

# Humanitäres Völkerrecht

## Informationsschriften (HuV-I)

### Inhaltsübersicht

Jahrgang 9, 1996

## Das Thema

Anträge Rehabilitierung/Unrechtsurteile - Bundestags-Drucksachen 13/353 vom 30. Januar 1995 und 13/354 vom 30. Januar 1995

1996, Nr. 1, S. 16-17

Status des Vorsorgeprinzips im internationalen Recht anhand des Urteils des IGH zu den französischen Atomtests des Jahres 1995

*Wybe Th. Douma*

1996, Nr. 4, S. 187

The Protection Afforded to Humanitarian Assistance Personnel under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel

*Claude Emmanuelli*

1996, Nr. 1, S. 4-10

Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen

- Neue Projekte und alte Streitfragen

*Bernhard Graefrath*

1996, Nr. 2, S. 68-75

Zur Zulässigkeit der Errichtung des Jugoslawien-Strafgerichtshofes durch Resolution 827 (1993)

*Wolff Heintschel v. Heinegg*

1996, Nr. 2, S. 75-84

Auf dem Weg zur Lösung der internationalen Landminenproblematik

*Willibald Hermsdörfer*

1996, Nr. 3, S. 124-129

Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Herausforderung

*Klaus Holderbaum*

1996, Nr. 1, S. 11-16

Öffentliche Anhörung am 29. November 1995 vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages

Vorbereitende Stellungnahme zu den Vorlagen Rehabilitierung/Unrechtsurteile - Drucksachen 13/353 und 13/354

*Manfred Messerschmidt*

1996, Nr. 1, S. 28-31

Zwischen Politik und Recht

- Zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über die Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen -

*Norman Paech*

1996, Nr. 4, S. 176

Der ständige Strafgerichtshof:

Ein Beitrag zur Weltfriedensordnung?

*Angelika Schlunck*

1996, Nr. 3, S. 130-134

Stellungnahme vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages zu den Drucksachen 13/353 und 13/354 betr. Unrechtsurteile wegen Fahnenflucht/Desertation, Wehrkraftzersetzung oder Wehrdienstverweigerung während des Zweiten Weltkrieges

*Alfred de Zayas*

1996, Nr. 1, S. 18-27

## Praxis

Der aktuelle Fall: Die Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Erich Priebke durch Argentinien an Italien

*Sascha Rolf Lüder*

1996, Nr. 1, S. 32-36

Der aktuelle Fall: Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Schutz von Zeugen in Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien

*Sascha Rolf Lüder*

1996, Nr. 3, S. 134-138

Der aktuelle Fall: Exodus und Vertreibung der Serben aus Sarajewo

*Brigitte Reschke*

1996, Nr. 2, S. 84-89

Der aktuelle Fall: „Zeugenpräparierung“ im Tadic-Prozeß vor dem Jugoslawien-Tribunal

*Heike Spieker*

1996, Nr. 4, S. 192

## Rückblende

Eine Lobby ist mehr als warme Suppe und ein Stück Brot zum Überleben

Vor 75 Jahren ernannte der Völkerbund den ersten Hochkommissar für Flüchtlinge

*Damian R. Imöhl*

1996, Nr. 2, S. 89-92

Der internationale Schutz von Kulturgütern

Ein Rückblick

*Hartmut Körbs*

1996, Nr. 3, S. 138-148

## Forum

### Verbreitung

Antwort des Staatsministers im Auswärtigen Amt Dr. Werner Hoyer auf die schriftlichen Fragen des Abgeordneten Volker Kröning, SPD, BT-Drs. 13/6197 vom 22. November 1996

1996, Nr. 4, S. 208

Die Verbreitung humanitären Völkerrechts als Mittel zur Rechtsdurchsetzung

*Dieter Arrenberg*

1996, Nr. 2, S. 92-95

UK Domestic Implementation of the Geneva Conventions: A Critique.

*Jason A. Beckett*

1996, Nr. 4, S. 210

Humanitäre Hilfe im Ausland

Kann die Universität zur Ausbildung geeigneten Personals beitragen?

*Horst Fischer*

1996, Nr. 4, S. 198

Die Ethik des Soldaten

*Louis Geiger/Josef Feldmann/Bruno Doppler/Hans-Peter Gasser*

1996, Nr. 1, S. 38-42

Alljährlicher Höhepunkt der Verbreitungsarbeit: Bad Teinach

- zur 6. Teinacher Tagung: Völkerrecht in der Entwicklung -

*Claus Hoffmann/Markus Lackamp*

1996, Nr. 3, S. 149-155

Rede anlässlich der Verleihung des „Preises für politische Kultur der Stadt Herdecke“ an den Administrator der Europäischen Union für Mostar

*Hans Koschnick*

1996, Nr. 1, S. 37-38

Aktuelle Entwicklungen zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten: „Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict“

*Marco Kuhn*

1996, Nr. 1, S. 42-50

Überlegungen zu den Menschenrechten und zum humanitären Völkerrecht

*Hansjoachim Linde*

1996, Nr. 2, S. 96-98

Konventionsarbeit

- Einige Gedanken zur Teinacher Tagung -

*Christian B. Schad*

1996, Nr. 3, S. 155

## Lexikon

Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda

*Brigitte Knocke/Sascha Rolf Lüder*

1996, Nr. 4, S. 214

## Panorama

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

*Georg Bock*

1996, Nr. 1, S. 51

## Dokumente

Basler Charta zur Föderalistischen Konfliktbewältigung

1996, Nr. 1, S. 52-54

Amended Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices (Amended Protocol II), Annexed to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Especially Injurious or to Have Indiscriminate Effects

1996, Nr. 2, S. 99-104

Inter-Parliamentary Union Conference: resolution on anti-personnel mines, Beijing, 16-21 September 1996  
**1996, Nr. 3, S. 156-157**

International Strategy Conference, Ottawa, October 3-5, 1996  
TOWARDS A GLOBAL BAN ON ANTI-PERSONNEL MINES  
**1996, Nr. 3, S. 157-161**

Gemeinsame Aktion vom 1. Oktober 1996  
- vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die europäische Union beschlossen -  
über Antipersonenminen (96/588/GASP)  
**1996, Nr. 3, S. 162-164**

Entschließung zur Errichtung des Ständigen Internationalen Tribunals für Verbrechen  
**1996, Nr. 4, S. 216**

Auszüge aus dem Gutachten des IGH zur Rechtmäßigkeit der Androhung und des Einsatzes von Atomwaffen vom 8. Juli 1996  
**1996, Nr. 4, S. 216**

## Konferenzen

Workshop: „Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit“  
Intensivkurs des NOHA-Diploms, Teil III  
Universidad de Deusto in Bilbao (Spanien), 19.-27. September 1996  
*Anja Bienert*  
**1996, Nr. 4, S. 225**

Referendartagung zum humanitären Völkerrecht  
Tagung des DRK-Landesverbands Hessen e.V.  
Oberaula, 20.-21. März 1996  
*Thomas Dörschel*  
**1996, Nr. 2, S. 107-108**

Tribunale gegen die Barbarei  
Berlin, 20.-22. September 1996  
*Guido Fehling*  
**1996, Nr. 4, S. 224**

European Seminar „Risk Sciences: Employment and Training“,  
Council of Europe, EUR-OPA Major Hazards Agreement  
Paris (Frankreich), 29.-30. April 1996  
*Hans-Joachim Heintze*  
**1996, Nr. 3, S. 164-165**

Internationaler Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien in Den Haag  
Bundestagung des Deutschen Roten Kreuzes  
Göttingen, 29.-30. April 1996  
*Sascha Rolf Lüder*  
**1996, Nr. 2, S. 105-107**

Der Philip C. Jessup Moot-Court als Bestandteil der Ausbildung im Völkerrecht  
*Markus Meyer-Koenecke*  
**1996, Nr. 2, S. 108-109**

21. Round Table „Armed Conflicts and Disintegration of States: Humanitarian Challenge“ des International Institute of Humanitarian Law  
San Remo (Italien), 2.-5. September 1996  
*Frank Mohrhauer*  
**1996, Nr. 4, S. 223**

Course on International Humanitarian Law  
Warschau (Polen), 5.-15. August 1996  
*Heike Niebergall/Catherine Rauch*  
**1996, Nr. 3, S. 165-166**

2. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht  
Frankfurt (Oder), 10.-18. August 1996  
*Christina Pernhorst*  
**1996, Nr. 3, S. 167-168**

Verbreitung der Genfer Konventionen,  
DRK-Tagung für Rechtsreferendare,  
Bad Waldliesborn, 18.-19. Januar 1996  
*Michael Preßler*  
**1996, Nr. 1, S. 54-55**

„Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Minderheitenrechte innerhalb bestehender Staaten“,  
Gemeinsamer Workshop der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft Heidelberg, der Schweizerischen Friedensstiftung Bern, der Stiftung Entwicklung und Frieden Bonn und des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht Bochum  
Heidelberg, 15.-16.3.1996  
*Brigitte Reschke*  
**1996, Nr. 1, S. 56-57**

## Besprechungen

Erich Vad, Strategie und Sicherheitspolitik - Perspektiven im Werk von Carl Schmitt  
*Andreas v. Block-Schlesier*  
**1996, Nr. 4, S. 232**

Ronald St. John Macdonald (General Editor), Essays in Honour of Wang Tieya  
*Hans-Joachim Heintze*  
1996, Nr. 1, S. 57-58

*Michael Brems*, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht, in: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 62;

*Petra Williams-Vedder*, Die Rechtsstellung der eingeborenen Völker in den USA und Kanada nach nationalem Recht und Völkerrecht, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Band 1639;

*Sebastian Bartsch*, Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive, in: Studien zur Sozialwissenschaft, Band 163

*Hans-Joachim Heintze*  
1996, Nr. 1, S. 59-60

Jost Delbrück (ed.), Allocation of Law Enforcement Authority in the International System. Proceedings of an International Symposium of the Kiel Institute of International Law, March 23 to 25, 1994

*Hans-Joachim Heintze*  
1996, Nr. 2, S. 109-110

Heike Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende staatlicher Souveränität?

*Hans-Joachim Heintze*  
1996, Nr. 4, S. 229

Peter R. Baehr/Fried van Hoof/Lui Nanlai/Tao Zhenghua (Editors-in-Chief)/Jacqueline Smith (Ed.), Human Rights: Chinese and Dutch Perspectives; Konrad Ginther/Erik Denters/Paul J.I.M. de Waart (Eds.), Sustainable Development and Good Governance

*Hans-Joachim Heintze*  
1996, Nr. 4, S. 230

Jost Delbrück, Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Zum Verständnis rechtlicher und politischer Bedingungen der Friedenssicherung im internationalen System der Gegenwart,

Klaus Dicke/Stephan Hobe/Karl-Ulrich Meyn/Eibe Riedel/Hans-Joachim Schütz (Hrsg.)

*Hartmut Körbs*  
1996, Nr. 2, S. 116-118

Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme

*Hartmut Körbs*  
1996, Nr. 3, S. 170-172

Gerd Hankel/Gerhard Stuby (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen

*Sascha Rolf Lüder*  
1996, Nr. 1, S. 61-62

Rick Lawson/Matthijs de Blois (ed.), The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe,

Essays in Honour of Henry G. Schermers, Volume III  
*Sascha Rolf Lüder*  
1996, Nr. 2, S. 114-115

Frank-Erich Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation: Vom Puffer zur Neuen Treuhand

*Sascha Rolf Lüder*  
1996, Nr. 3, S. 169-170

Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.), Der neue Interventionismus: Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit

*Sascha Rolf Lüder*  
1996, Nr. 4, S. 232

Asbjorn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas (eds.), Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook

*Manfred Mohr*  
1996, Nr. 2, S. 111-112

Lothar Kuhl, Die Untersuchungs- und Berichtstätigkeit des „Special Committee to Investigate Israeli Practices“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen

*Brigitte Reschke*  
1996, Nr. 2, S. 113

Evelin Hasler, Der Zeitreisende. Die Visionen des Henry Dunant

*Christian B. Schad*  
1996, Nr. 4, S. 234

Polish Academy of Sciences: Institute of Legal Studies (ed.), Polish Yearbook of International Law, Vol. XX (1993)

*Sebastian Seidel*  
1996, Nr. 1, S. 63-64

Edward Kwakwa, The International Law of Armed Conflict:

Personal and Material Fields of Application  
*Sebastian Seidel*  
1996, Nr. 2, S. 118-120

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 9, Heft 1, 1996

## Editorial

## Das Thema

**The Protection Afforded to Humanitarian Assistance Personnel under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel**

*Claude Emmanuelli*

**Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Herausforderung**

*Klaus Holderbaum*

**Anträge Rehabilitierung/Unrechtsurteile – Bundestags-Drucksachen 13/353 vom 30. Januar 1995 und 13/354 vom 30. Januar 1995**

**Stellungnahme vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages zu den Drucksachen 13/353 und 13/354 betr. Unrechtsurteile wegen Fahnenflucht/Desertation, Wehrkraftzersetzung oder Wehrdienstverweigerung während des Zweiten Weltkrieges**

*Alfred de Zayas*

**Öffentliche Anhörung am 29. November 1995 vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages**

**Vorbereitende Stellungnahme zu den Vorlagen Rehabilitierung/Unrechtsurteile - Drucksachen 13/353 und 13/354**

*Manfred Messerschmidt*

## Praxis

**Der aktuelle Fall: Die Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Erich Priebke durch Argentinien an Italien**

*Sascha Rolf Lüdler*

## Forum

## Verbreitung

**Rede anlässlich der Verleihung des „Preises für politische Kultur der Stadt Herdecke“ an den Administrator der Europäischen Union für Mostar**

*Hans Koschnick*

**Die Ethik des Soldaten**

*Louis Geiger/Josef Feldmann/Bruno Doppler/Hans-Peter Gasser*

**Aktuelle Entwicklungen zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten: „Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict“**

*Marco Kuhn*

4

11

16

18

28

32

37

38

42

## Panorama

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

*Georg Bock*

### Dokumente

Basler Charta zur Föderalistischen Konfliktbewältigung

### Konferenzen

Verbreitung der Genfer Konventionen,  
DRK-Tagung für Rechtsreferendare  
Bad Waldliesborn, 18.-19. Januar 1996

*Michael Preßler*

„Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Minderheitenrechte innerhalb bestehender Staaten“, Gemeinsamer Workshop der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft Heidelberg, der Schweizerischen Friedensstiftung Bern, der Stiftung Entwicklung und Frieden Bonn und des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht Bochum

Heidelberg, 15.-16. März 1996

*Brigitte Reschke*

### Besprechungen

Ronald St. John Macdonald (General Editor), Essays in Honour of Wang Tieya

*Hans-Joachim Heintze*

Michael Brems, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht, in: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 62;

Petra Williams-Vedder, Die Rechtsstellung der eingeborenen Völker in den USA und Kanada nach nationalem Recht und Völkerrecht, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Band 1639;

Sebastian Bartsch, Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive, in: Studien zur Sozialwissenschaft, Band 163

*Hans-Joachim Heintze*

Gerd Hankel/Gerhard Stuby (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen

*Sascha Rolf Lüder*

Polish Academy of Sciences: Institute of Legal Studies (ed.), Polish Yearbook of International Law, Vol. XX (1993)

*Sebastian Seidel*

51

52

54

56

57

59

61

63

Unser Jahrzehnt ist durch ein enormes Anwachsen der Maßnahmen der humanitären Hilfe gekennzeichnet. Die unterschiedlichsten bedauerlichen Umstände haben zu dieser Entwicklung geführt. Obwohl die humanitäre Hilfe als Ausdruck der globalen Solidarität und der Menschlichkeit insgesamt positiv eingeschätzt wird, ist sie aus der Sicht des allgemeinen und humanitären Völkerrechts keineswegs problemfrei. Das wurde für die Öffentlichkeit besonders im Zusammenhang mit dem Tätigwerden der Staatengemeinschaft in Somalia deutlich; dieser Einsatz hinterließ bekanntlich eine ganze Reihe offener Fragen. Wir wenden uns in dieser Ausgabe deshalb einigen rechtlichen und praktischen Aspekten der humanitären Hilfe zu. Professor *Claude Emmanuël* von der Universität Ottawa untersucht einleitend, welchen Schutz die neue UN-Konvention über die Sicherheit der UN-Truppen dem humanitären Hilfspersonal gewährt. Diese Analyse erscheint notwendig, weil die Konvention wegen ihrer Mängel vielfach kritisiert wurde. Der Autor zeigt die Vor- und Nachteile dieses Vertrages auf.

Eher praktische Fragen stehen im Mittelpunkt des Artikels von Botschafter *Klaus Holderbaum*, der fast fünf Jahre den Arbeitsstab Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt leitete. Er stellt die humanitäre Hilfe als Herausforderung an die Bundesrepublik und die internationale Gemeinschaft dar und untersucht, wie dieser begegnet wird. Es wird deutlich, welcher großen Umfang die humanitäre Hilfe mittlerweile hat und daß ihr Management eine dringliche Aufgabe ist, damit es nicht zu Überschneidungen kommt und der größtmögliche Nutzen erzielt wird.

Einem - notwendigen - Problem der Vergangenheitsbewältigung stellen wir uns mit den Beiträgen, die sich mit dem dem Bundestag vorliegenden Antrag zur Rehabilitierung, Entschädigung und Versorgung für Deserteure, Kriegsdienstverweigerer und „Wehrkraftzersetzer“ unter dem NS-Regime sowie dem Antrag zu den in diesem Zusammenhang ergangenen Unrechtsurteilen befassen. Wir drucken aus die-

sem Anlaß zwei Gutachterstellungnahmen ab, die während der öffentlichen Anhörung vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages abgegeben wurden. Welche Fragen und Positionen zu berücksichtigen sind, machen sowohl Professor *Alfred de Zayas* als auch Professor *Manfred Messerschmidt* deutlich. Uns scheint es notwendig, in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinzuweisen, daß es sich bei den Stellungnahmen um die persönlichen Meinungen der vom Rechtsausschuß des Bundestages eingeladenen Experten handelt. Der Abdruck in unserer Zeitschrift bedeutet nicht, daß wir uns mit den dargestellten Positionen identifizieren.

In unseren Rubriken setzen wir uns wiederum mit aktuellen Fragestellungen auseinander. Hinweisen möchten wir jedoch besonders auf das Statement von *Hans Koschnick*, der sich als Administrator der Europäischen Union für Mostar so viele Verdienste um die Aussöhnung der Bevölkerungsgruppen in Bosnien-Herzegowina erworben hat. Mit seiner Rede schließt sich in gewisser Weise der Kreis, der mit den Artikeln zur humanitären Hilfe geöffnet wurde. Humanitäre Hilfe ist eine Notmaßnahme; in Zukunft muß es aber darum gehen, Krisen zu vermeiden. Das heißt in erster Linie, daß die Staatengemeinschaft Mechanismen entwickeln muß, um das Zusammenleben ethnischer Gruppen in einem Staat zu ermöglichen. *Hans Koschnick* hat einen persönlichen Beitrag dazu geleistet, und insofern freuen wir uns, daß die Stadt Herdecke ihm den Preis für politische Kultur verliehen hat. Nachträglich möchten wir ihm noch dazu gratulieren. Schließlich empfehlen wir auch die Artikel zur Ethik des Soldaten und zu den neuen Entwicklungen bezüglich des Schutzes der Umwelt im bewaffneten Konflikt sowie den Arbeitsbereich des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V. der Aufmerksamkeit unserer Leser.

**Die Herausgeber**

# The Protection Afforded to Humanitarian Assistance Personnel under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel

Claude Emanuelli\*

In recent years, security has become a serious issue in the context of humanitarian operations, as acts of violence against humanitarian assistance personnel are on the rise<sup>1</sup>.

The victims of such acts include delegates of the International Committee of the Red Cross (ICRC), as well as some of its local and expatriate employees; staff members of red cross and red crescent national societies; staff members and part time workers of other non-governmental organizations (NGOs); and, if the expression „humanitarian assistance personnel“ is given a broad meaning, civil and military personnel of intergovernmental organizations involved in United Nations humanitarian operations<sup>2</sup>.

In addition to the toll of human lives resulting from them, acts of violence against humanitarian assistance personnel have often thwarted the very performance of humanitarian operations on the ground.

In response, armed escorts have sometimes been used to protect humanitarian convoys<sup>3</sup> and, in a few cases, coercive measures have even been applied in the pursuance of humanitarian objectives<sup>4</sup>. Both these solutions have proved to be controversial and have produced mixed results.

While other solutions were being studied to ensure better protection for the personnel of NGOs engaged in humanitarian operations<sup>5</sup>, a Convention, which partly deals with the protection of humanitarian assistance personnel, was developed and adopted by the United Nations.

The *Convention on the safety of United Nations and associated personnel*<sup>6</sup> was adopted on December 9, 1994 by the United Nations General Assembly.

This convention finds its „raison d'être“ in the security problems which have plagued United Nations and associated personnel since the end of the Cold War.

In his 1992 *Agenda for Peace*, the Secretary General of the United Nations, B. Boutros-Ghali expressed concerns about this question and commented that „innovative measures will be required to deal with the dangers facing UN personnel“<sup>7</sup>.

Then, in his 1993 report on the safety of United Nations operations<sup>8</sup>, the Secretary General expressed his support for the adoption of a Convention on the safety of United Nations personnel.

In turn, New Zealand<sup>9</sup> and the Ukraine<sup>10</sup> each submitted a proposed draft Convention on the question to the Sixth Commission of the General Assembly.

In response to several suggestions by States, these two drafts were joined into one, and within less than one year, the *Convention on the safety of United Nations and associated personnel* was adopted by the General Assembly and opened for signature and ratification, acceptance or approval, or for accession<sup>11</sup>.

To date, the Convention has been signed by 43 States, ratified by 3 States and accepted by one State.

It will enter into force 30 days after being ratified, accepted, approved or acceded to by 22 States (article 27).

The Convention includes basically three types of provisions:

- 1) Those dealing with the scope of the Convention and its relationship with International humanitarian law;
- 2) Those dealing with the legal consequences of attacks against UN and associated personnel;
- 3) Those dealing with the rights and obligations of the UN, as well as those dealing with host and transit States.

## 1. Scope of the Convention

During the negotiations which led to the adoption of the Convention, the identification of which types of operations and which types of personnel should be covered proved to be a particularly thorny issue.

\* Dr. Claude Emanuelli, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa, Canada.

- 1 See Working paper submitted jointly by the International Federation and the ICRC to the Council of Delegates; Follow-up to Resolution 5 (Armed Protection of Humanitarian Assistance) (hereinafter: Working paper), 95/CD/12/1, Geneva, 1995, pp. 4-5.
- 2 Since the end of the Cold War, the United Nations has become increasingly involved in humanitarian crises. This involvement has taken different forms, including military intervention in Somalia, Iraq and Former Yugoslavia.
- 3 On the issue of armed protection for humanitarian assistance, see Working paper, *supra*, note 1, pp. 3-13.
- 4 In this respect, see Amnesty International, *Peace-Keeping and human rights*, January 1994, pp. 18-21, 31-32.
- 5 For instance, see Working paper, *supra*, note 1, pp. 6-13.
- 6 See text in *International Legal Materials*, vol. XXXIV, 1995, p. 484.
- 7 UN Doc. A/47/277, S/2411, 17 June 1992, para. 67.
- 8 UN Doc. 5/26358, 27 August 1993.
- 9 UN Doc. A/C.6/48/L.2, 6 October 1993.
- 10 UN Doc. A/C.6/48/L.3, 12 October 1993.
- 11 For a detailed history of the adoption of the Convention, see C. Emanuelli, *La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé: des rayons et des ombres*, *Revue générale de droit international public*, vol. 100, 1994/5, p. 849; C. Bourloyannis-Vrallas, *The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 44, 1995, p. 560.

One of the major difficulties arose due to the fact that a number of developing countries considered the drafting of the Convention as an avenue to challenge the recent expansion of the mandate of the Security Council<sup>12</sup>.

As a result, these countries argued that only traditional UN operations, that is those taking place with the consent of the host country, and the personnel associated with them should be covered by the Convention.

Countries such as India, China, Cuba and Algeria, to name a few, were concerned that a broadening of the scope of the Convention, to include all humanitarian assistance personnel, may implicitly condone the future presence of non-governmental organizations on their territories.

On the other hand, Western countries, as well as former Eastern block countries, and some Latin American countries, favoured a broader coverage of United Nations operations and personnel. However, this position was not shared by all non-governmental organizations. Indeed, the ICRC did not wish to be covered by the Convention in order to maintain its independence from the United Nations<sup>13</sup>.

Finally, a compromise position was attained, and the Convention applies to United Nations and associated personnel and to UN operations as defined in its article 1 (article 2, 1).

For the purpose of the Convention, „United Nations personnel“ means:

„i) Persons engaged or deployed by the Secretary-General of the United Nations as members of the military, police or civilian components of a United Nations operation;

ii) Other officials and experts on mission of the United Nations or its specialized agencies or the International Atomic Energy Agency who are present in an official capacity in the area where a United Nations operation is being conducted“ (article 1, a).

On the other hand, „associated personnel“ means:

„(i) Persons assigned by a Government or an intergovernmental organization with the agreement of the competent organ of the United Nations;

(ii) Persons engaged by the Secretary-General of the United Nations or by a specialized agency or by the International Atomic Energy Agency;

(iii) Persons deployed by a humanitarian non-governmental organization or agency under an agreement with the Secretary-General of the United Nations or with a specialized agency or with the International Atomic Energy Agency;

to carry out activities in support of the fulfilment of the mandate of a United Nations operation“ (article 1, b).

Thus, the Convention covers a wide range of military and civilian personnel who carry out activities within the framework of a United Nations humanitarian operation, or in support thereof, either under direct mandate from the Secretary-General, or with the agreement of the United Nations. It also applies to officials and experts on mission of UN humanitarian agencies, such as UNHCR or UNICEF, who are present in an official capacity in a sector in which a UN operation occurs.

However, the Convention applies to humanitarian non-governmental organizations, and their personnel, only if they intervene under an agreement either with the United Nations, or with the International Atomic Energy Agency, and provided they act in support of a United Nations operation, as defined by the Convention. These conditions, designed to limit the kinds of humanitarian NGOs governed by the Convention, were adopted as a result of a compromise<sup>14</sup>. As such, persons deployed by non-governmental organizations under general or specific agreements with the United Nations, for example those helping with the delivery of humanitarian aid in the context of a United Nations operation, would be covered. On the other hand, the Convention does not apply to the International Committee of the Red Cross, whose operations do not depend on an agreement with the United Nations.

In turn, article 1, c) defines a „United Nations operation“ for the purpose of the Convention as:

„an operation established by the competent organ of the United Nations in accordance with the Charter of the United Nations and conducted under United Nations authority and control:

- (i) Where the operation is for the purpose of maintaining or restoring international peace and security; or
- (ii) Where the Security Council or the General Assembly has declared, for the purposes of this Convention, that there exists an exceptional risk to the safety of the personnel participating in the operation“.

Thus, according to subparagraph i), the Convention applies only to operations undertaken under Chapter VII of the United Nations Charter when they are „established“ by the Organization and are conducted under its „authority and control“. Unfortunately, the language used in this definition is somewhat confusing. Operations „established“ by the UN can be considered to be subsidiary organs of the Organization which fall under its „command and control“. They must be

12. See P. Kirsch, Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, in: International Peace and Security, Proceedings of the 1994 Conference of the Canadian Council on International Law, Ottawa, Ontario, pp. 182, 185-186.

13. See U. Pawlankar, Rapport de mission, DDM/JUR 94/3192, ICRC, Geneva, 9 May 1994, pp. 2 and 3.

14. Nordic countries favoured a broad application of the Convention to NGOs. This was opposed by countries such as China, Cuba, India and Thailand. The compromise was proposed by France, Russia and the United Kingdom: See Pawlankar, *supra*, note 13, p. 3. On the other hand, a previous condition that the Convention would only apply to NGOs involved in emergency relief operations was dropped: See UN Document A/49/22, 23 August 1994, Annex I, pp. 17-18.

distinguished from operations „authorized“ by the UN and conducted by member States under the „authority“ of the Organization. Here, the expression „authority and control“ conveys the fact that the definition of UN operations in the Convention resulted from a difficult compromise. Indeed, some States understand the Convention to apply only to operations which are „fully accountable to the United Nations and are conducted under its political direction and control“<sup>15</sup>. On the other hand, some States consider that „all recent operations authorized by the Security Council would be covered, including the current operations in Haiti, Rwanda and Bosnia and the prior operation in Somalia“<sup>16</sup>. Only operations „which involve international armed conflicts in which United Nations or associated personnel are engaged as combatants“<sup>17</sup> would be excluded from the scope of application of the Convention. Once the Convention enters into force, State practice will establish which position is the right one. In the meantime, it is uncertain which types of chapter VII operations are covered by the Convention.

Other UN operations are covered to the extent that they have given rise to the kind of declaration envisaged in subparagraph ii). However, this provision does not indicate which might be the circumstances necessitating such a declaration. One can speculate that it would depend on the personnel participating in a specific operation being subjected to attacks. In such a case, attacks against United Nations and associated personnel would not be covered by the Convention unless the Security Council or the General Assembly has declared that „there exists an exceptional risk to the safety of the personnel“ involved. In this respect, subparagraph ii) appears somewhat restrictive from the standpoint of the protection of United Nations and associated personnel.

Moreover, article 2(2) excludes the application of the Convention to „a United Nations operation authorized by the Security Council as an enforcement action under Chapter VII of the Charter of the United Nations in which any of the personnel are engaged as combatants against organized armed forces and to which the law of international armed conflict applies“.

The purpose of this exclusion clause is to draw the boundary between the Convention and International humanitarian law.

Indeed, States responsible for its drafting considered that the Convention and International humanitarian law were mutually exclusive. The main argument in favour of this approach stressed that if they were covered by International humanitarian law, United Nations military personnel could become a legitimate target for attacks. Yet, the Convention forbids attacks against United Nations and associated personnel to whom it applies.

Since the beginning of the negotiations, it was agreed that enforcement actions should be excluded from the scope of application of the Convention. However, when it came to defining the kinds of operations which fall within the purview

of enforcement actions, the States participating in the drafting of the Convention disagreed<sup>18</sup>. The resulting exclusion clause required a serious compromise between opposing positions. In turn, this compromise created confusion about the meaning of the exclusion clause and the scope of application of the Convention.

Thus, in view of the definition of United Nations operations in article 1, c), does the clause exclude only operations „authorized“ by the Security Council, as opposed to operations „established“ by it<sup>19</sup>?

Consequently, should the exclusion clause refer to „any of the personnel“, as it does? Indeed, this expression seems to include United Nations personnel participating in an operation established by the Security Council. Here again, the language used in the exclusion clause is ambiguous. This ambiguity compounds that of the definition clause and creates uncertainty as to the scope of application of the Convention.

Another problem with the exclusion clause is that its approach to International humanitarian law is too narrow. As a result, the Convention applies to situations which overlap with International humanitarian law. Such is the case when United Nations peace-keepers use force against other organized armed forces, in accordance with the expanded right of self-defence, which United Nations forces enjoy to carry out their mandates<sup>20</sup>.

Finally, the assumption that the Convention and International humanitarian law are mutually exclusive is contradicted by article 8 of the Convention.

This provision states that:

„Except as otherwise provided in an applicable status-of-forces agreement, if United Nations or associated personnel are captured or detained in the course of the performance of their duties and their identification has been established, they shall not be subjected to interrogation and they shall be promptly released and returned to United Nations or other appropriate authorities“.

However:

„Pending their release such personnel shall be treated in accordance with universally recognized standards of

15 See declaration of Sri Lanka during the discussions on the draft Convention: UN Doc. A/C.6/49/SR.30, para. 31. See also the Chinese declaration: *id.*, para 20.

16 See US declaration following the adoption of the Convention: UN Doc. A/49/PV 84, p. 15.

17 *Ibid.*

18 See Palwankar, *supra*, note 13, p. 4.

19 According to articles 2, 1 and 1, c) combined, the Convention governs only operations which are „established“ by the UN. In this respect, it must be assumed that the wording of article 2, 2 does not take into account the definition of United Nations operations in article 1, c).

20 See Security Council resolution 871 (1993), para. 9; Security Council resolution 836 (1993), para. 9.

*human rights and the principles and spirit of the Geneva Conventions of 1949*“.

In other words, UN and associated personnel to whom the Convention applies are not to be captured or detained, as they might otherwise be under the law of armed conflicts. Yet, if they are, they must be treated according to human rights law and International humanitarian law, while they wait to be released.

The applicability of International humanitarian law in relation to the protection of UN and associated personnel is reaffirmed by article 20, a) which provides that:

*„Nothing in this Convention shall affect (t)he applicability of international humanitarian law and universally recognized standards of human rights as contained in international instruments in relation to the protection of United Nations operations and United Nations and associated personnel or the responsibility of such personnel to respect such law and standards“.*

Needless to say that the inclusion of this provision in the Convention was not adopted without some dissent<sup>21</sup>. Indeed, this provision suggests that in spite of article 2(2) (exclusion clause), UN and associated personnel to whom the Convention apply, may have rights and duties under International humanitarian law. Yet, as seen above, many States assume that the Convention and International humanitarian law are mutually exclusive. Not surprisingly, it seems that the ICRC was instrumental in the adoption of article 20, a)<sup>22</sup>.

## 2. Legal consequences of attacks against United Nations and associated personnel

The protection of United Nations and associated personnel is the core issue of the Convention. The provisions which deal with this question from a preventive, as well as from a repressive standpoint, were inspired by Conventions on international terrorism. Their common objective is to protect United Nations and associated personnel against acts of violence.

Thus, States parties to the Convention must take all appropriate measures to ensure the safety and security of United Nations and associated personnel. In particular, they must take all appropriate steps to protect United Nations and associated personnel who are deployed in their territories from attacks (article 7, 2).

Moreover, States parties must co-operate to prevent attacks against United Nations and associated personnel by taking all practical measures to prevent preparations in their territory for the commission of such attacks within or outside their territories. They must also exchange information and co-ordinate the application of appropriate measures to prevent those attacks (article 11).

