprach über bewaffnete Konflikte nicht internationaler Art. Anhand zahlreicher historischer Beispiele erklärte Andries neben dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 das Zusatzprotokoll II von 1977 als einschlägige Rechtsquellen sowie deren Gehalt in Grundzügen. Ein Schwerpunkt lag auf der Frage der Abgrenzung der Anwendbarkeit dieser Regeln gegenüber den Vorschriften für den internationalen Konflikt.

Mit der Rechtsstellung der Flüchtlinge im bewaffneten Konflikt beschäftigte sich der Vortrag von Jean-François Durieux, Chef der Abteilung zur Entwicklung des Flüchtlingsrechts beim UNHCR in Genf (Schweiz). Der Vortrag behandelte den Unterschied zwischen dem Flüchtlingsrecht als universellem wie regionalem Instrumentarium und dem humanitären Völkerrecht als lediglich universellem Instrument sowie die Beziehungen zwischen beiden Rechtsmassen. Ein weiteres Augenmerk in diesem Zusammenhang warf Durieux auf die Rolle der Rotkreuz-Bewegung in Beziehung zu anderen NGOs und insbesondere zum UNHCR.

Pascal Daudin vom IKRK aus Genf sprach über die Aktivitäten des IKRK in internen Konflikten und anderen Situationen interner Gewalt. Dazu definierte er zunächst den Begriff entsprechender interner Konflikte, erläuterte sodann die Hilfsangebote des IKRK, um schließlich auf praktische Aktivitäten des IKRK in entsprechenden Situationen einzugehen.

Ameur Zemzali von der Rechtsabteilung des IKRK referierte über die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Die Punkte „Mechanismen zur Durchsetzung“ und die „Verantwortlichkeit im Falle einer Verletzung von humanitären Völkerrecht“ waren die Hauptgegenstände seines Vortrages. Als Schwerpunkt im Bereich der Durchsetzung wurde die Reziprozität in der Beachtung der ent-

sprechenden Regeln durch die Konfliktparteien genannt, welche oft den Verantwortlichen nicht deutlich sei bzw. von diesen nicht beachtet werde.

Der abschließende Vortrag des Sommerkurses von Jean-Jacques Tshamala Mbuyi behandelte die Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Aus eigener Anschauung im Rahmen seiner Arbeit im Bereich der Verbreitung des humanitären Völkerrechts für das IKRK konnte der Referent anschaulich über Bemühungen des IKRK in Afrika und dem ehemaligen Jugoslawien anhand eines Videos berichten. In der folgenden eher praktischen Aufgabe sollten sich die Teilnehmer über Methoden und Maßnahmen in der Verbreitungsarbeit Gedanken machen, was auch zu besonders humorvollen Resultaten in der Form von Liedern führte.

In Ergänzung zum normalen Kursprogramm bot Ameur Zemzali eine abendliche Zusatzinheit an, in der er den Teilnehmern die Entwicklung und Bedeutung des Symbols des Roten Kreuzes sowie der anderen von der Bewegung verwandten Symbole und Zeichen darstellte.

Der Kurs im humanitären Völkerrecht bot durch seine Auswahl an (fast nur) hervorragenden Referenten eine fundierte Einführung in diesen Teilbereich des Völkerrechts. Gewöhnungsbedürftig für einige Teilnehmer war allerdings der französische Vortragstil, bei dem z.B. Overhead-Folien (leider) nicht als selbstverständlich zum Vortrag gehörten. Für jeden Kursteilnehmer besteht im Rahmen des Sommerkurses noch die Möglichkeit, zusätzlich zur Teilnahmebestätigung ein Diplom zu erwerben, wenn er zu einem von 15 vorgegebenen Themengebieten aus dem humanitären Völkerrecht eine etwa 20-seitige Arbeit in französischer Sprache verfaßt. Die Arbeiten werden von Juristen des IKRK begutachtet, die auf das vom Teilnehmer gewählte Thema spezialisiert sind.

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

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

Messeleth Worku*

I. Einleitung

Vom 2.-11. Oktober 1995 trat die afrikanische Kommission der Rechte der Menschen und der Völker zu ihrer 18. ordentlichen Sitzung in Praia, der Hauptstadt der Kapverdischen Inseln, zusammen. Die Kommission mit Sitz in Banjul tagt seit 1987 zweimal im Jahr. Ihre Kompetenzen zur Wahrung und Verbreitung der Menschenrechte sind in der Afrikanischen Menschenrechtscharta festgelegt, die inzwischen von allen afrikanischen Staaten mit Ausnahme von Südafrika, Äthiopien, Eritrea und Swasiland ratifiziert wurde. Neben den traditionellen Themen der Organisationsfragen und Staatenberichte standen im Mittelpunkt des öffentlichen Teils der Sitzung die Optimierung der Verfahrensordnung und die Handlungsfähigkeit in dringenden Fällen. Die Diskussionen werden im zweiten Teil dieses Konferenzberichtes, in Abschnitt III., zusammengefaßt. Seit 1991 führt die Internationale Juristenvereinigung ICJ in Zusammenarbeit mit der Kommission vor deren ordentlichen Sitzungen Workshops durch. Die ICJ mit Sitz in Genf setzt sich weltweit als Nichtregierungsorganisation für die Einhaltung und Verbreitung der Menschenrechte ein. Unmittelbar vor der Kommissionsitzung fand vom 29. September - 1. Oktober 1995 der neunte ICJ-Workshop unter Beteiligung einiger Kommissionsmitglieder statt. Der Tagungsablauf wird im folgenden ersten Teil des Berichtes, in Abschnitt II., erläutert. Abschließend folgen in Abschnitt IV.

Eindrücke und Schlußfolgerungen aus Workshop und Kommissionsitzung.

II. 9. Workshop der ICJ

Die Beteiligten dieser Workshops sind afrikanische und internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Grundsätzliche Ziele dieser Workshops sind:

- Strategien für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen NGOs und mit der Kommission zu entwickeln, um die Rechte der Menschen und der Völker, die in der Charta garantiert sind, zu implementieren;
- die Beteiligung der NGOs an den Sitzungen der Kommission zu ermöglichen;
- Anregungen und Empfehlungen zu verschiedenen Themen zu erarbeiten, damit die Kommission diese in ihre Tagesordnung einordnet;
- Staatenberichte über die Durchsetzung der Menschenrechte zu kommentieren, Behauptungen in den Staatenberichten, die

* Messeleth Worku, LL.M. (Heidelberg) ist Wiss. Mitarbeiterin am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bochum.

nicht der Tatsache entsprechen, zu widerlegen, eigene Berichte vorzulegen und so auch der Kommission weitgehende Fragestellungen an die Regierungsvertreter zu ermöglichen.

Diese Grundziele des Workshops werden jeweils durch aktuelle Themen vertieft und ergänzt. Die Schwerpunkte des 9. Workshops bildeten insbesondere folgende Themen:

- der allgemeine Stand und die Situation der Menschenrechte in Afrika,
- die Möglichkeiten der NGOs und des Workshops zur Unterstützung der Kommission,
- die Rolle der Sonderberichterstatter über außergerichtliche, massenhafte und willkürliche Hinrichtungen,
- die Auslegung von Artikel 58 der Charta,
- die Ergänzung der Staatenberichte um die Maßnahmen zur Durchsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Afrika.

I. Allgemeiner Stand der Menschenrechte in Afrika

Die Menschenrechtssituation in Burkina Faso, Burundi, Kap Verde, Côte d'Ivoire, Djibouti, Ägypten, Ghana, Guinea Bissau, Sao Tomé, Senegal, Südafrika, Tansania, Tschad, Togo und Tunesien wurden von der Teilnehmer diskutiert, nachdem die jeweiligen NGOs ihre Berichte vorgetragen hatten. Die andauernden systematischen und massiven Menschenrechtsverletzungen in diesen Staaten wurden von den Teilnehmern heftig verurteilt. Insbesondere Verletzungen des Rechts auf Leben, auf faires Verfahren, der Freiheit von Folter sowie Meinungs- und Versammlungsfreiheit wurden in den meisten der oben genannten Staaten beklagt. Zur Durchsetzung der Menschenrechte wurde die Rolle der Justiz als maßgebend betrachtet. Die Verflechtung von Regierung und Justiz in den meisten afrikanischen Staaten beeinträchtigt die Rechtsstaatlichkeit in Afrika:

„The independence of the Judiciary is the backbone of the fair administration of justice and should be reinforced and maintained“ (Conclusions and Recommendations of the 9th ICJ Workshop, S. 3).

In diesem Zusammenhang wurden massenhafte, willkürliche und außergerichtliche Hinrichtungen, die in den meisten afrikanischen Staaten an der Tagesordnung sind, von den Teilnehmern heftig verurteilt.

2. Die Rolle der Sonderberichterstatter

Obwohl die Kommission in ihrer vorhergehenden Sitzung einen Sonderberichterstatter für diese Themen ernannt hatte, war dieser nicht in der Lage, seine Arbeit aufzunehmen. Fehlende Grundaussstattung für die Kommunikation wie Telefon, Fax etc. und allgemeiner Ressourcenmangel wurden von dem Berichterstatter als Grund aufgeführt. Sein Vorschlag, ein Frühwarnsystem in Zusammenarbeit mit den NGOs zu etablieren, würde auch, wie er meinte, wiederum an diesen Mängeln scheitern. Ferner machte er den Vorschlag einer zentralen Registrierstelle für Mitteilungen von jedem an den Sonderberichterstatter. Die Anwesenheit des UNO-Berichterstatters für dieselbe Angelegenheit war sehr bereichernd. Herr Nidaye erläuterte in seinem Vortrag seine Arbeitsweise. Seine Recherchen werden ausgelöst durch genaue Informationen von NGOs und Individuen über:

- Todesurteile,
- Hinrichtung von Gefangenen,
- Massaker unter der Zivilbevölkerung und Flüchtlingen im Krieg,
- Völkermord,
- Straflosigkeit bei Mord,
- Verletzung des Rechts auf Leben.

Daraufhin erfolgt eine Anfrage an den betreffenden Staat. Um dabei konkrete Informationen zu einer Beschwerde zu bekommen, enthält die Anfrage folgende Frageliste:

- (1) Welche Untersuchungen wurden schon durchgeführt?
- (2) Worin besteht die Todesursache gemäß Sterbeurkunde?
- (3) Wurde eine Autopsie durchgeführt? Welches Ergebnis wurde dokumentiert?
- (4) In welchem Verhältnis stehen Opfer und Beschwerdeführer?
- (5) Welche juristischen Maßnahmen wurden schon unternommen?
- (6) Wurden das Opfer und seine Angehörigen entschädigt?
- (7) Welche weiteren Informationen gibt es zu diesem Fall?