In addition to the adoption of preventive measures of protection in favour of United Nations and associated personnel, States parties must make attacks against these personnel a crime under their national law. More specifically, this obligation deals with the intentional commission of:

*„(a) A murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty of any United Nations or associated personnel;*

*(b) A violent attack upon the official premises, the private accommodation or the means of transportation of any United Nations or associated personnel likely to endanger his or her person or liberty;*

*(c) A threat to commit any such attack with the objective of compelling a physical or juridical person to do or to refrain from doing any act;*

*(d) An attempt to commit any such attack; and*

*(e) An act constituting participation as an accomplice in any such attack, or in an attempt to commit such attack, or in organizing or ordering others to commit such attack.“ (article 9, 1).*

There is a further obligation for States parties to make these acts *„punishable by appropriate penalties which shall take into account their grave nature“ (article 9, 2).*

In order to enable their authorities to prosecute offences under the Convention, States parties must establish their jurisdiction over these offences in the following cases:

- When the offence takes place in the territory of that State or on board a ship or aircraft registered in that State (article 10, 1, a));
- When the alleged offender is a national of that State (article 10, 1, b));
- When the alleged offender is present within that State's territory and that State does not extradite such person (article 10, 4).

States parties may also establish their jurisdiction over offences under the Convention when they are committed:

- By a stateless person whose habitual residence is in that State (article 10, 2, a));
- Against a national of that State (article 10, 2, b));
- In an attempt to compel that State to do or to abstain from doing any act (article 10, 2, c)).

The establishment of jurisdiction on the basis of these connecting factors, as well as its rescission, must be notified to the Secretary-General of the United Nations (article 10, 3).

<sup>21</sup> See *U. Pabwankar*, Rapport de mission, DDM/JUR 94/1315, ICRC, Geneva, 21 October 1994, p. 1.

<sup>22</sup> See *Pabwankar*, *supra*, note 13, Annexe 5 (Intervention du CICR le 29/03/94 sur l'article 6 du projet L.2); *Pabwankar*, *supra*, note 21, p. 1; *M.T. Dutil*, ICRC, Geneva, Note du 23 novembre 1994, p. 3.

Finally, the Convention allows the establishment of State jurisdiction on the basis of other connecting factors in accordance with national law (article 10, 5).

The aforementioned grounds for jurisdiction are quite similar to those found in article 6 of the 1988 International Maritime Organization (IMO) *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*<sup>23</sup>. When combined, they provide quasi-universal jurisdiction over attacks against United Nations and associated personnel. As with previous international Conventions dealing with terrorism, the reason behind the adoption of such broad grounds for jurisdiction was to eliminate safe havens for offenders. In step again with previous multilateral instruments on international terrorism, the *Convention on the safety of United Nations and associated personnel* does not deal with potential conflicts of jurisdiction between States parties<sup>24</sup>.

Another similarity with anti-terrorism international instruments is derived from the „extradite or prosecute“ principle on which the criminal law provisions of the Convention are based.

Under the Convention, a State party in which territory an alleged offender is present must either prosecute or extradite that individual. In either case, if the circumstances so warrant, the State in question must take „the appropriate measures under its national law“ to ensure the presence of the alleged offender (article 13, 1). These measures must be notified to the Secretary-General of the United Nations as well as to other States having jurisdiction (article 13, 2).

If it does not extradite the alleged offender present in its territory, the State party must „submit, without exception whatsoever and without undue delay, the case to its competent authorities for the purpose of prosecution, through proceedings in accordance with the law of that State.“ Those authorities must „take their decision in the same manner as in the case of an ordinary offence of a grave nature under the law of that State“ (article 14).

For extradition purposes, offences defined in the Convention are deemed to be included in extradition treaties already existing between States parties. These offences must also be included as extraditable offences in future extradition treaties to be concluded between those States (article 15, 1).

In the event that it makes extradition conditional on the existence of an extradition treaty, but has no such treaty with the requesting State, the requested State may at its option consider the Convention as the legal basis for extradition, but is not compelled to do so (article 15, 2).

States parties which do not make extradition conditional on the existence of an extradition treaty recognize offences defined in the Convention as extraditable offences between them (article 15, 3).

For extradition purposes, these offences will be treated as if they had been committed not only in the territory in which they occurred, but also in the territories of States parties which have jurisdiction over them (article 15, 4). This provision will make it easier for States, such as Canada, whose criminal jurisdiction is mainly territorial, to claim jurisdiction over alleged offenders in relation to offences committed abroad.

Moreover, in order to facilitate the prosecution or extradition of potential offenders, the Convention creates an obligation for States parties to co-operate with respect to communication of information and the gathering of evidence.

Thus, the State party in whose territory an offence took place must, if it has reasons to believe that an alleged offender has fled from its territory, communicate to the Secretary-General of the United Nations, as well as to concerned States, all the pertinent facts regarding the offence and all available information regarding the identity of the alleged offender (article 12, 1).

Also, any State party which has information concerning the victim and circumstances of the offence must endeavour to communicate such information „fully and promptly“ to the Secretary-General of the United Nations, as well as to concerned States (article 12, 2).

Again, States parties undertake to afford each other „the greatest measure of assistance“ with respect to criminal proceedings for offences under the Convention, „including assistance in obtaining evidence at their disposal“ (article 16, 1).

On a different level, in order to take into account international human rights principles, the Convention includes provisions ensuring the protection of the rights of alleged offenders. It provides that they must be guaranteed fair treatment, a fair trial and full protection of their rights at all stages of an investigation, or of proceedings carried out in relation to an offence under the Convention (article 17, 1).

Also, any alleged offender must be entitled to communicate „without delay“ with his or her national authorities, or with other appropriate authorities which may protect his or her rights. Any alleged offender must be entitled to be visited by such authorities (article 17, 2).

Finally, the detailed obligations created by the Convention with respect to prosecution or extradition of offences against United Nations and associated personnel may give the deceiving impression that all such offences will be severely punished. In fact, one major obstacle to the effective application of the Convention may come from the difficulty

23 With respect to this Convention, see P. Kirsch, *The 1988 ICAO and IMO Conferences: An International Consensus Against Terrorism*, *Dalhousie Law Journal*, vol. 12, 1989-90, p. 5.

24 With respect to the ICAO and IMO 1988 Conventions, see Kirsch, *id.*, p. 21.

of identifying the person or persons responsible for such an offence, in spite of co-operation between States parties.

For instance, who threw the grenade and shot the dozen rounds of small arms fire which killed a local employee of the International Committee of the Red Cross during an attack against an ICRC convoy in Burundi last November<sup>25</sup>?

### 3. Rights and obligations of the United Nations, host and transit States

One of the issues which generated much discussion during the negotiations leading to the adoption of the Convention dealt with the identification of United Nations and associated personnel<sup>26</sup>.

In the end, only the military and police components of a United Nations operation, and their vehicles, vessels and aircraft must bear a distinctive identification. With respect to other personnel, vehicles, vessels and aircraft involved in a United Nations operation, there is an obligation to be „appropriately identified“, unless otherwise decided by the Secretary-General of the United Nations (article 3, 1). Indeed, it was felt that in some cases, bearing a distinctive identification might endanger United Nations and associated personnel instead of protecting them.

In any case, all United Nations and associated personnel must carry appropriate identification documents (article 3, 2). In case of capture or detention, these documents would become useful to establish their identification and ensure their release (article 8).

Other questions concerning the status of a United Nations operation and of all personnel engaged in the operation are dealt with in an agreement which the host State and the United Nations must conclude as soon as possible (article 4). This agreement includes „provisions on privileges and immunities for military and police components of the operations“. The language used in this provision was carefully chosen to avoid any inference that representatives of NGOs enjoy privileges and immunities recognized by International law to UN personnel<sup>27</sup>.

In all cases, and without prejudice to their privileges and immunities, United Nations and associated personnel must respect the laws and regulations of the host<sup>28</sup> and transit<sup>29</sup> States. They must refrain from any action or activity which is incompatible with the impartial and international nature of their duties (article 6, 1). They must act in accordance with the terms of the mandate of the United Nations operation in which they are engaged (article 20, c)).

As to transit States, their major obligation under the Convention is to „facilitate the unimpeded transit of United Nations and associated personnel and their equipment to and from the host State“ (article 5). Both the host and transit States must take all appropriate steps to protect United

Nations and associated personnel that are deployed in their territory from attacks (article 7, 2). The wording of this provision suggests that both States are supposed to take positive measures to prevent attacks against United Nations and associated personnel.

Finally, the Convention includes several provisions which create a variety of rights and obligations for States parties and for some individuals (savings clauses).

Thus, States parties undertake to disseminate the Convention as widely as possible (article 19).

The Convention does not affect the applicability of International humanitarian law and universally accepted standards of human rights to and by United Nations and associated personnel (article 20, b)). Nor does it affect the rights and obligations of States relating to consent to entry into their territory (article 20, c). It recognizes the right of contributing States to withdraw their personnel from a United Nations operation (article 20, d)), as well as the entitlement of individuals to compensation for death, disability, injury or illness resulting from peace-keeping activities (article 20, e)).

Lastly, the Convention reaffirms the right to act in self-defence without qualifying it. Therefore it would seem to encompass the expanded right of self-defence that United Nations forces enjoy in the fulfilment of their mandates<sup>30</sup>. In practice, the use of such right may lead to war type operations to which humanitarian law applies. The unqualified recognition of the right of self-defence, within the context of the Convention, may also create an unexpected problem, that is: Could forces subjected to UN military measures use their right of self-defence to fire on UN forces without violating the Convention?

## Conclusion

In conclusion, the question must be raised as to the impact of the Convention on the protection of humanitarian assistance personnel.

Firstly, we must remember that the Convention applies only to humanitarian personnel who participate in a United Nations operation, act in support thereof, or happen to be present in an official capacity in the area where a United Nations operation is being conducted. They must also have a link with the United Nations, or in some cases with one of its specialized agencies or the International Atomic Energy

25 Information obtained from the Canadian Red Cross Society.

26 In this respect, see UN Doc. A/49/22, *supra*, note 14, Annex 1, para. 15-23.

27 See Kirsch, *supra*, note 23, p. 185.

28 Article 1, d) defines „host State“ as „a State in whose territory a United Nations operation is conducted“.

29 Under article 1, e), „Transit State“ means a State, other than the host State, in whose territory United Nations and associated personnel or their equipment are in transit or temporarily present in connection with a United Nations operation.“

30 See *supra*, note 20.

Agency (IAEA). In particular, the Convention applies only to humanitarian assistance personnel deployed by a non-governmental organization under an agreement with the United Nations, or with a specialized agency, or with the IAEA, to act in support of the fulfilment of the mandate of a United Nations operation. Therefore, the Convention does not apply to the International Committee of the Red Cross.

Furthermore, the Convention applies only to an operation established by the United Nations and conducted under United Nations authority and control, whether it is for the purpose of maintaining or restoring international peace and security, or whether the existence of an exceptional security risk has been declared. In this respect, as previously emphasized, the language used in the definition of UN operations is confusing. The result is uncertainty as to which types of UN operations are governed by the Convention. Consequently, it is not clear whether the Convention would apply to humanitarian assistance personnel participating in a humanitarian operation authorized by the United Nations Security Council, but conducted by one of its member States, for example „Opération Turquoise“ in Rwanda. On the other hand, it is doubtful that the Convention would apply to humanitarian assistance personnel involved in a UN operation of preventive deployment, unless the existence of an exceptional security risk had been declared by the competent organ of the Organization.

Moreover, the application of the Convention is excluded in situations where International humanitarian law prevails. However, here again the wording of the exclusion clause is ambiguous, and some overlap of both the Convention and International humanitarian law has been noted.

At this point, one must remember that International humanitarian law includes provisions dealing with the protection of different kinds of personnel engaged in humanitarian activities in time of armed conflict. In particular, article 71 of Protocol I (1977) states that personnel participating in relief operations „shall be respected and protected“. Under the Geneva Conventions, as well as under Protocol I, attacks against most protected personnel are grave breaches of International humanitarian law (war crimes).

States parties are under the obligation to either prosecute, or extradite, individuals who are allegedly responsible for the commission of such grave breaches. However, it is not clear whether attacks against personnel participating in relief operations are grave breaches of International humanitarian law. In any event, they constitute breaches of Protocol I to which States parties must put an end.

Another limitation to the application of the Convention deals with the fact that it only deals with the intentional commission of a violent act against United Nations and associated personnel. As such, the Convention would not apply to a situation where a member of humanitarian assistance personnel is, as often is the case, an indirect victim of an attack.

When it applies, the Convention criminalizes attacks committed against humanitarian assistance personnel and provides for individual responsibility of offenders.

The punishment of offenders is based, under the Convention, on the „prosecute or extradite“ principle. In order to facilitate the prosecution or extradition of alleged offenders, the Convention provides for mechanisms through which States parties can co-operate in the gathering of information about both the offence and the offender. However, in practice, the implementation of these measures may be hampered by the basic difficulty of identifying the alleged offender of an attack against humanitarian assistance personnel covered by the Convention.

Finally, it is suggested that the *Convention on the protection of United Nations and associated personnel* affords some degree of protection to humanitarian assistance personnel. In this respect, it constitutes a useful complement to International humanitarian law. However, in its present form, the Convention does not fully protect humanitarian assistance personnel against attacks. In any event, it constitutes only one type of answer to the security issue which affects humanitarian operations. In the field, it is clear that even when in force, the Convention will not succeed in preventing all future attacks against humanitarian assistance personnel and that other operational solutions must still be developed.

# Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Herausforderung

Klaus Holderbaum\*

## I. Zu Begriff und Wesen der humanitären Hilfe

### 1. Zum Begriff

*„Durch Katastrophen, Kriege und Krisen leiden Menschen Not, die sie aus eigener Kraft nicht bewältigen können. Die Not dieser Menschen zu lindern ist das Ziel humanitärer Hilfe. (...) Humanitäre Hilfe ist in erster Linie Überlebenshilfe. (...) Hilfe und Schutz werden ohne Ansehen von Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischer Überzeugung oder sonstigen Unterscheidungsmerkmalen gewährt. Humanitäre Hilfe darf weder von politischen oder religiösen Einstellungen abhängig gemacht werden, noch darf sie diese fördern. Einziges Kriterium bei der Abwägung von Prioritäten der Hilfeleistungen ist die Not der Menschen.“*

Die zitierten Sätze stammen aus den „Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland“. Diese wurden im Juni 1993 vom „Gesprächskreis Humanitäre Hilfe“ beschlossen. Die Mitglieder dieses „Gesprächskreises“ (Vertreter der Bundesregierung, der wichtigsten deutschen Hilfsorganisationen, der Bundesländer sowie einiger anderer an der humanitären Hilfe beteiligten Institutionen) haben versprochen, sich in freiwilliger Selbstbindung an diese Grundregeln zu halten.

### 2. Zum Wandel der humanitären Hilfe

Der Charakter der humanitären Hilfe hat sich in den letzten fünf Jahren entscheidend gewandelt. In den achtziger Jahren und davor erfolgten 80 % aller humanitären Hilfsmaßnahmen im Anschluß an Naturkatastrophen wie Erdbeben, Wirbelstürme, Überschwemmungen, Vulkanausbrüche und Dürren. Inzwischen stehen die Hilfen für Flüchtlinge und Vertriebene, d.h. ganz überwiegend für Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen, eindeutig im Vordergrund. Nach Informationen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) gab es im Jahre 1995 etwa 23 Millionen Flüchtlinge und zusätzlich rund 26 Millionen intern Vertriebene. Das bedeutet, daß inzwischen knapp 50 Millionen Menschen entwürzelt sind, ihren angestammten Lebensraum verlassen mußten und oft auf fremde Hilfe angewiesen sind. Obwohl diese knapp 50 Millionen Menschen nur 1 % der Weltbevölkerung von gegenwärtig etwa 5 Milliarden Menschen ausmachen, stellen diese Flüchtlinge und Vertriebenen die Völkergemeinschaft vor schier unlösbare Probleme bei der Versorgung mit dem zum Überleben Notwendigen.

### 3. Bedrückende Beispiele

Nach dem Ende des Golfkrieges flohen Anfang April 1991 1,6 Millionen Kurden aus dem Nordirak in die Nachbarlän-

der Türkei und Iran. Wir erinnern uns an die Schreckensbilder von frierenden, hungernden, erschöpften Frauen, Kindern und Alten in den Bergen der Grenzregion, die an Ostern 1991 über die Fernsehschirme flimmerten. Nur wenige Wochen später, am 30. April 1991, wurde Bangladesch von einem verheerenden Taifun heimgesucht, in dessen Fluten 135.000 Menschen den Tod fanden, die Ernte versank und der Hunderttausende obdachlos machte. Im Sommer 1991 begann der Krieg auf dem Balkan, zunächst in Kroatien mit Hunderttausenden von Flüchtlingen und intern Vertriebenen aus den serbisch besetzten Gebieten Kroatiens. Kaum war der Waffenstillstand zwischen Serbien und Kroatien erreicht, loderten die Flammen des Krieges in Bosnien-Herzegowina auf. Dieser Konflikt kostete nicht nur mehreren Hunderttausend Menschen das Leben, sondern erzeugte eine neue Flüchtlingswelle ungeheuren Ausmaßes. Von den 700.000 Menschen, die aus Bosnien-Herzegowina und Kroatien in Länder Westeuropas flohen, nahm die Bundesrepublik Deutschland allein fast 400.000 auf. Trotz des Friedensvertrages von Dayton ist dieses Drama noch lange nicht zu Ende. Die Flüchtlinge und Vertriebenen aus und auf dem Balkan werden noch auf längere Zeit auf humanitäre Hilfe angewiesen sein.

Gleichzeitig mit dem schmutzigen Krieg vor unserer Haustür spielten sich in Afrika furchtbare Tragödien ab. Anfang 1992 konfrontierten uns erneut die Fernsehnachrichten mit Bildern ausgemergelter und an Hunger sterbender Menschen, diesmal in Somalia. 1,5 Millionen waren unmittelbar vom Hungertod bedroht, weitere 2 Millionen litten Not. Bürgerkrieg und Dürre hatten das Land verwüstet und ins Chaos gestürzt.

Von dem Hunger, dem Vertriebenenelend, den Minenopfern und der Recht- und Gesetzlosigkeit in Angola, Liberia und im Südsudan nimmt kaum jemand Notiz. Es fehlt der „CNN-Effekt“, d.h. das Fernsehen berichtet kaum über diese Tragödien, und außerdem macht sich Verzweiflung breit. Angesichts des Ausmaßes der Not und des Leidens beginnen selbst großzügige Geberstaaten und Spender zu resignieren.

Es soll nicht zynisch klingen, aber Naturkatastrophen wie die Erdbeben in Indien, der Türkei und in Kairo oder der Ausbruch des Vulkans Pinatubo auf den Philippinen, um nur einige zu nennen, die sich in den letzten fünf Jahren ereigneten, wurden - gemessen an den vom Menschen herbeigeführ-

\* Klaus Holderbaum ist Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Kamerun, Tschad und Äquatorialguinea mit Dienstsitz in Jaunde/Kamerun. Bis Oktober 1995 war er fast fünf Jahre Leiter des Arbeitsstabes Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt. Der Artikel entstand mit technischer Unterstützung des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum, an der der Verfasser im Rahmen des Europäischen Studienganges Humanitäre Hilfe das Fach „Management der Humanitären Hilfe“ lehrt.

ten Kriegen und Krisen - fast schon als „quantités négligeables“ betrachtet und fielen, was die humanitären Hilfsmaßnahmen betrifft, weder organisatorisch noch finanziell ins Gewicht.

Übertroffen wurden alle diese Katastrophen Mitte 1994 von dem Flüchtlingselend in Zaire und Tansania im Anschluß an den Völkermord in Ruanda, bei dem wohl eine Million Tutsi auf bestialische Weise abgeschlachtet wurden. Als die Tutsi-Armee, aus Uganda kommend, militärisch gesiegt hatte, flohen ca. 1,2 Millionen Hutus Mitte Juli 1994 innerhalb weniger Tage nach Zaire. Mit einem solchen Flüchtlingsstrom waren alle überfordert, die Aufnahmeländer ebenso wie die internationalen Hilfswerke, die privaten Hilfsorganisationen und die traditionellen Geberstaaten. In den improvisierten Flüchtlingslagern in und bei Goma in Zaire brachen Seuchen aus. Cholera, Durchfallerkrankungen und Erkältungen rafften über 50.000 Menschen in wenigen Tagen hinweg.

Diese Liste des Schreckens und der Katastrophen ließe sich leider noch erheblich verlängern; nur die schlimmsten und bekanntesten Tragödien sind als Beispiele aufgeführt.

## II. Reaktionen der Welt auf diese Herausforderungen an die Menschlichkeit

Wie ist die Völkergemeinschaft mit diesen Katastrophen, Kriegen und Krisen fertig geworden?

### 1. Die deutsche humanitäre Hilfe

a) Humanitäre Hilfe - im Inland wie im Ausland - hat bei den deutschen karitativen Organisationen eine lange Tradition, die bis in das vorige Jahrhundert zurückreicht. 1,5 Millionen Bürger unseres Landes arbeiten als freiwillige Helfer in den privaten deutschen Hilfsorganisationen mit. Das Deutsche Rote Kreuz, die Caritas, das Diakonische Werk, die Malteser und die Johanniter, der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Welthungerhilfe und das Komitee Cap Anamur sowie zahlreiche andere deutsche Hilfsorganisationen und aus Anlaß einer Katastrophe *ad hoc* entstandene private Initiativen nehmen pro Jahr etwa 4 Milliarden DM an Spenden ein. Der „Markt der Barmherzigkeit“ ist also auch ein nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor.

b) Daneben nimmt sich der Anteil der Bundesregierung an diesem Geschehen eher bescheiden aus. Seit knapp 20 Jahren stellt die Bundesregierung besondere Haushaltsmittel für Maßnahmen der humanitären Hilfe im Ausland zur Verfügung. Zuständig hierfür ist das Auswärtige Amt. Bis Ende September 1992 bewirtschaftete das damalige Referat 301 der Abteilung 3 - „Dritte Welt“ (Afrika, Asien, Lateinamerika sowie Naher und Mittlerer Osten) - den Haushaltstitel 686 12, der für die humanitäre Hilfe der Bundesregierung im Ausland bis dahin Beträge zwischen 55 und 70 Millionen DM pro Jahr zur Verfügung stellte.

Hilfsmaßnahmen erwiesen sich damals insbesondere in Ländern der „Dritten Welt“ als erforderlich. Entwicklungsländer gehören zu den am meisten von Naturkatastrophen, aber auch von inneren Unruhen und Kriegen heimgesuchten Ländern.

Der Wegfall des Ost-West-Gegensatzes, das Auseinanderbrechen der Sowjetunion und der Zerfall Jugoslawiens im Jahre 1991 veränderten diese Lage und auch die Sichtweise entscheidend. Die akute Notlage der Menschen in den großen russischen Städten, das Elend der kurdischen Flüchtlinge aus dem Irak und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien verliehen der in allen Fällen unabweisbar gewordenen humanitären Soforthilfe eine neue - politische - Dimension. Humanitäre Hilfe ist also nicht nur eine Aufgabe in der „Dritten Welt“.

Bundesaußenminister *Kinkel* trug der gestiegenen politischen Bedeutung der humanitären Hilfe am 30. September 1992 mit der Schaffung des Amtes des Beauftragten (der Bundesregierung) für humanitäre Hilfe Rechnung. Diesem wurde das bisherige Referat 301 als „Arbeitsstab Humanitäre Hilfe“ zugeordnet; Beauftragter und Arbeitsstab wurden der Amtsleitung direkt unterstellt.

Im Hinblick auf die enge Beziehung der Vereinten Nationen mit Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte und der Gewährung humanitärer Hilfe (z.B. im ehemaligen Jugoslawien, in Ruanda und den Nachbarstaaten, in Angola und im Südsudan) erfolgte im Auswärtigen Amt im Februar 1995 eine erneute organisatorische Änderung. Der Arbeitsstab Humanitäre Hilfe wurde in die neu geschaffene Abteilung Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe integriert. Dort bildet er zusammen mit dem neu eingerichteten Arbeitsstab Menschenrechte eine eigene Unterabteilung. Das politische Gewicht beider Bereiche wurde durch die Ernennung von Staatsminister *Helmut Schäfer* zum neuen „Beauftragten für humanitäre Hilfe und Menschenrechte“ unterstrichen. In Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt wirken BMZ/GTZ, BMVg, BMI/THW, BMV und BMG an der humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland mit. Das Auswärtige Amt arbeitet zur Umsetzung seiner Hilfsmaßnahmen mit deutschen Hilfsorganisationen und internationalen Hilfswerken zusammen und bedient sich dabei auch der deutschen Auslandsvertretungen.

c) Im Schnitt stehen dem Auswärtigen Amt (jährlich) seit Beginn der neunziger Jahre 70 bis 80 Millionen DM für die humanitäre Hilfe der Bundesregierung im Ausland zur Verfügung.

Katastrophen besonderen Ausmaßes wie das Flüchtlingselend der Kurden 1991, der Hunger in Somalia 1992 und die Vertreibungen im ehemaligen Jugoslawien 1992 führten zur Bewilligung erheblicher zusätzlicher Haushaltsmittel durch Bundestag und Bundesregierung (Kurdenhilfe + 440 Millionen DM, Somalia + 20 Millionen DM, Unterbringungsprojekt in Kroatien + 50 Millionen DM).

Andererseits schlägt sich die makroökonomische Entwicklung (Rezession 1993/94) sofort in der Ausstattung des AA-Titels für humanitäre Hilfe nieder. Trotz des ungeheuren Be-

darfs zur Sicherung des Überlebens der ruandischen Flüchtlinge in den Nachbarstaaten Zaire, Tansania und Burundi im Jahre 1994 wurde der Titel 686 12 wegen der vom Bundestag verordneten zusätzlichen Einsparungen im Bundeshaushalt um fast 25 % von 85 auf 64 Millionen DM gekürzt. 1996 ist mit 80 Millionen DM der Ansatz von 1993 gerade wieder erreicht.

d) Humanitäre Hilfsmaßnahmen großen Stils wie die Kurdenhilfe des Jahres 1991 offenbaren einen erheblichen Koordinationsbedarf. Als Ergebnis eines Workshops von Anfang Dezember 1991 unter Mitwirkung aller an der Kurdenhilfe Beteiligten (Bundesregierung: AA, BMVg, BMI/THW, BMZ/GTZ, BMV; deutsche Hilfsorganisationen von DRK bis Komitee Cap Anamur) wurde Anfang April 1992 der „Gesprächskreis Humanitäre Hilfe“ ins Leben gerufen (3-4 Treffen im Jahr, Ausarbeitung von „Spielregeln“, an die sich alle Mitglieder in freiwilliger Selbstbindung halten wollen; Positionspapier, Aktionsplan für den Krisenfall, Kriterien für Personaleinsätze im Ausland, „Die Zwölf Grundregeln“).

Nach der Flüchtlingswelle aus Ruanda und dem „Fehlstart“ von CARE-Deutschland bei der Hilfe in Zaire erfolgte im Oktober 1994 die Umwandlung des „Gesprächskreises“ in einen förmlichen „Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“ (Treffen seit Dezember 1994 alle zwei Monate, jeweils am zweiten Dienstag des betreffenden Monats von 11 bis 13 Uhr im Auswärtigen Amt unter dem Vorsitz des Leiters des Arbeitsstabes Humanitäre Hilfe des AA). Darüber hinaus kommt es bei Bedarf zur Bildung eines kleinen Gremiums von 8-10 Mitgliedern („Krisenrunde“) aus der Mitte des Koordinierungsausschusses zur Koordination und Steuerung von Hilfsmaßnahmen im Ausland (8 Sitze, je einen für AA, BMI/THW, BMVg, BMZ/GTZ, BMV, DRK, kirchliche Hilfsorganisationen wie Caritas, Diakonisches Werk, Malteser, Johanniter, andere Hilfsorganisationen wie ASB, HELP, Komitee Cap Anamur sowie 2 freie Sitze, *ad hoc* zu vergeben).

Daneben gibt es seit Dezember 1991 „Verbindungsbüros“ im Ausland, *ad hoc*, zur besseren Koordinierung der Hilfsmaßnahmen vor Ort (so in Zagreb, noch heute in Funktion, zeitweise im Nord-Irak, in NO-Somalia und die „Koordinierungsstelle Ruanda“ in Goma/Zaire). Besetzung: Vertreter der Bundesregierung und/oder von deutschen Hilfsorganisationen, Finanzierung durch die Bundesregierung.

e) Seit 1993 wird die Schaffung eines „Deutschen Hilfskorps“ (Umwelt- und Katastrophenhilfskorps, so ein SPD-Vorschlag bzw. Deutsches Friedenskorps, so eine Anregung des Bundeskanzlers 1994) diskutiert. Ein entsprechender SPD-Gesetzesantrag wurde in der vorigen Legislaturperiode 1994 abgelehnt. Die privaten deutschen Hilfsorganisationen, allen voran das DRK, sind mit großer Mehrheit gegen ein Hilfskorps. Sie befürchten einen Rückgang der Spendenfreudigkeit und der Bereitschaft vieler Deutscher, als freiwillige Helfer in karitativen Organisationen mitzuarbeiten. Die Idee eines Hilfskorps hat Anhänger quer durch alle Parteien; die Diskussion darüber dürfte weitergehen.

## 2. Die humanitäre Hilfe der Europäischen Union / ECHO

a) Parallel zur Einrichtung des „Gesprächskreises Humanitäre Hilfe“ in Deutschland und ohne gegenseitige Absprache wurde Anfang 1992 in Brüssel von der EG-Kommission ein neues „Amt der Europäischen Gemeinschaft für Humanitäre Hilfe“ (ECHO = European Community Humanitarian Office) geschaffen. Es hat in etwa die gleichen Zuständigkeiten und Befugnisse wie der Arbeitsstab Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt.

b) ECHO besteht z.Z. aus vier Referaten, hat etwa 80 Mitarbeiter(innen) und verwaltete 1994 ein Budget von 750 MECU (d.h. rd. 1,5 Milliarden DM). Rechnet man die Lebensmittelhilfe der EU hinzu, die nur z.T. von ECHO verwaltet wird, kommt man auf mehr als 1 Milliarde ECU, d.h. über 2 Milliarden DM. ECHO ist in vielen Fällen der größte „Geber“, so z.B. im ehemaligen Jugoslawien und im Falle der ruandischen Flüchtlinge.

c) Deutschland zahlt in den EU-Haushalt rd. 28 % ein, war also an der humanitären Hilfe der EU-Kommission im Jahre 1994 von 1,5 Milliarden DM mit rd. 420 Millionen DM beteiligt. Dies entsprach 1994 fast dem Fünftel des Etat-Ansatzes für die humanitäre Hilfe der Bundesregierung im Ausland nach Titel 686 12 des AA-Haushalts.

d) Problematisch ist die Verteilung dieser enormen Haushaltsmittel durch ECHO. Es gibt praktisch keine Kontrolle durch die Mitgliedstaaten. Eine entsprechende EU-Rechtsverordnung ist in Arbeit. Die Position der EU-Kommission in diesem Rechtssetzungsverfahren ist sehr stark. Deutsche Hilfsorganisationen beklagen sich immer wieder, bei der Vergabe der EU-Gelder nicht angemessen berücksichtigt zu werden.

e) Unbefriedigend verläuft bisher auch die Koordinierung der Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der humanitären Hilfe. ECHO würde gern die Koordinierung übernehmen, sieht sich hier jedoch der geschlossenen Phalanx der Mitgliedstaaten gegenüber, die auf politische „Pluspunkte“ der bilateralen humanitären Hilfe - verständlicherweise - nicht verzichten und sich deshalb auch „nicht in die Karten schauen lassen wollen“.

## 3. Internationale humanitäre Hilfe

a) Umfangreiche und anerkannte Hilfe leistet insbesondere das IKRK (Internationales Komitee vom Roten Kreuz), eine Schweizer Organisation, die dank der Genfer Konventionen über partielle Völkerrechtssubjektivität verfügt.

Das IKRK finanziert sich aus Beiträgen der Staatengemeinschaft und ist für seine humanitären Hilfsmaßnahmen auf freiwillige Beiträge und Spenden angewiesen. Das IKRK ist dank seines besonderen Status insbesondere in Konfliktgebieten mit kriegerischen Auseinandersetzungen tätig und oft die einzige Organisation, die den Opfern von Konflikten und der Zivilbevölkerung Hilfe bringen und einen gewissen

Schutz vor Übergriffen und Menschenrechtsverletzungen gewährleisten kann.

b) Als auf den Transport besonders spezialisierte Organisation leistet die International Organisation for Migration (IOM), die nicht zu den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen gehört, bei der Beförderung (Rettung, Rückführung) von Flüchtlingen und Vertriebenen eine ganz besonders wichtige Hilfe.

c) Die wichtigsten Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen im Bereich der humanitären Hilfe sind der Hohe Flüchtlingskommissar (UNHCR), das Kinderhilfswerk (UNICEF), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Welternährungsprogramm (WFP).

Der UNHCR ist von seinem Mandat her eigentlich nur für Flüchtlinge, d.h. Menschen zuständig, die ihr eigenes Staatsgebiet verlassen und in einem anderen Staat Zuflucht gefunden haben. In jüngerer Zeit muß sich der UNHCR jedoch vermehrt auch um intern Vertriebene („internally displaced persons“) kümmern. Dies geschieht jedoch nur auf ausdrückliche Bitte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, so gesehen im Falle Ex-Jugoslawiens und Ruandas.

Der UNHCR wird in groß angelegten Hilfsaktionen wie im ehemaligen Jugoslawien oft zur sog. „lead-agency“ bestimmt, d.h. mit der Federführung oder Gesamtleitung der Hilfsaktion beauftragt.