Im Falle sich widersprechender Angaben von Beschwerdeführer und betroffenem Staat wird der Berichterstatter die ursprüngliche Quelle der Information nochmals befragen.

Die Schwierigkeiten, die bei dieser Vorgehensweise auftreten, haben Wiederholungscharakter. Meistens entscheiden sich die Staaten, solche Angelegenheiten auf nationaler Ebene zu behandeln. Die Anwendung einer Generalamnestie verhindert die Aufnahme eines Gerichtsverfahrens und macht die Opfer zu zweimaligen Opfern.

Die Aktivitäten des Berichterstatters erstrecken sich auch auf Untersuchungen vor Ort. So hat er im Rahmen seines Mandats Ex-Jugoslawien, Ruanda (vor und nach dem Krieg), Peru, Indonesien, Kolumbien und Burundi besucht. Priorität bei diesen Besuchen haben Staaten, die Gegenstand von Resolutionen der UNO sind. Die Besuche setzen aber eine Einladung des jeweiligen Staates voraus, die nicht von allen betroffenen Staaten gegeben wird. China und die Türkei sind zwei von den Staaten, die keine Einladungen erteilen.

Die Ergebnisse seiner Recherchen verbunden mit eigenen Kommentaren reicht der Berichterstatter bei der Menschenrechtskommission ein, die sich dann mit der Sache befaßt. Der Berichterstatter bemängelte in dieser Hinsicht, daß trotz seines Situationsberichtes über Ruanda vor dem Krieg die UNO sich geweigert hat, rechtzeitig geeignete Maßnahmen durchzuführen, die den Völkermord in diesem Staat vielleicht hätten verhindern können. Weiterhin stellte er mit Bedauern fest, daß Massenhinrichtungen weltweit zunehmen. Dafür machte er ethnische und soziale Probleme verantwortlich. Er bemängelte auch, daß in zahlreichen Staaten wie den USA, Gambia, Peru und China Todesurteile Bestandteile der Rechtsordnung bilden.

Der Berichterstatter plädierte für Präventivmaßnahmen, indem ein Frühwarnsystem in Form einer Informationsbörse eingerichtet wird. Weiterhin machte er den Vorschlag, einen Entschädigungsfond für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu etablieren. Sonderberichterstatter sollten nicht nur auf internationaler, sondern auch auf regionaler Ebene arbeiten, um so effektiver, schneller und koordinierter auf solche Menschenrechtsverletzungen zu reagieren. Mit nur einem Mitarbeiter ist der UNO-Sonderberichterstatter bei täglich etwa 200 Beschwerden überlastet.

3. Die Auslegung von Artikel 58 der Charta

Die Kommission ist das einzige in der Charta vorgesehene Organ. Sie hat zwei Aufgaben: Schutz der Menschenrechte und Rechte der Völker sowie ihre Förderung.

Um den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten, sind die Mitglieder der Charta verpflichtet, jedes zweite Jahr der Kommission einen Staatenbericht über die Implementierung der Chartabestimmungen auf der nationalen Ebene vorzulegen. Weiterhin können Staaten (Art. 46), Individuen oder eine Organisation (Art. 44) Mitteilungen über Menschenrechtsverletzungen in einem Mitgliedsstaat bei der Kommission einreichen. Wenn die Kommission durch Abstimmung die Mitteilung annimmt, wird diese von der Kommission an den betreffenden Staat zur Stellungnahme weitergeleitet.

Die Frist für die Antwort beträgt drei Monate. Anschließend gibt die Kommission ihre Empfehlungen zu dem betreffenden Fall an die OAU-Versammlung der Staats- und Regierungschefs weiter. Diese kann in einer Resolution die Menschenrechtsverletzungen verurteilen und den Mitgliedstaat auffordern, diese Verletzungen zu ahnden und sie zu beenden.

In dringenden Fällen kann die Kommission entscheiden, den Vorsitzenden der OAU-Staats- und Regierungschefs über die Angelegenheit sofort zu informieren. Hier ist also die zeitaufwendige Prozedur verkürzt. Es muß sich aber um bestimmte Arten von Menschenrechtsverletzungen handeln, wie sie in Art. 58 (1) beschrieben ist:

„(...) special cases which reveal the existence of a series of serious or massive violation of human and peoples' rights (...)“

Folgende Probleme bleiben dabei jedoch ungelöst: Was sind ernste massive Menschenrechtsverletzungen? Kann man denn eine Hierarchie von Menschenrechtsverletzungen aufbauen?

Weiterhin heißt es in Art. 58 (2):

„The Assembly of Heads of State and Government may then request the Commission to undertake an in-depth study of these cases and make a factual report, accompanied by its findings and recommendations.“

Wenn die Sache aber keinen Aufschub duldet - „a case of emergency“ nach Art. 58 (3) -, kann die Kommission den Vorsitzenden der OAU-Staats- und Regierungschefs direkt informieren. Diese kann dann die Kommission mit einer vertiefenden Recherche - „in-depth study“ - beauftragen. Art. 58 ist demnach auslegungsfähig, da viele Formulierungen vage und unklar sind. Auf der einen Seite kann diese die Arbeit der Kommission beeinträchtigen. Auf der anderen Seite kann jedoch gerade diese vage Formulierung der Kommission eine flexible Arbeitsweise ermöglichen.

Der juristische Berater der Kommission trug seine Sicht über die Interpretation von Art. 58 vor. Die bei dem Workshop anwesenden Kommissionsmitglieder brachten zum Ausdruck, daß der juristische Berater in seinem Beitrag nur seine persönliche Meinung und nicht die der Kommission reflektiert hat. Die Kommission hat schon bei ihrer 14. ordentlichen Sitzung ihr Mitglied Herr Ben Salem damit beauftragt, eine Studie über die Interpretation des Art. 58 anzufertigen. Während der jetzigen Sitzung wurden Ergebnisse der nicht abgeschlossenen Studie vorgelegt. Diese werden im dritten Abschnitt dieses Konferenzberichts erläutert. Die Workshop-Teilnehmer konnten sich zwar auf eine Interpretation dieses Artikels nicht einigen, kamen aber zu folgenden Einsichten:

- Die Regelungen der Charta, insbesondere hier Art. 58, müssen nicht restriktiv interpretiert werden.
- Die Präambel der Charta und Art. 60 erlauben der Kommission bei der Interpretation der Charta Regelungen internationaler Menschenrechtsschutzmechanismen anzuwenden.
- Art. 58 muß konkretisiert werden.
- Die „in-depth study“ sollte nicht die Kommission, sondern ein nationales Konsortium machen. Ihre Ergebnisse sollten veröffentlicht werden, um so auf den betreffenden Staat Druck auszuüben.

III. Die 18. ordentliche Sitzung der Kommission

Die 18. ordentliche Sitzung der Kommission vom 2.-11. Oktober 1995 war nur für die Zeit vom 3.-6. Oktober 1995 öffentlich. In der restlichen Zeit tagte die Kommission unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Der amtierende Vorsitzende der Kommission, Herr Nuge-ma, wurde zum dritten Mal zum Vorsitzenden gewählt. Als sein Stellvertreter wurde Herr Dankwa an Stelle von Herrn Ben Salem gewählt.

I. Die Agenda der Sitzung

Die Agenda der Sitzung war sehr umfangreich. Sie beinhaltete die folgenden Punkte:

- (1) Entscheidung über Anträge zur Vergabe des Beobachterstatus bei der Kommissionssitzung,
- (2) Analyse der Zusammenarbeit der NGOs mit der Kommission,
- (3) Anhörung von Staatenberichten,
- (4) Mögliche Ergänzungen der Verfahrensordnung der Kommission,
- (5) Auslegung von Art. 58 der Charta,
- (6) Aktivitäten der Kommissionsmitglieder zur Durchsetzung der Charta-Bestimmungen,
- (7) Verwirklichung der OAU-Resolution über die Errichtung eines Menschenrechtsgerichtshofs,
- (8) Analyse der Ergebnisse der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking,
- (9) Allgemeine administrative und finanzielle Fragen.

Die Punkte 1-4 wurden in dem öffentlichen Teil der Sitzung diskutiert. Die Ergebnisse der restlichen Tagesordnungspunkte wurden mit dem Bericht der Kommission der Öffentlichkeit bekannt gemacht.

2. Staatenberichte

Bei dieser Sitzung war vorgesehen, daß Mauritius, Mosambik, die Seychellen, Tunesien und Algerien ihre Berichte vorlegen. Da nur die Regierungsvertreter aus Tunesien anwesend waren, wurde auch nur der tunesische Bericht vorgetragen und diskutiert. Der tunesische Vertreter führte in seinem Bericht alle legislativen und anderen Maßnahmen auf, die sein Staat unternommen hat, um die Charta-Bestimmungen umzusetzen. Zu diesen Maßnahmen gehören folgende Punkte:

- die Errichtung einer Menschenrechtskommission auf staatlicher Ebene als Anlaufstelle für Opfer von Menschenrechtsverletzungen,
- die Einführung von Menschenrechtserziehung in den Schulen,
- die Förderung der Behinderten in der Arbeitswelt durch Erlaß von besonderen Bestimmungen,
- die Garantie, daß völkerrechtliche Verträge vor nationaler Gesetzgebung Vorrang haben, indem dies in der tunesischen Verfassung garantiert wird, sowie
- die Förderung der Gleichstellung von Frauen.

Der tunesische Bericht bestach durch die detaillierten Angaben. Sowohl Inhalt als auch Form wurden von der Kommission gewürdigt und als Vorlage für solche Berichte empfohlen. Die anschließende Befragung der Regierungsvertreter durch die Kommission half, noch unklare Punkte zu klären. Leider konnten sich nicht alle Kommissionsmitglieder im voraus mit diesem Bericht befassen; er lag nur in der französischen Fassung vor. Das Sekretariat der Kommission war nicht in der Lage, rechtzeitig eine Übersetzung ins Englische zu ermöglichen.

3. Die Ergänzung und Änderung der Verfahrensordnung

Die Verfahrensordnung der Kommission gilt seit 1988. Seit sechs Jahren wird an ihrer Ergänzung gearbeitet. Eine Arbeitsgruppe aus drei Mitgliedern der Kommission und drei NGOs hatte einen Entwurf zur Ergänzung herausgearbeitet. Dieser Entwurf berücksichtigt auch Vorschläge der anderen Mitglieder. Die Arbeitsgruppe hatte gehofft, daß dieser Entwurf von der Kommission akzeptiert und als neue Verfahrensordnung verabschiedet würde. Dieses Vorhaben konnte aber nicht realisiert werden. Der Entwurf beinhaltete sowohl Ergänzungs- als auch neue Regelungsvorschläge. Diese hier im ein-

zelen darzulegen, erübrigt sich, da, wie oben erwähnt, der Entwurf nicht angenommen wurde. Es gab auch Stimmen, die überhaupt gegen eine Änderung der Verfahrensordnung waren. Die Diskussion war sehr lebhaft. Grundsätzliche Bedenken, ob eine Ergänzung der Verfahrensordnung sinnvoll sei, bildeten den Kern der Diskussion: Nicht die Verfahrensordnung, sondern die Charta selbst, besonders der zweite Teil über die Schutzmechanismen, müßte ergänzt werden. Diese Charta-Regelungen seien nicht mehr zeitgemäß und hinderten die Kommission, effektiver zu arbeiten. Die Verfahrensordnung basiere auf den Charta-Regelungen und könne nicht davon losgelöst betrachtet werden. Daher sei es unabdingbar, die Charta zu überarbeiten. Dies anzuordnen, sei Aufgabe der OAU-Staats- und Regierungschefs. Die Kommission solle dies begründen und einen Vorschlag machen.

Trotz dieses grundsätzlichen Einwandes beschloß die Kommission, eine neue Arbeitsgruppe zu bilden. Diese Arbeitsgruppe soll einen neuen Ergänzungsentwurf mit allen neuen Vorschlägen erarbeiten. Die nächste Kommissionssitzung wird sich dann wieder damit beschäftigen. Das Festhalten der Kommission an einer Änderung der Verfahrensordnung ist zu begrüßen. Darauf zu warten, bis die Charta selbst überarbeitet wird, würde viel Zeit in Anspruch nehmen, denn ihre Verfahrensordnung kann die Kommission selbst ändern. Die Charta dagegen kann nur durch die Zustimmung der OAU-Mitglieder geändert werden.

4. Art. 58 der Charta

Die Interpretation von Art. 58 war nicht nur Thema des ICJ-Workshops, sondern auch der Kommissionssitzung. Die noch nicht abgeschlossene Studie von dem dazu beauftragten Kommissionsmitglied zeigte Wege auf, wie man Art. 58 interpretieren kann. Diese unterschieden sich im wesentlichen nicht von dem Vorschlag, der während des ICJ-Workshops gemacht wurde. Die Kommissionsmitglieder bemängelten, daß die einzige Funktion der Kommission sowohl bei Beschwerden als auch in dringenden Fällen nur darin bestehe, eine Empfehlung abzugeben. Die Entscheidung liegt bei der OAU. Der Vorsitzende stellte mit Bedauern fest:

„Da die Regierenden in Afrika eine 'Trade Union of Leaders' gegründet haben, d.h. sich gegenseitig unterstützen, kann auch die erweiterte Auslegung von Art. 58 nichts Positives bewirken. Die einzige Funktion der Kommission in solchen Fällen ist also, Deklarationen zu verabschieden, die gar keine verpflichtende Wirkung haben.“

Die Kommission beschloß, sich in ihrer nächsten Sitzung mit Art. 58 weiterhin zu beschäftigen.

IV. Eindrücke und Schlußfolgerungen

Die Fülle von Problemen, die eine Auseinandersetzung benötigen, war ein Indiz dafür, daß die Kommissionsarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte in Afrika eine zentrale Rolle einnimmt. Trotz der Schwierigkeiten sowohl finanzieller als auch personeller Art hat sich die Kommission zu einer festen Institution entwickelt.

Die Entscheidung der Kommission, die Sitzung auf den Kapverdischen Inseln zu führen und nicht an ihrem Sitz in Gambia, hatte zwei

Hintergründe: Zunächst einen Protest, gegen die seit 1991 herrschende Militärregierung in Gambia und zweitens die daraufhin erfolgte Einladungs der kapverdischen Regierung.

Die Kommissionssitzung hatte auf den Kapverdischen Inseln sowohl auf der Regierungsebene als auch in den Medien für die Tagungsdauer einen hohen Stellenwert. Die Sitzung wurde vom Staatspräsidenten der Kapverdischen Inseln, Herrn *Monteir*, eröffnet. Der ICJ-Workshop wurde von dem Premierminister eröffnet. Beide brachten zum Ausdruck, daß die Entscheidung der Kommission, dort zu tagen, für ihr Land ein Vertrauensbeweis sei. Ferner unterstützten sie die Überlegung zur Errichtung eines Menschenrechtsgerichtshofs in Afrika. Die Tatsache, daß in der Charta kein Gerichtshof vorgesehen ist, wird von vielen Beobachtern als eine große Schwäche betrachtet. Man darf aber nicht vergessen, daß die Charta eine Kompromißlösung war. Eine Überlegung zur Etablierung eines Gerichtshofs hätte bestimmt das Inkrafttreten der Charta verhindert. Die OAU hat ihre Haltung in dieser Hinsicht geändert und beschlossen, daß eine Expertengruppe einen Entwurf zur Errichtung eines Gerichtshofs erarbeiten soll. Diese Expertengruppe traf sich im September 1995 in Kapstadt und hat einen Protokollentwurf zur Charta über die Errichtung eines Gerichtshofs erarbeitet. Der Zweck dieses Gerichtshofs besteht nicht darin, die Kommission zu ersetzen, sondern ihre Arbeit zu festigen. Ferner würden die Entscheidungen des Gerichtshofs für alle Mitglieder bindend sein. Durch den Gerichtshof würde die politische Entscheidungsebene der OAU in Menschenrechtsfragen durch eine juristische Ebene ersetzt werden. Der erste Schritt ist also getan. Ob tatsächlich dieser Plan realisiert wird und wann, liegt in den Händen der OAU-Staats- und Regierungschefs.

Die finanziellen Schwierigkeiten der Kommission erschweren erheblich ihre Arbeit. Die OAU, die für den Haushalt der Kommission zuständig ist, kann nicht alle Kosten decken. Die Kommission tagt deshalb nicht wie vorgesehen 15, sondern nur 10 Tage. Durch die Unterstützung internationaler NGOs und Menschenrechtsinstitute ist die Kommission noch in der Lage, ihre Arbeit, wenn auch mit Hindernissen durchzuführen. Eine dauerhafte Lösung der finanziellen Probleme ist dringend nötig.

Die Versuche der Kommissionsmitglieder, Untersuchungen vor Ort durchzuführen, scheiterten meistens. Die Gründe dafür sind, wie es von einem Mitglied dargelegt wurde, daß die meisten Staaten keine Einreisevisa erteilen oder keine Ansprechpartner zur Verfügung stellen. Diese Verweigerungshaltung ist aber nicht allein typisch für afrikanische Staaten. Wie oben erwähnt, hat der Sonderberichterstatter der UNO die gleichen Probleme.

Der Vorsitzender der Kommission, Herr *Nugema*, sprach in seiner Begrüßungsrede nicht nur über die Arbeitsweise der Kommission. Er stellte Überlegungen über Staat und Demokratie an. Nach seiner Meinung muß für Afrika nicht nur die moderne Staatstheorie gelten. Nicht nur Staaten als eine Zentralgewalt, sondern die traditionelle Gesellschaft in Afrika, wie es sie vor dem Kolonialismus gab, wäre für Afrika ein gutes Vorbild.

Nugema warnte auch vor der Verbreitung eines sogenannten „*Afropessimismus*“. Fortschritte wie das Ende der Apartheid in Südafrika und das Kriegsende in Namibia und Mosambik dürften nicht vergessen werden. Sie halten die Hoffnung und den Glauben auf eine bessere Zukunft aufrecht.

Conference „The United Nations and International Humanitarian Law“

Geneva (Switzerland), 19-21 October 1995

Martine Meijer*

This conference, organized by the Law Faculty of the University of Geneva, with Professor L. Condorelli as driving force, was a good example of how the academic world can promote the dialogue between academics and actors in the humanitarian field.

Also, for all those dedicated to the dissemination of international humanitarian law, the co-operation between the university of Geneva and the ICRC, not only for this conference, but also in teaching courses, could serve as an example; e.g. links between Red Cross/Red Crescent societies and universities can be helpful in reaching new audiences. The occasion for holding the conference was the United Nations' 50th anniversary.

The theme 'The United Nations and International Humanitarian Law' was divided into three parts: The UN and the elaboration of international humanitarian law (i.h.l.), the UN and the implementation of i.h.l., and the UN's involvement in armed conflicts and i.h.l.

Seen from the point of view of i.h.l., the crucial question could thus be formulated: are the endeavours of the UN to develop, implement and enforce i.h.l. favourable or are they counterproductive to the goals of that law? An overall answer could not yet be given by the participants to the conference. The papers presented by the speakers give a full picture of the history of the relations between the UN and i.h.l., the current state of this relationship, the flaws, and the alternatives. It is clear that the United Nations' activity in the field of i.h.l. in recent years is being closely followed by both scholars and humanitarian actors. The papers presented and the contributions from participants were proof of this ongoing reflection, proof also of i.h.l. being a living body of law. The soon to be published book on the conference will provide food for thought for the future.

To paraphrase the chairman's conclusions so as to give a general impression of the conference:

- Concerning the elaboration of i.h.l.: the UN has supported, developed, and reaffirmed i.h.l. Given the fact that the Security Council mentions i.h.l. so often in its resolutions, as a body of 'leading' law, to be applied 'in all circumstances', i.h.l. can be considered to be undergirded law, and thus *ius cogens*.

- Also the 'law of New York' and the 'law of Geneva' are approaching each other, set in motion by the facts; we are moving towards complementarity and co-operation rather than having 'border disputes'.

On implementation:

- The role of i.h.l. in the action of the UN cannot be other than instrumental, as the main goal of the organisation is the maintenance of peace and security. Thus i.h.l. is a tool of *ius contra bellum*.

- However, the specific mechanisms of i.h.l. should be utilized.

- During the conference UN missions were criticized, but no one here contested the fact that i.h.l. cannot be conceived without the UN, which plays a fundamental role. The selectivity of the SC can be criticized, yet it should be accepted as inevitable because the SC is a political body.

- The tribunal for the Former Yugoslavia can be of great importance, e.g. on the question of the applicable law in internal armed conflict. Its decision in the *Tadić* Appeal Case can be seen as 'revanche' for the failure during the seventies to negotiate more substantive rules in Protocol II to the Geneva Conventions.

- Article 1 common to the Geneva Conventions has become a fundamental article to help determine the responsibilities of states.

- The obligation of all states to ensure respect for i.h.l. may in future be executed not only by way of 'grave breaches' but also by way of 'serious violations in internal armed conflict'.

Finally, on enforcement: an acceptable solution must be found for the applicability of i.h.l. to UN missions.