Wie das IKRK sind die VN-Hilfswerke für ihre Hilfsmaßnahmen auf freiwillige Beiträge der Gebergemeinschaft, d.h. der Staatenwelt, angewiesen. Hierfür werden Hilfsappelle ausgearbeitet, die den Gebern zur Finanzierung unterbreitet werden.

d) Nach der Flucht der Kurden aus dem Nordirak in die Türkei konnte der UNHCR den leidenden Menschen dort nicht beistehen; die türkische Regierung hatte dem UNHCR ein Tätigwerden untersagt. Die Bundesregierung sah sich damals zu einer großangelegten Hilfsaktion unter Einsatz der Hilfskapazitäten der Bundeswehr, insbesondere der Lufttransportkapazitäten, veranlaßt. Auch andere Staaten, internationale und zahlreiche private Hilfsorganisationen aus vielen Ländern unternahmen Hilfsmaßnahmen. Hierbei traten Koordinierungsprobleme auf.

Bereits im Mai 1991 schlug der damalige Bundesaußenminister *Genscher* dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die Schaffung des Amtes eines VN-Katastrophenhilfe-Koordinators vor, der dem Generalsekretär unmittelbar zugeordnet werden sollte. Aus dem Vorschlag *Genschers* wurde eine gemeinsame Initiative mit seinem britischen Kollegen *Hurd* und daraus ein Antrag der EG-Staaten in der VN-Generalversammlung. Nach langwierigen Verhandlungen wurde der Antrag am 19. Dezember 1991 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig angenommen.

Zum ersten VN-Katastrophenhilfe-Koordinator (UN Emergency Relief Coordinator) wurde vom neuen VN-Generalse-

ekretär *Butros Butros-Ghali* Anfang 1992 der schwedische VN-Botschafter *Jan Eliasson* ernannt, der sich um das Zustandekommen der Resolution der VN-Generalversammlung sehr verdient gemacht hatte.

Auf der Grundlage dieser Resolution und der Weisungen des VN-Generalsekretärs baute *Eliasson* eine neue Abteilung der VN-Administration, das Department of Humanitarian Affairs (DHA), auf. Hierin wurden bereits in Genf bestehende Verwaltungseinheiten der UNO (UNDRO, IDNDR-Sekretariat) sowie das New Yorker Büro integriert.

Der Emergency Relief Coordinator wurde von Amts wegen Vorsitzender des Inter Agency Standing Committee (IASC), eines Ausschusses, dem alle VN-Hilfsorganisationen angehören und zu dessen Koordinierungssitzungen auch IKRK, die Föderation der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften und IOM eingeladen werden.

Wichtigstes Instrument des VN-Koordinators sollte ein „Feuerwehr-Fonds“ werden (Central Emergency Revolving Fund), der mit 50 Millionen US-Dollar ausgestattet und von VN-Mitgliedstaaten gespeist wurde. Deutschland zahlte entsprechend seinem ungefähren Anteil am VN-Etat 10 %, d.h. 5 Millionen US-Dollar ein, das waren damals rd. 8 Millionen DM.

Aus diesem Fonds können die VN-Hilfswerke Kredite ziehen, um sofort nach einer Katastrophe Hilfsmaßnahmen einzuleiten zu können und die hierfür benötigten Finanzmittel zur Verfügung zu haben. Die Kredite sind von den VN-Hilfswerken (UNHCR, UNICEF, WHO etc.) später zurückzuzahlen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Staaten Beiträge zu den Hilfsprogrammen leisten und die VN-Sonderorganisationen so in die Lage versetzen, ihren Rückzahlungsverpflichtungen nachzukommen.

VN-Katastrophenhilfe-Koordinator *Eliasson* hatte keine Weisungsbefugnis gegenüber den Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen, von anderen Hilfswerken ganz zu schweigen. Er konnte sie auch nicht zur Inanspruchnahme des „Feuerwehr-Fonds“ zwingen. So versuchte er, durch Überzeugungsarbeit die VN-Hilfswerke zu koordinierterem Vorgehen zu veranlassen. Er sprach von „humanitarian diplomacy“, um seine Arbeit zu charakterisieren.

Seinen Bemühungen war nur begrenzter Erfolg beschieden. Auch die den VN-Hilfswerken in der Resolution von 1991 vorgeschriebene Vorlage gemeinsamer Hilfsappelle half nur wenig, die Hilfsmaßnahmen besser aufeinander abzustimmen. So trat *Eliasson* Anfang 1994 von seinem Posten zurück.

Sein Nachfolger, der Däne *Peter Hansen*, reorganisierte 1994 das Department of Humanitarian Affairs. Die Zuständigkeit für sog. „complex emergencies“, d.h. überwiegend politisch geprägte Krisen, die mit bewaffneten Auseinandersetzungen und Flüchtlings- und Vertriebenenproblemen behaftet sind, wurde von Genf nach New York verlegt. Dies sollte u.a. die

Koordination humanitärer Hilfsmaßnahmen mit friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Maßnahmen des VN-Sicherheitsrats (sog. Blauhelmeinsätze) erleichtern. Die Abstimmung der humanitären Hilfswerke untereinander wurde dadurch jedoch weder verbessert noch erleichtert. Die Koordination der VN-Hilfswerke untereinander und mit anderen Hilfsorganisationen läßt deshalb nach wie vor zu wünschen übrig.

#### 4. Humanitäre Hilfe anderer Staaten

Die USA, Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Belgien, Italien, Kanada, die skandinavischen Staaten und viele andere Länder leisten - wie die Bundesrepublik Deutschland - bilaterale humanitäre Hilfe und tragen finanziell zu den Hilfsmaßnahmen der internationalen Hilfswerke bei, soweit es sich um EU-Mitgliedstaaten handelt, auch zu den Projekten von ECHO.

Der Vierjahresbericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland gibt für die Jahre 1990 bis 1993 auch hierüber Auskunft.

### III. Schlußfolgerungen zu Möglichkeiten und Grenzen der humanitären Hilfe im Ausland

#### 1. Der nationale Bereich

Die Gewährung humanitärer Soforthilfe zur Rettung und Erhaltung von Menschenleben in aller Welt ist und bleibt ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Dieser Bestandteil der Außenpolitik hat durch Verlagerung des Schwergewichts der Soforthilfe auf Flüchtlinge und Vertriebene erhebliche politische Bedeutung gewonnen.

Die für die humanitäre Soforthilfe zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sind sehr begrenzt, ja zu gering. Hieran wird sich in naher Zukunft auch nichts ändern. Infolgedessen ist eine bestmögliche Nutzung dieser Mittel erforderlich. Hierzu bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den humanitären Hilfsorganisationen. Mit der Schaffung des „Koordinierungsausschusses Humanitäre Hilfe“ sind wir auf dem richtigen Weg. An der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der privaten deutschen Hilfsorganisationen und ihrer Verantwortung für die humanitäre Hilfe - auch im Ausland - sollte nicht gerüttelt, ihr Engagement nicht gefährdet werden.

Die Mechanismen dieser Zusammenarbeit sind sicherlich noch verbesserungsfähig. Bei allen Beteiligten hat sich inzwischen aber die Erkenntnis durchgesetzt, daß nur durch eine Bündelung der Ressourcen der wachsenden Herausforderung an die Leistungsbereitschaft der Hilfsorganisationen und Regierungen wirksam begegnet werden kann.

Finanzmittel zur Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen allein vermögen das Problem nicht zu lösen. Konflikt-

prävention, präventive Diplomatie, Demokratisierungshilfe und Unterstützung bei der Durchsetzung der Menschenrechte sowie Strukturhilfe mit dem Ziel der Armutsbekämpfung, insbesondere in Ländern der „Dritten Welt“, sind unerlässlich, um das Entstehen humanitärer Notlagen, von Vertriebenen- und Flüchtlingsströmen zu verhindern. Hier ist die Politik gefragt, insbesondere die Außenpolitik, aber auch die Entwicklungspolitik.

Dies gilt auch im Falle von Naturkatastrophen, auch wenn Erdbeben und Wirbelstürme als solche nicht verhindert werden können. Vorbeugende Maßnahmen zur Minderung von Katastrophenschäden sind möglich. Sie sollten selbstverständlicher Bestandteil der Entwicklungsplanung in jeder katastrophengefährdeten Region werden. Auf seiten der Geber sollte Bereitschaft gezeigt werden, entsprechende Projekte vermehrt in die bilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit aufzunehmen.

#### 2. Die Ebene der EU

Das Europäische Amt für Humanitäre Hilfe ECHO braucht eine genaue Aufgabenbeschreibung. Hierfür stellt die im Entstehen begriffene EU-Rechtsverordnung das geeignete Instrument dar. Soweit dies noch möglich ist, sollten die deutschen Hilfsorganisationen und die Bundesregierung sich bemühen, Einfluß auf die Ausgestaltung dieser Rechtsgrundlage für das Tätigwerden von ECHO zu nehmen.

Es liegt auch im deutschen Interesse, ECHO nicht zu einem „Super-Hilfswerk“ werden zu lassen, um die Vielfalt, die Sachkompetenz und die Kreativität der in den EU-Mitgliedstaaten zahlreich vorhandenen karitativen Organisationen zu erhalten.

Ferner müssen Anstrengungen unternommen werden, um die bilateralen Hilfsmaßnahmen der 15 EU-Mitgliedstaaten besser aufeinander abzustimmen. Mehr Koordination ist angesagt. Hier könnte der in Deutschland eingeschlagene Weg, der bisher zum „Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe“ geführt hat, richtungweisend sein.

Gegenwärtig sind die EU-Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit den vielfältigen Herausforderungen im Bereich der humanitären Hilfe noch nicht gewachsen.

#### 3. Die internationale Ebene

Die internationalen Hilfswerke wie UNHCR, UNICEF usw. stoßen an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit. Mehr Geld allein würde dieses Problem nicht lösen. Patentrezepte gibt es nicht. Es erscheint angebracht, die Schwerfälligkeit der VN-Administration, die sich auch in den VN-Hilfswerken widerspiegelt, zu beseitigen. Klarere Aufgabentrennung, weniger Bürokratie, bessere Anpassung an lokale Erfordernisse und Gegebenheiten können dazu beitragen, die VN-Organisatio-

nen „schlanker“ zu machen. Dazu gehört auch eine größere Bescheidenheit in der Ausstattung der Hilfsprojekte, in sachlicher wie personeller Hinsicht. Es besteht kein Zweifel, die VN sind zu teuer. Das Rote Kreuz und private Hilfsorganisationen sind in der Regel preiswerter.

Ein Umdenken innerhalb der VN-Hilfswerke müßte bereits bei der Erstellung der Hilfsappelle und den darin enthaltenen Kostenschätzungen zum Ausdruck kommen. Sodann sollte die von der Resolution im Dezember 1991 geforderte Gemeinschaftlichkeit der Hilfsappelle der VN-Hilfswerke dieser Kennzeichnung auch vom Inhalt und der Projektgestaltung her gerecht werden.

Schließlich müßten dem VN-Katastrophenhilfe-Koordinator mehr Befugnisse gewährt werden, um seine Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können. Dies bedeutet nicht nur, daß der „Feuerwehr-Fonds“ finanziell aufgestockt werden sollte. Es wäre auch wünschenswert, dem VN-Koordinator die Möglichkeit zu geben, die Hilfsmaßnahmen der VN-Organisationen wie UNHCR, UNICEF, WHO und WEP zu bündeln, um

die knappen Finanzmittel so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen.

Solange sich die Staatengemeinschaft nicht dazu durchringen kann, dem VN-Koordinator ein klares Weisungsrecht gegenüber den humanitären Hilfsorganisationen der UNO einzuräumen, wird es bei den „kleinen Schritten“ verbesserter Koordinierung bleiben müssen.

*Ulrike von Pilar*, Vorstandsvorsitzende von *Ärzte ohne Grenzen MsF Deutschland*, schrieb am 13. Juli 1995 in der Wochenzeitung „Die Zeit“ in einem sehr kritischen Artikel zur humanitären Hilfe: *„Nothilfe kann nur versuchen, Menschen über Zeiten schwerwiegender Katastrophen hinwegzuhelfen. Sie ersetzt damit keine Entwicklungshilfe.“* Am Ende des Artikels fügt sie hinzu: *„Was wir alle heute dringend brauchen, ist eine intensive und ernsthafte Debatte über die Rolle, die Möglichkeiten und Grenzen der humanitären Hilfe.“*

Hierzu sollen die vorstehenden Ausführungen einen Beitrag leisten.

## Anträge Rehabilitierung/Unrechtsurteile - Bundestags-Drucksachen 13/353 vom 30. Januar 1995 und 13/354 vom 30. Januar 1995

### Antrag

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Winfried Nachtwei, Christa Nickels, Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln), Dr. Antje Vollmer, Marieluise Beck (Bremen), Angelika Beer, Annelie Buntenbach, Amke Dietert-Scheuer, Franziska Eichstädt-Bohlig, Gerald Häfner, Ulrike Höfken-Deipenbrock, Michaelae Hustedt, Angelika Köster-Loßack, Vera Lengsfeld, Dr. Helmut Lippelt, Oswald Metzger, Cem Özdemir, Gerd Poppe, Rezzo Schlauch, Werner Schulz (Berlin), Manfred Such, Rainer Steenblock, Christian Sterzing und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 13/353 vom 30. Januar 1995)

**Rehabilitierung, Entschädigung und Versorgung für die Deserteure, Kriegsdienstverweigerer und „Wehrkraftzersetzer“ unter dem NS-Regime**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Verurteilung unter dem NS-Regime wegen der Tatbestände der Kriegsdienstverweigerung, Fahnenflucht (Deser-

tion), „Wehrkraftzersetzung“ und unmittelbar damit zusammenhängender Delikte waren von Anfang an Unrecht. Verurteilungen wegen dieser Tatbestände kommt deshalb keine Rechtswirksamkeit zu. Sie sind nichtig.

Nationalsozialistisches Unrecht waren auch Strafurteile der NS-Militärjustiz und von Sondergerichten sowie Maßnahmen, die mit den Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Verfahrens oder rechtsstaatlichen Strafvollzugs unvereinbar sind oder die rechtsstaatswidrig in Einrichtung der Militärpsychiatrie an den Betroffenen vorgenommen wurden.

2. Der Deutsche Bundestag sieht die Opfer derartiger Verurteilungen und NS-Gewaltmaßnahmen grundsätzlich als Verfolgte im Sinne des Bundesentschädigungsgesetzes (BEG) an. Ihnen und ihren Familien bezeugt der Deutsche Bundestag Achtung und Mitgefühl. Er erachtet es als notwendig, daß die Betroffenen die für NS-Verfolgte und Beschädigte vorgesehenen gesetzlichen Leistungen bekommen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Vorlage eines Gesetzentwurfes oder durch Erlass von Verwaltungsvorschriften folgendes sicherzustellen:

1. Die unter Nummer I.1 genannten Opfer sind als Verfolgte im Sinne des Bundesentschädigungsgesetzes anzuerkennen, da die Verurteilungen und gleichgerichteten Maßnahmen des NS-Staates typisches NS-Unrecht darstellten. Sollten aus formalen Gründen die Leistungen unmittelbar nach dem Bundesentschädigungsgesetz nicht möglich sein, ist ein unbürokratisches Verfahren vorzusehen, mit dem die Betroffenen mindestens Leistungen in gleichem Umfang wie nach dem Bundesentschädigungsgesetz erhalten. Hierbei sind erleichterte Bedingungen für den Verfolgungsnachweis vorzusehen (Annahme von Regelatbeständen, Glaubhaftmachungen). Die Bundesregierung soll darüber hinaus auf die Landesentschädigungsbehörden einwirken, daß die bisher abgelehnten Anträge nach dem Bundesentschädigungsgesetz von Amts wegen überprüft und erneut beschieden werden.

2. NS-Opfer aus den neuen Bundesländern, die als ehemalige DDR-Bürgerinnen und DDR-Bürger aus formalen Gründen nicht dem Bundesentschädigungsgesetz unterfallen, sollen in vollem Umfang Leistungen nach dem für diesen Personenkreis erlassenen Entschädigungsrentengesetz vom 1. Mai 1992 erhalten.

3. Es ist auch dafür Sorge zu tragen, daß die unter Nummer I.1 genannten Opfer einen Rentenschadensausgleich für verfolgungsbedingte Fehlzeiten in der Rentenversicherung erhalten. Diesen Opfern stehen mit ihrer Anerkennung nach § 1 des Bundesentschädigungsgesetzes bzw. dem Entschädigungsrentengesetz grundsätzlich die Leistungen zu, die als Rentenschadensausgleich gesetzlich gelten (WGSVG). Sollte die Anerkennung nicht über das Bundesentschädigungsgesetz möglich sein, ist mindestens der Rentenschadensausgleich auf der Grundlage des Allgemeinen Kriegsfolgen-gesetzes zu gewähren. Bei formalen Zweifelsfällen wäre hier in jedem Fall von einer unverschuldeten Fristversäumnis für die Antragstellung auszugehen.

Es ist gegenüber den Rentenversicherungsträgern auf eine umgehende Anerkennung dieser Ersatzzeiten im Rahmen der Rentenberechnung hinzuwirken. Auf den Einwand der Verjährung ist hierbei zu verzichten.

4. Die hier formulierte und in Einzelfällen vom Bundessozialgericht bereits bestätigte neue Rechtsauffassung ist von der für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Verwaltung allgemein anzuwenden. Auch sollten die Versorgungsämter von Amts wegen eine Überprüfung derjenigen Entscheidungen vornehmen, die bislang nach dem Bundesversorgungsgesetz aufgrund der damaligen Rechtsauffassung abgelehnt wurden.

5. Es sind besondere Maßnahmen zu ergreifen, die die kulturelle und finanzielle Förderung der geschichtlich-politischen

Aufarbeitung der NS-Militärjustiz und des Umgangs mit ihren Opfern zum Gegenstand haben. Diese Maßnahmen sollen auch eine angemessene öffentliche Würdigung des Verfolgungsschicksals der Betroffenen zum Ziel haben.

Bonn, den 20. Dezember 1994

### Antrag

der Abgeordneten Volker Kröning, Dieter Wiefelspütz, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Fritz Rudolf Körper, Otto Schily, Hermann Bachmaier, Peter Enders, Günter Graf (Friesoythe), Hans-Joachim Hacker, Alfred Hartenbach, Hans-Peter Kemper, Thomas Krüger, Dorle Marx, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Dr. Wilfried Penner, Dr. Eckhart Pick, Margot von Renesse, Bernd Reuter, Gisela Schröter, Richard Schuhmann (Delitzsch), Dr. Angelica Schwall-Düren, Rolf Schwanitz, Erika Simm, Johannes Singer, Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, Ludwig Stiegler, Dr. Peter Struck, Siegfried Vergin, Ute Vogt (Pforzheim), Jochen Welt, Rudolf Scharping und der Fraktion der SPD (BT-Drs. 13/354 vom 30. Januar 1995).

Unrechtsurteile wegen „Fahnenflucht/Desertion“, „Wehrkraftzersetzung“ oder „Wehrdienstverweigerung“ während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß alle Verurteilungen während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft wegen der Tatbestände „Desertion/Fahnenflucht“, „Wehrkraftzersetzung“ oder „Wehrdienstverweigerung“ von Anfang an Unrecht gewesen sind. Es hat sich bei ihnen nicht um Urteile unabhängiger Richter, sondern um Akte eines Terror-systems gehandelt.

2. Verurteilungen wegen dieser Tatbestände kommt deshalb keine Rechtswirksamkeit zu.

3. Den Opfern derartiger Verurteilungen und ihren Familien bezeugt der Deutsche Bundestag Achtung und Mitgefühl.

4. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung und die Landesentschädigungsbehörden auf, die bisherige, falsche Bewertung der Verurteilungen aufzuheben und die Opfer und ihre Hinterbliebenen für die durch die Unrechts-akte erlittenen Nachteile zu entschädigen.

Bonn, den 30. Januar 1995

# Stellungnahme vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages zu den Drucksachen 13/353 und 13/354 betr. Unrechtsurteile wegen Fahnenflucht/Desertion, Wehrkraftzersetzung oder Wehrdienstverweigerung während des Zweiten Weltkrieges

Alfred de Zayas\*

## I. Grundsätzliches

1. Um sich ein Urteil über die Wehrmachtjustiz zu bilden, genügt es nicht, die unvollständigen Akten im Bundesarchiv durchzusehen. Wie bei allen zeitgeschichtlichen Fragen, ist es unerlässlich, die Zeitzeugen und beteiligten Personen zu befragen. Wie man ihre Aussagen bewertet, ist eine andere Frage. Methodologisch gesehen muß man sie hören - und zwar alle Wissensträger, ohne Voreingenommenheiten, nach dem Prinzip *audiatur et altera pars*.

2. Manche Urteile der Wehrmachtjustiz waren mit Sicherheit falsch, und die Opfer sollten daher entschädigt werden. Andere Urteile sind militärrechtlich und völkerrechtlich einwandfrei. Es gilt daher, die Urteile Fall für Fall zu prüfen.

3. Man darf die Urteile der Wehrmachtjustiz, wo rechtsstaatliche Verfahren die Regel waren, nicht mit der Terrorjustiz der Standgerichte verwechseln, wo summarisch exekutiert wurde. Die Standgerichte waren kein Teil der ordentlichen Militärgerichtsbarkeit. Eine Rehabilitierung der Opfer der Standgerichte sollte geprüft werden.

4. Nicht alle Todesurteile wurden wegen Fahnenflucht oder Wehrkraftzersetzung verhängt. Ein Drittel wurde wegen Kriegsverbrechen wie Mord, Vergewaltigung, Plünderung und wegen anderer militärischer Verbrechen ausgesprochen.

5. Eine generelle Rehabilitierung von verurteilten Wehrmachtsoldaten könnte die unerwünschte Folge haben, Personen zu rehabilitieren, die Kriegsverbrechen begangen haben. Dies würde gegen das völkerrechtliche Prinzip der Bestrafung von Kriegsverbrechen verstoßen und ein falsches Signal der Impunität setzen. Auch eine pauschale Rehabilitierung der Verurteilten wegen Fahnenflucht oder Wehrkraftzersetzung könnte diese unerwünschte Folge haben. Denn es wurden Personen wegen Fahnenflucht oder Wehrkraftzersetzung verurteilt, die auch schwere Kriegsverbrechen wie Mord an Zivilpersonen in besetzten Gebieten begangen hatten.

6. Die Beweggründe für Fahnenflucht oder Fernbleiben von der Truppe sollten einzeln untersucht werden. Fälle, in denen politische, religiöse oder Gewissensgründe ausschlaggebend waren, dürfen nicht gleich behandelt werden wie Fälle, in denen Fahnenflucht aus Angst vor einer Strafe wegen Diebstahls erfolgte (siehe unten).

7. Todesurteile wegen Fahnenflucht im Felde sind in vielen Armeen gefällt worden. Zweck der Urteile war und ist Ab-

schreckung, um Auflösungserscheinungen in den militärischen Verbänden zu verhindern.

8. Die Praxis der Wehrmachtjustiz bei Todesurteilen sollte nicht nur mit der Praxis bei den Westalliierten, sondern vornehmlich mit jener bei der sowjetischen Armee verglichen werden, da es nur bei der sowjetischen Armee zeitweise vergleichbare Auflösungserscheinungen gegeben hat. Die Zahl der Todesurteile hängt primär von der allgemeinen militärischen Lage ab und ist kein sicheres Kennzeichen für den rechtsstaatlichen oder nicht-rechtsstaatlichen Charakter einer Militärjustiz.

9. Die Wehrmachtjustiz wurde von etwa 2000 Heeres-, Marine- und Luftwaffenrichtern getragen. Sie waren nicht weisungsgebunden und im Vergleich zur zivilen Justiz weitgehend unabhängig von Einflüssen der NSDAP. Aus meiner Erfahrung bei der Auswertung von Tausenden von Akten der Wehrmachtjustiz kann ich etliche Beispiele nennen, wo Wehrmachtjuristen gegen den NS-Geist gehandelt haben.

10. Polemische Vokabeln wie „NS-Militärjustiz“ oder Wehrmachtjustiz „im Dienste“ des Nationalsozialismus erschweren den wissenschaftlichen Diskurs. Wenn die Wehrmachtjustiz im Sinne *Hitlers* gehandelt hätte, wäre keine separate SS-Gerichtsbarkeit entstanden, wären keine von *Hitler* verlangten fliegenden Standgerichte eingerichtet worden, hätte es weder einen Barbarosserlaß über die Beschränkung der Wehrmachtsgerichtsbarkeit noch einen Hitlererlaß vom

\* Prof. Dr. Alfred de Zayas, Juris Doctor, Harvard Law School; Dr. phil. in mittlerer und neuerer Geschichte, Göttingen, Member, New York Bar; Professor of International Law, DePaul University, Chicago. Dieses Gutachten entspricht der persönlichen Meinung des Verfassers und engagiert nicht die Organisationen, mit denen er assoziiert ist.

Zur Person: Als amerikanischer Völkerrechtler und Historiker mit Wohnsitzen in den USA und in der Schweiz habe ich kein persönliches Interesse an dieser Frage. Als Wissenschaftler beschäftige ich mich u.a. mit Fragen der Militärjustiz in den USA und in Deutschland, und zwar seit meinem Studium in Harvard, wo mein Doktorvater Professor Richard Baxter, später Richter am IGH in Den Haag, über seine 12-jährige Tätigkeit als US-Army Jurist lehrte. Als Fulbright Scholar in Deutschland und anschließend als DFG-Stipendiat habe ich mich mit der Wehrmachtsgerichtsbarkeit befaßt. In den Jahren 1975-1995 befragte ich mehr als 150 ehemalige Heeres-, Marine- und Luftwaffenrichter. Darüber hinaus habe ich Hunderte von Urteilen der Wehrmachtjustiz gelesen, die ich z.T. in meinem Buch „Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle“ ausgewertet habe. Als Gutachter im Prozeß *Le-nigk-Emden* vor dem Bundesgerichtshof 1994/1995 habe ich zusätzliches Aktenstudium und Befragungen durchgeführt, die ich z.T. in meinem Artikel „Die Rechtsprechung der Wehrmachtsgerichtsbarkeit zum Schutze der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten 1939-1944“ (HuV-1/3/1994, S. 118-124) veröffentlichte.

20. September 1944 gegeben, in welchem der Wehrmachtjustiz die kriegsgerichtliche Kompetenz für die Aufklärung von politischen Delikten vor allem im Zusammenhang mit dem Attentat des 20. Juli 1944 förmlich weggenommen wurde. Außerdem sollte man sich vor Augen halten, daß unter den Opfern des Volksgerichtshofs viele Wehrmachtjuristen waren, wie z.B. der Chef der Heeresrechtsabteilung Dr. Karl Sack, der Chef der Luftwaffenrechtsabteilung Dr. Rudolf Schleicher<sup>1</sup>, Dr. Johann von Dohnanyi und Helmut James Graf von Moltke. Wer die Wehrmachtjuristen pauschal tadelt, tadelt auch diese Widerstandskämpfer.

11. Das Internationale Militärtribunal in Nürnberg verurteilte den Hitlerkrieg als Angriffskrieg. Man sollte aber vermeiden, anachronistisch zu argumentieren, denn es war nicht jedem am 1. September 1939 klar, daß es sich tatsächlich um einen Eroberungskrieg handelte und nicht um eine Aktion zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Danzig oder zum Schutz der bedrängten Volksdeutschen, wie die gleichgeschaltete NS-Propaganda behauptete.

12. Der Begriff „Angriffskrieg“ ist erst 1974 durch die Resolution 3314 (XXIX) der UN-Generalversammlung definiert worden. Es wäre anachronistisch und würde dem damals geltenden Völkerrecht nicht entsprechen, würde man den Wehrmachtssoldaten nachträglich das Recht zuerkennen, Fahnenflucht zu begehen, weil Hitlers Krieg als Angriffskrieg anzusehen war.

13. Auch bei einem objektiv ungerechten Krieg sind die Folgen für den einzelnen Soldaten nicht immer klar. Völkerrechtlich gelten jedenfalls die Bestimmungen der Haager und Genfer Konventionen für alle Kriegsparteien gleich. Die Geltung der Militärstrafgesetzbücher dagegen ist Sache des nationalen Rechtes und wird vom Völkerrecht nicht berührt.

14. Das Internationale Militärtribunal in Nürnberg bestimmte, daß die Ausführung eines verbrecherischen Befehls (z.B. die Tötung von Kriegsgefangenen) strafbar ist. Nach dem damals geltenden Völkerrecht dehnt sich aber dieses Prinzip auf die geltende Teilnahme im Krieg nicht aus. Umgekehrt ist das Sich-dem-Krieg-Entziehen nicht automatisch gerechtfertigt, selbst wenn der Krieg ein Angriffskrieg ist, was im übrigen vom einfachen Soldaten schwer feststellbar ist und manchmal erst nach dem Krieg deutlich wird.

15. Im Nürnberger Prozeß wurde das Oberkommando der Wehrmacht als verbrecherische Organisation angeklagt. Nach der Auswertung von Tausenden von Dokumenten und Zeugenaussagen hat das Internationale Militärtribunal die Wehrmacht - anders als die NSDAP und SS - hingegen ausdrücklich nicht als verbrecherische Organisation verurteilt.

**Fazit:** Eine pauschale Bezeichnung der Wehrmachtjustiz als NS-Terrorjustiz ist nicht vertretbar. Unrechtsurteile als bei der amerikanischen, britischen, französischen, sowjetischen und auch bei der deutschen Militärjustiz gegeben. Es gilt, diese Urteile individuell zu prüfen. Eine pauschale Rehabilitierung aller Verurteilten würde über das Ziel hinausschießen.

## II. Die Wehrmachtjustiz und der Nationalsozialismus<sup>2</sup>

Um eine sachliche Auseinandersetzung mit der Thematik zu ermöglichen, soll auf Verallgemeinerungen und Karikaturvorstellungen über die Wehrmachtjustiz verzichtet werden.

Die Wehrmachtrichter waren weder alle Nationalsozialisten noch alle Widerstandskämpfer. Es gab beide.

An der Spitze der Wehrmachtjustiz standen keine Parteimitglieder. Ministerialdirektor Dr. Rudolf Lehmann, Chef der Wehrmachtsrechtsabteilung, Dr. Christian Freiherr von Hammerstein, Chef der Luftwaffenrechtsabteilung, Dr. Karl Sack, Chef der Heeresrechtsabteilung, Dr. Johannes Rudolphi, Chef der Marinerechtsabteilung, Dr. Maximilian Wagner, Chef der Abteilung für Völkerrecht in der Wehrmachtsrechtsabteilung, Johannes Goldsche, Chef der OKW-Untersuchungsstelle, blieben sämtlich der Partei fern<sup>3</sup>. Diese Konstellation ermöglichte es, daß in der Wehrmachtjustiz Juristen eingestellt werden konnten, die mit der Partei Schwierigkeiten hatten oder sie wegen ihrer Haltung befürchten mußten.

Bundesrichter a.D. Dr. Wilhelm Weber schilderte mir gegenüber, wie er zur Heeresjustiz kam:

*„Ich war Amtsrichter, als die Machtübernahme 1933 kam. Ich sollte ins Ministerium kommen, wurde aber dorthin nicht versetzt, weil ich mit dem Gauleiter, der in Sachen zuständig war, Krach gehabt hatte (...) Ich bat um Übernahme in die Heeresjustiz. Sie fragte, warum ich dahin ginge. Ich sagte, weil ich eben mit der Partei Krach habe, nicht PG bin (...) Daraufhin wurde ich übernommen, und ich wurde Oberkriegsgerichtsrat. Derartige Fälle sind mir in einer Anzahl bekannt von Leuten, die die Flucht aus der Partei suchten, vor der Partei ins Heer.“<sup>4</sup>*

Bundesrichter a.D. Dr. Otto Grünewald war 1933 Referent im Hessischen Landesjustizministerium in Darmstadt und wurde während einesurlaubes 1935 entlassen. Daraufhin begab er sich nach Berlin zu Dr. Karl Sack, der bereits 1934 zur Heeresjustiz gegangen war. Er wurde daraufhin als Referent übernommen. Im Zweiten Weltkrieg war er Oberkriegsgerichtsrat bei der 3. Armee, ab 1. November 1942 bis Kriegsende Chef der Heeresfeldjustizabteilung.<sup>5</sup>

1 1934-1939.

2 Siehe Kapitel 4 in Alfred de Zayas, Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle, 4. erw. Aufl., Berlin 1987, S. 68-79.

3 Forschung in der NSDAP-Parteiakte im Berlin Document Center.

4 Gespräch mit Bundesrichter a.D. Dr. Wilhelm Weber am 1. Juli 1976, S. 1 des Protokolls.

5 Gespräch mit Dr. Otto Grünewald am 13. November 1975, S. 3 des Protokolls. Dr. Grünewalds Vorgänger im Amt, Generalrichter Dr. Erich Lattmann, war ebenfalls kein Parteimitglied. Gespräch mit Dr. Lattmann am 12. März 1976 in Kassel-Wilhelmshöhe. Da die Wehrmachtjustiz freilich nicht auf Nachwuchs verzichten konnte, auf junge Gerichtsassessoren, die unter dem Druck des Erlasses des Reichsministers für Justiz vom 11. Mai 1934 der Partei beigetreten waren, gelangten so Parteiangehörige in ihren Dienst. Allerdings ruhte die Zugehörigkeit zur NSDAP gemäß Art. 26 des Wehrgesetzes vom 21. Mai 1935 (RGBl. I, S. 609), das durch die Erlasse vom 21. Juni 1935 und 6. Dezember 1939 bekräftigt wurde.