The working sessions

In every working session the views of speakers from three different backgrounds were presented: academics, different UN bodies and the ICRC. In the opening session representatives of the UN and of the ICRC gave their general views on the conference's theme. UN Secretary-General *Boutros Boutros-Ghali* in his message read to the conference characterized the present day situation thus: „Today, civilian populations are the principal target in conflicts. At this very moment, armies are making war on peoples.“ About the law, the Secretary-General said: „Since its inception, i.h.l. has been an innovative part of law. It is, to quote professor Condorelli, this wide 'atelier for legal experimentation'“.

President C. *Sommaruga* of the ICRC stressed that humanitarian assistance should never be a substitute for difficult political decisions. Also, the tasks of politicians and 'humanitarians' must be dissociated. The ICRC needs its humanitarian space. *R. Zaacklin*, Director and Deputy to the Under-Secretary-General at the Office of Legal Council at the UN, among other things, pointed to the uncertainty of the usefulness of the Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda; a watershed or a mirage? He considered them to be no more than a tentative first step towards a higher degree of enforcement of i.h.l. and he recalled that many have doubts about the tribunals having been established by a political organ: „The enforcement of political decisions by a judicial organ is mutually exclusive if not contradictory and in such circumstance law normally surrenders to politics“.

Y. Sandoz, Director of the Department of Principles and Law at the ICRC, mentioned the fruitful co-operation between the ICRC and the UN, now that i.h.l. is also being developed within the framework of the UN; e.g. in the preparations for the Review Conference of the 'Conventional Weapons Convention' where one of the results was that for the first time states have accepted preventive regulation in a new Protocol on blinding laser-weapons.

The first working session, chaired by *D. Schindler* about the elaboration of i.h.l., gave us most precise evaluations about the way the UN develops i.h.l. *E. David* compared the role of the UN to that of a court, making jurisprudence.

Ms. M. Arsanjani from the Codification Division of the UN in New York stirred up a debate about the Convention for the Safety of UN and Associated Personnel. Doubts were voiced about the usefulness of the convention and the question was raised whether it did not rather belong to *ius ad bello* - as it contains the prohibition to wage war at the UN - than to *ius in bello*. The convention was criticized by participants as an instrument that will do more harm than good; which illustrated the difficulty, mentioned by *Ms. L. Boisson de Chazournes*, to integrate i.h.l. and the law of the UN.

In his paper on the relevance of art. 103 of the UN Charter to i.h.l., *C. Dominicé* concluded that there are fundamental principles of hu-

* Martine Meijer, T.M.C. Asser Institute, The Hague.

manity imposed on all of us, including the Security Council, to be respected regardless of the situations for which the SC orders measures, even when it is not an armed conflict.

In the working session on the implementation of i.h.l., chaired by Mr. G. *Abi-Saab*, M. *Bothe* discussed the examples of UN actions for respect of i.h.l. and mentioned as a fundamental advantage the considerable political power the UN has, combined with certain legal power which others, in particular the ICRC, do not have. A fundamental flaw, however, is the fact that in relation to the purposes and functions of the UN, i.h.l. only plays a secondary role.

A. *Cassese* and L. *Kama* gave us hope about the possibilities of both the Tribunal for the former Yugoslavia and the Tribunal for Rwanda to enforce i.h.l., to determine what is the law, and to stimulate its development. The most important innovation in the field of i.h.l. is marked by the existence of these tribunals: that all rules can lead individuals, who violate these rules, before a judge to account for their behaviour, even when the violations are committed in a situation of internal armed conflict.

H.-P. *Gasser* has the impression that the ICRC sees the UN's dealing with i.h.l. as positive; the UN's involvement will not necessarily lead to an unacceptable politicization of the humanitarian cause in general and of i.h.l. in particular, nor does it jeopardize the ICRC's independent action. If one condition can be observed: separating political and humanitarian tasks leaving the humanitarian action to those who can guarantee strict neutrality and impartiality.

The last working session, with T. *Meron* as chairman, dealt with the UN's involvement in armed conflicts and i.h.l. Ms. D. *Schraga* from the Office of Legal Council at the UN talked about the scope of applicability of i.h.l. to UN forces; two reservations should still be made as to the capacity of the UN to be fully bound: the UN will be bound by the provisions of the Geneva Conventions *mutatis*

mutandis, because the UN is not a state and does not possess the juridical and administrative powers necessary to discharge the obligations provided for under the Conventions; the specifics of a particular operation must be taken into account. Also, the responsibility to ensure respect for, and when necessary to enforce compliance with, i.h.l. rests with the States contributing contingents.

J. *de Courten* came with proposals for the re-enforcement of humanitarian action in a 'peace-keeping context' e.g. complementary action of UN and ICRC, the former respecting i.h.l. and the latter knowing the mandate and rules of engagement of the peace-keeping contingents; the provisions of i.h.l. that must be applied in practice by UN troops must be identified and didactic methods must be created for the systematic education of UN troops.

C. *Emanuelli* stated that the responsibility of the UN to respect and ensure respect for i.h.l. exists on the basis of customary rules. These rules must be identified and taught to the forces. In this context of a customary obligation, the UN should repress grave breaches and bring to a halt less serious violations; where it lacks the necessary mechanisms, the UN must make sure that states take up this task. According to the rules on international responsibility the UN seems to be the only entity responsible for damages caused by its forces in violation of international law.

Ms. F. *Hampson* described categories of States' military operations authorized by the UN. She concluded that in the future command and control mechanisms to run enforcement and peace-enforcement operations need to be entrusted to one or more States acting under the authority of the UN, because the UN's structure does not allow for the development of such mechanisms within. The principles of i.h.l. will provide the context for the activities of the international community to protect civilians in future conflicts and provide the common language for all the actors.

Humanitäres Völkerrecht für Rechtsreferendare

Bad Pyrmont, 19.-21. Oktober 1995

Thomas Dohrmann*

Das niedersächsische Justizministerium - Ausbildungsreferat - und der DRK-Landesverband Niedersachsen organisierten für Referendare des juristischen Vorbereitungsdienstes in Niedersachsen das 3. Seminar zum humanitären Völkerrecht vom 19. bis 21. Oktober 1995 in Bad Pyrmont. Tagungsort war die dortige Landesschule des Deutschen Roten Kreuzes. In den Seminarveranstaltungen näherten sich die Teilnehmer der Frage an, ob das „Humanitäre Völkerrecht und die Arbeit des Roten Kreuzes - ein Beitrag zum Weltfrieden“ sein können.

Zum Auftakt der Veranstaltung referierte Dozent Dr. *Hans-Joachim Heintze*, der ebenso wie die weiteren Referenten am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum tätig ist, über Begriffe und Möglichkeiten der Friedenssicherung durch das humanitäre Völkerrecht. Der Vortrag bestand aus einem historischen Überblick über die Entwicklung des Friedens- und des Kriegsrechts von zwei zunächst gleichberechtigten Normalzuständen hin zur Ächtung des Krieges. Diskutiert wurden die Durchsetzungsmechanismen des humanitären Völkerrechts, wobei der Schwerpunkt auf der Öffentlichkeit und der Gegenseitigkeitserwartung lag. Problematisiert wurde dann der Aspekt der nur eingeschränkten Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in nicht-internationalen und internen Konflikten. Schließlich befaßte sich das Referat mit der Stellung der humanitären Helfer in einem Krieg. Diese muß zwar von Neutralität geprägt sein, jedoch besteht stets die Gefahr, auf einer Seite der Kriegsparteien in den Konflikt verwickelt zu werden.

Das erste spezielle Referat wurde von *Marco Kuhn* (Bochum) und *Werner Patett* (DRK Landesverband Niedersachsen) gehalten und hatte die „Internationale Strafgerichtsbarkeit als Mittel zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und der Friedenssicherung“ zum Thema. Angesprochen wurden anhand des Jugoslawien-Tribunals vor allem die Rechtsgrundlagen der Errichtung in der UN-Charta und Bedenken im Hinblick auf einen konkurrierenden nationalen Strafanspruch. Der zweite Teil des Vortrags bestand aus der Verfahrensordnung des Tribunals und gliederte sich in Stellungen des Anklägers, des Angeklagten und der Richter und in Verfahrensvorschriften im Ermittlungs- und Prozeßverfahren. In der anschließenden Diskussion wurden vor allem nationale verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Errichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit erörtert und vertieft.

Am Ende des zweiten Tages folgte der Vortrag von *Brigitte Reschke* über „Das Embargo als völkerrechtliches Friedensmittel - Rechtsgrundlagen und Praxis“. Die Referentin erläuterte anhand der bisher von der UN verhängten Embargos die Ziele der UN und die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von friedlichen und militärischen Maßnahmen, die für die Bestimmung der Rechtsgrundlage von erheblicher Bedeutung ist. Diskutiert wurde schließlich, ob ein Handels- und Wirtschaftsembargo eine ausreichende Sanktion zur Durchsetzung und Sicherung des Friedens darstellen kann.

* Thomas Dohrmann ist Rechtsreferendar im Vorbereitungsdienst des Landes Niedersachsen.

Den Abschluß des Seminars bildete das vierte Referat von *Knud Dörmann* über die „Minenproblematik - Rechtsgrundlagen, Praxis, künftige Entwicklung“. Anhand umfangreichen Zahlen- und Faktenmaterials hob der Vortragende die immense Bedeutung und die schwerwiegenden Folgen der Verbreitung von Landminen hervor. Er berichtete über die aktuellen Entwicklungen zum Minenprotokoll der UN-Waffenkonvention auf der Überprüfungskonferenz im September 1995 in Wien und hob die noch streitigen Fragen hervor, die eine Vertagung der Konferenz auf das Frühjahr 1996 erforderten.

Das Seminar brachte den Referendaren die Rechtsgrundlagen und aktuellen Probleme des humanitären Völkerrechts nahe, über dessen Gegenstände vielfach in der Tagespresse und den Fernsehnachrichten berichtet wird. Gerade durch die Aktualität der Fragen und Probleme konnten die Referendare interessante Hintergrundinformationen zu den behandelten Themen erlangen, die viele Aspekte internationaler Politik verständlicher machen werden. Abgerundet wurde das Seminar durch ein gemeinsames „Nachsitzen“ von Referenten und Teilnehmern am Buffet in der Landesschule des Deutschen Roten Kreuzes in Bad Pyrmont.

Embroidering Finnish War History?

Lauri Hannikainen*

Humanitäres Völkerrecht published in Heft 2 of 1995 *Bodo Bernhardt's* review of the book „Implementing Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, The Case of Finland“. I am one of the three writers of the book.