Ähnliches erlebte Generalrichter Dr. Adolf Block:

„Nach meinem Studium wurde ich Richter. Da ich nicht in die NSDAP eintreten wollte und die Beeinflussung der Justiz spürbar wurde, meldete ich mich zur Wehrmachtjustiz. Von 1938 bis Kriegsende war ich als Richter am Reichskriegsgericht tätig. Zwischendurch vom Dezember 1942 bis Ende Juli 1943 war ich Armeerichter bei der 1. Panzerarmee im Osten.“<sup>6</sup>

Über die Unabhängigkeit der Wehrmachtjustiz berichtete der ehemalige Kriegesgerichtsrat Walter Hoffmann:

„Als Heeresrichter, der ich seit 1. Mai 1937 gewesen bin, habe ich beim Einsatz in keinem einzigen Fall von irgendeiner Seite Weisungen entgegennehmen müssen. Seitens der NSDAP ist dies niemals geschehen, weder in Friedenszeiten (1937 bis 1939) noch im Krieg. Auch im Fall eines kriegsgerichtlichen Verfahrens gegen einen höheren Funktionär einer Gauleitung der NSDAP, das in Rußland durchgeführt worden ist, ist keinerlei Einflußnahme erfolgt oder auch nur versucht worden. Die Heeresgerichte waren im Feld von derartigen Einflußnahmen vollkommen frei.“<sup>7</sup>

In diesem Sinne äußert sich auch Bundesrichter a.D. Wilhelm Weber:

„In meiner ganzen richterlichen Tätigkeit bis zum Ende des Krieges als Armeerichter, als Heeresgruppenrichter, als Richter beim Reichskriegsgericht habe ich nie irgendwelche Einflüsse der Partei zu spüren bekommen, auch bei den Gerichtsherren nicht (...) Ich habe fünf Oberbefehlshaber gehabt. Es war völlig ausgeschlossen, daß da irgendwie die Partei hineinredete. Die Frage, inwieweit die Heeresjustiz abhängig oder unabhängig war, kann ich in dem Sinne beantworten: sie war unabhängig.“<sup>8</sup>

Zahlreiche Beweise bzw. Beispiele dieser Unabhängigkeit lassen sich führen. In der Sammlung von Absolon (Bundesarchiv Kornelimünster) wird folgendes Schreiben des OKW vom 23. März 1945 an die Oberkommandos der Wehrmachtteile abgedruckt:

„In der Anlage wird Abschrift eines Befehls des Reichsführers-SS vom 22.2.1944 sowie der Stellungnahme der Heeresfeldjustizabteilung und mehrerer Heeresgruppenrichter zu der Frage der Strafbarkeit fahrlässiger Selbstbeschädigung übersandt.

Das OKH vertritt nach wie vor die Auffassung (vgl. 11. Mob. S-Erlaß Ziff. 4), daß die fahrlässige Selbstbeschädigung aus Art. 148 MStGB, nicht bestraft werden kann, wie dies vom RKG in dem Urteil gegen den Gefr. Besser vom 23.3.1943 (StPL 1 21/43) überzeugend begründet worden ist. Wenn die Strafbarkeit auch der fahrlässigen Selbstverstümmelung dem Willen des Gesetzes entspräche, so wäre die Fahrlässigkeit in Art. 81 MStGB,

Art. 142 RStGB, und Art. 5 KSSVO ausdrücklich unter Strafe gestellt. Es ist undenkbar, daß der Gesetzgeber in mehreren Gesetzen dies etwa übersehen haben sollte (...).“<sup>9</sup>

Es liegt auf der Hand, daß wenn sechs Wochen vor Kriegsende ein Schreiben mit einem solchen rechtsstaatlichen Überlegungen entsprechenden Inhalt von oberster Stelle aus geschrieben wurde, die Wehrmachtjustiz wohl kaum als ein Instrument des NS-Staates qualifiziert werden kann.<sup>10</sup>

Folgendes Beispiel illustriert die Unabhängigkeit der Wehrmachtgerichte. Das Gericht des Admirals der norwegischen Westküste in Bergen hatte einen Marinesoldaten, der wegen Fahnenflucht angeklagt worden war, wegen unerlaubter Entfernung verurteilt. Das Oberkommando der Kriegsmarine hatte dieses Urteil nicht bestätigt, sondern aufgehoben und die Sache zur Verhandlung und Entscheidung an ein anders besetztes Gericht desselben Gerichtsherrn verwiesen. Auch dieses Gericht erkannte lediglich auf unerlaubte Entfernung. Das Urteil wurde wieder nicht bestätigt und eine dritte Verhandlung, diesmal vor einem Gericht eines anderen Gerichtsherrn (Art. 90 KStVO), angeordnet. So kam die Sache zu dem Gericht des Admirals der norwegischen Nordküste in Drontheim. Als auch dieses zu demselben Ergebnis (unerlaubte Entfernung) gelangte, gab das Oberkommando seinen Widerstand auf.<sup>11</sup>

Noch ein Beispiel dafür, daß die Wehrmachtjustiz trotz Spannungen mit der Regierung ihre Unabhängigkeit verteidigte und nicht einfach „im Dienste des Nationalsozialismus“ agierte, stellt der Fall des Majors Grawert dar. Obwohl ein alter Parteigenosse und Mitglied der SS, entwickelte sich Grawert im Laufe des Krieges zu einem Gegner des Regimes und überte sich als Leiter eines Ausbildungskommandos für Luftwaffenfahrlehrer abfällig über Hitler, Göring, Gauleiter Jordan usw. Aufgrund einer Anzeige wurde er am 29. Juni 1943 verhaftet, und dem Reichskriegsgericht wurde bedeutet, daß durch die Todesstrafe ein Exempel statuiert werden mußte. In der Verhandlung, die am 16. Juli 1943 stattfand, beantragte Oberreichskriegsanwalt Kraell gegen Grawert fünf Jahre Zuchthaus und Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte. Das Gericht erkannte dementsprechend. Als Hitler das Urteil zur Bestätigung vorgelegt wurde, warf er es seinem Adjutanten, Admiral von Putkamer, vor die Füße und erklärte: „Der Kerl gehört gehängt!“ Die Sache wurde für eine

6 Brief vom 27. April 1976.

7 Brief vom 23. November 1975. De Zayas, a.a.O. (Fn. 2), S. 76. Ein durch die Wehrmachtjustiz wegen militärischen Diebstahls verurteilter Funktionär der NSDAP dürfte kaum Anspruch haben, rehabilitiert zu werden, nur weil er von einem Wehrmachtgericht verurteilt wurde!

8 Gespräch mit Dr. Weber am 1. Juli 1976, S. 2 des Protokolls; de Zayas, a.a.O. (Fn. 2), S. 76.

9 Rudolf Absolon, Das Wehrmachtstrafrecht im 2. Weltkrieg, Sammlung der grundlegenden Gesetze, Verordnungen und Erlasse, Kornelimünster 1958, S. 101.

10 Wolf Stoecker, Die Entscheidung des BSG über Versorgungsansprüche in Fällen von Todesurteilen der Wehrmachtgerichte, SGB 8/1993, S. 352-355.

11 Carl Hermann Ule (Hrsg.), Beiträge zur Rechtswirklichkeit im Dritten Reich, Berlin 1987, S. 179.

neue Verhandlung an das Feldgericht z.B.V. der Luftwaffe verwiesen (AZ: KStL 71/44). Obwohl der Anklagevertreter der ausdrücklichen Weisung *Hitlers* entsprechend - die Todesstrafe beantragt hatte, erkannte auch dieses Gericht in der Verhandlung vom 22. Juli 1944 nicht auf Todesstrafe, sondern auf zehn Jahre Zuchthaus. Auch dieses Urteil wurde nicht bestätigt, weil nicht auf Todesstrafe erkannt worden war. Bei der dritten Hauptverhandlung, die am 29. November 1944 vor dem Luftwaffengericht z.B.V. stattfand, erkannte das Gericht auf fünf Jahre Gefängnis und Rangverlust. *Göring* hat das Urteil bestätigt, das sogleich zur Frontbewährung ausgesetzt wurde. Major von *Grawert* hat den Krieg überlebt.<sup>12</sup>

*Hitlers* Mißtrauen, ja Haß gegenüber der Wehrmachtjustiz äußerte sich ständig vor und während des Krieges, z.B. im Reichstagsbeschluß vom 26. April 1942<sup>13</sup>. Bezeichnend für seine Haltung ist die Tatsache, daß er den Wehrmachtjuristen den unmittelbaren Zugang zu seiner Person versperrte und während des ganzen Krieges weder den Chef der Wehrmachtsrechtsabteilung *Dr. Lehmann* noch den Chef des Heeresrechtswesens *Dr. Sack* empfing. Es war auch kein Zufall, daß besondere getrennte SS- und Polizeigerichtsbarkeiten geschaffen wurden, daß die Wehrmachtgerichtsbarkeit durch den Barbarossa-Erlass beschränkt wurde, und schließlich daß das Verfahren gegen die an dem Attentat vom 20. Juli 1944 beteiligten Soldaten den gesetzlich zuständigen Wehrmachtgerichten entzogen wurde. Darüber hinaus wurden durch *Hitlers* Erlass vom 20. September 1944 grundsätzlich alle politischen Strafsachen gegen Soldaten den Wehrmachtgerichten weggenommen und wurde dafür die Zuständigkeit des obersten Volksgerichtshofs und der Sondergerichte der allgemeinen Justiz begründet.

Unter den Widerstandskämpfern muß man den Chef der Heeresrechtsabteilung *Dr. Karl Sack* nennen, der am 8. September 1944 verhaftet und am 4. Februar 1945 im Konzentrationslager Flossenbürg hingerichtet wurde<sup>14</sup>. Ähnlich erging es dem Chef der Luftwaffenrechtsabteilung (1934-39), *Dr. Rudolf Schleicher*, der im April 1945 hingerichtet wurde, dem Reichsgerichtsrat *Dr. Johann von Dohnanyi*, am 8. April 1945 im KZ Sachsenhausen hingerichtet, und *Helmuth James Graf von Moltke*, zwar kein Heeresrichter sondern Wehrmachtjurist in der Völkerrechtsabteilung beim OKW, am 23. Januar 1945 in Berlin hingerichtet<sup>15</sup>. Dies sind einige Beispiele von Wehrmachtjuristen, die wegen ihrer Ablehnung der NS-Ideologie ihr Leben verloren. Darum erscheint die pauschale Bezeichnung „NS-Juristen“ oder „NS-Militärjustiz“ wissenschaftlich nicht vertretbar, genausowenig wie die Behauptung, ihre Urteile seien „Akte eines Terrorsystems“ oder die Wehrmachtjuristen seien eine tragende Säule des „Unrechtsstaates“ gewesen.

### III. Fahnenflucht und Todesurteile

Fahnenflucht und unerlaubte Entfernung von der Truppe ereignen sich in allen Armeen. Die Militärgesetzbücher der meisten Staaten bestrafen den Tatbestand wegen der Gefahr

für die Disziplin der Truppe.<sup>16</sup> Somit kann nicht behauptet werden, daß die Anwendung der Todesstrafe für Fahnenflucht generell die Rechtsstaatlichkeit in Frage stellt.

Verschiedene Autoren haben sich der Thematik der Todesurteile durch die Wehrmachtjustiz angenommen und sind auf unterschiedliche Schätzungen z.T. unter Verwendung von wissenschaftlich dubiosen Hochrechnungsverfahren gekommen.<sup>17</sup> Man kann mit Todesurteilen in der Größenordnung von 12.000 bis 30.000 rechnen, wobei zu bemerken ist, daß nicht alle Urteile vollstreckt wurden. Einige Autoren schätzen, daß 60 % vollstreckt wurden, andere vermuten, daß 50 % wahrscheinlicher ist.

Manche Todesurteile sind heute kaum nachzuvollziehen. So verurteilte ein Marinekriegsgericht den Matrosen C. zum Tode. C. hatte sich am 16. Mai 1943 nach Vollendung seines 18. Lebensjahres freiwillig zur Kriegsmarine gemeldet. Dort war er nach nur zwei Wochen Dienstleistung fahnenflüchtig geworden. Er beschaffte sich Zivilkleidung und beschloß, nach Spanien zu fliehen. Mehrere Tage trieb er sich in Amsterdam und Brüssel herum, bis es ihm gelang, mit dem Zug bis zur spanischen Grenze zu kommen. Dort wurde er festgenommen. Das Kriegsgericht verurteilte ihn zum Tode. Die Strafe wurde vollstreckt.<sup>18</sup>

Je länger der Krieg dauerte, desto schärfer wurde bei Fahnenflucht durchgegriffen, sogar nach der Kapitulation. So verurteilte Stabsrichter *Holzwig* am 9. Mai 1945 wegen eines „schweren Falls der Fahnenflucht im Felde“ die Matrosen *Wehrmann, Schilling, Gail* und *Schwelberg* zum Tode. Das

12 Der Fall *Grawert* hat nach dem Kriege noch das Landgericht Braunschweig beschäftigt (Urteil der Entscheidungskammer vom 2. März 1955, O (Entsch.) 27/54). *Otto Peter Schwelging*, Die deutsche Militärjustiz in der Zeit des Nationalsozialismus, Marburg 1977, S. 184-186.

13 *Günter Gribbohm*, Wehrmachtjustiz im Konflikt, DRIZ 1973, S. 53-55.

14 *Hermann Bösch*, Heeresrichter Dr. Karl Sack im Widerstand, München, 1967. Der Historiker *Gerhard Ritter* bezeichnete *Sack* als „eine der edelsten und tapfersten Gestalten der deutschen Widerstandsbewegung“; in: *Carl Goerdeler* und die Deutsche Widerstandsbewegung, Stuttgart 1956, S. 352.

15 *Ger von Roon* (Hrsg.), Deutscher Widerstand 1933-1945; *Helmuth James Graf von Moltke*, Völkerrecht im Dienste der Menschen, Berlin 1986; *Peter Hoffmann*, Widerstand, Staatsstreich, Attentat, Der Kampf der Opposition gegen Hitler, 4. Aufl., München 1985.

16 Im Militärstrafgesetzbuch der Schweiz ist die Todesstrafe in nicht weniger als 15 Tatbeständen angedroht, einschließlich Fahnenflucht.

17 *Christian Helfer* in dem Artikel „Todesstrafe“ im Hwb. der *Kriminologie*, 2. Aufl., 3. Bd. (1975), S. 339, kommt auf die Schätzung von 10.000 Todesurteilen mit etwa 50 % Vollstreckung. *Otto Schwelging* setzt die Zahl der verhängten Todesurteile etwa bei 10.000 oder 12.000 an, bei etwa 60 % Vollstreckung; in: a.a.O. (Fn. 12), S. 280. *G. Fieberling*, Justiz im nationalsozialistischen Deutschland, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), 1984, kommt auf etwa 16.000 Todesurteile. Der DDR-Autor *Otto Hennicke* kommt auf 17.300 Todesurteile bis Juni 1944 und rechnet bis Kriegsende mit einer Gesamtzahl von 25.250. *Jörg Friedrich* schätzt 28.000 Todesurteile; in: Das Gesetz des Krieges, 1993, S. 329. *Ingo Müller* geht von 33.000 Todesurteilen aus; in: *Furchbare Juristen*, München 1987, S. 189. *Manfred Messerschmidt* und *Fritz Willner* schätzen 40.000 bis 50.000 Todesurteile; in: Die Wehrmachtjustiz im Dienste des Nationalsozialismus, Baden-Baden 1987.

18 Ger. d. 2. Admirals d. Nordseeation C 432.

absurde Urteil wurde am 10. Mai 1945 vollstreckt<sup>19</sup>. In diesem Fall ruht allerdings ein Teil der Verantwortung auch auf den Anglo-Amerikanern, die diesen Justizmord nach der bedingungslosen Kapitulation noch geschehen ließen.

Viele dieser Todesurteile können als Unrechtsurteile bezeichnet werden. Fahnenflucht aus Gewissensgründen kann eine ehrenhafte Tat gewesen sein. Fahnenflucht am Ende des Krieges, als alles aus war, entsprach dem gesunden Menschenverstand. Ein Todesurteil gegen solche fahnenflüchtige Soldaten sollte heute untersucht, das Opfer rehabilitiert, die Familie entschädigt werden.

Die Beweggründe für Fahnenflucht sollen jedoch individuell geprüft werden, denn Fahnenflucht hatte viele Motivationen. Zum Beispiel: Die Matrosen L. und E. begingen eine Reihe schwerer Diebstähle in Norwegen. Nachdem sie inhaftiert worden waren, flüchteten sie, beschafften sich Zivilkleidung, falsche Papiere und begingen weitere Diebstähle. Sie wurden erneut verhaftet. Das Gericht des Admirals der Norwegischen Nordküste verhängte die Todesstrafe (St.L.J. IV. 1/44). Ein Marine-Artillerie-Gefreiter hatte Fahnenflucht in den Niederlanden begangen und dort von Diebstahl gelebt, wobei er drei Personen ermordete. Er wurde zum Tode wegen Fahnenflucht und Mord verurteilt (Gericht des Marinebefehlshabers in den Niederlanden St.L.J. I Nr. 224/42)<sup>20</sup>. Ein Hauptfeldwebel hatte mehrere strafbare Handlungen begangen, u.a. Ungehorsam, Diebstahl, Unterschlagung, Urkundenfälschung, Betrug, Plünderung. Bei der Überführung zur Hauptverhandlung sprang er aus Angst vor der zu erwartenden Strafe aus dem Zug, setzte sich mit untergetauchten Holländern in Verbindung, beschaffte sich außer Zivilkleidung einen gefälschten holländischen Personalausweis. Das Kriegsgeschichtliche Gericht verurteilte ihn am 16. Juni 1944 wegen Fahnenflucht zum Tode. Das Urteil wurde vollstreckt<sup>21</sup>. Weitere Beispiele, in denen Soldaten Fahnenflucht begingen, weil sie andere Verbrechen begangen hatten, sind aktenkundig.

Die Akten der Wehrmacht Untersuchungsstelle für Verletzungen des Völkerrechts enthalten auch einige Fälle von vermuteter Fahnenflucht. So, z.B. bei der Vernehmung des Sanitätsobergefreiten *Dietzel*, der nach mehrtägiger Abwesenheit zur Truppe zurückkehrte und behauptete, von russischer Gefangenschaft entkommen zu sein, und daß fünf andere deutsche Kriegsgefangene von den Sowjets erschossen worden seien. Kriegsgeschichtliche Untersuchungsstelle am 14. Januar 1944; am Ende des 13-seitigen Vernehmungsprotokolls äußerte *Dr. Arnold* Zweifel an der Wahrheit der Aussage und ordnete eine kriegsgerichtliche Untersuchung wegen Verdachts der Fahnenflucht an<sup>22</sup>.

Nach Abschluß der Untersuchungen beurteilte *Arnold* am 24. Januar 1944 den Fall folgendermaßen:

„Erörterungen am 16. und 17. Januar (...) haben einwandfrei ergeben, daß *Dietzel* tatsächlich in Gefangenschaft geraten sein muß (...) Nach den weiteren Erhebungen ist die Annahme entfallen, daß sich *Dietzel* u.U. von seiner Truppe entfernt hat oder von ihr abgekommen ist,

die den Verdacht einer strafbaren Handlung rechtfertigen würde (...) Am 21.1.1944 ist auf Veranlassung des XXXVII. Panzerkorps/Ic Obergefreiter *Dietzel* diesem zur Verfügung gestellt worden. In meiner Gegenwart ist an Ort und Stelle in Mlyje-Wiski unter Zuhilfenahme des *Dietzel* und Verwertung seiner Aussagen weitgehender Verlauf des russischen Panzerangriffs rekonstruiert worden (...) Hingegen hat *Dietzel*, der durch die entsprechenden Ortsteile geführt wurde, mit einer jeden Zweifel ausschließenden Sicherheit diejenige Stelle gezeigt, an welcher die Erschießung erfolgt ist.“<sup>23</sup>

Dieser Fall illustriert, daß, nachdem ein Verdacht von Fahnenflucht oder unerlaubter Entfernung vorlag, das Kriegsgeschichtliche Gericht die Sache gewissenhaft untersuchte und nicht gleich zu einem summarischen Verfahren getreten ist. Ähnlich ist es in anderen Fällen ergangen, die aus Platzgründen nicht aufgeführt werden können.

### 1. Nichtvollstreckte Todesurteile

Wie oben bereits erwähnt, gibt es weder eine zuverlässige Statistik über die Zahl der Todesurteile noch über den Prozentsatz der Vollstreckungen. In den Jahren 1975-95 habe ich mehr als 150 ehemalige Heeres-, Marine- und Luftwaffenrichter befragt, von denen ich u.a. erfahren habe, daß oft auf Todesstrafe erkannt wurde, um abzuschrecken, obwohl sich alle Beteiligten von Anfang an darüber einig waren, daß eine Vollstreckung nicht in Betracht kam. Manchmal geschah es, daß die Strafe sofort zur Frontbewahrung ausgesetzt wurde, nachdem sie im Bestätigungsverfahren in eine Freiheitsstrafe umgewandelt worden war.

Der ehemalige Kriegsrichter *Neudeck* hat - gestützt auf die ihm bis Kriegsende vorliegenden Statistiken - von 60 % Vollstreckungen gesprochen.

Als repräsentativ für die Praxis führt *Schweling* 14 Beispiele nichtvollstreckter Urteile an. U.a.:

1. Als im Verlauf eines Gefechts der Angriff feindlicher Panzer gemeldet wurde, lief der Angeklagte zurück. Der Befehl eines Offiziers, wieder vorzugehen, befolgte er nicht. Wegen Feigheit wurde gegen den Angeklagten die Todesstrafe verhängt, die im Bestätigungsverfahren in sechs Jahre Gefängnis umgewandelt wurde. Diese Gefängnisstrafe wurde zur Bewahrung ausgesetzt (9. PzDiv Nr. 62).
2. Ein Gefreiter, 24 Jahre alt, bereits achtmal disziplinarisch bestraft, kehrte nach der Entlassung aus einem La-

19 Müller, a.a.O. (Fn. 17), S. 195.

20 Eine Kopie dieses Urteils wurde an alle Mitglieder des Rechtsausschusses verteilt.

21 Ger. d. Adm. in den Niederlanden Fr. 1395. *Schweling*, a.a.O. (Fn. 12), S. 277.

22 Gericht der 10. Panzergrenadierdivision. Bundesarchiv/Militärarchiv, Bestand der Wehrmacht-Untersuchungsstelle, RW 2/v. Teil 1, S. 74 ff.

23 *De Zayas*, a.a.O. (Fn. 2), S. 121-123.

zaret nicht zu seiner Truppe zurück, sondern blieb bei einer Frau. Ende März 1945 wurde er nach 3 1/2 Monaten Abwesenheit bei einer Kinokontrolle festgenommen. Wegen Fahnenflucht wurde die Todesstrafe verhängt, die Vollstreckung aber zur Bewährung ausgesetzt (Div 490 Nr. 30).

3. Auf dem Marsch zur Front schoß sich der Täter ins Bein. Er wurde wegen Selbstverstümmelung zum Tode verurteilt, die Todesstrafe aber in zwölf Jahre Zuchthaus umgewandelt (Feldkdt 581 Nr. 4).

4. Ein 20-jähriger Gefreiter, wegen unerlaubter Entfernung vorbestraft, trieb sich drei Monate in Italien herum, wobei er Zivil trug. Nach seiner Festnahme unternahm er einen Fluchtversuch. Das Gericht verhängte die Todesstrafe, die in acht Jahre Zuchthaus umgewandelt wurde (2. Fallschirmjg Div Nr. 2).

5. Ein vorbestrafter Soldat wurde fahnenflüchtig. Nachdem er festgenommen worden war, flüchtete er. Am 8. April 1945 zum Tode verurteilt, wurde seine Strafe zur Frontbewährung ausgesetzt (2. Fallschirmjg Div. Nr. 55).<sup>24</sup>

6. Ein 18-jähriger Kanonier hatte aus dem Verpflegungsraum der Batterie größere Mengen von Zigaretten, Wurst und Schnaps gestohlen. Wegen schweren Diebstahls zu drei Jahren Gefängnis verurteilt, flüchtete er aus dem Gefängnis zwei Wochen danach. Zum Tode verurteilt, wurde die Strafe vom bestätigungsberechtigten Befehlshaber in 15 Jahre Gefängnis umgewandelt (25. PzDiv Nr. 15).

Aus diesen Beispielen ergibt sich für den unvoreingenommenen Beobachter kein Bild einer Terrorjustiz. Die oben genannten Fälle wären ebenfalls in anderen Armeen scharf verurteilt worden, denn die Tatbestände verstießen gegen Disziplin und allgemein akzeptierte soldatische Pflichten.

## 2. Todesurteile wegen Verbrechen an der Zivilbevölkerung

Man sollte sich auch vor Augen halten, daß Todesurteile nicht nur wegen Fahnenflucht oder Wehrkraftzersetzung verhängt worden sind, sondern auch wegen Verbrechen an der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten oder wegen Verbrechen an Kriegsgefangenen.<sup>25</sup> Zahlreiche Beispiele sind dem Internationalen Militärtribunal in Nürnberg vorgelegt worden.<sup>26</sup>

So verurteilte z.B. Kriegsgeschichtsrat *Dr. Hans Luehn* (Februar 1943-Juni 1944 in Bordeaux tätig) zwei deutsche Soldaten zum Tode, die zwei Französinen vergewaltigt und so mißhandelt hatten, daß sie starben. Die Urteile wurden bestätigt und die Hinrichtung erfolgte durch den Strang.<sup>27</sup>

Auf dem Rückzug von Feodosia zur Krim im Dezember 1942 hat ein Feldwebel kriegsgefangene Russen, die ihm beim Rückmarsch lästig waren, kurzerhand erschossen. Der Feld-

webel wurde zum Tode verurteilt und das Urteil wurde vollstreckt.<sup>28</sup>

1943 wurden zwei deutsche Soldaten, die eine russische Frau zu vergewaltigen versuchten, von einem Russen überrascht und an der Ausübung der Tat gehindert. Aus Wut hierüber erschöß der eine Deutsche den Russen. Das Gericht erkannte auf Todesstrafe und das Urteil wurde von Generalfeldmarschall *Georg von Kuchler*, Oberbefehlshaber der Heeresgruppe Nord vom 18. Januar 1942 bis 22. Januar 1944, bestätigt. Das Urteil wurde vollstreckt. In einem anderen Fall hatte sich ein deutscher Offizier an einer russischen Sanitäterin vergangen. Er wurde degradiert und zu einer hohen Freiheitsstrafe verurteilt.<sup>29</sup>

Kriegsgerichtsrat *Erich Kuhr* schilderte einen ähnlichen Fall:

*„Ein deutscher Soldat hatte ein Verhältnis mit einem russischen Mädchen. Da die Mutter im Wege war, hat er sie einfach umgebracht. Das Mädchen mußte der Mutter noch das Grab schaufeln. Er ist zum Tode verurteilt und erschossen worden. Ich war der Richter und hatte natürlich zwei Beisitzer, einen Offizier und einen Soldaten vom Dienstgrad des Angeklagten. Das Urteil lautete: Todesstrafe wegen Mordes an einer russischen Frau.“<sup>30</sup>*

Kriegsgerichtsrat *Dr. Horst Reger* beschrieb aus seinem Tagebuch einen Fall, in welchem ein betrunkenen deutscher Offizier in Rußland eine ganze russische Familie, die in ihrer Datscha auf dem Ofen saß, mit seiner Maschinenpistole ermordete. Der Offizier wurde zum Tode verurteilt. Die Hinrichtung fand im Dorf des Geschehens statt.<sup>31</sup>

Weitere Beispiele von Todesurteilen und Urteilen zu hohen Freiheitsstrafen wegen Verbrechen an Kriegsgefangenen oder an der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten können aufgeführt werden, etwa aus den Akten der Wehrmacht-Untersuchungsstelle für Verletzungen des Völkerrechts.

<sup>24</sup> *Schwelung*, a.a.O. (Fn. 12), S. 278-280.

<sup>25</sup> *Alfred de Zayas*, Die Rechtsprechung der Wehrmachtgerichtsbarkeit zum Schutze der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten 1939-1944, in: *HaV-I* 1994, S. 118-124.

<sup>26</sup> *IMT Bd. XXI*, S. 424-450; insbes. S. 442 f. *Hans Latenser*, Verteidiger des OKW, hat dem Gericht mehr als 3.000 eidesstattliche Erklärungen vorgelegt, wovon mehr als hundert die Behandlung der Zivilbevölkerung und die Militärgerichtsbarkeit betreffen. Die Originale befinden sich im Friedenspalast in Den Haag und sind vom Verfasser in seinem Buch „Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle“ verwertet worden. Siehe vor allem Kapitel 4. Siehe auch *Schwelung*, a.a.O. (Fn. 12), S. 373 f. Auch *IMT Bd. XL, Dönitz*; Dok. 49.

<sup>27</sup> Brief von *Dr. Luehn* an Marineoberstabsrichter *Helmuth Sieber* vom 27. Februar 1946. „Machen Sie ruhig von diesem Schreiben Gebrauch. Ich bin alter Demokrat und Sozialist. Ich wurde z.B. 1933 deshalb aus der Anwaltschaft vorübergehend ausgeschlossen und bin genügend darum verfolgt worden.“

<sup>28</sup> *IMT Bd. XL, Dönitz*; Dok. 49, S. 78 f.

<sup>29</sup> Eidesstattliche Erklärung von *Kuchler*, Neu-Ulm, 5. Juli 1946. Dokument im Friedenspalast, *Latenser Papers*, *IMT Nr. 507*.

<sup>30</sup> Gespräch mit *Erich Kuhr* am 7. Februar 1976, S. 13 des Protokolls. *De Zayas*, a.a.O. (Fn. 2), S. 75.

<sup>31</sup> Gespräch mit *Dr. Horst Reger* am 19. Februar 1976, S. 2 des Protokolls. *De Zayas*, ebd.

## IV. Wehrkraftzersetzung

Es gibt groteske Fälle, in welchen die Todesstrafe wegen Wehrkraftzersetzung verhängt und vollstreckt wurde. Es stimmt aber nicht, daß jede Kritik an Hitler oder jede abfällige Bemerkung über die Wehrmacht von einer „NS-Militärjustiz“ sofort aufgegriffen und mit drakonischen Strafen belegt wurde. Es gibt etliche Beispiele von eingestellten Verfahren, Freisprüchen und niedrigen Strafen.

Ein 22-jähriger Obergefreiter sprach im August 1944 eine BDM-Führerin an und sagte zu ihr: „Du bist Dir hoffentlich im klaren, daß die Amerikaner in 14 Tagen an der Reichsgrenze sind.“ Auf die Frage des Mädchens, woher er das wisse, antwortete er: „Das sagt mir mein gesunder Menschenverstand.“ Als das Mädchen erwiderte, sie glaube das, was der Führer gesagt habe, äußerte er: „Ah, Endsieg! Der Führer sagt auch noch fünf Minuten vor Toresschluß, wir gehen dem Endsieg entgegen!“ Das Gericht nahm einen minder schweren Fall der Wehrkraftzersetzung an und verurteilte den Angeklagten zu acht Monaten Gefängnis (Luftgau VII Nr. 26).<sup>32</sup>

Ein Gefreiter hatte in sieben Fällen gegenüber Kameraden abfällige Bemerkungen gemacht. U.a. hatte er geäußert: „Wenn es zum Überlaufen kommt, bin ich der erste. Ich habe es satt (...), das ist alles Krampf (...), das beste ist, wir schalten ganz auf stur.“ Er wurde wegen Erregens von Mißvergünnen verurteilt. Das Urteil wurde bestätigt und die Vollstreckung von sechs Wochen geschärften Arrests angeordnet. Zu der Frage, ob nicht der Tatbestand der Zersetzung erfüllt sei, hieß es in der Urteilsbegründung: „Die Beweisaufnahme hat keinen Anhalt dafür ergeben, daß der Angeklagte die Manneszucht vorsätzlich untergraben oder seine Kameraden zum Ungehorsam verleiten wollte (...)“ (39.ID Nr. 8).<sup>33</sup>

Kriegsgerichtsrat Wilken von Ramdohr, der mehrere Ermittlungen für die Wehrmacht-Untersuchungsstelle durchführte, hatte auch mit Fällen von möglicher Wehrkraftzersetzung zu tun. In einem Fall hatte ein Landsir seiner Division während eines Heimaturlaubes 1943 über eine SS-Erschießung erzählt, die er zufälligerweise gesehen hatte. Der Gauleiter erstattete Anzeige gegen ihn. Von Ramdohr befragte den Soldaten, der seine Aussage aufrechterhielt. Daraufhin ersuchte von Ramdohr eine Untersuchung des Falles durch das Reichssicherheitshauptamt in Berlin, das zunächst nicht antwortete. Nach wiederholten Schreiben erhielt von Ramdohr die lapidare Antwort: Der Mann sei zu verurteilen. Von Ramdohr weigerte sich, und der Mann überlebte den Krieg.<sup>34</sup>

## V. Praxis bei den Alliierten

Amerikanische, britische und französische kriegsgerichtliche Unterlagen und Statistiken für den Zweiten Weltkrieg sind sehr spärlich, denn Court Martial Akten bleiben meistens 50 bis 75 Jahre gesperrt. Nach unvollständigen Veröffentlichungen wurden in der US Army 142 Todesurteile (meistens

wegen Mordes oder Vergewaltigung) vollstreckt, einschließlich des Todesurteils gegen Private Eddie D. Slovik, 36896415, der im August 1944 in Frankreich Fahnenflucht beging, am 11. November 1944 verurteilt und am 31. Januar 1945 hingerichtet wurde, nachdem General Eisenhower am 23. Dezember 1944 das Urteil bestätigt hatte.<sup>35</sup>

Im Ersten Weltkrieg hatte die englische Militärjustiz 3080 Todesurteile verhängt und 346 vollstreckt (266 davon wegen Fahnenflucht).<sup>36</sup> Wegen manneszuchtgefährdender Lockerungs- und Auflösungserscheinungen wurde energisch eingeschritten. Im Jahr 1989 erschien das Buch von Julian Pukowski und Julian Sykes, *Shot at Dawn*, in dem zahlreiche Beispiele der Härte und Roheit der Vollstreckung beschrieben werden.<sup>37</sup> Unter den Erschossenen befanden sich 25 kanadische Freiwillige. So z.B. Stephen Fowles, 21 Jahre alt, der am 19. Juni 1918 erschossen wurde, weil er sich zu spät zur Truppe meldete, nachdem er bei einer französischen Freundin geweiht hatte. Private Edward Reynolds wurde erschossen, nachdem er seine Waffe niederwarf und sich weigerte, in die Schützengräben zurückzukehren. Private Gustave Comte wurde mehrfach disziplinarisch bestraft und entschloß sich, fernzubleiben. Er wurde erschossen. Die meisten Verfahren dauerten weniger als 30 Minuten, oft ohne Anwalt.<sup>38</sup> Unterlagen über amerikanische Courts Martial sind spärlich, doch gab es Anhörungen im amerikanischen Senat über außergerichtliche Erschießungen.<sup>39</sup>

Bei den Franzosen sind sichere Angaben über die Gesamtzahl der Todesurteile nicht möglich, weil abschließende amtliche Zahlen nicht veröffentlicht worden sind.<sup>40</sup> Mehrere Autoren schätzen die Anzahl der Todesurteile auf etwa 2.000. Es wurden mindestens 50 der verhängten Todesurteile vollstreckt.<sup>41</sup> Hinzu kommt eine nicht genau bekannte Zahl von Erschießungen an Ort und Stelle.