The review is a good one. However, one statement of the reviewer causes frictions in my mind. When he analyses my text on the interventions of Finnish troops in Eastern Karelia, which was a part of Russia, after the Finnish civil war of 1918, he expresses his astonishment „daß man sich im Jahre 1992 besteißt sieht, finnische Kriegsverbrechen der Jahre 1919 bis 1921 in völkerrechtsdogmatischer Dimension zu rechtfertigen“.

It is the impression of the reviewer that both parties to the armed conflict in Eastern Karelia, the Finns and the Bolshevik Russians, committed violations of the law of war. He notes that I tried to justify the acts of the Finnish side by referring to the doctrine of reprisals. He considers such an attempt as questionable.

It is best to express my view with a direct quotation of my text in the book, but before doing so I want to explain what I wrote in the chapter on the Finnish civil war and Finnish interventions in Eastern Karelia.

I explained that when the Finnish civil war began, the government representing the bourgeois side, the Whites, was the existing and legitimate government of the newly independent Finland. In the civil war the White side pushed aside the most fundamental principle of criminal law that individual guilt shall be the basis of a person's punishment. The rebelling Reds were regarded by the Whites as scum and Bolshevik traitors. The Reds also resorted to extra-judicial killings, but to a much smaller extent than the Whites. Even though the White government did not have treaty obligations with regard to its treatment of the rebels, I stated that it had to respect European civilized standards. That it did not do. „The disregard of humanitarian principles in the Finnish civil war was most unfortunate, as the new state began its life in disregard of the principle of legality.“ (p. 31).

Interventions of Finnish troops in Eastern Karelia led, in my view, to an international war on a limited scale between Finland and Soviet Russia. According to my analysis, it was customary international law which was the principal source of Finland's and Russia's obligations in the Eastern Karelian war. My conclusion was as follows (notes are omitted):

„It appears evident that the Finnish intervention troops disregarded on many occasions the existing customary international law in their treatment of captured defenders in Eastern Karelia. However, the Finns could argue that their disregard of customary law was due to the evident fact that the opposite side disregarded these rules. The Finnish argument could go on that nearly all rules of the law of war were reciprocal in character. The rules concerning captured enemy fighters and

prisoners of war were reciprocal in character; it was not prohibited to kill those in reprisal if the enemy did so first.

The above-mentioned arguments in support of the Finnish intervening troops cannot be dismissed at hand. The war in Eastern Karelia had the flavour of a White-Red confrontation with ideological hatred of the enemy. Evidently both parties to the conflict were at times guilty of violating/disregarding customary international law in their treatment of captured enemy soldiers/fighters. However, the reciprocal disregard of customary law did not fully relieve the Finnish troops from responsibility, because their killings of captured enemy soldiers/fighters were not just responses to similar killings by the enemy. There were similar kinds of attitudes among the (White) Finnish troops towards certain categories of the enemy soldiers/fighters in Eastern Karelia as the Whites had towards the Reds in the Finnish civil war.“ (pp. 39-40)

I regret that in the first decades of this century the rules of the law of war regarding the protection of civilians and prisoners of war were far from absolute in character. The law of war conventions did not address to the problem of reciprocity and reprisals. It was the interpretation of many States that if a belligerent violated a certain rule, then the adversary was not prohibited from doing the same. This principle was not applicable to every rule of the law of war - for example, medical personnel and hospitals were considered always inviolable from attacks - but the principle was considered by many states to be applicable to prisoners of war and civilians. I had examined this question at length earlier when writing on the historical development of international *ius cogens*.

The warfare in Eastern Karelia implicated the reciprocity aspect on the one hand, and, the obligations called for by civilization and morality on the other. Towards the end of my quotation I move from the reciprocity aspect to the civilization and morality aspect. I do not elaborate at any length the latter, since earlier in the chapter, in connection with the Finnish civil war, I have already discussed its significance.

It is not my understanding that I would have given my approval to what the Finnish troops did in Eastern Karelia. If I had said something on the actions of the Bolshevik troops in Eastern Karelia, referring to the reciprocity aspect, perhaps a critical reviewer would have written as follows: „It is surprising why someone in 1992 takes efforts to defend Bolshevik war crimes with international legal arguments“. The reviewer could have referred to the prevailing view (then and now) in the West that the Bolsheviks conducted warfare by brutal means.

I am sorry that *Bodo Bernhardt* got the impression that I tried to legitimize the Finnish troops' conduct in their warfare in Eastern Ka-

* Lauri Hannikainen, University of Lapland, Rovaniemi, Finland.

relia. That was not my purpose, but I had to acknowledge that there were defects in the law of war.

To amuse the reader, let me mention that at the peace negotiations between Finland and Soviet Russia in Dorpat in 1920 the expert of the Finnish side in Karelian questions was my distant relative who had the same name as I have - *Lauri Hannikainen*. He was emphatically in favour of Finland's right to subject the whole Karelia to

Finland's sovereignty and defended steadfastly Finland's cause. I have never considered that I agree with my namesake. If he could read *Bodo Bernhardt's* review, he would applaud. Here we have an interesting example of the 'doppelgänger syndrome', a syndrome which for an international lawyer has been discussed in the most interesting way by *Jaan Kross* in his novel „Professor Martens' Departure“ (Harvill, London, 1994; Fedor Fedorovic Martens and G.F. Martens and even Charles the Martens).

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

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1994, pp. VIII and 215 (ISBN 0-7923-3189-3), Dfl. 145.00/£ 61.00

Robert C.R. Siekmann*

The contributors to this book had submitted their views to a learned audience at the Second *J.H.W. Verzijl* Memorial Symposium on the subject, which was organised by the Institute of Public International Law of Utrecht University on 19 February 1993.

The impact of (international) armed conflict on international economic law has become a subject of renewed interest since, in particular, the Iran-Iraq War of 1980-1988 and, to a lesser extent, the Falkland/Malvinas War of 1982. The military operations against Iraq during the 1990-1991 Kuwait crisis, and, more recently, the events in the former Yugoslavia have added a new dimension to this part of international law, it is said in the Preface to this book. In his Introduction *Harry Post*, Utrecht University, in his capacity as general editor, makes the observation that from its creation in 1945 until 1990, the UN Security Council had adopted mandatory collective sanctions only twice: in 1966 (and 1968) against Southern Rhodesia and in 1977 against the Republic of South Africa. Only within the first four years since 1990, the Security Council has put another seven of those measures on record. However, he then stresses, that not only in terms of quantity, but also in terms of their substance, the Security Council's measures, notably those against Iraq and Yugoslavia (Serbia and Montenegro), may be said to have dramatically increased in scope. As before, the sanctions restrict the trade of the target states in the sense that they interfere with the trade in certain goods (primarily arms), however, as in the cases of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) and, in particular, of Iraq, they have interfered with a much broader range of economic and other activities. For Iraq the economic part of the sanctions amounted in fact to nothing less than economic isolation. From an economic point of view, *Post* says, such a series of wide-ranging, binding measures can no longer be considered limited or incidental economic curiosities, as the sanctions against Southern Rhodesia and South Africa could still be labelled. In terms of international economic law, it might even be said that in recent years a new „international sanctions law“ is emerging with its own instruments (the Security Council Resolutions etc.), its own organs and institutions (the Sanctions Committees etc.), its own provisions on dispute settlement, on liability, on reparation, and so forth. Generally speaking, the subject matter of this book is the reciprocal effect of armed conflict and international economic relations. In a new or at least in a different way, the Security Council's employment of economic means points to the same mutual impact of armed conflict and economic relations. This interrelationship, of course, had already been among the traditional concerns of international law for a long time. When war or armed conflict took place, the states directly involved have always seen their economies and their economic relations with other states as being affected. From these early days onwards international rules have been developed to regulate such situations. The essays collected in this book do not pretend to provide an exhaustive general inter-

national legal perspective of the subject matter under consideration, nor do they examine the interrelationship of armed conflict and international relations from any other viewpoint than that of the international lawyer. They do aim at contributing to a few important *capita* of international economic law, as it is observed in the Introduction.

The book consists of three major essays written by *Wolff Heintschel von Heinegg* (University of Bochum, Germany) on the current state of international prize law; *Andrea Gioia* (University of Trent, Italy) on neutrality and non-belligerency, and *Nico Schrijver* (Institute of Social Studies, The Hague, the Netherlands) on the use of economic sanctions by the UN Security Council from an international law perspective. Each essay is followed by comments (*Michael Bothe, Ove Bring, Wybo Heere, André de Hoogh, Kees Roelofsen; Leslie Green, Ove Bring, Dietrich Schindler, Vera Gowlland-Debbas, Hans-Peter Gasser, Karel Wellens*). A selected bibliography on the subject is added to the book's written part.

In the first essay, one of the traditional issues in the relationship between international economic law and armed conflict is addressed. *Wolff Heintschel von Heinegg* inquires into the modern state of international prize law. In doing so he focuses on the developments since the Second World War and provides a survey of the law of prize as practised in modern times. His conclusion is that the law of prize as such has not been modified extensively by the practice of States since 1945. Belligerent States are relatively free in laying down the principles according to which they wish to determine the enemy character of vessels, aircraft and goods. In principle, all ships, regardless of their nationality or function, are subject to visit, search and diversion beyond neutral territorial waters. Private enemy property, unless specially protected, is liable to capture and seizure if found outside neutral jurisdiction. Neutral vessels and goods are exempt from capture and seizure unless they contribute to the war fighting or war sustaining efforts of the respective enemy. As far as the coming into operation of the international law of prize is concerned, it is not dependent upon the existence of a „state of war“. As soon as belligerents, in an international armed conflict, adopt prize measures their behaviour is to be evaluated under the law of prize.

Finally, the modern *ius ad bellum* (or: *ius contra bellum*) has no direct impact on the operation of the law of prize. Hence, in principle, the law of prize is the exclusive legal yardstick during the period of ongoing hostilities. The only exception relates to a situation in which the aggressor has been authoritatively determined, e.g. by the UN Security Council. However, the *ius ad bellum* is of relevance in two

* Prof. Robert C.R. Siekmann, Head of Research, T.M.C. Asser Institute for International Law, The Hague, The Netherlands.

respects. Firstly, under the UN Charter, the law of prize must be characterised as an „order of necessity“. Hence prize measures, whether taken by the aggressor or by the victim, cannot any more confer permanently valid legal titles over neutral private property. That also holds true if, after the end of the conflict, it is impossible to determine a violation of the *ius ad bellum*. Secondly, because of its peremptory character, the *ius ad bellum* is not totally superseded by the law of prize. This means, *ex post*, that after the cessation of active hostilities, it serves as a legal yardstick even for those measures which during the conflict were taken in accordance with the law of prize.

In the second essay, *Andrea Gioia* attempts to bring some order to what she characterizes as the „chaotic state“ of the law of neutrality. He does so, in particular, by assessing the differences in modern international law, also in view of Security Council measures, between the legal positions of „non-belligerent“ states and those who are „genuinely“ neutral. His conclusion is that as a result of the existing rules on the use of force in international relations and of the system of collective security enshrined in the UN Charter, the traditional law of neutrality only plays a marginal role in modern armed conflicts. Traditional neutrality obligations, which were based on a general principle of impartiality towards belligerents, are in fact difficult to reconcile with the need to distinguish between the aggressor and the victim of aggression. In situations where the Security Council has determined that an act of aggression or a „breach of the peace“ has been committed by one belligerent, and/or has taken enforcement action under Chapter VII of the UN Charter, third States are not bound, in present circumstances, to enter the conflict on the side of the victim of aggression; they may, if they wish, adopt a policy of „neutrality“, but, whether they do it or not, they may be bound to deviate from neutrality obligations if a binding decision is taken by the Security Council under Article 41 of the Charter. States not wishing to adopt a policy of strict neutrality may discriminate against the aggressor irrespective of whether or not a binding decision has been taken by the Security Council. No violations of neutrality could be attributed to them. Finally, *Gioia* would conclude that, although a distinction between „neutrality“ and „non-belligerency“ is still theoretically possible, and perhaps also necessary, in present circumstances, international law is clearly evolving towards a situation in which all States not party to an armed conflict will again be placed in the same conditions as far as their legal relations with belligerents are concerned. Once this process is completed, the old law of neutrality will be superseded by

a new law of „neutrality“ - or, if it is preferred, by a law of „non-belligerency“ or of „qualified neutrality“ - applicable in all situations of international armed conflict. It is possible that some of the rules of the future law of neutrality will still be based on the old principle of impartiality. However, these will only apply in situations where the UN system of collective security is ineffectual and where the distinction between the aggressor and the victim of aggression is *prima facie* unclear.

In the third essay, *Nico Schrijver* reports on the use of economic sanctions by the Security Council. He gives an extensive survey of the Council's recent and older practice, and then continues by comparing nine sanctions cases on the basis of such criteria as their legal foundations, objectives, scope, addressees, and the like. *Schrijver* divides the practice of the UN Security Council under Article 41 of the Charter into practice prior to August 1990 (Southern Rhodesia, South Africa), the use of sanctions during the 1990-1991 Gulf Crisis, and six new cases of sanctions by the UN (Yugoslavia, Somalia, Libya, Liberia, Haiti, Angola). He also touches upon the question of special economic problems for third countries resulting from the sanctions (Article 50 of the UN Charter) and the implementation, supervision and enforcement of the sanctions. *Schrijver's* final observation is that the frequent resort to the imposition of collective sanctions in recent years testifies not only to the increasing use of the United Nations as an instrument of foreign policy, but also emphasizes the more general trend in international relations towards narrowing the scope of State sovereignty and expanding the realm of international law. This comes particularly to the fore in the large number of sanctions cases where the dispute in question is essentially of a domestic nature. In view of recent experiences in Iraq, Somalia, Liberia, Haiti and Angola, it seems premature to predict that the concept of full State sovereignty will be replaced by a „use it responsibly or lose it approach“. Yet, there can be little doubt that under modern international law State sovereignty is increasingly embedded in a web of international responsibilities and obligations which governments cannot afford to ignore, he observes.

In an Appendix to *Nico Schrijver's* contribution a survey of the mandatory collective economic UN Security Council sanctions (1946-1993) is given (headings: target country, main sanctions resolutions, voting record, Article 39 qualification, main nature of the conflict, type of sanctions, main objectives of the sanctions, exception clauses).

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

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1994, 432 Seiten, Dfl. 275.00

Hans-Joachim Heintze*

Das wohlgeföhrte Israel Yearbook on Human Rights wendet sich in seiner Ausgabe von 1993 unter drei Kapitelüberschriften dem ganzen Spektrum der Menschenrechte zu. Das erste Kapitel befaßt sich mit den Menschenrechten im bewaffneten Konflikt und enthält vier beachtenswerte Artikel. Einleitend untersucht *Y. Dinstein* die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs Israels bezüglich der Deportationen aus den besetzten Gebieten. Er kommt zu dem Schluß, daß der Oberste Gerichtshof im Gegensatz zu Art. 49 des IV. Genfer Abkommens die Deportationspolitik des Israelischen Oberkommandos in der West Bank und im Gazastreifen, die als Gegenmaßnahme gegen Gewaltakte angewandt wurde, stets bestätigt habe. In dem vergangenen Vierteljahrhundert haben nur zwei Richter zu dieser Politik eine abweichende Meinung kundgetan. *Dinstein* äußert die Hoffnung, daß der Gerichtshof zukünftig seine Art. 48 widersprechende Position aufgeben werde und sich damit dann in Konformität mit dem humanitären Völkerrecht begibt. Glücklicherweise kann diese Hoffnung nun angesichts der Autonomieverein-

barung als überholt betrachtet werden; zu fragen ist allerdings, ob die Position *Dinsteins* im Hinblick auf mögliche Schadensersatzforderungen aus vergangenen widerrechtlichen Deportationen noch von Bedeutung sein könnte.

In diesem Zusammenhang ist auch der Beitrag von *F. Domb* „Human Rights and War Reparation“ von Interesse. In ihm wird nachgewiesen, daß heute jede Reparationsregelung den Menschenrechtsschutz beachten muß. Das heißt im Einzelfall, daß Reparationszahlungen nicht zu Hunger und Not führen dürfen, daß Arbeitsleistungen nur auf freiwilliger Basis und gegen faire Bezahlungen erbracht werden dürfen, daß Privateigentum zu respektieren ist und daß private Reparationen die Leistungsfähigkeit der Personen berücksichtigen müssen. Gerade das irakische Beispiel wirft die

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

Frage auf, ob diese Kriterien tatsächlich in der Staatenpraxis Berücksichtigung finden.

Das zweite Kapitel ist dem allgemeinen Menschenrechtsschutz gewidmet und wird vom Minderheitenproblem dominiert. N. Lerner stellt die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz von 1992 vor und kommt zutreffend zu dem Schluß, daß sie nur eine geringe Verbesserung gegenüber der bisherigen Rechtslage bedeutet. Nicht ganz verständlich ist jedoch die kritische Haltung des Autors gegenüber Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts, den er als „insufficient, even when liberally interpreted“ (S. 123) bezeichnet. Immerhin ist aber diese Bestimmung nach wie vor die einzige universelle Rechtsgrundlage des Minderheitenschutzes. Es ist nicht zu übersehen, daß die Staaten in absehbarer Zeit kaum bereit sein dürften, weitergehende Verpflichtungen in diesem Bereich zu übernehmen. Man sollte deshalb Art. 27 nicht als unzulänglich „demontieren“.

N. Chandrasenan äußert sich zu „Minorities - Autonomy - and the Intervention of Third States - A Droit de Regard“. Zutreffend arbeitet der Autor heraus, daß das eigentliche rechtstheoretische Problem bei der Gewährung der Autonomie an Gruppen in der Akzep-

tanz kollektiver Rechte besteht: „The question of whether ethnic minorities within composite States have a right to equal participation in the governance of those States as a collective right exercised through devolution of power and autonomy, has not received much attention in human rights declarations and multi-lateral treaties.“ (S. 129). Eben deshalb müssen gerade die Völkerrechtler ihre zurückhaltende Position gegenüber Gruppenrechten einmal mehr überdenken.

Das dritte Kapitel ist den Menschenrechten „in a specific context“ gewidmet. A. Soifer untersucht Fragen der Ureinwohnerrechte in den USA und deren gerichtliche Durchsetzung. Er kommt zu dem Schluß, daß gerade die Ureinwohner größere Ungerechtigkeiten zu erleiden hatten als andere Bevölkerungsgruppen in den USA und daß diese Wunde noch nicht verheilt ist.

Ergänzt wird das Jahrbuch wiederum durch eine umfangreiche Entscheidungssammlung des Obersten Gerichts Israels betreffend die besetzten Gebiete, durch ein Special Supplement über Rechtsprobleme des Kampfes gegen den Antisemitismus und durch Buchbesprechungen. Insgesamt handelt es sich bei dem Buch wiederum um eine gelungene Ausgabe des Jahrbuches.

Myres S. McDougal/Florentino P. Feliciano, The International Law of War: Transnational Coercion and World Public Order, New Haven Press, New Haven/Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1994, 872 Seiten, Dfl. 495.00/£ 198.00

Sascha Rolf Lüder*

This publication is a reissue of the treatise „Law and Minimum World Public Order: The Legal Regulation of International Coercion“ which was first published in 1961. The authors of the new edition are Myres S. McDougal, Emeritus Sterling Professor of Law, Yale Law School, and Florentino P. Feliciano, Judge at the Supreme Court of the Philippines.

In this treatise it is especially interesting to see that the international law of war contains a minimum legal order for the case of war, making this book relevant for the topical questions of international humanitarian law. The opus addresses the key questions concerning coercion at the end of our century, the role of international humanitarian law in today's conflicts and the basic legal principles accepted by the participants of a conflict.

The current edition begins with a new introduction entitled „Law and Minimum World Public Order“. McDougal underlines that „in realistic perspective, it can be observed that the whole of mankind today constitutes a single comprehensive community, entirely comparable to its many internal territorial and other communities, in the sense of interdependence or interdependence in the shaping and sharing of all values“ (p. xxi). McDougal is here analysing the „new world order“ in respect to the international law of war. Furthermore, the author explains the development of international law of war from the classical point of view to an „updated look“: While the expression „law of war“ is more and more falling out of fashion, to be replaced by the term „humanitarian law“, today's discussion on whether a „humanitarian intervention“ (p. xxxvii) has a legal basis in international law expresses the larger interest of states in dealing more with problems in respect to mankind.

The treatise's first chapter is entitled „The Process of Coercion and Decision: General Community Problems“. Here, McDougal and Feliciano sum up a basic problem of coercion in our times, not only during the Cold War period but also after the fall of the Iron Curtain: „(...) all these and many other aspects of the contemporary

world arena magnify (...) the urgent need for rational inquiry into the potentialities and limitations of our inherited principles and procedures for controlling violence between peoples and for the invention and establishment of more effective alternatives in principles and procedures“ (p. 1).

Dealing with the question of „The Initiation of Coercion: A Multitemporal Analysis“, McDougal and Feliciano reflect on the *animus belligerendi*. At what moment of time does a war begin? In this context, McDougal and Feliciano try to demonstrate once more the problem of finding the correct definition in a changing world. It is the authors' opinion that „there is apparent in (the classical) formulations, premised as they are on the ancient dichotomous categorization of 'war' and 'peace', no recognition that the initiation of coercion generates, not one unitary problem of ascertaining a precise moment in time for the beginning of a singularly exclusive and all-sufficing 'legal state of war', but rather a whole series of complex problems“ (p. 100).