32 Schweling, a.a.O. (Fn. 12), S. 231.

33 Schweling, a.a.O. (Fn. 12), S. 234-235.

34 Alfred de Zayas, Die Wehrmacht Bureau on War Crimes, in: *Historical Journal*, Cambridge University, 1992, S. 383-399 (395).

35 William Bradford Huie, The Execution of Private Slovik. Colonel Frederick Bernays Wiener, Lament for a Skulker, in: *Combat Forces Journal* Juli 1954, S. 33-40. Slovik wurde am 18. Februar 1920 in Detroit geboren. Sein Vater wanderte von Polen in die USA ein.

36 Statistics of the Military Effort of the British Empire during the Great War 1914-1918, London 1922, S. 648; Schweling, a.a.O. (Fn. 12), S. 36; Manfred Messerschmidt, Deutsche Militärgerichtsbarkeit im Zweiten Weltkrieg, in: H.J. Vogel u.a. (Hrsg.), Die Freiheit des Anderen, 1981, S. 111. In Deutschland wurden 150 Todesurteile verhängt und 48 vollstreckt.

37 Kriegsgerichtliche Akten aus dem Ersten Weltkrieg waren bis vor kurzem gesperrt.

38 Family battles to clear name of soldier executed by peers, in: *The Toronto Star*, 12. November 1995, S. A 7.

39 American Expeditionary Forces. Alleged executions without trial in France, hearings relative to charges that members of American Expeditionary Forces abroad were executed without trial or court martial, Nov. 21, 1921 (Jan. 12, 1922), 1922, pts. 1-3 (iv) 456 pp., Jan. 17 to Feb. 8, 1922, 1922 pts. 4-7 (viii) 457-957 pp.

40 General Palat in seinem Werk über „La Grande Guerre sur le Front Occidental“ behauptet, im Jahre 1914 seien 206, im Jahre 1917 seien 528 Todesurteile gefällt worden. Guy Pedroncini, *Les Mutineries de 1917*, Paris 1967.

41 Alphonse Juin, *Trois Siècles d'Obéissance Militaire*, Paris 1964, S. 117.

Amerikanische Kriegsgerichte im Zweiten Weltkrieg fällten Todesurteile nicht nur gegen US-Soldaten, sondern auch gegen deutsche Kriegsgefangene, welche sich in der Kriegsgefangenschaft etwas zuschulden kommen ließen. Als Schutzmacht für deutsche Interessen in Amerika setzte sich die Schweiz wiederholt für das Leben von deutschen Kriegsgefangenen in amerikanischen Lagern ein. Im Frühjahr 1945 wurde von ihr vorgeschlagen, 15 zum Tode verurteilte deutsche Kriegsgefangene gegen zum Tode verurteilte amerikanische Kriegsgefangene auszutauschen. Noch im März/April 1945 wurde darüber verhandelt. Die deutsche Seite vollstreckte die Urteile gegen die Amerikaner nicht. Kurz nach Kriegsende, am 10. Juli 1945, vollstreckten aber die Amerikaner die Todesurteile gegen fünf deutsche Kriegsgefangene (*Beyer, Seidel, Demme, Schomer, Scholz*)<sup>42</sup>. Sie waren verurteilt worden, einen anderen deutschen Kriegsgefangenen namens *Kunze* so geschlagen zu haben, daß er starb. Dabei ist zu bemerken, daß nicht festgestellt worden war, daß sie die Absicht gehabt hatten, *Kunze* zu töten. Am 14. Juli 1945 wurden die Kriegsgefangenen *Gauss* und *Straub*, am 25. August 1945 die Kriegsgefangenen *Fischer, Franke, Kuelsen, Ludwig, Reyak, Stengel* und *Wizuy* hingerichtet, insgesamt 15 Kriegsgefangene, alle nach Kriegsende.

Auch die Briten haben Todesurteile vollstreckt, die heute fraglich erscheinen. So wurde im Januar 1946 *William Joyce* in London wegen Hochverrat gehängt, obwohl *Joyce* niemals englischer, sondern amerikanischer (durch Geburt) bzw. deutscher (seit 1940) Staatsbürger war. Wegen seiner irischen Herkunft war *Joyce* kein Freund der britischen Politik und machte während des Krieges Propagandasendungen in englischer Sprache.<sup>43</sup>

## VI. Praxis in der Sowjetarmee

Da die meisten Todesurteile im Ostfeldzug verhängt wurden, ist ein Vergleich mit der Praxis bei der sowjetischen Armee angebracht. Dort wurden Fahnenflucht, unerlaubte Entfernung und Feigheit vor dem Feinde noch schärfer als in der deutschen Wehrmacht bestraft, meist ohne Kriegsgerichtsverfahren, sondern lediglich auf Befehl eines Kommissars oder Offiziers. Es kann geschätzt werden, daß mehr als 100.000 sowjetische Soldaten auf diese Weise ihr Leben verloren haben.<sup>44</sup>

Jeder Sowjetsoldat war darauf vorbereitet worden, bis zur letzten Patrone zu kämpfen. Er hatte zu siegen oder zu sterben, einen Mittelweg gab es nicht. Selbst Rotarmisten in kampfunfähigem Zustand war es aufgrund des Artikels 58 des Strafgesetzbuches (*Ugolovnyj Kodeks*) verwehrt, sich dem Gegner gefangen zu geben.<sup>45</sup> Eine Gefangennahme galt als Desertion und Verrat. Diejenigen, die in Gefangenschaft geraten waren, wurden nach dem Kriege meistens in die Gulags verbannt und Zehntausende wurden gleich erschossen.<sup>46</sup>

Die Felddienstordnung von 1940 gab den russischen Kommandeuren unbegrenzte Macht über ihre Truppe. Sie bestimmte u.a.: „Der Führer ist verpflichtet, gegen Feiglinge

alle Zwangsmaßnahmen, bis zum Gebrauch der Waffe auf der Stelle, anzuwenden.“ Dies bedeutete, daß der unbotmäßige Untergebene von seinen Vorgesetzten auf der Stelle erschossen werden konnte. Der sowjetische Soldat hatte immer nur die Wahl, entweder vom Feinde oder von dem Kommissar hinter ihm getötet zu werden.<sup>47</sup>

Nachdem *Stalin* in seiner Rede vom 3. Juli 1941 „allen Desorganisatoren des Hinterlandes, Deserturen, Panikmachern, Verbreitern von Gerüchten“ einen „schonungslosen Kampf“ angesagt hatte, erging eine ganze Reihe von Befehlen und Weisungen, die seine Forderungen in die Tat umsetzten. Marschall der Sowjetunion *Budennyj* verlangte dementsprechend in dem Befehl Nr. 5 vom 16. Juli 1941, derartige Elemente „auf der Stelle zu vernichten (...) Eine Abrechnung mit Feiglingen, Panikmachern, Deserturen und die Herstellung der Disziplin ist unsere heiligste Pflicht.“<sup>48</sup>

Gefangenen und in Kesseln Eingekreisten erging es grausam. Wie Generalmajor *Pjotr Grigorenko* schreibt, wurden Ein-

42 Bundesarchiv-Bern, Schutzmapppapiere Deutschland/USA 1945; Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn, Bestand Auswärtiges Amt, Inland Ifg.831 g.Rs.; auch Deutsche Dienststelle, Berlin (früher Wehrmachtsauskunftstelle, wo umfangreiche Akten mit Fotos der Verurteilten und der Beisetzungsfeierlichkeiten, Gesuche, Todesbescheinigungen, Schriftwechsel mit den Angehörigen, ärztliche Untersuchungsprotokolle u.a.m. zu finden sind).

43 *Joyce v. Director of Public Prosecutions* (1945) 173 L.T. 377 (CCA); (1946) A.C. 347 (HL.). *C.E. Bechofer Roberts*, The Trial of William Joyce, London 1946. *H.K.J. Riddler*, Der Fall William Joyce, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 108 (1952), S. 690-702.

44 *Alexander Nekritsch/Pjotr Grigorenko*, Genickschuss, Die Rote Armee am 22. Juli 1942, *Georges Haupt* (Hrsg.), Wien/Frankfurt/M. 1969; *Joachim Hoffmann*, Stalins Vernichtungskrieg 1941-1945, München 1995. Im Bundesarchiv-Militärarchiv hat der Verfasser Berichte der Feindlagemeldung insbesondere die Auswertung der Aussagen von sowjetischen Kriegsgefangenen gelesen, wonach Tausende wegen Feigheit vor dem Feinde getötet worden waren. Dazu *B. Liddell Hart*, The Other Side of the Hill, London 1948, S. 234: „Discipline in the Red Army was far more rigorous than in the Tsar's Army. These are examples of the sort of order that we used to intercept - and they were blindly obeyed. 'Why do you fail to attack? I order you for the last time to take Strylenko, otherwise I fear for your health.' 'Why is your regiment not in the initial position for attack? Engage at once unless you want to lose your head.'“ *Liddell Hart*, The Soviet Army, London 1956, S. 217 ff.: „The Soviets took over not only the old Tsarist military discipline, but also the carelessness about human life (...). To the restoration of discipline (...) must be added a third essential point. This is, of course, the vast network of political security agents - which, together with a network of propagandists, is imposed on the Red Forces from outside, but forms an integral part of them.“ *Raymond L. Garthoff*, Die Sowjetarmee, Köln 1955, S. 276. Grenztruppen und Sondertuppen des NKVD folgten den regulären Truppen auf dem Fuße, die eine Säuberung durch die Zivilbevölkerung durchführten. Hunderttausende von Zivilpersonen fielen ihnen zum Opfer.

45 *Istorija Velikoj Otecestvennoj vojny*, Bd. 1, S. 465; *Nekritsch/Grigorenko*, a.a.O. (Fn. 44), S. 244. *Alexandr Solzhenitzyn*, Der Archipel Gulag, S. 234 f.; Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.), Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg, Bd. 4, „Der Angriff auf die Sowjetunion“, Stuttgart 1987, S. 719-28.

46 *Nikolai Tolstoy*, Victims of Yalta, London 1977.

47 Siehe vor allem *Hoffmann*, a.a.O. (Fn. 44), Kap. 3: „Durch Terror zum Kampf, Sowjetsoldaten werden ins Feuer getrieben“, S. 65-79; Kap. 4: „Sowjetsoldaten dürfen sich nicht gefangen geben. Verhinderung der Flucht nach vorn“, S. 81-99; Kap. 5: „Der Terrorapparat. Wie Massenheroismus und Sowjetpatriotismus erzeugt wurden“, S. 101-123.

48 *Stalin*, Grosser Vaterländischer Krieg, S. 10, 12.

gekreiste unter der Parole der Abrechnung mit den Verrätern, die dem Feind die Front geöffnet haben, mit dem Exekutivbefehl empfangen.

*„Erschossen wurden Soldaten und Offiziere, Angehörige des Nachschubs, Infanteristen, Flieger, die ihre Maschinen verloren hatten, Panzerbesatzungen, die sich wie durch ein Wunder aus ihren brennenden Panzern retten konnten, Artilleristen, die ihre für sie bereits nutzlosen Geschütze ohne Munition hunderte Kilometer weit selbst geschleppt hatten. Und am nächsten Tag gerieten die, die sie füsiliert hatten, selbst in einen Kessel des Feindes und konnten das gleiche Los haben wie jene, die sie gestern erst erschossen hatten.“<sup>49</sup>*

Nach den grundlegenden Stalinbefehlen Nr. 270 vom 16. August 1941 und Nr. 227 vom 28. Juli 1942 wurde ein regelrechter Terrorapparat etabliert, mit Absperrabteilungen, die am 12. September 1941 gegründet wurden und den Befehl erhielten, mit Waffengewalt gegen zurückgehende Fronttruppen und fliehende Soldaten vorzugehen und diese auf der Stelle zu erschießen.<sup>50</sup>

Eine Geheimorganisation der besonderen Abteilungen des NKVD innerhalb der Truppe wurde am 18. Juli 1941 mit der Aufgabe gegründet, einen erbarmungslosen Kampf gegen Verräter durchzuführen und Deserteure sofort mit zu erschießen. Es gab diese besonderen Abteilungen auf allen Ebenen: Fronten, Armeen, Corps, Divisionen und Regimenten.<sup>51</sup>

Der politische Apparat innerhalb der Roten Armee bestand aus Kriegskommissaren (auf der Ebene von Armee bis Bataillon) und Politischen Leitern (auf niedriger Ebene: Kompanie, Zug). Beide hatten die Vollmacht, jeden Deserteur oder Feigling auf der Stelle zu erschießen.

Die Militärtribunale und Kriegsstaatsanwälte auf der Ebene aller Truppen verhängten beinahe ausschließlich Todesurteile in Fällen von Fahnenflucht, Ungehorsam oder Feigheit vor dem Feinde. Ferner hatten Offiziere und Kommandeure der Roten Armee das Recht, jeden Rotarmisten wegen Kleinigkeiten zu erschießen, z.B. Aufheben oder Besitz von deutschen Flugblättern.

Nach Generalmajor *Pjotr Grigorenko*<sup>52</sup> dürften es viele Zehntausende von Soldaten sein, die ohne Gerichtsverfahren auf diese Weise getötet wurden. Viele Zehntausende mehr fielen in den durch *Stalin*-Befehl Nr. 227 vom 28. Juli 1942 gegründeten Strafbataillonen, die rücksichtslos in den Tod getrieben wurden.<sup>53</sup>

Sowjetische Überläufer und gefangene Offiziere beschrieben die Lage: „Die NKWD ist ein furchtbares Organ, das jeden von uns in jedem Augenblick vernichten kann!“ erklärte der bei Uman gefangen genommene Oberbefehlshaber der 6. Armee, General *Muzycenko*.<sup>54</sup>

Somit dürfte es klar sein, daß Erschießungen auf der Stelle und Standgerichtsterror bei der sowjetischen Armee an der

Tagesordnung waren - und dies weil *Stalin* den Krieg als einen Kampf um Leben oder Tod verstand.

### Todesurteile gegen deutsche Kriegsgefangene

Die menschenverachtende Haltung der sowjetischen Führung haben zahlreiche sowjetische Autoren wie *Aleksandr Solschenitzyn* und *Lew Kopelew* ausreichend belegt. Die Opfer waren nicht nur Sowjetsoldaten, sondern auch deutsche Kriegsgefangene, gegen die viele Todesurteile vollstreckt wurden. Exemplarisch sei auf die Opfer eines Leningrader Gerichtes hingewiesen, die Ende 1945 angeklagt wurden, die Katyn-Morde begangen zu haben.<sup>55</sup> Zu Tode verurteilt und hingerichtet wurden die deutschen Kriegsgefangenen *Ernst Böhm*, *Ernst Gehrder*, *Herbard Janike*, *Heinrich Remmlinger*, *Erwin Skotki*, *Edward Sonnenfeld*, *Karl Hermann Striffling*. Wegen derselben Katyn-Morde wurden die deutschen Kriegsgefangenen *Arno Diere*, *Erich Paul Vogel* und *Franz Wiese* zu 20 Jahren Zwangsarbeit verurteilt. Auf ihre Rehabilitierung warten sie immer noch.

Diese Beispiele für Todesurteile oder Erschießungen bei den Alliierten sollen nicht dazu dienen, die Todesurteilpraxis der Wehrmachtgerichte zu beschönigen oder zu verharmlosen. Sie zeigen aber das historische Umfeld, das damals die Maßstäbe für die Verhängung von Todesurteilen setzte. Bei einer Bewertung von Handlungen der deutschen Militärgerichtsbarkeit im Zweiten Weltkrieg kann dies nicht völlig unberücksichtigt bleiben.

## VII. Schlußgedanken

Vom Internationalen Militärtribunal wurde *Hitlers* Krieg zu Recht als Angriffskrieg verurteilt. Dies hat aber keine unmittelbare Konsequenzen für den einzelnen Soldaten. Zum Beispiel kann keiner behaupten, daß der deutsche Soldat den Schutz der Haager Landkriegsordnung oder der Genfer Konventionen nicht genoß, weil seine Regierung verbrecherisch war und der Krieg nachträglich als Angriffskrieg bewertet

49 *Nekritsch/Grigorenko*, a.a.O. (Fn. 44), S. 280.

50 *Hoffmann*, a.a.O. (Fn. 44), S. 74.

51 *Hoffmann*, a.a.O. (Fn. 44), S. 105.

52 *Pjotr Grigorenko*, *Erinnerungen*, München 1981. Genickschuss (in psychiatrischen Anstalten malträtieri).

53 *Hoffmann*, a.a.O. (Fn. 44), S. 116 ff.

54 Vernehmung des Oberbefehlshabers der 6. russischen Armee, H.Gr.Süd/Jc, 9. August 1941, S. 8; Bundesarchiv-Militärarchiv, H.Gr.Süd, 17664/46. „Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg“, Bd. 4, S. 724.

55 *Nordwest-Nachrichten*, herausgegeben von den Britischen Militärbehörden, Freitag den 4. Januar 1946, S. 1. Leserbriefe in der F.A.Z. von *Friedebert Volk* („Wegen Katyn gehängt“, 28. April 1990) und von *Felicitas Küble* („Gerechtigkeit erfordert Rehabilitierung“, 31. August 1990, S. 12); Brief von *Herr Nikel*, Bundeskanzleramt, vom 30. Juli 1990 an *Frau Küble*: „Der Herr Bundeskanzler hat sich wiederholt bei seinen sowjetischen Gesprächspartnern für die Rehabilitierung der zu Unrecht verurteilten deutschen Kriegsgefangenen in der Sowjetunion eingesetzt. Er hat dieses Anliegen auch während seines letzten Besuches in Moskau und Stavropol vom 14.-16. Juli 1990 im Rahmen eines vertieften Gesprächs über die gemeinsame Geschichte der beiden Völker angesprochen. Der Herr Bundeskanzler will erreichen, daß die sowjetische Seite anerkennt, daß eine Rehabilitierung von zu Unrecht Verurteilten rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht.“

wurde. Das Kriegsrecht ist insofern neutral, und alle Kriegsparteien haben dieselben Rechte und Pflichten, kein Kriegsführender hat Anspruch auf höhere Rechte.

Völkerrechtlich ist z.B. unhaltbar, daß der sowjetische Soldat deutsche Kriegsgefangene erschießen<sup>56</sup> oder deutsche Zivilisten<sup>57</sup> ermorden durfte, weil Hitler einen Angriffskrieg gegen die Sowjetunion durchführte.

Völkerrechtlich muß auch festgestellt werden, daß die Sowjetunion Angriffskriege gegen Polen, Finnland und die Baltischen Staaten geführt hat. Als Vorgänger der Vereinten Nationen hat der Völkerbund am 14. Dezember 1939 den Anschluß der Sowjetunion wegen des Angriffskrieges auf Finnland beschlossen.

Darum ist die Frage, ob sich ein Wehrmachtssoldat ergeben konnte, weil das Reich einen völkerrechtswidrigen Krieg führte, nicht ohne weiteres zu beantworten. Ein Wehrmachtssoldat, der den deutschen Angriffskrieg ablehnte, konnte sich schwerlich auf dieses Argument berufen, wenn er sich der Sowjetunion ergeben wollte.

Außerdem ist zu bemerken, daß es sehr schwer für den individuellen Soldaten ist, den völkerrechtswidrigen Charakter eines Krieges festzustellen. Jedenfalls hatte die internationale Gemeinschaft keine Definition des „Angriffskrieges“, bis die Generalversammlung sie im Dezember 1974 definierte, etwa 30 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges.

Polemische Worte wie „NS-Militärjustiz“ und „Terrorjustiz“ werden in der Debatte häufig verwendet, wobei suggeriert wird, daß die Wehrmacht als ganzes eine verbrecherische Organisation war. In diesem Zusammenhang soll daran erinnert werden, daß das Internationale Militärtribunal in Nürnberg zwar Anklage gegen die Wehrmacht als verbrecherische Organisation erhob und erhebliches Dokumentarmaterial auswertete, jedoch die Wehrmacht eben nicht als verbrecherische Organisation verurteilte - anders als die SS und die NSDAP. *A fortiori* durfte der Wehrmachtssoldat davon ausgehen, daß die Wehrmacht keine verbrecherische Organisation war und daß die Regeln des Kriegsvölkerrechtes und des deutschen Militärstrafgesetzbuches galten. Wie wir heute wissen, haben auch Wehrmachtssoldaten Kriegsverbrechen begangen. Andererseits wissen wir auch, daß die Wehrmachtjustiz verpflichtet und bemüht war, Verbrechen von Wehrmachtssoldaten kriegsgerichtlich zu untersuchen und zu bestrafen<sup>58</sup>. Jedenfalls gilt das Prinzip, daß Verbrechen individuell und nicht kollektiv begangen werden und daß die Frage der Schuld von Fall zu Fall neu zu beurteilen ist.

In der Geschichte wie im Völkerrecht muß man den individuellen Fall untersuchen. Während in bestimmten Fällen sicherlich Fehlurteile ergangen sind, sind andere Todesurteile der Wehrmachtjustiz vertretbar, nicht nur nach dem damaligen Militärstrafgesetzbuch und Rechtsempfinden, sondern auch im Hinblick auf die Praxis im Zweiten Weltkrieg, vor allem auf dem östlichen Kriegsschauplatz.

Im Zweiten Weltkrieg sind viel zu viele fahnenflüchtige Soldaten erschossen worden, mit oder ohne Gerichtsverfahren. Auch in der amerikanischen, britischen und französischen

Armee wurden Soldaten wegen Fahnenflucht oder Feigheit vor dem Feinde streng bestraft. In der Wehrmacht gab es zweifelsohne Exzesse. Aber man kann die Urteile der Wehrmachtjustiz nicht generell ablehnen, denn die jeweiligen Tatbestände wären von den anglo-amerikanischen Militärgerichten ähnlich beurteilt worden, wenn dieselben Auflösungsgefahren gedroht hätten.

Es kann nicht behauptet werden, daß Fahnenflucht oder unerlaubte Entfernung von der Truppe generell aus demokratischen, antinazistischen oder pazifistischen Beweggründen erfolgten. Bei einigen Fahnenflüchtigen war dies sicherlich der Fall, aber bei vielen waren andere, wenig honorige Beweggründe entscheidend. Deshalb sollen die Urteile Fall für Fall untersucht werden.

Aus heutiger Perspektive muß man die Exzesse der Wehrmachtjustiz verwerfen. Man sollte aber dabei nicht anachronistisch urteilen und den Sinn für Verhältnismäßigkeit außer acht lassen. Es gibt zugegebenerweise furchtbare Fälle, aber generell kann man nicht von einer „Terrorjustiz“ der Wehrmacht sprechen.

Das Menschenleben ist der höchste Wert. Der Schutz des Menschenlebens und der *dignitas humana* die edelste Aufgabe. Gerade deshalb soll man versuchen, nüchtern und gerecht zu urteilen. Jedes Menschenleben ist wichtig - und jedes Schicksal. Im menschenverachtenden Klima des Zweiten Weltkrieges schlug *Stalin* in Teheran vor, 50.000 deutsche Offiziere und Sachverständige kurzerhand an die Wand zu stellen. Gott sei Dank lehnten die Anglo-Amerikaner diesen Vorschlag ab und setzten sich mit der Idee der Nürnberger Prozesse durch. Aber der Zeitgeist war eben nicht menschenrechtsfreundlich. Die Säuberungen der „Kollaborateure“ in Frankreich 1944-45 kosteten Tausenden von Menschen das Leben. Die Zahl dieser summarisch Exekutierten schätzte der französische Justizminister *Georges Bidault* am 28. Oktober 1953 auf ca. 10.000.<sup>59</sup> *Robert Aron* sprach von 30.000 bis 40.000 Opfern.<sup>60</sup> Auch die Amerikaner zeigten nicht immer Respekt für das Menschenleben. Dies ist der historische Hintergrund, vor dem man alles, was im Zweiten Weltkrieg geschehen ist, sehen sollte.

Eine pauschale Rehabilitierung von Verurteilten würde implizit bedeuten, daß die Wehrmachtjuristen pauschal zu verurteilen sind - also auch die Widerstandskämpfer *Sack*, *Schleicher*, von *Dohnanyi*, *Moltke* und viele andere, die ihre Tätigkeit gewissenhaft durchführten. Ferner würde es bedeuten, daß die Wehrmachtssoldaten, die für die Verteidigung von Frauen und Kindern in Ostpreußen, Pommern und Schlesien kämpften, implizit falsch gehandelt hätten. Dies wäre eine völkerrechtlich unhaltbare und historisch völlig unangemessene Bewertung.

56 *De Zayas*, a.a.O. (Fn. 2), Kapitel 18.

57 *Th. Schieder* (Hrsg.), Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus dem Osten, Bd. 1-8, 1985; *Alfred de Zayas*, Anmerkungen zur Vertreibung, 3. erw. Aufl. 1993.

58 *De Zayas*, a.a.O. (Fn. 25).

59 *Journal Officiel* 1952, S. 4499.

60 *Robert Aron*, Histoire de l'Épuration. De l'indulgence aux massacres, Paris 1967, S. 557.

# Öffentliche Anhörung am 29. November 1995 vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages

## Vorbereitende Stellungnahme zu den Vorlagen Rehabilitation/Unrechtsurteile - Drucksachen 13/353 und 13/354

Manfred Messerschmidt\*

Im Bundestag besteht Einigkeit darüber, daß Opfer der Wehrmachtjustiz aufgrund von Urteilen wegen Fahnenflucht, Wehrdienstverweigerung und „Wehrkraftzersetzung“ entschädigt werden müssen, weil eine Vermutung für den Unrechtscharakter dieser Urteile spricht. Keine Einigkeit besteht in der Frage einer generellen Rehabilitation dieser Opfer.

Die für eine Ablehnung vorgebrachten Gesichtspunkte sind m.E. kurzschlüssig. Es handelt sich im wesentlichen um die folgenden:

- Deserteure haben ihre Kameraden im Stich gelassen.
- Sie seien häufig Kriminelle gewesen.
- Es habe rechtlich vertretbare Urteile und dem Recht verpflichtete Richter gegeben. Hier wird insbesondere auf den Chef der Heeresjustiz, *Karl Sack*, abgehoben.
- Eine Rehabilitation beleidige die anständigen Soldaten.

Aus diesen Meinungen wird abgeleitet, daß eine allgemeine Rehabilitation nicht möglich sein könne. Man vertritt auch den Standpunkt, die Wehrmachtjustiz sei vom NS-Staat „mißbraucht“ worden. Die Würdigung dieser Standpunkte zeigt vor allem, daß die Aufarbeitung der Geschichte der Wehrmacht vielen Menschen Probleme bereitet. Es existiert eine innere Sperre gegen die Annahme historischer Erkenntnisse.

Zu den „Meinungen“ im einzelnen:

### - Deserteure haben ihre Kameraden im Stich gelassen.

In den allermeisten Fällen traf dies nicht zu. Sehr viele Soldaten sind in den besetzten Gebieten, im Reich, während des Urlaubs oder nach Lazarettaufenthalten desertiert. Es lassen sich ganz verschiedene Motive ausmachen. *Hitler* kam selbst in seinem Erlass über die Strafzumessung bei Fahnenflucht hierauf zu sprechen: jugendliche Unüberlegtheit, familiäre Probleme, falsche Behandlung durch Vorgesetzte.

Die Kriegsgerichte haben sich vielfach an die damit gegebene Möglichkeit, von der Todesstrafe abzusehen, nicht gehalten.

Beispiele:

- Matrose *Kettenis*, Todesurteil

18 Jahre. Lazarett, Herzmuskelschaden. Kehrt aus dem Urlaub bei den Eltern in Köln nicht zurück. Schlechte Fa-

milienverhältnisse. Feststellung, daß er dem Militärdienst nicht gewachsen sei.

- *Fittkau*, 19 Jahre

HJ, Pfadfinderbund. Dienstlich zufriedenstellend, im Urteil als „*unfestigt, kindlich*“ bezeichnet. Führt wochenlang mit gestohlenen Fahrrädern zwischen Schleswig-Holstein und Ostpreußen herum.

Gericht: „*Fahrraddiebe von der Art des Angeklagten sind eine Gefahr für die Allgemeinheit und sind Volksschädlinge.*“ Todesurteil.

Gnadengesuch abgelehnt. Vollstreckung 3. September 1941.

Der pauschale Vorwurf, Kameraden im Stich gelassen zu haben, wird auch durch die Tatsache widerlegt, daß zahlreiche Todesurteile in Zeitabschnitten ohne Kampfhandlungen verhängt worden sind:

1. Oktober-31. Dezember 1940 (seit Juni 1940 bis April 1941) haben bekanntlich keine Kampfhandlungen stattgefunden).

Lt. Kriminalstatistik 92 Todesurteile allein wegen Fahnenflucht; 2 wegen Plünderung bei 931 Verfahren, 14 wegen Wehrkraftzersetzung, 4 wegen Notzucht (bei 168 Verfahren).

### - Deserteure seien meist Kriminelle gewesen.

Dieses Argument ist ebenfalls unzutreffend, wie zahlreiche Urteile belegen. Bewußt außer acht gelassen wird bei einer derartigen Unterstellung, daß hunderttausende Soldaten wegen krimineller Delikte bestraft worden sind. Laut Mitteilung OKW/WR vom 26. Oktober 1944 sind beispielsweise im Halbjahr April-September 1943 rd. 97.000 Wehrmachtangehörige bestraft worden, Oktober-Dezember 1943 rd. 46.000, Januar-März 1944 55.700. Im Halbjahr Oktober 1943-März 1944 sind knapp 20.000 Soldaten wegen militärischen Diebstahls bestraft worden. Im 1. Quartal 1944 zählten über 12.000 wegen Plünderung Verurteilte zur Bilanz, 3.195 wegen nichtmilitärischen Diebstahls, 1.067 wegen Begünstigung und Hehlerei, wegen Urkundenfälschung 1.230.

Dieses Bild zeigt sich auch in den Meldungen einzelner Verbände, z.B.: 4. Gebirgsdivision, Zeitraum 15. Januar-30. Juni 1943 (im Osten eingesetzt)

\* Prof. Dr. Manfred Messerschmidt, Jurist und Historiker, war leitender Historiker im Militärischen Forschungsamt, Freiburg.

## Das Thema

### Verurteilungen:

- 138 Diebstahl
- 1 Plünderung
- 17 Unerlaubte Entfernung
- 3 Sittlichkeitsdelikte
- 9 Fahnenflucht
- 4 Wehrkraftzersetzung
- 2 Selbstverstümmelung

AOK Norwegen meldete für November 1944 Urteile für folgende Delikte:

- 53 Eigentumsdelikte
- 1 Plünderung
- 7 Unerlaubte Entfernung
- 3 Fahnenflucht
- 1 Zersetzung der Wehrkraft
- 1 Sittlichkeitsdelikt

AOK 18 meldete für das 1. Quartal 1942 folgende Zahlen:

- 295 Unerlaubte Entfernung
- 121 Selbstverstümmelung
- 36 Fahnenflucht
- 44 Feigheit
- 60 Gehorsamsverweigerung
- 25 Mißhandlung Untergebener
- 63 Plünderung
- 668 Diebstahl
- 20 Unzucht
- 13 Notzucht

Diese Zahlen, die von der Wehrmacht kriminalstatistik insgesamt bestätigt werden, bedeuten: Wir müssen die simple Gegenüberstellung der (kriminellen) Deserteure und der anderen (anständigen) Soldaten als falsch erkennen. Sie geht auf die für *Erich Schwinge* bezeichnende Aussage zurück, daß die Deserteure sich zu 50-90 % aus „*psychopathisch Minderwertigen*“ zusammengesetzt hätten. In der Endphase sind Zehntausende fahnenflüchtig geworden, wie Fahndungslisten zeigen. Sie hatten begriffen, daß es sinnlos war, in diesem Krieg noch zu sterben, obwohl ihre Generäle noch vom Endsieg redeten. Die Justiz konnte sie nicht mehr fassen. „Minderwertige“ und Kriminelle?

### - Es habe rechtlich vertretbare Urteile und dem Recht verpflichtete Richter gegeben.

Dies sind von der Aufgabe der Rehabilitierung ablenkende Hinweise. Die in Rede stehenden Urteile gegen Deserteure, Verweigerer und „Zersetzer“ sind jedenfalls nicht rechtlich vertretbar. An ihnen haben rechtlich denkende Juristen schwerlich mitgewirkt. Gerade für die Tätergruppe der Deserteure kann der Hinweis auf *Karl Sack* nicht verfangen. Er trug Mitverantwortung für die unheilvolle Entwicklung.

Er hielt es für richtig, in seinen für die unterstellten Gerichte zusammengestellten „Erfahrungsberichten in Bestätigungssachen“ Nr. 1 vom 1. September 1943 den Tatbestand der Fahnenflucht *contra legem* auszuweiten:

„Im übrigen muß auch der Soldat, der nicht mehr den Willen hat, an gefährdeten Stellen zu kämpfen, wohl aber in anderen Feldtruppenteilen, etwa bei rückwärtigen Einheiten Dienst tun will, bei richtiger Würdigung der heutigen Kampfverhältnisse als Fahnenflüchtiger behandelt werden.“

Angesichts einer Todesurteilsbilanz, die höher liegt als in einigen hundert Jahren deutscher Geschichte, fallen einige Richter, die versuchten, maßvoller zu urteilen, für die Rehabilitationsfrage nicht ins Gewicht.

### Die Vergleichszahlen:

Zwischen 1907 und 1932, also in einem Vierteljahrhundert, in das der Erste Weltkrieg, die Revolution und die Nachkriegswirren fielen, sind im Deutschen Reich 337 Todesurteile vollstreckt worden. Legt man dieselbe Zahl auch für weniger kriegerische und turbulente Zeiten zugrunde, so käme man, umgerechnet auf ein Jahrhundert, auf ca. 1.350 vollstreckte Urteile.

Legt man die selbst von *Schwinge* eingeräumte aber geschönte Zahl von 10-12.000 Todesurteilen zugrunde, so reicht dies für ca. 800 Jahre deutscher Geschichte - „geleitet“ in knapp sechs Kriegsjahren.

Man muß sich diesen Vergleich vor Augen halten, um zu sehen, wie lächerlich der Versuch ist, der Wehrmachtjustiz eine am Recht orientierte Haltung zu bescheinigen.

Auch an der rücksichtslosen Behandlung der sog. Minderwertigen, die in vielen Urteilen und Abhandlungen von Militarjuristen sichtbar wird, hat sich *Sack* als Chef der Heeresjustiz beteiligt, und zwar unter Verwendung des NS-Vokabulars. Er verkündete, der Krieg fordere harte Opfer der besten Männer, raffte „*volksbiologisch wertvolle Menschen*“ hinweg, ursprüngliches Leid komme über „*sittlich und körperlich hochstehende Sippen*“. Daher komme ein besonderer Schutz minderwertiger Menschen nicht in Frage. - Dies hieß, keine Anwendung von § 51 RSIGB.

*Erich Schwinge* schrieb in der Zeitschrift für Wehrrecht, es dürfe nicht noch einmal vorkommen, daß der Krieg zur einseitigen „*Gegenauslese*“ gegen die guten und wertvollen Elemente unseres Volkes werde und *Darwin'sche* Zuchtwahl in entgegengesetztem Sinne treibe.

Ein wichtiges Instrument solcher „*positiven Zuchtwahl*“ wurde § 5 KSSVO, der erlaubte, bei allen Delikten bis zur Todesstrafe zu gehen, wenn die „*Manneszucht*“ gefährdet worden war. Manche Gerichte haben diese Vorschrift für Todesurteile wegen Feldpostpäckchendiebstahls herangezogen, ja sogar gegen „*disziplinäre Schädlinge*“. Wehrmachtjuristen haben diese Vorschrift formuliert.

### - Eine Rehabilitierung setzt die anständigen braven Soldaten ins Unrecht.

So kann nur argumentiert werden, wenn prinzipiell der Dienst für *Hitler* höher bewertet wird als der Versuch, sich

dem Unrechtsregime zu entziehen. Eine Untersuchung der Motivlagen von Deserteuren und „Braven“ kann kaum zum Ergebnis hier schwarz, dort weiß führen. Es ist auch nicht anzunehmen, daß Millionen Soldaten angesichts der Zerstörung des eigenen Landes glaubten, noch für das Vaterland kämpfen zu müssen, oder daß sie meinten, in Afrika oder Nordnorwegen einen Verteidigungskrieg zu führen. Zahlreiche Feldpostbriefe beweisen das Gegenteil.

Die Einstellung der Justiz gegenüber Zersetzern unterstreicht ihre systemstabilisierende Funktion im völkerrechtswidrigen Vernichtungskrieg.

Wie die Fahnenflucht („*Treubruch*“ gegenüber dem „*Führer*“) war nach Einschätzung des Kommentators des Militärstrafgesetzbuches und Wehrmachtjuristen E. Schwinge die Wehrkraftzerstörung ein hochpolitisches Delikt. Lappalien sind als todeswürdige Verbrechen gewertet, Zuchthausstrafen für Lächerlichkeiten verhängt worden. Das ganze erfolgte mit ideologischem Übereifer.

Beispiele:

Ein 21jähriger Soldat singt im Vollrausch in einem Gasthaus: „*Es geht alles vorüber, es geht alles vorbei, erst geht der Führer und dann die Partei*“.

Urteil Zentralgericht des Heeres vom 25. Mai 1944: 2 Jahre Zuchthaus.

Gründe: Das Gedicht befasse sich mit der Beseitigung des Führers und der Partei. Es werde der Wunsch nach der Ablösung der jetzigen Staatsform zum Ausdruck gebracht. Strafrahmen § 330a RSIGB (Rauschtat) reiche nach gesundem Volksempfinden nicht aus. Die Aufrechterhaltung der Manneszucht erfordere eine Überschreitung des regelmäßigen Strafrahmens. Daher nach § 5a KSSVO Zuchthausstrafe. Soldaten waren im Gasthaus nicht zugegen. Die berühmte „*Manneszucht*“ konnte mit-hin nicht gefährdet worden sein.

Ein anderes Urteil desselben Gerichts lautete auf 2 Jahre Zuchthaus wegen der Äußerung vor der Flagge: „*Viel leicht hängt sie nächstes Jahr nicht mehr oben. Die frühere Fahne war eh besser, da hat es mehr zu essen gegeben. Die heutige Fahne gehört heruntergerissen.*“

Das Gericht: „*Die Hakenkreuzfahne ist das Symbol des Großdeutschen Reiches, das mit dieser Fahne steht und fällt. Wenn der Angeklagte also die Beseitigung dieser Fahne wünscht, spricht er gleichzeitig den Wunsch nach einer Änderung unserer heutigen Staatsform aus (...) außerdem stellt sich der Angeklagte damit bewußt außerhalb der nationalsozialistisch denkenden Volksgenossen (...) Unter Berücksichtigung seiner minderwertigen Charaktereigenschaften kam nur eine Zuchthausstrafe in Betracht*“.

Wegen ähnlicher, sogar weniger „deutlicher“ Äußerungen sind auch Todesurteile verhängt worden: Im Lazarett in Amiens äußert ein Soldat nach Erhalt der Nachricht, daß seine Frau bei einem Bombenangriff ums Leben ge-

kommen sei: „*Genau so wie der Faschismus gehen mußte, wird auch der Nationalsozialismus gehen, und zwar noch in diesem Kriege*“ - Todesurteil.

Der Oberkriegsgerichtsrat in Dienstaufsichtsbezirk 2 (Kassel) fordert die unterstellten Richter auf, ihm Todesurteile zur Auswertung zu übersenden für einen Bericht, der zeigen solle, „*daß es sich bei den Todesurteilen aus dem Bereich der Heeresgerichtsbarkeit um eine mit großem Verantwortungsbewußtsein geführte Reinigungsarbeit, nicht nur von den soldatischen Geist zersetzenden, sondern schlechthin asozialen Elementen handelte.*“

Das RKG schaffte mit seiner „*Rechtsprechung*“ die Erfordernisse der Öffentlichkeit der „*Zersetzungsäußerung*“ und der „*Zersetzungsabsicht*“ ab und machte damit § 5 KSSVO zum Massentatbestand. Forderungen wie die des Oberstrichters Werner Hülle beim Chef des Wehrmachtrechtswesens konnten so erfüllt werden: „*[D]ie strafende Gewalt des Staates*“ habe gegen den Angeklagten in einem Reinigungsverfahren die Grundsätze der Gemeinschaft zur Anwendung zu bringen. Nach Auffassung der Reichskriegsanwaltschaft war die Zersetzung der Wehrkraft eine „*Störung oder Beeinträchtigung der totalen völkischen Einsatzbereitschaft zur Erringung des Endsieges*“.

Verfahren wegen Wehrkraftzerstörung beruhten meist auf vorausgegangener Denunziation. Es muß daher eine enorme Dunkelziffer unterstellt werden. Die „*Zersetzung*“ gehörte zu den Delikten mit sehr hoher Steigerungsrate:

Anteil an der Gesamtzahl der Todesurteile	
1942:	16,1 %
2. Quartal 1943:	19,5 %
4. Quartal 1943:	20,6 %

Die „*Rechtsprechung*“ gegen Verweigerer

Die Zahl der Todesurteile wegen Verweigerung der Eidesleistung und des Wehrdienstes ist in einer Statistik des Reichskriegsgerichts vom 7. Februar 1945 mit 251 vollstreckten Urteilen angegeben. Das RKG war bis August 1944 für Verweigerungsfälle ausschließlich zuständig. Es ist gegen religiöse Überzeugungstäter wesentlich schärfer vorgegangen als bei Landes- und Hochverrat. Für die Zeit vom 26. August 1939 bis 30. April 1940 geben folgende Zahlen Aufschluß:

	Todesstrafe	Zuchthaus	Gefängnis	
Bibelforscher	83	2	24	= 70 % Todesstrafe
Landesverrat	23	15	21	= 39 %
Hochverrat	-	8	13	= 0 %

Grundlage hierfür war § 5 KSSVO, der ja von Juristen der Wehrmachtrechtsabteilung formuliert worden ist. RKG hat in manchen Urteilen gegen besseres Wissen mit der „*gefährlichen Werbekraft*“ einer Verweigerung aus religiösen

Gründen operiert. In den „Rechtsgrundsätzen des Reichskriegsgerichts zu § 5 KSSVO“ - zusammengefaßt in der Reihe „Gesetzesdienst für die Wehrmachtgerichte“ - heißt es:

„Gegen den **‘hartnäckigen Überzeugungstäter’** (Bibelforscher) wird wegen der propagandistischen Wirkung seines Verhaltens im Normalfall die Todesstrafe angezeit sein.“ - Urteile waren vorprogrammiert.

Kein einziger dieser Überzeugungstäter ist in den britischen und amerikanischen Streitkräften zum Tode verurteilt worden.

Ein „normaler Fall“ war in der Sicht des Präsidenten und Gerichtsherrn des RKG noch nach dem Krieg der eines „**jungen kräftigen Bauernburschen von 19 Jahren**“. Er war von Kind an von seinen Eltern „in der Mentalität der Bibelforscher erzogen worden und besaß insoweit überhaupt keine eigene Meinung (...).“ Aus dieser Lage habe er nicht herausgefunden. Fazit: „Er mußte daher, nachdem der vereidigte Psychiater ihn für voll zurechnungsfähig erklärt hatte, zum Tode verurteilt werden“.

Derartige Urteile sind symptomatisch. Formelhaft war die Sprache und der Aufbau der Urteile. Häufig nehmen Tatbestandsschilderung und Urteilsgründe zusammen nicht mehr als eine Schreibmaschinenseite ein. Man wird an die Ausfüllung vorgefertigter Formulare erinnert. Rechtsstaatlich war nichts an diesen Akten des höchsten Gerichts der Wehrmacht.

Sind die Wehrmachtjuristen vom Nationalsozialismus mißbraucht worden?

Sie waren keine Hitlerjungen. Die aktiven und wohl die meisten anderen hatten vor 1933 studiert. Sind *Carl Schmitt, Koellreutter, E.R. Huber, E. Wolf, Maunz, Gerber, Schwinge, Larenz, Forsthoff* u.a. verführt worden? Im Gegenteil, sie haben erst die theoretischen Grundlagen des sog. neuen Rechts gelegt. Ihnen sind die aktiven Militärjuristen gefolgt. Ihre „wissenschaftlichen“ Beiträge sind in der Zeitschrift für Wehrrecht nachzulesen. Schon vor dem Angriff auf Polen erklärte der Chef des Wehrmachtswesens vor Wehrmachtjuristen und Ic-Offizieren, es gehe nicht darum, die Wahrheit zu suchen, sondern darum, die Gemeinschaft zu schützen. Wehrmachtjuristen erfanden den „Wehrmachts-

schädling“, den „Minderwertigen“, mit einem Wort, den „inneren Feind“:

Diese Juristen sind so wenig verführt oder mißbraucht worden wie die militärische Führung.

Es ist m.E. nicht möglich, die Wehrmachtjustiz nicht als Stabilisator des NS-Staates zu sehen. In der Endphase artete ihr Verfolgungseifer zur Lebensverlängerungshilfe der NS-Herrschaft aus. So haben allein im Februar/März 1945 das Gericht der Wehrmachtkommandatur Berlin, das Zentralgericht des Heeres und das Fliegende Standgericht des Befehlshabers im Wehrkreis III mindestens 197 Todesurteile wegen Fahnenflucht verhängt und vollstreckt - mehr als die britischen und US-Streitkräfte während des gesamten Krieges für sämtliche Delikte. Die Rechtsprechung der Wehrmachtgerichte hatte mit dem, was ihre Juristen vor 1933 gelernt hatten, wenig zu tun. Es handelte sich weit überwiegend um Unrechtsurteile von der Art der Urteile der Sondergerichte und des Volksgerichtshofs, bei starker Bindung an die Steuerung der Strafzumessung durch die Oberkommandos.

### - Die Wehrmachtjustiz war Dienerin des NS-Unrechtssystems

Es ist höchste Zeit, daß ihre Opfer, die als Deserteure, „Zersetzer“ und Verweigerer verurteilt worden sind, ebenso diejenigen, die unter Anwendung von § 5a KSSVO zu schwersten Strafen oder als Volksschädlinge verurteilt worden sind, entschädigt und rehabilitiert werden. Das gleiche muß geschehen für die Opfer des grausamen sog. Strafvollzugs, der in Lagern und auch in Wehrmachtgefängnissen KZ-mäßig vonstatten ging. Und gehören nicht auch die wegen Landesverrats - teilweise schon vor dem Krieg - zum Tode verurteilten zum Kreis der zu Rehabilitierenden? Sie hatten doch allemal, wie die Mitglieder der Opposition, die 1938/39 Informationen nach England lieferten, politische Motive.<sup>1</sup>

Die Rehabilitierung ist Aufgabe des Bundestages. Eine un-zweideutige Erklärung ist erforderlich. Ein Hinweis auf wenige anständige Richter gehört in eine derartige Erklärung nicht hinein.

<sup>1</sup> Die Wehrmachtsrechtsabteilung hatte schon im Februar 1937 einen Erlaß betr. Landesverrat vorgelegt, in welchem die Rede war von dem „grundlegenden Wandel in der Bewertung dieser fluchwürdigen Verstratbrechen im nationalsozialistischen Staat.“

# Der aktuelle Fall: Die Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Erich Priebke durch Argentinien an Italien

Sascha Rolf Lüder\*

## I. Tatsächliches Geschehen

Am 2. November 1995 entschied der Oberste Gerichtshof Argentiniens, den 82jährigen *Erich Priebke*, der während des Dritten Reiches SS-Hauptsturmführer war, an Italien auszuliefern. *Priebke* wird von der italienischen Justiz zur Last gelegt, im Frühjahr 1944 an der Erschießung von 335 Menschen in den Ardeatinischen Höhlen bei Rom maßgeblich beteiligt gewesen zu sein.

Seit seinem Entkommen aus einem britischen Kriegsgefangenenlager in Rimini lebte *Priebke* unter seinem richtigen Namen ab 1948 zunächst in Buenos Aires, seit 1954 unter Duldung der dortigen Behörden in der südargentinischen Stadt San Carlos de Bariloche. Wie viele andere NS-Täter, die bevorzugt in den südamerikanischen Staat geflüchtet waren, konnte auch *Priebke* mit dem Wohlwollen vor allem der *Perón*-Regierung und späterer Diktaturen rechnen. Mit Wiedereinführung der Demokratie vor zwölf Jahren jedoch begann die Öffentlichkeit in Argentinien, nach noch lebenden NS-Tätern zu forschen.

Nachdem ein italienischer Militärrichter zu Beginn des Jahres 1994 die Auslieferung *Priebkes* beantragt hatte, befand sich *Priebke* seit Mai 1994 in San Carlos de Bariloche unter Hausarrest. Im August desselben Jahres befand ein argentinisches Bundesgericht, daß die Taten, deren die italienische Justiz *Priebke* bezichtigte, verjährt seien. Im Anschluß daran stellte auch die Bundesrepublik Deutschland einen Auslieferungsantrag, der jedoch abgelehnt wurde.

Am 2. November 1995 beschlossen die Richter des argentinischen Obersten Gerichtshofes mit sechs zu drei Stimmen die Nichtverjährung der *Priebke* zur Last gelegten Verbrechen sowie die Auslieferung des ehemaligen SS-Offiziers an Italien. Am 20. November wurde *Erich Priebke* den italienischen Behörden überstellt. Der Prozeß vor einem dortigen Militärgericht wird im Mai 1996 eröffnet.<sup>1</sup>

## II. Rechtliche Erwägungen

Der vorliegende Sachverhalt wirft verschiedene Fragen des internationalen Strafrechts respektive des Völkerstrafrechts auf.

Unter dem Begriff des internationalen Strafrechts sind die aus innerstaatlichen Rechtsquellen entstandenen Normen zu verstehen, die den Anwendungsbereich des staatlichen Strafrechts festlegen. Diese Normen bestimmen demnach, ob ein In- oder Ausländer für eine Inlands- oder Auslandstat von einem inländischen Gericht und auch nach dem im die Ge-

richtsbarkeit ausübenden Staat geltenden Recht abgeurteilt werden soll.<sup>2</sup>

Als Völkerstrafrecht wird hingegen die Strafrechtsordnung bezeichnet, welche die Strafbarkeit natürlicher Personen wegen einer Verletzung von Rechtsgütern, welche mehreren Staaten gemeinsam oder der gesamten Menschheit zugehören, begründet. Im Gegensatz zu den Vorschriften des internationalen Strafrechts sind letztere Normen aus Völkerrechtsquellen i.S.d. Art. 38 IGH-Statut<sup>3</sup> entstanden und stellen daher einen Teil des Völkerrechts dar.<sup>4</sup>

In bezug auf den vorliegenden Sachverhalt sind folgende Fragen erörterungsbedürftig: Woraus ergibt sich die Gerichtsbarkeit Italiens für eine Aburteilung *Priebkes*? Nach welcher Rechtsgrundlage ist eine Strafverfolgung *Priebkes* durch die italienische Justiz zulässig? Hat der Einwand *Priebkes*, er habe unter Befehlsnotstand gehandelt, Auswirkungen auf eine Aburteilung?

Insofern bestehen Parallelen zur Rechtssache *Attorney-General of the Government of Israel v. Adolf Eichmann*: Der von 1939 bis 1945 als SS-Obersturmbannführer im Reichssicherheitshauptamt tätige *Eichmann* war für den Transport der Mehrzahl der im Machtbereich des Dritten Reiches lebenden Juden in die Massenvernichtungslager der besetzten Ostgebiete verantwortlich. Er flüchtete nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches 1945 über Italien ebenfalls nach Argentinien. Im Jahre 1960 wurde er vom israelischen Geheimdienst *Mossad* nach Israel gebracht. Nach seiner Verurteilung durch das Jerusalemer Bezirksgericht und einer erfolglosen Anrufung des Obersten Gerichtshofes Israels wurde *Eichmann* am 31. Mai 1962 gehängt.<sup>5</sup>

### 1. Gerichtsbarkeit des Nehmestaates

Im Fall *Erich Priebke* ist zunächst zu hinterfragen, ob Italien überhaupt befugt ist, Gerichtsbarkeit auszuüben. Die Ab-

\* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHW, Bochum.

- 1 Zu den Fakten im Fall *Erich Priebke* Süddeutsche Zeitung vom 4./5. November 1995, S. 1 ff.; *Hermann Weber*, in: *Gerd Hankel/Gerhard Stuby* (Hrsg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen*, Hamburg 1995, S. 355 (355).
- 2 *Knut Ipsen*, in: *Knut Ipsen*, *Völkerrecht*, 3. Aufl., München 1990, § 38, Rdn. 1; *Otto Kimmich*, *Einführung in das Völkerrecht*, 5. Aufl., Tübingen/Basel 1992, 14.4; *Dietrich Oehler*, *Internationales Strafrecht*, 2. Aufl., München 1983, § 1 I, Rdn. 1.
- 3 *Statut des Internationalen Gerichtshofs*, BGBl. 1973 II, S. 505 ff.
- 4 *Otto Kimmich*, *ibid.*; *Knut Ipsen*, *ibid.*, § 38, Rdn. 1; *Dietrich Oehler*, *ibid.*, § 1 I, Rdn. 2.
- 5 Zu den Fakten in der Rechtssache *Attorney-General of the Government of Israel v. Adolf Eichmann* siehe *Leon Friedman* (Hrsg.), *The Law of War, A Documentary History*, Volume II, New York 1972, S. 1627 ff.

grenzung eigener von fremder Gerichtsbarkeit gehört zum Bereich des internationalen Strafrechts. Sie kann sowohl auf Verträgen beruhen als auch auf Übereinkommen, welche die Übertragung des Strafverfahrens auf Ersuchen des einen Staates auf einen anderen regeln.

### a) Historische Entwicklung

Bereits die Begründer der modernen Völkerrechtsordnung, *Hugo Grotius* und *Francisco de Vitoria*,<sup>6</sup> stellten hinsichtlich der Frage der Gerichtsbarkeit insbesondere bei Kriegsverbrechen fest, daß

„*parta victoria (...) pace etiam securitate habita, licet vindicare iniuriam ab hostibus acceptam, et animadvertere in hostes, et punire illos pro iniuriis illatis.*“<sup>7</sup>

Die Rechtsansicht, daß mutmaßliche Kriegsverbrecher, deren Handeln geographisch gebunden ist, in die jeweiligen Gerichte zurückzuführen und vor dortigen staatlichen Gerichten abzuurteilen seien (Gerichtsbarkeit des sog. Nehmestaates), wurde später insbesondere im anglo-amerikanischen Rechtskreis übernommen.<sup>8</sup> Auch der Vertrag von Versailles legte 1918 in seinem Art. 227 fest, daß eine Konfliktpartei auch Kriegsgefangene des ehemaligen Gegners aburteilen könnte. Ebenso ging das Londoner Viermächteabkommen vom 8. August 1945 von der Gerichtsbarkeit des Nehmestaates aus.

Nach heutigem Völkerrecht erstreckt sich die Gerichtsbarkeit des Nehmestaates auf vor einer Kriegsgefangenschaft begangene Taten von Kriegsgefangenen, die insbesondere Kriegsverbrechen sind und entweder auf dem Territorium des Nehmestaates begangen worden sind oder sich gegen diesen Staat, dessen Staatsangehörige oder dessen Schutzbefohlene gerichtet haben.<sup>9</sup> Das III. Genfer Abkommen<sup>10</sup> sieht in diesem Zusammenhang in Art. 85 vor:

„*Die Kriegsgefangenen, die auf Grund der Rechtsvorschriften des Gewahrsamsstaates für Handlungen, die sie vor ihrer Gefangenschaft begangen haben, verfolgt werden, bleiben, auch wenn sie verurteilt werden, im Genuß der im vorliegenden Abkommen vorgesehenen Vergünstigungen.*“

### b) Anknüpfungspunkte des internationalen Strafrechts

Strafrechtsdogmatisch betrachtet knüpft die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch den Nehmestaats an verschiedene Prinzipien des internationalen Strafrechts an:

Zum ersten berührt sie das Territorialitätsprinzip, welches die Geltung des Strafrechts auf solche Taten beschränkt, die innerhalb des der eigenen staatlichen Souveränität unterliegenden Raumes begangen wurden, dem Staatsgebiet. Zweitens tangiert sie das Realprinzip, welches die Geltung des Strafrechts an den Belangen der eigenen Rechtsgemeinschaft ori-

entiert. Aus diesem Grunde umfaßt die obige Maxime auch den sog. passiven Personalitätsgrundsatz, der die Strafbarkeit von der Verletzung eines eigenen Staatsangehörigen abhängig macht. Schließlich ist das Prinzip, die Gerichtsbarkeit durch den Nehmestaats ausüben zu lassen, Ausfluß des sog. Weltrechtsgrundsatzes, der im Interesse der gesamten Menschheit für bestimmte Delikte eine räumlich unbeschränkte Strafbarkeit vorsieht.<sup>11</sup>

### c) Zwischenergebnis

Laut Vorwurf der italienischen Strafverfolgungsbehörden hatte der ehemalige Kriegsgefangene *Priebke* vor seiner Inhaftierung im Zweiten Weltkrieg als Angehöriger der SS auf italienischem Territorium dortige Staatsangehörige erschossen. Italien ist als Nehmestaats zur Ausübung der Gerichtsbarkeit über *Priebke* befugt.<sup>12</sup>

## 2. Rechtsgrundlage für eine Strafverfolgung

Weiterhin stellt sich die völkerstrafrechtliche Frage nach der richtigen Rechtsgrundlage für eine Strafverfolgung *Priebkes*. Ebenso ist festzustellen, ob es von rechtlicher Relevanz ist, daß Italien die Auslieferung des ehemaligen SS-Hauptsturmführers zunächst wegen Mordes und erst anschließend wegen Kriegsverbrechen respektive wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit beantragt hat.

### a) Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Zunächst ist zu untersuchen, welche Rechtsgrundlagen das Völkerstrafrecht vorliegend bereithält. Das Statut des Inter-

6 Zur völkerrechtshistorischen Rolle *Francisco de Vitorias* siehe *Jens Peglau*, *Francisco de Vitoria als ein Begründer des modernen Völkerrechts*, in: *Jura* 16 (1994), 344 (345).

7 *Francisco de Vitoria*, *De iure belli Hispanorum in barbaros* 32; zitiert in: *Tryol Serra*, *Die Grundsätze des Staats- und Völkerrechts bei Francisco de Vitoria*, 2. Aufl., Zürich 1947, S. 88.

8 *Dietrich Oehler*, *ibid.*, 64 I 2, Rdn. 1056.

9 Vgl. GA Res. 3074 (XXVIII) vom 3. Dezember 1973 (Principles of International Co-operation in the Detection, Arrest, Extradition and Punishment of Persons Guilty of War Crimes and Crimes against Humanity); außerdem *Dietrich Oehler*, *ibid.*, § 64 I 8, Rdn. 1063.

10 III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II, S. 838 ff.

11 Zu den einzelnen Anknüpfungspunkten *Ian Brownlie*, *Principles of Public International Law*, 4. Aufl., Oxford 1990, XIV 3; *Leslie C. Green*, *Die Bundesrepublik Deutschland und die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit*, in: *HuV* 1 5 (1992), 32 (34 f.); *Karl Lachner*, *Strafgesetzbuch*, 20. Aufl., München 1993, vor §§ 3-7, Rdn. 2.

12 Das Jerusalemer Bezirksgericht zog in der Rechtssache *Attorney-General of the Government of Israel v. Adolf Eichmann* zur Begründung der Gerichtsbarkeit Israels ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 18. Mai 1951 heran, welches zur Frage der Gerichtsbarkeit ausführt, „(...) that under international law there must be a connection between the State and the person who committed the crime and in the absence of a ‘recognized linking point’ the State has no authority to inflict punishment for foreign offences“; zitiert in: *Leon Friedman* (Hrsg.), *ibid.*, S. 1627 (1631). Das Bezirksgericht sah im Fall *Eichmann* den erforderlichen „recognized linking point“ darin, daß die Tatopfer dem Volk Israels zugehörig waren; vgl. *Leon Friedman* (Hrsg.), *ibid.*, S. 1627 (1632); *Leslie C. Green*, *ibid.*, 32 (32 f.).

nationalen Militärgerichtshofes von Nürnberg formuliert in bezug auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wie folgt:

„Kriegsverbrechen: Nämlich: Verletzungen der Kriegsgesetze oder -gebräuche. Solche Verletzungen umfassen, ohne jedoch darauf beschränkt zu sein, Mord, Mißhandlungen, oder Deportation zur Sklavenarbeit oder für irgendeinen anderen Zweck, von Angehörigen der Zivilbevölkerung von oder in besetzten Gebieten, Mord oder Mißhandlungen von Kriegsgefangenen oder Personen auf hoher See, Töten von Geiseln, Plünderung öffentlichen oder privaten Eigentums, die mutwillige Zerstörung von Städten, Märkten oder Dörfern oder jede durch militärische Notwendigkeit nicht gerechtfertigte Verwüstung“ (Artikel 6 Absatz b Statut für den Internationalen Militärgerichtshof (Anlage zum Londoner Viermächteabkommen vom 8. August 1945)).

„Verbrechen gegen die Menschlichkeit: Nämlich: Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportation oder andere unmenschliche Handlungen, begangen an irgendeiner Zivilbevölkerung vor oder während der Krieges, Verfolgung aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen, begangen in Ausführung eines Verbrechens oder in Verbindung mit einem Verbrechen, für das der Gerichtshof zuständig ist, und zwar unabhängig davon, ob die Handlung gegen das Recht des Landes verstieß, in dem sie begangen wurde, oder nicht“ (Artikel 6 Absatz c Statut für den Internationalen Militärgerichtshof (Anlage zum Londoner Viermächteabkommen vom 8. August 1945)).

Gleichwohl ist das Statut für den Internationalen Militärgerichtshof zur Begründung einer Strafbarkeit heute nicht unmittelbar anwendbar. Eine dem Völkervertragsrecht entstammende Rechtsgrundlage für eine Aburteilung *Priebkes* ist nicht ersichtlich; im übrigen fehlt es bislang an einem umfassenden Völkerstrafrechtskatalog<sup>13</sup>.

Eine Rechtsgrundlage könnte sich aber aus dem Völkergewohnheitsrecht ergeben. Dann müßte zunächst eine allgemeine Übung bestehen (Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut<sup>14</sup>). Zwar ist die Staatenpraxis im Anschluß an die Durchführung der Nürnberger Prozesse bei der Anwendung völkerrechtlicher Straftatbestände zurückhaltend gewesen.<sup>15</sup> Indes fand an unterschiedlichen Orten eine Bekräftigung der Gültigkeit der im Statut für den Internationalen Militärgerichtshof enthaltenen Straftatbestände statt.<sup>16</sup> Einem Teil der heutigen Völkerrechtslehre folgend, dürften die zum Bereich der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit gehörenden Straftatbestände Teil des *ius cogens* sein.<sup>17</sup> Hier nach ergäbe sich eine Rechtsgrundlage direkt aus dem Völkergewohnheitsrecht.

Lehnt man die direkte Anwendung eines Völkergewohnheitsrechtesatzes als Strafgrundlage ab, so bleibt zu prüfen, ob sich bezüglich Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eine an die Staaten gerichtete völkerge-

wohnheitsrechtliche Verpflichtung herleiten läßt, in den nationalen Strafrechtskatalogen jeweils entsprechende Straftatbestände zu formulieren.

Eine solche Prüfung ist an dieser Stelle jedoch obsolet. Italien beruft sich als der die Auslieferung begehrende Staat ausdrücklich auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit als Auslieferungsgrund. Unabhängig von einer etwa bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtung hat Italien die o.g. Tatbestände auf innerstaatlicher Ebene bereits zum Gegenstand seines Strafrechts gemacht.

## b) Relevanz einer Antragsänderung innerhalb des Auslieferungsverfahrens

Laut Sachverhalt hatte die italienische Strafverfolgungsbehörde den an Argentinien gerichteten Auslieferungsantrag zunächst auf Tötungsdelikte gestützt. Später änderte die Behörde diesen Antrag, in dem sie *Priebke* die Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorwarf. Möglicherweise ist die Antragsänderung innerhalb des Auslieferungsverfahrens für die Frage der Verjährung von rechtlicher Bedeutung. Tötungsdelikte unterliegen z.T. der Verjährung, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit hingegen sind nach gemeiner Auffassung unverjährbar.<sup>18</sup>

Nach allgemeiner Rechtsauffassung soll eine Auslieferung nur dann zulässig sein, wenn die Tat auch sowohl nach dem Recht des ausliefernden Staates als auch nach dem Recht des die Gerichtsbarkeit ausübenden Staates eine rechtswidrige Tat ist, die den Tatbestand eines (wie auch immer gearteten) Straftatgesetzes erfüllt (vgl. für die Bundesrepublik Deutschland etwa 3 Abs. 1 IRG<sup>19</sup>).

Dieser sog. Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit entstammt ursprünglich dem zentralen völkerrechtlichen Prinzip

13 Der Oberste Gerichtshof Israels sprach in seinem *Eichmann-Urteil* vom 29. Mai 1962 davon, „(...) that international law does not prescribe explicit and scaled criminal sanctions; that there still does not exist either an International Criminal Court or even international penal machinery“; zitiert in: *Leon Friedman* (Hrsg.), *ibid.*, S. 1627 (1664).

14 Statut des Internationalen Gerichtshofs, BGBl. 1973 II, S. 505 ff.

15 *Knut Ipsen*, *ibid.*, § 38 III, Rdn. 26 ff.; *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, *Völkerrecht*, 8. Aufl., Köln/Bonn/Berlin/München 1994, § 100, Rdn. 1881 ff.

16 GA Res. 95 [II] vom 11. Dezember 1946; GA Res. 3314 [XXIX] vom 14. Dezember 1974; Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind, in: *YBILC* 1954 II, S. 149 ff.; weiterhin *YBILC* 1984 II, S. 1 (100).

17 „Post-Charter Legal Developments have added to this baggage of universal condemnation making such a category of crime a clear violation of *ius cogens*“; vgl. *M. Cherif Bassiouni*, *Crimes against Humanity in International Criminal Law*, Dordrecht 1992, S. 489 m.w.N.

18 Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity from November 1968; GA Res. 3074 [XXVIII] vom 3. Dezember 1973 (Principles of International Co-operation in the Detection, Arrest, Extradition and Punishment of Persons Guilty of War Crimes and Crimes against Humanity).

19 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG), BGBl. I 1982, S. 2071 ff.

der Gegenseitigkeit;<sup>20</sup> Ein Staat soll nicht wegen eines Verhaltens ausliefern müssen, das aus seiner Perspektive in einem künftigen vergleichbaren Fall - mangels Strafbarkeit - keinen Auslieferungsanspruch des dann die Auslieferung ersuchenden Staates begründen würde. Heute kommt dem Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit außerdem individuelle schützende Wirkung zu.<sup>21</sup>

Wie unter II 2 a) gesehen, sind sowohl der Vorwurf der Begehung von Tötungsdelikten als auch die Beschuldigung, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen zu haben, auf eine rechtswidrige Tat, die den Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllt, gerichtet. Die Umschaltung des Auslieferungsantrages auf eine andere Strafgrundlage steht einer Auslieferung *Priebkes* daher nicht entgegen.