Furthermore, a distinction between permissible and nonpermissible coercion is made: „Resort to Coercion: Aggression and Self-Defense in Policy Perspective“. In this chapter, McDougal and Feliciano are concerned with the historical development: During the Middle Ages violence was generally distinguished between a *bellum iustum* and the nonlegitimate use of force: „The gist of the conception of *bellum iustum*, (...) was that resort to violence could be regarded as a legitimate procedure of self-help only if certain requirements relating to a belligerent's authority to make war (*auctoritas principis*), and to the objectives (*iusta causa*) and intent (*recta intentio*) of the belligerent, were met“ (p. 131 f.). Today, the U.N. Charter explicitly mentions the problem of „unauthorized coercion“ in Art. 2, par. 4: „Taken collectively, (the phrases of the Charter) refer to a whole spectrum of degrees of intensity of coercion, including (...)“

* Sascha Rolf Lüder is Research Associate at the IFHV, Bochum.

not only "war" (...) but also all those applications of force of a lesser intensity or magnitude that in the past had been characterized as "short of war" (p. 143).

In the book's fourth part entitled „Community Sanctioning Process and Minimum Order“, McDougal and Feliciano point out so-called major defects in contemporary sanctioning processes. For example, with respect to decision-makers they say: „Constitutive prescriptions afford no guarantee of participation even to the territorial communities commonly regarded as nation-states. Exclusive and arbitrary decisions about 'recognition', membership, representation, and credentials are authorized, which not infrequently bar large segments of mankind from the privileges and responsibilities of participation" (p. 355). Both international lawyers here put forward some proposals for „improvement multiplicitous and partial“.

„The fundamental policy issues at stake in the law of neutrality are enshrouded in the modern literature in an unusually rich profusion of terms of shifting and ill-defined reference“ (p. 384). Dealing with „Participation and Nonparticipation in Coercion: Neutrality in Context“, McDougal and Feliciano explicitly discuss whether in today's war situations a classic definition concerning the status of participation is relevant.

Bruno Simma (ed.), The Charter of the United Nations.

A Commentary,

C.H. Beck, München 1994, 1258 Seiten, DM 398,-

Manfred Mohr*

Nun liegt er also vor: Der Beck'sche UN-Charta-Kommentar in englischsprachiger Fassung. Nicht ohne Stolz - und wohl auch Erleichterung - präsentierte sein Herausgeber, Bruno Simma, das Werk dem Rezensenten in den Münchener Institutsräumlichkeiten. Das Ausmaß des Unterfangens wird daran deutlich, daß die Herausgeberschaft (zu der H. Mosler, A. Randelzhofer, Chr. Tomuschat und R. Wolfrum dazukommen) um „assistant editors“ (H. Brokelmann und Chr. Rohde) ergänzt wurde. Ansonsten folgt das Werk im Hinblick auf Autorenschaft und Aufbau, einschließlich eines Vorspanns (History; Interpretation) und zweier Exkurse (Self-determination; Peace-keeping), im wesentlichen der deutschsprachigen Fassung aus dem Jahr 1991.¹ Auch vom Umfang her ist der Kommentar nur leicht gewachsen, so daß er („körperlich“) noch handhabbar bleibt. Der Preis blieb unverändert (hoch); billiger ist so ein Buch offensichtlich nicht zu haben.

Kommentar Nr. 1 kündigt für die englischsprachige Fassung ein näheres Eingehen auf die Entwicklungen nach 1989 (Europa, deutsche Einigung, [2.] Golfkrieg) an (vgl. S. XI). Dies ist bei den einzelnen Darstellungen und Kommentierungen in unterschiedlichem Maße geschehen. Das Vorwort selbst ist im Vergleich zur ersten Kommentarfassung knapper und weniger grundsätzlich gehalten, was man ein wenig bedauern kann. Es enthält jedenfalls die Feststellung, daß die unmittelbar nach der Golf-Krise gegenüber den UN geweckten, übertriebenen Erwartungen einer nüchternen Betrachtung gewichen sind (vgl. S. vii).

Ähnlich sieht es Grewe, der für den Einleitungsteil „Geschichte“ verantwortlich zeichnet. Während er in der ersten, deutschsprachigen Ausgabe sich noch vorsichtig optimistisch äußert, ein Ende der UN-Finanzkrise für möglich hält und alles vom Fortgang der Ost-West-Entspannung abhängig macht (vgl. Geschichte, Rdn. 88, 89), muß er in der aktuellen Fassung konstatieren, daß die UN - insbesondere aufgrund des Finanzverhaltens der USA - in ihrer Existenz bedroht sind und bei der Lösung globaler, ökonomisch-sozialer Probleme (im Nord-Süd-Verhältnis) versagt haben (vgl. History, Rdn.

After speaking about „Community Regulations of Combat Situations“, the authors close with questions in respect to „Belligerent Occupation: The Management of Captured Enemy Territory“. This part of the treatise deals with a traditional type of aggression on behalf of an interstate conflict. Due to the fact that today's war situations are mostly non-international, e.g. internal or localised, it would be useful if the treatise could give more information about occupation in the above-mentioned forms of conflict.

Nevertheless, the reissue of the 1961 opus which is part of the „New Haven Studies in International Law and World Public Order“ gives us much more than an outline on modern international law of war. Especially, if current community policies have to be discussed, the introduction to this reissue should be read as an annex to the 1961 version: „Law concerns itself with the past and the present in aid of anticipating and making the future. Even in relation to a problem as difficult as that of establishing and maintaining a stable minimum world public order, the projection of possible futures (...) may serve to stimulate creativity in the invention and evaluation of improved alternatives in decision“ (p. Ixix). Saying this, McDougal and Feliciano show that modern international law of war and especially its humanitarian character is much more than a „legal outline“ in war situations.

89, 94 f.). Letzteres ist aber Voraussetzung für eine wirksame, dauerhafte Friedenssicherung und nicht davon zu trennen. Schon im Vorwort wird auf die Aussage von Urquhart hingewiesen, nach der die Vereinten Nationen nicht lediglich durch den kalten Krieg und das sowjetische Veto blockiert waren (S. vii).

Zutreffend ist auch Grewe's Beobachtung von der Entstehung neuer Gefahren und Ängste. Er erwähnt hier die aus einem unbegrenzt agierenden Sicherheitsrat erwachsende Möglichkeit der Entstehung eines hegemonistischen Systems (vgl. History, Rdn. 93). Als positive Zeichen wertet Grewe die wachsende Akzeptanz des Internationalen Gerichtshofes (IGH) sowie - möglicherweise - die Einsetzung des Jugoslawien-Tribunals (vgl. Rdn. 91). Aus Zeitgründen war es offensichtlich nicht mehr möglich gewesen, im Kommentar näher auf dieses Tribunal einzugehen, das - bei allem Problematischen - einen respektablen Versuch der Reaktion auf schwerste internationale Verbrechen darstellt. Ermacora bezeichnet es - auch unter Aspekten des Menschenrechtsschutzes - als „landmark“ (Article 2 [7], Rdn. 40). Für Frowein ist die Tribunaleinsetzung Ausdruck von „most far-reaching use of Art. 41“ (Article 41, Rdn. 12).

Ein weiterer Themenkomplex hat in der Zeit zwischen dem Erscheinen der beiden Kommentarfassungen an Brisanz gewonnen: Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz. Es ist nach meinem Dafürhalten ein wenig zu differenzierter, wenn Doehring auch Minderheiten zu potentiellen Trägern des Selbstbestimmungsrechts erklärt. Jedenfalls würde ihnen ein Recht auf „interne Selbstbestimmung“ zustehen, das im Falle brutaler Unterdrückung - als Reflex eines „Nothilferechts“ - in ein Sezessionsrecht umschlägt (vgl. Self-determination, Rdn. 28, 32 f., 35 ff.). In jenem Fall wäre auch eine

* Prof. Dr. Manfred Mohr, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europa-Universität Frankfurt (Oder).

¹ Vgl. hierzu die Rezension von H.-J. Heintze, HuV-I, 5 (1992) 2, S. 100 ff.

„humanitäre Intervention“ zulässig, wobei als neuere Belege der UN-Einsatz in Somalia und die US-Aktion zum Schutz der Kurden in Nord-Irak angeführt werden (vgl. ebenda, Rdn. 61). Es mag einmal dahingestellt bleiben, inwieweit es sich hierbei tatsächlich um „Minderheitenschutz“ handelt hat; die Rechtsfigur der „humanitären Intervention“ bleibt m. E. jedenfalls fragwürdig. *Randelzhofer* vertritt hier - auch in Auseinandersetzung mit neuerer Literatur - eine klare Auffassung, der ebenso der Rezensent zuneigt: „Under the UN Charter, forcible humanitarian intervention can no longer (...) be considered lawful“ (Article 2 [4], Rdn. 53; s. a. ebenda, Anm. 147 u. a.).

Zu kurz kommt dafür bei *Doehring* das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung in einem bestehenden, souveränen Staat (vgl. z.B. Self-determination, Rdn. 31). Dies bildete immerhin die rechtliche Basis für den deutschen Einigungsprozeß, der offenkundig leider nicht in dieses Kapitel „eingearbeitet“ worden ist (vgl. lediglich abstrakte bzw. überholte Feststellungen in Rdn. 43 bzw. 52). Dafür geht vor allem *Ress* auf jenen Prozeß - in konzeptioneller und technischer Hinsicht - ein (vgl. Article 21, Rdn. 23; Article 53, Rdn. 48 ff. u. a.). Er verweist dabei auch auf das Selbstbestimmungsrecht (vgl. ebenda, Rdn. 51). Den 2+4-Vertrag sieht er als Ersatz für den (nicht zustandegekommenen) Friedensvertrag; die Feindstaatenklauseln der UN-Charta seien nunmehr (endgültig) nicht mehr anwendbar, obschon das vereinte Deutschland mit dem Deutschen Reich identisch sei (vgl. Article 107, Rdn. 11 ff.).

Zur Relation Intervention und Menschenrechtsschutz - auch über die strittige Frage der „humanitären Intervention“ hinaus - findet sich bei *Ermacora* die Feststellung, daß der direkte Menschenrechtsschutz zur innerstaatlichen Zuständigkeit (domestic jurisdiction) gehört; Ausnahme: grobe und systematische Menschenrechtsverletzungen vom Typ des Genozids. Ein entsprechendes „Prinzip“ hätte in der (berühmten) Res. 688 des UN-Sicherheitsrates seinen Ausdruck gefunden (vgl. Article 2 [7], Rdn. 38 f. bzw. 19; *Grewe* sieht hier ein Prinzip „in statu nascendi“, vgl. History, Rdn. 91). Ansonsten reicht der Interventions- und Souveränitätsschutz der Staaten nur so weit, wie „Legitimität“ gemäß Selbstbestimmungsrecht gegeben ist. Hierzu zählen das Vorhandensein einer repräsentativen Regierung und die Achtung der Menschenrechte (vgl. Article 2 [7], Rdn. 35).