### c) Zwischenergebnis

Richtige Rechtsgrundlage für eine Strafverfolgung *Erich Priebkes* ist nach allem der Vorwurf der Begehung von Kriegsverbrechen respektive von Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

### 3. Erheblichkeit der Rechtsansicht *Priebkes*

Schließlich ist zu prüfen, ob die Rechtsansicht *Priebkes*, er habe unter Befehlsnotstand gehandelt, Auswirkungen auf seine Aburteilung durch die italienische Justiz hat. So gestand *Priebke* den argentinischen Strafverfolgungsbehörden zwar seine Beteiligung an den Erschießungen in den Ardeatinischen Höhlen im Frühjahr 1944. Gleichzeitig machte er geltend, er habe eine Anordnung *Adolf Hitlers* befolgen müssen, für jeden der 33 deutschen Soldaten, die bei einem Partisanenangriff zuvor getötet worden waren, zehn Italiener erschießen zu lassen. Er, *Priebke*, habe die Liste der zu Exekutierenden zusammengestellt und selbst nur eine Person erschossen.

### a) Strafrechtliche Bewertung eines rechtswidrigen Befehls

Die Bewertung eines rechtswidrigen Befehls für eine strafrechtlich relevante Handlung des Untergebenen ist bereits sehr früh streitig gewesen.<sup>22</sup> Heute sieht neben dem US-amerikanischen Recht insbesondere das deutsche Wehrstrafgesetz (WStG) einen Strafausschließungsgrund eigener Art für den Fall vor, daß der Untergebene nicht erkennt, daß es sich um eine rechtswidrige Tat handelt oder dies nach den ihm bekannten Umständen offensichtlich ist (§ 5 Abs. 1 WStG). Bei Überschreitung einer der Voraussetzungen sieht das deutsche Recht einen fakultativen Strafmilderungsgrund vor (§ 5 Abs. 2 WStG).<sup>23</sup>

Auch nach der Rechtsprechung des Internationalen Militärgerichtshofs 1945/46 ist die Ausführung eines Befehls grundsätzlich kein Rechtfertigungsgrund für die Begehung

von Kriegsverbrechen. Nur ausnahmsweise kann ein solcher Befehl strafmildernde Wirkung haben.<sup>24</sup> Die Kriterien zur Bestimmung einer solchen Ausnahme entsprechen im wesentlichen den Vorschriften des heute in Kraft befindlichen Wehrstrafgesetzes. So stellte der Internationale Militärgerichtshof in dem Verfahren *United States v. Wilhelm List et al.* beispielsweise fest,

„ein Generalfeldmarschall mit über 40 Dienstjahren hätte wissen müssen, daß der Befehl, 100 Vergeltungsgefangene für jeden getöteten deutschen Soldaten und 50 für jeden Verwundeten zu erschießen, unter den herrschenden Umständen eine Rechtsverletzung war.“<sup>25</sup>

### b) Vereinbarkeit des Befehls mit dem humanitären Völkerrecht

Ebenso wie in der Rechtssache *United States v. Wilhelm List et al.* ist auch in diesem Fall zu prüfen, ob der an *Priebke* gerichtete Befehl vom humanitären Völkerrecht gedeckt gewesen ist. So könnte es sich bei den erschossenen Zivilpersonen um sog. Vergeltungsgefangene gehandelt haben, also um Zivilpersonen, die als Vergeltung für Delikte von Unbekannten innerhalb eines besetzten Gebiets festgenommen und getötet werden.

Nach dem zum Tatzeitpunkt im Jahre 1944 gültigen Völkergewohnheitsrecht war die Erschießung von Vergeltungsgefangenen unter bestimmten Voraussetzungen als Repressalie des bewaffneten Konflikts anzusehen und schloß eine Völkerrechtswidrigkeit insofern aus.<sup>26</sup> Zieht man die Rechtssache *United States v. Wilhelm List et al.* vergleichend heran, so hing die völkerrechtliche Zulässigkeit der Exekution dort entscheidend davon ab, ob die Anzahl der Gefangenen in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des vorausgegangenen Delikts stand (Grundsatz der Proportionalität).

Im Gegensatz zum damaligen Rechtszustand findet man im heute geltenden humanitären Völkerrecht einen wesentlich ausgebauten Schutz gegen Repressalien: Die im Machtbereich der gegnerischen Konfliktpartei befindliche Zivilbevölkerung darf ebenso wie einzelne Zivilpersonen nicht mehr

20 Zum Prinzip der Gegenseitigkeit allgemein *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, Völkerrecht, Band I/1, Berlin/New York 1989, § 8 I 2; *Wolff Heintschel von Heinegg*, in: *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 3 I 3, Rdn. 11; *Ignaz Seidl-Hohendorf*, *ibid.*, § 3, Rdn. 34.

21 *Otto Lagodny*, in: *Sigmar Uhlig/Wolfgang Schomburg/Otto Lagodny*, Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 2. Aufl., München 1992, § 3, Rdn. 2.

22 *Dietrich Oehler*, *ibid.*, § 62 V. Rdn. 1038 ff.

23 Wehrstrafgesetz, BGBl. 1957 I, S. 298 ff.; zu dem in § 5 Abs. 2 WStG enthaltenen Rechtsgedanken *Joachim Schölz/Eric Lingens*, Wehrstrafgesetz, 3. Aufl., München 1988, § 5, Rdn. 1.

24 *Monica Wallenfels*, Der sogenannte Hostage Case, in: *HuV-16* (1993), 90 (91).

25 Opinion and Judgement of the United States Military Tribunal at Nuremberg in *United States v. Wilhelm List et al.*; zitiert in: *Monica Wallenfels*, *ibid.*, 90 (91).

26 Die Rechtssache *United States v. Wilhelm List et al.* beschreibt ausführlich *Monica Wallenfels*, *ibid.*, 90 (92 f.).

Objekt einer Repressalie sein (Art. 51 Abs. 6 ZP I). Eine Repressalie speziell gegen Zivilpersonen ist heute schlicht völkerrechtswidrig.<sup>27</sup> Allerdings darf das zur Aburteilung *Erich Priebkes* zuständige italienische Gericht, will es das strafrechtliche Rückwirkungsverbot nicht verletzen, nur das zum Tatzeitpunkt geltende Recht heranziehen. Es hat somit zu prüfen, ob dem bei Durchführung einer Repressalie zu beachtenden Grundsatz der Proportionalität i.S. des 1944 gültigen humanitären Völkerrechts genügt wurde.<sup>28</sup>

### III. Schlußbemerkungen

Mit der Auslieferung *Erich Priebkes* durch Argentinien an Italien wird deutlich, daß auch fünfzig Jahre nach Abschluß der Nürnberger Prozesse ein Interesse an einer Aburteilung internationaler Verbrechen besteht.<sup>29</sup>

Insbesondere im Bereich bewaffneter Konflikte zeigt sich die Notwendigkeit der Durchsetzung eines „zivilisatorischen Minimums“ auch auf strafrechtlicher Ebene: Um beispielsweise den massiven Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Verlauf der bewaffneten Auseinandersetzungen auf dem Balkan zu begegnen, richteten die Vereinten Nationen 1993 durch eine Resolution des VN-Sicherheitsrates<sup>30</sup> ein Ad-hoc-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien ein, dessen Statut insbesondere die Ahndung von Kriegsverbrechen vorsieht.<sup>31</sup> Gleiches geschah für das ebenfalls von einem bewaffneten Konflikt heimgesuchte Ruanda.<sup>32</sup>

Gleichwohl weist der Fall *Priebke* auf mehrere Defizite der derzeitigen Völkerstrafrechtsordnung hin: Noch immer stellt das Völkergewohnheitsrecht die Hauptrechtsquelle dar, aus der sich eine Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ergeben kann; ein umfassender Völkerstrafrechtskatalog fehlt bislang.<sup>33</sup>

Nach Ansicht eines Teils der Völkerrechtslehre verbietet es indes die Maxime des *nullum crimen et nulla poena sine lege*, welche zahlreichen staatlichen Verfassungen immanent ist, aus dem Völkergewohnheitsrecht irgendeinen Straftatbestand direkt zu entnehmen.<sup>34</sup> Als Straftatbestände können dort nur formelle Gesetze einschließlich der Ratifizierungsgesetze völkerrechtlicher Verträge herangezogen werden, letztere außerdem mit der Einschränkung, daß die Normen des völkerrechtlichen Vertrages *self-executing* sind, also keiner weitergehenden Konkretisierung durch den staatlichen Gesetzgeber bedürfen.<sup>35</sup> Unterbleibt weiter eine Transformation völkergewohnheitsrechtlicher Straftatbestände, ist es den nationalen Strafverfolgungsbehörden verwehrt, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ahnden.

Zugleich zeigt sich in aktuellen Konflikten die Schwierigkeit, das Prinzip, die Gerichtsbarkeit insbesondere bei Kriegsverbrechen durch den Nehmstaat auszuüben, zu praktizieren. Die zunehmende Zahl nicht-internationaler bewaffneter Konflikte - damit verbunden ist oftmals eine nicht mehr effektive Staatsgewalt, die dazu in der Lage wäre, Gerichtsbarkeit auszuüben - macht die Notwendigkeit der Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofes deutlich. Zusammengesetzt als unabhängiger Spruchkörper könnte dieser Teil eines internationalen Sicherheitskonzeptes sein,<sup>36</sup> um auch auf judikativer Ebene der Mißachtung des Völkerrechts effektiv zu begegnen.

- 27 Zur Rechtentwicklung im Recht der bewaffneten Repressalie vgl. *Ian Brownlie*, *ibid.*, XX 13; *Knut Ipsen*, *ibid.*, § 68 V, Rdn. 13; *Frits Kalshoven*, *Constraints on the Waging of War*, 2. Aufl., Genf 1991, III 5.2; *Horst Risse*, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Aufl., München 1991, Ziff. 36, Rdn. 27.
- 28 Allgemein zum Grundsatz der Proportionalität *Karl Doehring*, Die Selbstdurchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, in: *ZaöRV* 47 (1987), 44 (52 f.); *Otto Kimminich*, *ibid.*, 14.2; *Philip Kunig*, Das völkerrechtliche Delikt, in: *Jura* 8 (1986), 344 (349).
- 29 Vgl. statt vieler *Géraud de Geoffroy de La Pradelle*, in: *Gerd Hankel/Gerhard Stuby* (Hrsg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen*, Hamburg 1995, S. 127 (135); *Karl-Heinz Ziegler*, *Völkerrechtsgeschichte*, München 1994, § 50 VII 3 e.
- 30 SR Res. 808 [1993] vom 22. Februar 1993, in: UN Doc. S/25704.
- 31 Zum Statut des internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien vgl. Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council Resolution 808 [1993] of 22 February 1993, in: *ILM* 32 (1993), 1159 (1192).
- 32 Zur Entwicklung des Völkerstrafrechts nach 1945 *J.Y. Dautricourt*, in: *M. Cherif Bassiouni/Ved P. Nanda* (Hrsg.), *A Treatise on International Criminal Law*, Volume I, Springfield 1973, XXIII. Die Entwicklung in jüngster Zeit beleuchtet grundlegend *Theodor Meron*, *War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law*, in: *AJIL* 88 (1994), 78 (78 f.).
- 33 Im Régime des humanitären Völkerrechts sind die Vertragsparteien der Vier Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle lediglich verpflichtet, bestimmte Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf innerstaatlicher Ebene unter Strafe zu stellen und bei Verstößen abzuurteilen. Die Strafgrundlage selbst ergibt sich auch hier aus dem nationalen Recht, nicht aus dem Völkerrecht; hierzu allgemein *Rüdiger Wolfrum*, in: *Dieter Fleck* (Hrsg.), *Das Handbuch of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford 1995, Kap. 12, Rdn. 1209 m.w.N.
- 34 Ein anderer Teil der Völkerrechtslehre ist hingegen der Ansicht, „(...) if 'crimes against humanity' rise to the level of *ius cogens*, they would override the 'principles of legality'“, zu denen auch der Grundsatz des *nullum crimen et nulla poena sine lege* gehört; vgl. *M. Cherif Bassiouni*, *ibid.*, S. 490 m.w.N.
- 35 Für den deutschen Rechtskreis etwa *Ingo von Münch*, *Staatsrecht*, Band 1, 5. Aufl., Stuttgart u.a. 1993, Rdn. 452; *Dieter Oehler*, *ibid.*, § 62 III 4, Rdn. 1031; *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München 1992, Art. 103, Rdn. 21; für den anglo-amerikanischen Rechtskreis grundlegend *Shaw v. Director of Public Prosecutions* [1961] 2 All E.R. 446.
- 36 Zu den Maximen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit u.a. *Knut Ipsen*, *ibid.*, § 38 II, Rdn. 18; weiterhin *Bernhard Graefrath*, in: *Gerd Hankel/Gerhard Stuby* (Hrsg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen*, Hamburg 1995, S. 295 (315).

## Rede anlässlich der Verleihung des „Preises für politische Kultur der Stadt Herdecke“ an den Administrator der Europäischen Union für Mostar

Hans Koschnick\*

Ich bedanke mich bei der Stadt Herdecke und ganz besonders bei den Mitgliedern der Jury, daß sie bei der Verleihung des Preises für politische Kultur der Stadt Herdecke an mich gedacht haben. Wenngleich ich bei dieser Annahme nicht sicher bin, warum gerade ich zum Kreis derer gehören sollte, die für politische Kultur ausgezeichnet werden. Nun, der Kollege Bürgermeister - so darf ich auch noch sagen -, der Kollege Ministerpräsident - so darf ich auch noch sagen - und ein alter Gegenspieler und Freund, *Dieter Laeg*, haben versucht, verehrte Anwesende, entsprechend uns aufzuklären, sogar mich. Herzlichen Dank allen.

Aber bitte, Sie haben alle überzeichnet. Vielleicht, um mir eine Freude zu machen oder meiner Frau, die ja eigentlich mehr unter meiner Arbeit leidet und mehr Opfer bringt als ich, denn ich habe jeden Tag etwas Neues, und sie sitzt in ihrem Kämmerlein und darf dann zu Hause Chefsekretärin spielen. Dafür bedanke ich mich jetzt hier - wohl wissend, daß es Westfalen guttut, wenn man eine Westfälin lobt.

Wenn so betont die Arbeit in Mostar mit mir verbunden wird, dann bitte ich Sie sehr herzlich, das auch zu verbinden mit dem nicht kleinen Kreis der Mitarbeiter aus Europa. Den Frauen und Männern, die in der Administration mitarbeiten, den Polizeibeamten, nicht wenige davon aus Nordrhein-Westfalen, die unter gleichen Belastungen, gleichen Erschwernissen, gleichen Bedingungen arbeiten müssen, die - und es gibt ja solche Typen - mit denen fertig werden müssen, die mir 'ans Leder wollen'. Nicht so sehr der Person, aber dem Administrator, und die natürlich, wenn sie in meiner Nähe sind, gleichermaßen gefährdet sind. Und die, als der Anschlag war, gefragt worden sind: *„Ihr müßt nicht bleiben; Ihr könnt nach Hause. Ihr seid gekommen, um aufzubauen, zu helfen, nicht aber, um Euch terroristischen Anschlägen auszuliefern.“* Allesamt sagten: *„Wir bleiben. Wir lassen uns genausowenig wie Sie erpressen.“* Und sie haben das gleiche gesagt, als vor kurzem unser Verwaltungs- und Wohngebäude Granaten von der serbischen Seite abbekam.

Und lassen Sie mich noch ein Zweites sagen. Ich habe nicht gewußt, als ich die Arbeit übernahm, wie das so gehen wird, wenn aus vielen europäischen Ländern Frauen und Männer kommen, um mit anzupacken, wie das Klima, die Arbeitsmöglichkeiten, das Verständnis sein werden. Ich habe nicht geglaubt - etwa bei der Polizei - daß es möglich ist, acht, neun, inzwischen elf, zwölf europäische Länder zu überzeugen, Polizeibeamte zu schicken, und dann zu erreichen, wie spricht denn der Engländer und der Franzose und der Spanier und jetzt der Schwede oder Finne oder Österreicher oder Italiener miteinander, und stelle fest, es funktioniert in einer Art und Weise, wie ich es mir nie vorstellen konnte.

Und ich erlebe Aufbauarbeit - vom Trümmerwegräumen, von der Befestigung von Wohnungen, von der Frage, Lebensmittel zu beschaffen, und Bäckereien zu betreiben, damit die Menschen ihr tägliches Brot bekommen, bis zu denen, die sich um Medikamente, um Kranke, um Ärzte sorgen oder um Frauen und Kinder kümmern, die ja in einer für normale Europäer nicht mehr verständlichen Art und Weise seit 1990/91 in dieser Region haben leiden müssen und immer noch leiden.

350.000 Flüchtlinge im Augenblick auf serbischer Seite, vorher mehr als 250.000 Flüchtlinge auf kroatischer, fast eine Million vertriebene Bosniaken und Muslime sind ein Ergebnis von vierjährigen Wirren und Kriegen und Morden in dieser Region. Alle sind Opfer der Politik, manchmal Opfer und Täter zugleich, überwiegend Opfer.

Zugegeben, als Protestant bin ich davon ausgegangen, daß Krieg um Gottes Willen nicht sein darf. Aber nicht in dem Sinne, daß es keine Antwort auf Gewalthandlungen geben darf, die vor unseren Augen passieren, daß man nicht zusehen kann, daß totalitäre Mächte über Frauen und Kinder herfallen. Jede einzelne Familie hat ihre eigene Geschichte. Keiner einzigen Familie kann ich sagen: *„Das ist falsch, was Du sagst.“* Vom ersten Tag an habe ich allen Parteien in Gesprächen immer gesagt: *„Ich spreche mit Euch nicht über Schuld.“*

Erstens verlangt jeder von mir, daß ich seine Geschichtsschreibung übernehme, die objektiv nicht richtig, aber subjektiv zutreffend ist. Zweitens sollte ein Deutscher, auf dessen Schultern Auschwitz lastet, nicht über Schuld anderer sprechen, aber auch das übernehmen, was ich aus Auschwitz gelernt habe: an die Opfer zu denken und für die Opfer zu arbeiten.

Doch ich habe mich immer für eine wehrhafte Demokratie eingesetzt, daß man Verbrechen und totalitären Mächten nicht einen freien Raum geben darf, daß sie bestimmen können, wie Menschen leben müssen, daß Demokraten zusam-

\* Hans Koschnick war Administrator der Europäischen Union für Mostar.

Am 17. September 1995 erhielt der Altbürgermeister der Freien Hansestadt Bremen für seine „beispielhaften Verdienste um Toleranz, Menschlichkeit, Frieden und Völkerverständigung“ den „Preis für politische Kultur der Stadt Herdecke“.

Bisherige Träger der 1991 erstmalig verliehenen Auszeichnung sind der Kapellmeister des Leipziger Gewandhausorchesters, Professor Kurt Masur, und die Herausgeberin der Hamburger Wochenzeitung „Die Zeit“, Dr. Marion Gräfin Dönhoff.

Den von der Werner Richard-Dr. Carl Dörken-Stiftung mit 25.000 DM dotierten Preis hat Hans Koschnick der nichtregierungsamtlichen Organisation „Aktion Sühnezeichen“ zur Verfügung gestellt, die in Mostar einen Stützpunkt unterhält.

menstehen müssen, um dort die Gewalt gegen Menschen frühzeitig zu beenden. Ich war auch dafür, daß wir bei der Auseinandersetzung unseren eigenen Beitrag mit unseren europäischen Verbündeten leisten. Im anderen Falle sah ich die Auflösung der Europäischen Union. Aber ich bin dagegen, daß NATO und UNO eintreten als Kriegspartei. Aber: Wir müssen Partei ergreifen, um Opfer zu retten und neue Opfer zu verhindern. Seit vier Monaten habe ich die UNO aufgefordert, nicht nur Resolutionen zu verfassen, die in den Papierkorb kommen, sondern das, was sie sagen, ernst zu nehmen, damit man die Menschen nicht belügt.

Das, was jetzt geschehen ist, führt nicht zum Frieden. Man bombt den Frieden nicht herbei. Aber man hat die Verhandlungspartner an den Tisch gebracht, damit sie jetzt in eigener Verantwortung für die eigene Regierung, für ihre eigenen Menschen über Frieden reden können. Ich hoffe und setze darauf, daß eine Antwort kommt, daß das Schießen und das Morden aufhören. Zunächst einmal muß man sich verständigen. Frieden ist für mich etwas anderes: Frieden setzt voraus, daß ich den Anderen in seinem Anderssein respektiere, achte und von ihm erwarte, daß er mich in meinem Anderssein genauso akzeptiert.

Ich habe mit der Europäischen Union ein *Memorandum of Understanding*, einen Vertrag, den die kroatische und die bosnische Führung haben wollten, ausgearbeitet. Und immer, wenn ich einen Teil erfüllen will bei den Spannungsverhältnissen, heißt es: „*Na ja, Verträge sind das eine, Leben ist das andere.*“

Deshalb meine Sorge: Wie führe ich eine Stadt zusammen, eine Stadt, die unter zwei Kriegen gelitten hat - zuerst im

Konflikt mit den Serben - mit der jugoslawischen Volksarmee, genauer gesagt -, und zum zweiten dann in einem Konflikt, der Bürgerkriegsformen hatte? Man darf nicht vergessen, daß der Bürgerkrieg von vierzehn Monaten in Mostar beendet ist und daß auf beiden Seiten Menschen sind, die in der Familie Schreckliches mitgemacht haben und nicht so schnell vergessen können. Denn häufig waren es Kollegen, Bekannte, mit denen man zwanzig Jahre und noch länger zusammengelebt hatte.

Die Menschen müssen freien Zugang untereinander haben, wenn wir im nächsten Jahr zu einer gewählten Stadtvertretung kommen wollen. Dies ist eine schwierige Frage, und dabei akzeptiere ich, daß man aus Sicherheitsgründen sagt, na gut, die Männer im wehrpflichtigen Alter müssen nicht gerade jetzt herüberkommen. Manchmal aber muß man auch deutlich werden. Die Ankündigung, daß ich die europäischen Polizeibeamten zum 15. Oktober nach Hause schicken werde, wenn ich keine Lösung kriege für die Polizei, hat sich ausbezahlt: Morgen wird unterschrieben.

Vielleicht schaffen wir es, daß die Menschen nicht mehr bereit sind, den Führungskräften zu folgen, die immer noch meinen, die einzige Antwort sei Gewalt. Aber Frieden ist eine Perspektive für jeden einzelnen, wenn er bereit ist, den Frieden des anderen zu garantieren, und dieser für ihn das gleichermaßen tut. Das ist etwas, was mich überzeugt. In einer ostdeutschen Kirche habe ich gelesen, was ich mir gerne selbst als Merkmal aufschreiben möchte: „*Versuche niemals, jemanden so zu machen, wie Du bist. Du weißt es und Gott weiß es auch, daß einer von Deiner Sorte genug ist.*“ Ich bedanke mich.

## Die Ethik des Soldaten

Louis Geiger\*

Das Einhalten der Regeln des humanitären Völkerrechts ist eine Frage der Disziplin, also ein Führungsgrundsatz.

Die Verantwortung zur Respektierung und Durchsetzung liegt bei den militärischen Vorgesetzten.

In der Folge soll dargestellt werden, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) versucht, diese Verantwortlichen zu überzeugen.

### Das strategische Umfeld

Josef Feldmann\*\*

Am 19. November 1990, anlässlich des KSZE-Gipfeltreffens in Paris, erklärten die zweiundzwanzig Staaten der NATO und des damals noch bestehenden Warschauer Paktes, „*daß sie in dem anbrechenden neuen Zeitalter nicht mehr Gegner*

*sind, sondern neue Partnerschaften aufbauen und einander die Hand zur Freundschaft reichen wollen.*“

Die Illusion der völkerverbindenden Freundschaft, die im Schlagwort vom „Ende der Geschichte“ einen besonders exaltierten Ausdruck fand, hatte nicht lange Bestand. Der Vielvölkerstaat Jugoslawien, dessen heterogene Teile eine erstaunliche Kohäsion bewiesen hatten, solange auf allen die gleiche äußere Bedrohung lastete, zerbarst, sobald der Druck von außen gewichen war, und wurde zum Schauplatz von Ereignissen, deren Brutalität unseren Glauben an eine europäische Kulturtradition erschüttern könnte.

Aus dem ehemaligen Ostblock entstand nach dem doppelten Kollaps des Warschauer Paktes und der den Pakt beherr-

\* Divisionär Louis Geiger ist Militärberater des IKRK, vormals Stabschef Operative Schulung in der Schweizer Armee.

\*\* Prof. Dr. Josef Feldmann ist Korpskommandant a.D. und Mitglied des IKRK.

schenden Sowjetunion ein gigantisches Trümmerfeld, das wörtlich und bildlich mit gefährlichem Sprengstoff durchsetzt ist. Daraus hat sich ein Flächenbrand lokaler Konflikte entwickelt, der umso bedrohlicher erscheint, als in diesem politisch zersplitterten Raum nach wie vor gewaltige militärische Potentiale konzentriert sind. Über ihren Abbau wird wohl gesprochen und verhandelt, aber die Fakten machen die Verhandlungen zur Farce: Rußland hat die Dauer des Militärdienstes wieder angehoben und - in klarer Verletzung des CFE-Vertrages - die Aufstellung einer neuen Armee im Nordkaukasus beschlossen. Dabei erscheint dieser Entscheid an sich noch weniger alarmierend als der zynische Kommentar General *Semjonows*, des Oberbefehlshabers der russischen Bodentruppen, daß die „*Interessen Rußlands und seiner territorialen Integrität*“ höher stehen müssen als die buchstabengetreue Erfüllung des CFE-Vertrages.

Soweit sind die Dinge in Europa gediehen. In anderen Erdteilen ereignet sich zum Teil noch Schlimmeres. Der Befreiungskrieg der Afghanen mündete in einen gnadenlosen Bürgerkrieg, den die Hinterlassenschaft der einstigen Besetzer noch schlimmer und verlustreicher macht. - Man denke an die Millionen von Landminen sowjetischer Provenienz.

Aus afrikanischen und fernöstlichen Krisengebieten wird über unvorstellbare Greuelthaten berichtet. Ob die Grausamkeiten, von denen wir täglich erfahren, eine im Vergleich zu früheren Zeiten zunehmende Bestialisierung anzeigen, vermögen wir freilich nicht zu beurteilen. Vielleicht entsteht dieser Eindruck nur, weil uns heute, in der CNN-Ära, alles, was in Kambodscha, in Ruanda, in Liberia und anderswo geschah und geschieht, in krasserster Anschaulichkeit vor Augen geführt wird.

Fest steht, daß das Feld, auf dem die internationalen Hilfsorganisationen heute operieren müssen, unübersichtlicher, hindernisreicher und gefährlicher geworden ist als je zuvor. Der Präsident des IKRK, Dr. *Cornelio Sommaruga*, erklärte kürzlich in einem Vortrag:

*„Noch nie im Verlauf der letzten zwei oder drei Jahre waren unsere Delegierten gezwungen, so oft und so lange in gefährlichen Situationen zu arbeiten. (...) Noch nie mußten sich Delegierte des IKRK nach ihrer Rückkehr nach Genf pflegen lassen, um die psychischen Spannungen, die sie während ihrer Mission ertragen hatten, wieder abzubauen.“*

Die Ursache dieser Erscheinung liegt darin, daß sich das Wesen bewaffneter Konflikte in jüngerer Zeit tiefgreifend verändert hat. Dem kodifizierten humanitären Völkerrecht liegt noch sehr weitgehend die Vorstellung des Krieges als einer Auseinandersetzung zwischen Staaten mit verantwortlichen Regierungen und geordneten politischen Strukturen zugrunde. Das trifft auf das Kriegsbild der Gegenwart nur noch in Ausnahmefällen zu. Der Krieg zwischen Staaten wird vom Bandenkrieg abgelöst. Kaum eine der sich bekämpfenden Gruppen im ehemaligen Jugoslawien, in der einstigen Sowjetunion oder in den afrikanischen Krisenregionen kann als

reguläre Armee einer etablierten und politischer Verantwortung bewußten Staatsmacht gelten. Und für die Art, wie sie ihre Kämpfe austragen, ist der vielfach verfeimte Begriff „Krieg“ schon fast ein zu vornehmes Wort.

Das Verschwimmen politischer Konturen und der Autoritätsverlust oder die schlichte Abwesenheit staatlicher Verantwortungsträger haben zur Folge, daß Vermittlungsversuche und humanitäre Hilfsaktionen sich viel schwieriger gestalten, als dies bei bewaffneten Konflikten zwischen Staaten der Fall ist. Wer ist denn in solchen Lagen schon als Ansprechpartner in Vermittlungsgesprächen zuständig? Wer sorgt dafür, daß völkerrechtliche Grundsätze respektiert werden oder trägt die Verantwortung für deren Verletzung und bestraft die Schuldigen? Wer ist zuständig, den Besuch von Kriegsgefangenen zu bewilligen? Wer gewährleistet die gerechte Verteilung von Hilfsgütern und setzt sich dafür ein, daß die Menschen, die Hilfe bringen wollen, nicht von einer Konfliktpartei als Feinde behandelt werden, weil sie auch die Not im anderen Lager zu mildern suchen?

Vor denselben Schranken und Hindernissen stehen logischerweise auch alle, die versuchen, die Kombattanten in den Konfliktzonen, welche heute die politische Landschaft prägen, mit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts vertraut zu machen. Aber es läßt sich leicht ausrechnen, was es braucht, damit diese Botschaft auch von gewissenlosen „Warlords“ und von ihrer Soldateska wahrgenommen und beherzigt wird.

## Die aktuelle Lage

Louis Geiger\*\*\*

Weder die UN-Charter, noch das Ende des Kalten Krieges konnten die Vermehrung bewaffneter Konflikte verhindern.

Die meisten aktuellen bewaffneten Konflikte sind Bürgerkriege. Die Zivilisten sind die Opfer.

Die internationale Völkergemeinschaft anerkennt die Regeln des humanitären Völkerrechts. Aber die Bemühungen, den Respekt vor der Menschenwürde bereits in Friedenszeiten im Erziehungsprozeß zu festigen, sind noch ungenügend. Vor allem die Streitkräfte müssen nachhaltiger geschult werden, die Regeln des Waffeneinsatzes zu beherrschen.

In einzelnen bewaffneten Konflikten kämpfen nicht strukturierte und geführte Kräfte gegeneinander. Die Waffen werden vielerorts in unverantwortlicher Weise durch gesetzlose Banditen eingesetzt.

Dadurch wird die Sicherheit humanitärer Hilfsaktionen ernsthaft gefährdet. Der Ruf nach einem militärischen Schutzschild ist aber ein Dilemma: Bewaffnete humanitäre

\*\*\* Divisionär Louis Geiger ist Militärberater des IKRK, vormals Stabschef Operative Schulung in der Schweizer Armee.

Arbeit verliert ihren neutralen Charakter, ihre Unabhängigkeit und somit ihre Glaubwürdigkeit.

## Die Prävention

Unsere Hauptbemühung sollte der Prävention gelten. Die Konflikt-Ursachen müssen erkannt und behandelt werden. Dazu gehören die Fragen der Armut, der Minderheiten, des Analphabetentums, des Rassismus, des unkontrollierten Wachstums von Großstädten, des Zerfalls von sozialen Strukturen, der Korruption, des organisierten Verbrechens, des Drogen- und Waffenhandels.

Die Erziehung Jugendlicher zum zwischenmenschlichen Respekt und zur Toleranz muß bereits in der Familie und in der Schule beginnen. Wie soll ein Straßenkind die Regeln des humanitären Völkerrechts verstehen? Wie soll es lernen, die Grundsätze humanitärer Arbeit zu begreifen?

Erfolgreiche Maßnahmen zur Konfliktvermeidung müssen getroffen werden, bevor der Konflikt ausbricht.

## Die Verbreitung des humanitären Völkerrechts bei den Streitkräften

### Grundsätze

Aus der einleitenden Lagebeurteilung lassen sich folgende Grundsätze ableiten:

1. Das Einhalten der international vereinbarten Regeln ist eine Frage der Führung und der Disziplin. Verantwortlich sind demzufolge die **höchsten militärischen Chefs**.
2. Der Soldat muß nicht das ganze juristische Regelwerk kennen. Er soll sich auf die wesentlichen Grundsätze des Verhaltens konzentrieren und sie **respektieren**.
3. Die Schulung des humanitären Völkerrechts soll sich nicht auf Theorien beschränken. Sie muß in die tägliche praktische Arbeit integriert werden.

## Das Konzept des IKRK

Bruno Doppler\*\*\*\*

Welches ist die Antwort des IKRK im Bereich der Kriegsvölkerrechtsausbildung der Streitkräfte in diesem eher chaotisch anmutenden konfliktuellen Umfeld?

Es hat einmal einer gesagt, die Zeit vergehe heute so schnell, daß, wer sich Zeit nehme zum Überlegen, bevor er spreche, zu spät komme.

Wohin die Entwicklung des strategischen Umfelds zielt, vermögen heute weder Politiker noch Militärs mit Genauigkeit zu sagen. Sie können bestenfalls „Trends“ aufzeichnen.

Wahrscheinlich ist die Realität zu komplex geworden, um sie in konzeptuellen Schemata einfangen zu können, die es erlauben würden, befriedigende Paraden für alle Situationen zu finden. Auch das IKRK sucht deshalb neue Teilantworten auf ungewohnte, sogenannte „komplexe Not-Situationen“. Es geht um Krisenmanagement, zu verhindern versuchen, daß die Hydra der Gewalt mit ihren unbeirrt wieder nachwachsenden Köpfen immer mehr schutzlose Opfer fordert.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Krisen nicht überall wüten, daß Strukturen nicht überall zerbröckeln, daß Recht und Ordnung nicht überall untergehen und daß die Träger der Staatsgewalt, seien es nun Zivilisten oder „Uniformierte“, nicht überall der Mafia angehören. Zum Glück brennt es nicht überall, aber überall sollten Feuerwehren eingerichtet werden, um uns vor Überraschungen zu schützen.