Dies sind alles zutreffende und auch gar nicht so neue Überlegungen. Wichtig ist, daß der rechtliche und praktische Anwendungsbereich militärischer Zwangsmaßnahmen so eng wie möglich gehalten wird. Dem fühlt sich etwa *Frowein* verpflichtet, wenn er militärische Maßnahmen auch zur Durchsetzung eines UN-Boykotts

(wie im Falle des Irak und Jugoslawiens) nur nach Art. 42 UN-Charta für zulässig hält. Dies sei die entsprechende Schlüsselnorm, auch wenn sich der UN-Sicherheitsrat in seiner Praxis explizit darauf nicht beziehen würde (vgl. Article 41, Rdn. 7). Sie sei auch die Grundlage für die Militäarmaßnahmen gegen den Irak im (2.) Golfkrieg gewesen (vgl. Article 42, Rdn. 22). In jedem Fall, darin ist *Frowein* unbedingt zu folgen, muß nach einer ausreichenden völker- und chartarechtlichen Autorisierung bzw. Legitimierung des militärischen Vorgehens der „Alliierten“ gegen den Irak gesucht werden.

Das schließt nicht aus, daß gegen den Aggressor empfindliche Sanktionen verhängt werden (können). So sieht *Frowein* im Sanktions-system, das dem Irak nach Res. 687 (1991) auferlegt wurde, „(...) extremely far-reaching powers of the (Security Council) under Chapter VII“ (Article 41, Rdn. 20). Die Vereinten Nationen und der Sicherheitsrat können sich - wie im Falle Bosniens - regionaler Organisationen bedienen; dazu rechnet (unproblematischerweise) die NATO (vgl. *Ress*, Article 53, Rdn. 11). Eine andere Frage sei, so *Ress*, ob „humanitarian relief or other measures are to be considered as enforcement actions (...)“ (ebenda). Für UNPROFOR gibt *Bothe* hierauf noch die („traditionelle“) Antwort, daß humanitäre Hilfe zwar zunehmend zum Betätigungsfeld für UN-Peace-keeping erwachsen würde, die Anwendung von Waffengewalt aber auf reine Selbstverteidigung beschränkt sei und sich nicht auf „enforcement“ erstrecken würde (vgl. Peace-keeping, Rdn. 47).

Für die Beschäftigung mit solcherart komplizierten, in die Zukunft auch des humanitären Völkerrechts weisenden Fragen bietet der vorgelegte Charta-Kommentar eine äußerst solide Grundlage. Schon die deutschsprachige Fassung konnte den Charakter eines Standardwerkes ausprägen, das eine autoritative, Fußnoten abkürzende Belegfunktion übernommen hat. Gerade unter diesem Aspekt stört es ein wenig, daß das insgesamt zufriedenstellende Register gelegentlich etwas oberflächlich bzw. ungenau geraten ist. So vermißt man beim Eintrag „minorities“ (u.a.) einen Hinweis auf die wesentliche Korrelation zum Selbstbestimmungsrecht (erörtert etwa im Text des Kapitels „Self-determination“, Rdn. 28 ff.). Einige Verweise stellen sich falsch bzw. leicht „verschoben“, was wahrscheinlich auf Überarbeitungseffekte zurückzuführen ist (vgl. z.B. „tribunals. Int. Tribunals (...)“; „force, use of, human rights violations“; „Germany, reunification (...) 107, 18 (...)“). Die in der deutschsprachigen Fassung enthaltenen, doch relativ nutzerfreundliche Hervorhebungen im Kommentierungstext sind zugunsten häufigerer Zwischenüberschriften aufgegeben worden. Mit diesen obligaten „technischen Kritikeleien“ soll es aber auch schon sein Bewenden haben ...

Arie Bloed (ed.), The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath,

Martinus Nijhoff Publishers, Bosten/Dordrecht/London 1994, xvii + 463 pp.

Michael R. Lucas*

This volume of essays provides a comprehensive overview of the fourth CSCE Follow-up Meeting (FUM) in Helsinki from March to July 1992. Eight separate essays critically analyze the ambitious agenda, work groups, and results of this historic gathering. The volume also contains the text of the Helsinki Document, a selected bibliography, and a useful index.

Taken together the essays provide a needed window to a terrain of international diplomacy and NGO activity that tends to be largely inaccessible to anyone outside the OSCE. The authors, North American and European (predominantly Dutch) diplomats and scholars, have successfully forged a close-up view of the Helsinki

process made possible by their years of experience in the OSCE and their participation at the Helsinki-II meeting.

Throughout most of its history the OSCE has sought to introduce incremental change in a seemingly unchangeable East-West status quo. Helsinki-II, as *Erica B. Schlager* points out in her clearly written introduction, was faced with the challenge of catching up with the extraordinary and avalanche-like changes that accompanied the end of the East-West conflict.

* Michael R. Lucas, Senior Fellow, World Policy Institute at the New School of Social Research.

The main chapters of the volume begin with two contributions on military security. *Gajus Scheltema* provides a detailed discussion of the „CSCE Peacekeeping Operations“ and convincingly argues that the Helsinki FUM successfully addressed the OSCE's lack of adequate instruments for crisis management by establishing the basis for peace-keeping operations. In a well-written chapter on the „CSCE's Forum for Security Cooperation“, *Heather F. Hurlburt* carefully traces the development of the Forum within the OSCE and the influence of political events in shaping this new body. *Gerard J. Tanja* takes up the „Peaceful Settlement of Disputes within the Framework of the CSCE“ and provides a highly competent historical overview of the development of this area of OSCE activity, covering the controversial debate on peaceful dispute settlement at Helsinki-II, the more substantive results of the Geneva Meeting of Experts several months later, and the approval of the four additional OSCE dispute settlement mechanisms at the OSCE Stockholm Foreign Ministers Meeting in December. In his concluding remarks *Tanja*, echoing a general consensus among experts, hints at his scepticism concerning the future of the OSCE Court for conciliation and arbitration, without, however, satisfying the reader's expectation of a more explicit and less diplomatically restrained analytical judgement.

Two chapters are devoted to the High Commissioner on National Minorities (HCNM). In the first, *Rob Zaagman* and *Hannie Zaal* take up the development and negotiations that led up to the establishment of this new post during the Helsinki FUM and the working out of the High Commissioner's mandate. In this and the companion essay by *Zaagman*, which consists of a detailed analysis of the High Commissioner's mandate and the institutional context of his functions, the authors demonstrate the highly innovative nature of the HCNM, particularly in the areas of early warning and early action in pre-conflict situations.

There are two additional essays by *Rob Zaagman*. The first deals with „The Second Basket of the CSCE“, providing an overview of the history of economic cooperation within the OSCE, or more precisely, its cultivated and controversial neglect during the Cold War era, and the establishment at Helsinki-II of the OSCE Economic Forum.

The final essay by *Rob Zaagman* takes up the „Institutional Aspects of the CSCE Human Dimension after Helsinki-II“, which is the first of no less than three chapters that deal with the human dimension. Notwithstanding a certain amount of avoidable overlapping, the three chapters form the most important section of this volume. All three authors, though approaching their subject from different angles, stress the crucial challenge for the OSCE of radically improving the implementation of human dimension norms by member-states. In his essay on „The Human Dimension's Swansong in Helsinki-II“, *Alexis Heraclides* is sharply critical, as the title of his chapter suggests, of the diminished role of the human dimension at the Helsinki FUM, which he asserts was reduced to playing „second fiddle“ (p. 291). While he provides a cogent historical overview of the dramatic achievements of the OSCE in its norm-setting activities, particularly in the field of minority rights, he mistakenly asserts

that the „normative standard-setting on [sic] the human dimension, including minority rights, was virtually complete by the end of 1991“ (pp. 291-292). It may be plausibly argued, as *Heraclides* does, that in the context of Helsinki-II further norm-setting in the human dimension might not have been appropriate or productive and - as he also maintains - might have diverted too much precious time and political energy from the growing problem of improving implementation of already established human-dimension norms. But the mistaken assertion (or is this simply a carelessly chosen formulation?) that human-dimension norm-setting is „virtually complete“ can only be likened to the similarly naive notion of recent years of the „end of history“. Indeed, as long as humanity continues to make and struggle with its own history there will be a need for additional human-dimension norms. This is especially true in the current epoch of rapid political and technological change. Concentrating more on implementation of norms is certainly of crucial importance, but being effective in implementation will hardly lessen but rather more likely increase the urgency of further widening and deepening the OSCE catalogue of human-dimension rights and obligations.

The Austrian career diplomat *Thomas M. Buchsbaum* in his chapter raises the question of the future of „The Human Dimension after Helsinki-II“. *Buchsbaum* concurs with *Heraclides* that the human dimension did not play the role it should have at Helsinki-II and is highly critical of the OSCE's loss of its earlier role during the Cold War as a cutting-edge champion of human rights. In *Buchsbaum's* view, the OSCE has too often toned down its criticism of individual OSCE participating states in the interest of an excessively indulgent and misguided notion of post-Cold War cooperation. Certainly, the events in the Balkans and in Chechnya have abundantly confirmed this view. *Buchsbaum* also emphasizes the critical importance of developing a more coherent division of labor between Europe's security and cooperation organizations.

In the closing essay of the volume, which discusses the new role of NGOs, *Rachel Brett* begins by tracing the development of NGO participation in the OSCE. Her essay combines a knowledge of OSCE meetings and a profound understanding of the complexly changing interaction of NGOs and OSCE diplomatic delegations. While the majority of OSCE governments recognize the indispensable role that NGOs must play in OSCE decision-making structures, there are still any number of participating states that have good reason to feel threatened by NGO monitoring and advocacy activities and are therefore hostile to NGOs, particularly those working in the area of human rights. *Brett's* discussion of the evolving openness of the OSCE to NGOs and the fact that the OSCE's activity in the realm of military security affairs remains closed off to NGOs are particularly insightful and useful.

In sum, despite several minor weaknesses, *Arie Bloed* has once again put together a standard reference work on an historic OSCE follow-up meeting. The Challenges of Change will surely take its deserved place in the libraries of OSCE experts and diplomats and should become a valuable tool for those actively engaged in making the OSCE into a more effective international organization.