Es gilt demzufolge zu schulen und auszubilden, wo eine gewisse Stabilität herrscht, und wo Not am Mann ist, gilt es, so gut wie möglich auf das Benehmen der „Akteure“ Einfluß zu nehmen.

Das „Instrumentarium“ des IKRK trägt dieser Realität Rechnung und hat deshalb ein „fließendes“ Konzept entwickelt, um einerseits Kriegsvölkerrecht (KVR) systematisch und zielorientiert in den militärischen Ausbildungsprozeß einfügen zu helfen und um andererseits in humanitären Notfällen Leben zu retten, soweit dies mit der „Verbreitung“ genannter Tätigkeit überhaupt möglich ist.

Seit dem 20. Oktober 1994 verfügt das IKRK über eine eigenständige Abteilung, die spezialisiert ist, das humanitäre Völkerrecht und die Rotkreuzprinzipien in militärisch verständlicher Form an das Publikum der Waffenträger heranzutragen. Diese neue Einheit ist aus derjenigen der „Verbreitung und Zusammenarbeit“ hervorgegangen. Die vorläufig noch recht kargen Kräfte werden auf das prioritäre Publikum der regulären Streitkräfte angesetzt. Gemäß dem neu ausgearbeiteten Konzept geht es in dieser Abteilung um:

- a) Wissensvermittlung durch KVR-Schulung und Ausbildung in militärischen Ausbildungsstätten;
- b) das Schaffen und Festlegen von Vertrauensbeziehungen mit Vertretern von Streit-, Polizei- und Sicherheitskräften oder paramilitärischen Organisationen;
- c) die Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Erfüllung des humanitären Mandats des IKRK und die Reduzierung der Risiken für die Delegierten und das Rotkreuzpersonal;
- d) das Erschließen des Zugangs zu den direkten Opfern kriegerischer oder kriegsähnlicher Situationen und gegebenenfalls von Situationen „anders als Krieg“.

Der Aufgabenbereich der Abteilung umfaßt demzufolge Aspekte sowohl präventiver wie auch operationeller Art. Das heißt einerseits permanente Ausbildungsanstrengungen im Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht in Form von Kursen und andererseits punktuell, direkt operbezogen

\*\*\*\* Oberst Bruno Doppler ist Chef der Abteilung „Streitkräfte“ im IKRK.

ne Tätigkeiten operationeller Natur, die sich aufgrund einer humanitären Notwendigkeit oder Notsituation ergeben.

Um möglichst konkrete Resultate präventiver wie auch operationeller Art zu erzielen, müssen die Delegierten zu den Streitkräften (alle Offiziere) sowohl die Entscheidungsträger wie auch die Ausführenden, d.h. die strategische und die taktische Ebene der regulären Militärstrukturen ansprechen und überzeugen.

Das jeweilige Vorgehen ist deshalb abhängig vom anzusprechenden „Publikum“, vom erwünschten Resultat, vom politischen Kontext und von den Rahmenbedingungen bezüglich der Mittel (personell, materiell, zeitlich) und von möglichen Anknüpfungspunkten, wie z.B. schon bestehende Kontakte, bestehende Vorkenntnisse, Kooperationsbereitschaft und -interesse, etc.

Die Strategie, die sich zur Erreichung dieser Zielsetzung nach vielem Proben bewährt hat, umfaßt drei Stufen, die sich im Bedarfsfall noch ausfeinern lassen:

1. Sensibilisierung
2. Implizierung
3. Autonomie

Das Endziel ist nicht, wie so oft behauptet wird, den Krieg humaner zu machen (das ist ein logischer Kurzschluß), sondern lediglich, die negativen Folgeerscheinungen kriegerischer oder kriegsähnlicher Geschehnisse einzudämmen. Gelingt es, über die Schulungstätigkeit so viel Vertrauen zu schaffen, daß womöglich der Zugang zu den Opfern erreicht werden kann, oder sehen die militärischen und politischen Entscheidungsträger ein, daß die Präsenz des IKRK Vorteile bringen kann und daß die Delegierten ein Minimum an Sicherheit brauchen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, ist das operationelle Ziel erreicht.

Man kann nicht einen Krieg humanitär führen, aber im Krieg human bleiben, das geht.

Wird zusätzlich noch ein Lerneffekt erzielt, dann kann das IKRK zufrieden sein.

Im Endeffekt erwarten wir, daß jedes Land die ihm gemäß den Genfer Abkommen obliegende Verantwortung wahrnimmt, seine Streit- und seine Polizei-, Sicherheits- und paramilitärischen Kräfte situations- und aufgabenbezogen im KVR, bzw. auf dem Gebiet der Menschenrechte auszubilden, damit die rechtlichen Regeln eingehalten werden und das IKRK seine humanitäre Aufgabe erfüllen kann.

Das Kursangebot des IKRK besteht aus Veranstaltungen, die zentral geleitet sind und aus solchen, die im Land selbst durchgeführt werden. Erstere stehen unter der Verantwortung eines Militärberaters im Generalsrang, der ebenfalls für die Anknüpfung, den Ausbau und die Festigung von Kontakten mit der strategisch-politischen Ebene nationaler und supranationaler Streitkräfte oder Verteidigungsbündnisse zu-

ständig ist (strategische Sicherheitsseminarien für Armeekommandanten, pädagogisch-methodologische Seminare für Ausbildungsverantwortliche, Zusammenarbeit mit dem „Internationalen Institut für Humanitäres Recht“ von San Remo, Italien).

Das dezentrale Kursangebot in den einzelnen Ländern umfaßt einen fünfjährigen „Standard-Kurs“ für höhere Offiziere der kombattanten Truppen der drei Heere; einen dreitägigen „Workshop“ zur Einführung der sogenannten „Instruktorenmappe“, gedacht für ausgewählte Offiziere mit einem besonderen Interesse an kriegsvölkerrechtlichen Fragen und mit der notwendigen Verfügbarkeit, um als Instruktoren auf diesem Gebiet zu wirken; einen „Pool-Kurs“ für ausgewählte Offiziere mit soliden kriegsvölkerrechtlichen Kenntnissen und der Möglichkeit für das IKRK, Kurse im Ausland zu geben; in Vorbereitung stehen Spezialkurse für UNO-Kontingente, und möglich sind, je nach Situation, Kurse für Polizei- und Sicherheitskräfte, je nachdem in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und mit Polizeioffizieren.

Da es nicht darum geht, aus einem für den Kampf ausgebildeten Offizier einen Juristen zu machen, sind die verwendeten Methoden „so juristisch wie nötig und so praktisch wie möglich“. Wenn immer machbar, werden Rechtsfragen in eine taktische Lage gebettet, werden Rollenspiele durchgeführt, wird über ein eingeführtes Thema debattiert. Die Kursunterlagen werden ständig den Bedürfnissen der militärischen Kommandanten angepaßt. Gegenwärtig bemüht sich das IKRK, „Computerunterstützte Ausbildung“ einzuführen und in Zusammenarbeit mit Vertretern von Streitkräften Kriegsspiele, die das Element KVR enthalten, zu entwickeln.

Die große Herausforderung sind allerdings nicht reguläre Waffenträger. Wo keine Kommandostruktur besteht, wo die Rechtsverletzung zum Gesetz wird, wo der Staat, die Zivilbevölkerung und alles, was irgendwie Recht und Ordnung vertritt, zur Zielscheibe wird oder wo es einfach um Macht, Geld und Einfluß geht ..., da versagen die traditionellen Methoden. Nur indirekt kann auf diese Akteure Einfluß genommen werden, über die Medien oder über die „Bosse“, wenn diese ansprech- und beeinflussbar sind. Deshalb muß das Schwergewicht der Ausbildungsanstrengungen weiterhin bei den „Regulären“ liegen. Diese müssen zu „Professionellen“ gemacht werden, für die Kenntnis, Einhaltung und Durchsetzung des Kriegsvölkerrechts eine Selbstverständlichkeit und eine Pflicht ist.

Das Kriegsvölkerrecht muß zunächst verkauft werden, dann müssen die Offiziere mitmachen und schlußendlich müssen sie die Verantwortung, die ihnen gemäß den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen übertragen wurde, selbstständig und überzeugt übernehmen.

Hausintern hat die Abteilung die Verantwortung, die Delegierten mit der Militärwelt vertraut zu machen und sie in Militärfragen zu beraten. Sie arbeitet eng mit der juristischen Abteilung und mit den operationellen Zonen zusammen. Für jede Zone ist ein Delegierter zu den Streitkräften, angesiedelt

in einer Delegation, vorgesehen. Der Sitz in Genf legt in Zusammenarbeit mit den Generaldelegierten der Zonen die operationellen Ziele fest, koordiniert die Schulungstätigkeiten und entwickelt neue Ausbildungsunterlagen. Die Philosophie lautet: global denken, lokal handeln. Um möglichst vielen Schulungsanfragen gerecht werden zu können, wurde ein noch auszubauender „Pool von Instruktoressen“ geschaffen. So verlagert sich die Ausbildungstätigkeit allmählich auf „Teilzeitlegitime“, damit die vollamtlichen Delegierten zu den Streitkräften enger mit den Feldelegierten und den Delegationschefs zusammenarbeiten können. Auf diese Weise wird angestrebt, daß die Verbreitung zu den Streitkräften allmählich zu einem operationellen Instrument wird und daß mit der Zeit eine einheitliche Ausbildungsdoctrin heranwächst.

## Grundregeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts

Nach Hans-Peter Gasser\*\*\*\*\*

1. Personen, die nicht direkt an den Feindseligkeiten teilnehmen, so insbesondere die Zivilbevölkerung, haben Anspruch auf Achtung ihres Lebens, ihrer körperlichen und ihrer geistigen Unversehrtheit. Es ist verboten, einen Gegner, der sich ergibt oder außer Gefecht gesetzt ist, zu töten oder zu verletzen.
2. Die Verwundeten und Kranken müssen geborgen und gepflegt werden, gleichgültig, ob sie der Zivilbevölkerung oder den Streitkräften angehören. Der Schutz erstreckt sich auch auf das Sanitätspersonal, die Sanitätseinrichtungen und -transportmittel sowie das Sanitätsmaterial. Das Wahrzeichen des roten Kreuzes oder roten Halbmondes ist das Zei-

chen dieses Schutzes. Es muß stets geachtet werden. Jeder Mißbrauch ist verboten und muß bestraft werden.

3. Kriegsgefangene und Zivilpersonen in der Gewalt des Gegners, eingeschlossen die Bewohner besetzter Gebiete, haben Anspruch auf Achtung ihres Lebens und ihrer persönlichen Würde. Niemand darf physischer oder psychischer Folter, noch Körperstrafen oder anderer grausamer und erniedrigender Behandlung unterworfen werden. Sie haben das Recht, Nachrichten mit ihren Familien auszutauschen und Hilfsgüter zu empfangen. Ist die Zivilbevölkerung nicht ausreichend mit Versorgungsgütern versorgt, sind unparteiische humanitäre Hilfsaktionen durchzuführen.
4. Jedermann hat Anspruch auf ein Strafverfahren vor einem ordentlichen Gericht, das die grundlegenden Rechtsschutzgarantien beachtet. Niemand darf für eine Tat verantwortlich gemacht werden, die er/sie nicht persönlich begangen hat.
5. Die Konfliktparteien und die Angehörigen ihrer Streitkräfte haben kein unbegrenztes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung. Es ist verboten, Waffen oder Kriegsmethoden anzuwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen.
6. Die Konfliktparteien haben stets zwischen der Zivilbevölkerung und militärischen Zielen zu unterscheiden, damit Zivilpersonen und zivile Objekte verschont werden. Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen oder zivile Objekte dürfen angegriffen werden. Angriffe dürfen folglich nur gegen militärische Ziele gerichtet werden. Unterschiedslose Angriffe und Vergeltungsangriffe gegen die Zivilbevölkerung sind verboten.

\*\*\*\*\* Dr. Hans-Peter Gasser ist juristischer Berater des IKRK.

## Aktuelle Entwicklungen zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten: „Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict“

Marco Kuhn\*

Am 9. Dezember 1994 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen der von ihr proklamierten „United Nations Decade of International Law“ die Resolution 49/50<sup>1</sup>. Unter anderem werden die Staaten in Ziffer 11 jener Resolution aufgerufen, vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) für Militärhandbücher bzw. -dienstvorschriften ausgearbeitete Leitregeln und Instruktionen zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten zu verbreiten und soweit möglich in die jeweiligen nationalen Handbücher aufzunehmen. Diese drei Monate zuvor veröffentlichten Leitregeln („Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict“<sup>2</sup>) sollen im folgenden untersucht werden. Zunächst werden Entstehung und Regelungsgehalt der Gui-

delines vorgestellt, anschließend sollen sie rechtlich eingeordnet und bewertet werden.

### I. Entstehung der Guidelines im Überblick

Wenngleich die Beeinträchtigungen des ökologischen Gleichgewichts der Region um den Persischen Golf während des Irak-Kuwait Konflikts 1990/91 nicht das zunächst be-

\* Marco Kuhn ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Vgl. UN Doc. A/RES/44/23 vom 17. November 1989.

2 UN Doc. A/RES/49/50.

3 Annex zu UN Doc. A/49/323 vom 19. August 1994.

fürchtete Ausmaß erreichen<sup>4</sup>, war in jedem Fall das seit Ende des Vietnam-Konflikts in den Hintergrund getretene Problem der im Rahmen bewaffneter Konflikte möglichen Umweltschädigung erneut relevant geworden<sup>5</sup>. Die Frage des Umweltschutzes in bewaffneten Konflikten wurde in der Folge zu einem viel diskutierten Thema verschiedener Publikationen, Konferenzen und Expertentreffen<sup>6</sup>.

Auch das IKRK beschäftigte sich mit diesem Problemkreis. So sollte der 26. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes ein Bericht mit zwei Resolutionsentwürfen zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten vorgelegt werden. Während der erste Resolutionsentwurf die Staaten aufforderte, diesbezüglich einschlägige Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten und damit eher grundsätzlichen Charakters war, behandelte der zweite Resolutionsentwurf konkrete Fragen der Anwendung des I. Zusatzprotokolls<sup>7</sup>. Die Konferenz, welche ursprünglich Ende 1991 in Budapest stattfinden sollte, wurde indes verschoben. Die Resolutionen konnten daher nicht verabschiedet werden. Gleichwohl blieb das IKRK mit der Frage des Umweltschutzes in bewaffneten Konflikten beschäftigt. Äußerer Anlaß hierfür war eine Entscheidung der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1991. Auf die vorerwähnten Berichte und Entwürfe für die Internationale Rotkreuzkonferenz Bezug nehmend, wurde der Generalsekretär der Vereinten Nationen darin aufgefordert, der 47. Sitzungsperiode der Generalversammlung über die unter Federführung des IKRK bislang durchgeführten Maßnahmen zu berichten<sup>8</sup>. Daraufhin bat der Generalsekretär das IKRK im Februar 1992 um Unterstützung bei der Erstellung dieses Berichts. Das IKRK formulierte nunmehr seinerseits einen Bericht über den aktuellen Stand der Erkenntnisse zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten. Der Bericht wurde der Generalversammlung der Vereinten Nationen durch den Generalsekretär am 31. Juli 1992 übermittelt<sup>9</sup>. Neben einer Zusammenstellung einschlägiger Rechtsnormen und -prinzipien fanden die Diskussionen und Ergebnisse eines vom IKRK Ende April 1992 veranstalteten Expertentreffens<sup>10</sup> besondere Berücksichtigung. In den Schlußfolgerungen des Berichts bekräftigte das IKRK neben anderem seine Bereitschaft, bei der Suche nach Mitteln und Wegen, die Umwelt in bewaffneten Konflikten zu schützen, mitzuwirken. Insbesondere sei es bereit, „(...) to work in the preparation of a handbook of model guidelines for military manuals.“<sup>11</sup>

Während der 47. Sitzungsperiode der Generalversammlung griff dessen zuständiges Sechstes Komitee (Rechtsausschuß) diesen Bericht sowie erste Stellungnahmen mehrfach auf<sup>12</sup>. Schließlich veröffentlichte der Rechtsausschuß am 29. Oktober 1992 einen Bericht<sup>13</sup>, in welchem er zunächst an die vorhandenen umweltschützenden Völkerrechtsregeln erinnerte, um sodann die Staaten aufzufordern, den entsprechenden Verträgen beizutreten. Desgleichen wurden die Staaten aufgefordert, Maßnahmen durchzuführen, um die Befolgung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Umweltschutz innerstaatlich sicherzustellen. Insbesondere wurde die Aufnahme umweltschützender Regelungen in die nationalen Militärhandbücher empfohlen. Das IKRK wurde zudem gebe-

ten, seine Arbeiten zur Frage des Umweltschutzes in bewaffneten Konflikten fortzusetzen und die Generalversammlung über den Fortgang der Arbeiten zu unterrichten.

Das IKRK lud daraufhin für den Januar 1993 zu einem weiteren Expertentreffen ein<sup>14</sup>. Während der Konferenz wurde eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung des Umweltschutzes in bewaffneten Konflikten diskutiert. Verschiedene Teilnehmer forderten die Ergänzung vorhandener bzw. die Schaffung völlig neuer umweltschützender Vorschriften, ohne daß sie sich jedoch mit ihren Vorschlägen durchsetzen konnten. Breite Zustimmung fand hingegen die Idee, sich zunächst auf die vorhandenen Normen zu konzentrieren und nach Wegen zu suchen, mittels derer die tatsächliche Beachtung jener Regeln sichergestellt werden könnte. Insoweit wurde die vom Rechtsausschuß gegenüber der Staatengemeinschaft erklärte, im wesentlichen auf Vorschlägen des IKRK beruhende Anregung, die nationalen Militärhandbücher zu überarbeiten, aufgegriffen. Die Teilnehmer kamen überein, daß Leitregeln zum Umweltschutz zu formulieren seien, welche von den Staaten in ihre jeweiligen militärischen Dienstvorschriften aufgenommen werden könnten.

Nach einem weiteren Expertentreffen im Juni 1993 legte das IKRK schließlich einen ersten Entwurf solcher Leitregeln vor. Über den Generalsekretär wurde dieser Entwurf der Generalversammlung zugeleitet<sup>15</sup>, welche ihn zur weiteren Befassung dem Rechtsausschuß bzw. dessen zuständiger Arbeitsgruppe übermittelte. Deren Diskussionen und Vorarbeiten<sup>16</sup> bildeten die Grundlage der Resolution 48/30<sup>17</sup>, mit welcher die Generalversammlung die „Draft Guidelines for Mi-

4 Einzelheiten bei A. Eisermann, Der Persische Golf nach dem Golfkrieg, in: Praxis Geographie 5/1994, S. 31 (31 ff.); G. Plant, Environmental damage and the Laws of War, in: H. Fox/M. Meyer (Hrsg.), Effecting Compliance, London 1993, S. 159 (159 ff.).

5 Einen historischen Überblick zu diesem Problemkreis gibt M. Saalfeld, Umweltschutz in bewaffneten Konflikten aus völkerrechtsgesichtlicher Sicht, in: HuV-I 1/1992, S. 23 (25 ff.).

6 Vgl. H. Spieker, Der Schutz der Umwelt im internationalen bewaffneten Konflikt, in: Festgabe G. Bock, IFHW (Hrsg.), Bochum 1993, S. 47 (65 ff.); A. Bouvier, Recent Studies on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict, in: International Review of the Red Cross (IRRC) 1992, S. 554 (554 ff.).

7 Vgl. H. Fischer, Statutorische Probleme und Funktionsbedingungen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes am Vorabend der XXVI. Konferenz in Budapest, in: HuV-I 4/1991, S. 148 (159).

8 Abgedr. in: UN Doc. A/48/269, Nr. 4.

9 UN Doc. A/47/328; vgl. insbesondere Teil II: „Information received from the International Committee of the Red Cross“.

10 „Meeting of Experts on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict“, 27.-29. April 1992, Genf (Schweiz).

11 A.A.O. (Fn. 9), Nr. 68.

12 Vgl. zur Arbeit des Sechsten Komitees V. Morris/M.-C. Bourloyannis, The Work of the Sixth Committee at the Forty-seventh Session of the UN General Assembly, in: 87 American Journal of International Law (AJIL) 1993, S. 306 (306 ff.).

13 UN Doc. A/47/591.

14 „Second Meeting of Experts on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict“, 25.-27. Januar 1993, Genf (Schweiz).

15 UN Doc. A/48/269.

16 Vgl. V. Morris/M.-C. Bourloyannis-Vraïlas, The Work of the Sixth Committee at the Forty-eighth Session of the UN General Assembly, in: 88 AJIL 1994, S. 343 (355 f.).

17 UN Doc. A/RES/48/30 vom 30. Dezember 1993.

litary Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict" allen Staaten zur Diskussion stellte. Zudem wurde das IKRK gebeten, den Entwurf unter Berücksichtigung staatlicher Rückmeldung und Kritik neuerlich zu überprüfen. Nach Konsultationen und Kontakten mit verschiedenen Wissenschaftlern und Regierungsvertretern übermittelte das IKRK Generalsekretär und Generalversammlung für die 49. Sitzungsperiode einen nochmals überarbeiteten Entwurf. Dieser wurde schließlich am 9. Dezember 1994 mit der eingangs erwähnten Resolution 49/50 angenommen und den Staaten zur Implementierung in die nationalen Dienstvorschriften und Militärhandbücher empfohlen.

## II. Aufbau und Inhalt der Guidelines im Überblick

Die Guidelines gliedern sich in vier Hauptteile (I. bis IV.), deren jeweilige Unterpunkte von (1) bis (20) fortlaufend durchnummeriert werden. Den Guidelines ist zudem eine zusammenfassende Aufzählung der wichtigsten Völkerrechtsquellen angefügt, aus denen sich umweltrelevante Verpflichtungen für den Fall eines bewaffneten Konflikts ergeben. Ohne den weiteren Ausführungen vorzugreifen, kann schon an dieser Stelle festgehalten werden, daß jener Aufzählung kein über die eigentlichen Guidelines hinausreichender Regelungsgehalt zukommt, und sie mithin außer Betracht bleiben kann.

Unter I. werden den Guidelines zunächst einige einleitende Bemerkungen und Klarstellungen („Preliminary Remarks“) vorangestellt. Danach sind die Leitregeln allein auf der Grundlage geltender Verpflichtungen des internationalen Rechts sowie einschlägiger Staatenpraxis formuliert worden. Mit Blick auf die Durchsetzung dieser Regeln komme der nationalen Rechtsetzung besondere Bedeutung zu. Infolgedessen seien die Staaten jedenfalls soweit zur Implementierung der Guidelines in ihre Militärhandbücher verpflichtet, wie diese geltendes Völkergewohnheitsrecht wiedergeben. Dergleichen seien vertraglich gebundene Staaten zur Umsetzung angehalten. Für den Fall, daß einzelne Bestimmungen mit der nationalen Politik eines Staates übereinstimmen, wird dieser aufgerufen, zumindest jene Bestimmungen ebenfalls in die nationalen Dienstvorschriften umzusetzen. Schließlich wird als grundlegendes Ziel der Guidelines die Förderung des Interesses und Bewußtseins für den Umweltschutz innerhalb der Streitkräfte genannt.

Der zweite Teil der Leitregeln behandelt die „General Principles of International Law“. Diese ergänzen den durch die speziellen Normen gewährten Umweltschutz. Neben dem Unterscheidungs- und Proportionalitätsprinzip wird das Gebot, Angriffe ausschließlich gegen militärische Ziele zu richten, genannt. Die nach geltendem Recht erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen seien ebenfalls unbedingt zu treffen sowie das Verbot solcher Kriegführungsmethoden und -mittel, welche zu übermäßigen Schäden führen, zu achten. Diese grundlegenden Prinzipien werden den Artikeln 35, 48, 52 und 57

des I. Zusatzprotokolls<sup>18</sup> zugeordnet, ohne daß dies im einzelnen begründet oder erläutert wird. Sodann wird festgestellt, daß das Friedensvölkerrecht zum Schutz der Umwelt, sei es Vertrags- oder Gewohnheitsrecht, grundsätzlich auch im Falle eines bewaffneten Konflikts anwendbar sein könne. Dies gelte jedenfalls solange, wie es nicht den einschlägigen humanitärrechtlichen Vorschriften zuwiderlaufe. In ähnlicher Weise blieben die umweltrelevanten Verpflichtungen gegenüber nicht am Konflikt beteiligten Nachbarstaaten wie etwa auch zum Schutz der Hohen See bestehen. Ferner werden die Beteiligten eines nicht-internationalen Konflikts aufgerufen, die für den internationalen bewaffneten Konflikt geltenden Umweltschutzregeln anzuwenden. Staaten sollten entsprechende Vorschriften in ihre Militärhandbücher und Dienstvorschriften aufnehmen. Mit einer an die *Martens'sche* Klausel bzw. den Artikel 1 Absatz 2 des I. und die Präambel des II. Zusatzprotokolls angelehnten Formulierung wird der Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten schließlich für den Fall bestimmt, daß ein Geschehen vom derzeit geltenden Recht nicht erfaßt wird.

Teil III. der Guidelines ist mit „Specific Rules on the Protection of the Environment“ überschrieben. Unter Hinweis auf die Artikel 23 (g) der Haager Landkriegsordnung<sup>19</sup> (HLKO), 53 und 147 des IV. Genfer Abkommens<sup>20</sup> (GA) sowie die Artikel 35 Absatz 3 und 55 ZP I wird eingangs festgestellt, daß jede nicht durch militärische Notwendigkeit gerechtfertigte Umweltzerstörung eine Verletzung des humanitären Völkerrechts darstellt. Unter bestimmten Umständen könne diese gar als schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts strafbar sein. Des weiteren wird auf die umweltschädigende Wirkung des allgemeinen Verbots der Zerstörung ziviler Objekte hingewiesen. Diese Feststellung konkretisieren die Guidelines durch die nahezu wörtliche Wiedergabe der Verbote des Artikel 2 Absatz 4 des Brandwaffenprotokolls<sup>21</sup>, der Artikel 53, 54, 56 ZP I sowie der Artikel 14 bis 16 ZP II. Sodann wird an die Beschränkungen des Mineneinsatzes aus den Artikeln 51 Absatz 4 und 5 ZP I (unterschiedslose Angriffe) und dem Artikel 3 des Minenprotokolls zum VN-Waffenübereinkommen<sup>22</sup> erinnert. Die Guidelines zitieren weiterhin die entscheidenden Passagen der Verbotsregelungen der Artikel 35 Absatz 3, 55 ZP I sowie der Artikel I und II ENMOD-Konvention<sup>23</sup>. Schließlich wird auf die in Artikel 56 Absatz 6 und 7 ZP I sowie Artikel 6 der Konvention zum

18 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (vom 12. Dezember 1977), abgedr. in: *J. Hinz/H. Rauch*, Kriegsvölkerrecht, 3. Aufl., Köln u.a. 1984, Nr. 1570.

19 Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (vom 18. Oktober 1907), ebd., Nr. 1504.

20 IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegzeiten, ebd., Nr. 1560.

21 Protokoll III des Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (vom 10. Oktober 1980), ebd., Nr. 1521.

22 Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen (Protokoll II), ebd., Nr. 1523.

23 Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken (vom 18. Mai 1977), ebd., Nr. 1520.

Schutz von Kulturgut<sup>24</sup> enthaltenen Verhaltenshinweise für Konfliktparteien hingewiesen.

Teil IV. der Guidelines behandelt sodann Fragen der Umsetzung und Verbreitung („Implementation and Dissemination“). Zunächst werden die Staaten unter Bezugnahme auf Artikel 1 GA IV bzw. Artikel 1 Absatz 1 ZP I an ihre Verpflichtung erinnert, die Regeln des humanitären Völkerrechts, also auch diejenigen zum Schutz der Umwelt, zu beachten bzw. deren Beachtung sicherzustellen. Insbesondere werden sie zur Verbreitung jener Vorschriften aufgerufen (Artikel 1 HA IV, 144 GA IV, 83 ZP I, 19 ZP II). In diesem Zusammenhang wird die für die Entwicklung neuer Waffen bedeutsame Norm des Artikels 36 ZP I nahezu wörtlich zitiert. Sodann werden die Staaten unter Verweis auf Artikel 63 Absatz 2 GA IV sowie Artikel 61 bis 67 ZP I angehalten, unparteiischen Umweltschutzorganisationen auch im Falle eines bewaffneten Konflikts die Durchführung ihrer Arbeit zu ermöglichen. Schließlich wird von den Staaten in Nr. (20) der Guidelines gefordert, Maßnahmen zur Beendigung bzw. Verhinderung von Verletzungen umweltschützender Regeln des humanitären Völkerrechts durchzuführen. Gegebenenfalls sollen militärische Vorgesetzte über solche Verletzungen, die sie nicht verhindern konnten, Bericht erstatten. In schweren Fällen sollen die Täter gerichtlich verfolgt werden (Artikel 146 f. GA IV, Artikel 86 f. ZP I).

Nach alledem ist festzuhalten, daß die Leitregeln einerseits Normen des humanitären Völkerrechts nahezu wörtlich zitieren. Andererseits finden sich Regeln, deren Formulierung lediglich an völkerrechtliche Normen angelehnt ist, d.h. sie nehmen diese zwar in Bezug, geben sie dabei aber nicht im Wortlaut wieder.

### III. Einordnung und Bewertung der Guidelines

Abschließend soll versucht werden, die Guidelines rechtlich einzuordnen und zu bewerten.

#### 1. Die Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und IKRK

Den bisherigen Ausführungen war zu entnehmen, daß die Guidelines nicht allein auf Diskussionen und Berichten des Rechtsausschusses der Generalversammlung sondern insbesondere auf Aktivitäten, Vorarbeiten und Entwürfen des IKRK beruhen. An dieser Stelle sind nun die rechtlichen Grundlagen dieses Zusammenwirkens von Vereinten Nationen und IKRK zu bestimmen.

Grundsätzlich handelt es sich hierbei um zwei organisatorisch bzw. rechtlich selbständige Organisationen, die gleichwohl in regelmäßiger Verbindung stehen und in vielfältiger Weise eng zusammenarbeiten<sup>25</sup>. Mit jenen regelmäßigen Kontakten erklärt sich denn auch die eingangs erwähnte Entscheidung 46/417 sowie die bereitwillige und ausführliche Antwort des IKRK in Form eines Berichts<sup>26</sup>. Darüber hinaus

dürfte es für das IKRK von nicht zu unterschätzender Bedeutung gewesen sein, daß sich der Organisation die Möglichkeit eröffnete, die Schaffung für den bewaffneten Konflikt relevanter Vorschriften maßgeblich zu beeinflussen. War die Zusammenarbeit damit in tatsächlicher Hinsicht aufgenommen worden, fand sie mit der im Bericht des Rechtsausschusses geäußerten Bitte um eine Stellungnahme des IKRK ihre erstmalige Berücksichtigung in einem offiziellen Dokument der VN. Diese Bitte wurde in späteren Berichten und Resolutionen wiederholt erneuert, so daß hier für einen bestimmten Zeitraum und Sachbereich eine über die ohnehin bestehende Verbindung hinausreichende, in gewissem Rahmen institutionalisierte Zusammenarbeit vereinbart worden ist.

Die rechtliche Zulässigkeit dieser Kooperation wirft keine Probleme auf. Auf der einen Seite kann die Generalversammlung grundsätzlich solche Maßnahmen durchführen, die dazu beitragen, die aus ihrer Allzuständigkeit (Artikel 10 VN-Charta)<sup>27</sup> folgenden Aufgaben zu erfüllen. Aufgrund dessen kann sie auch mit dem IKRK in der Frage des Umweltschutzes während bewaffneter Konflikte zusammenarbeiten. Auf der anderen Seite bestimmen sich die Aufgaben und Zuständigkeiten des IKRK nach seinen Statuten<sup>28</sup>, den Genfer Konventionen sowie Zusatzprotokollen. Insoweit ist Artikel 4 Absatz 2 lit. g) der Statuten von besonderer Bedeutung. Danach gehört es unter anderem zu den Aufgaben des IKRK: „(...) to work for the continual improvement of humanitarian law and for the better understanding and dissemination (...)“<sup>29</sup>. In Wahrnehmung dieses Mandats kann sich das IKRK - auch nach eigener Einschätzung<sup>29</sup> - mit Fragen des Umweltschutzes in bewaffneten Konflikten befassen und gegebenenfalls mit der VN-Generalversammlung zusammenarbeiten<sup>30</sup>. Es kann insbesondere an der Ausarbeitung von Militärhandbüchern und vergleichbaren Regelungen mitwirken, da diese eine der wichtigsten Funktionen in der Verbreitung des im bewaffneten Konflikt anwendbaren Rechts haben<sup>31</sup>.

#### 2. Abgrenzung der verwendeten Begriffe und Bestimmung ihrer rechtlichen Bedeutung

Bevor der Blick nunmehr auf einzelne Vorschriften der „Guidelines for Military Manuals and Instructions“ gerichtet wird, erscheint es geboten, vorab die bislang ohne nähere Bestimmung verwendeten Begriffe „Military Manuals“ bzw.

24 Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (vom 14. Mai 1954), ebd., Nr. 1510.

25 Beispiele bei A. Schögl, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, Nr. 51 Rn. 18 f.

26 Vgl. oben I.

27 Dazu K. Hallbrunner/E. Klein, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, Artikel 10 Rn. 7 ff.

28 Abgedr. in: International Red Cross Handbook, 12. Aufl., Genf 1983, S. 421.

29 Vgl. UN Doc. A/47/328, Nr. 4.

30 Ähnlich Bouvier, a.a.O. (Fn. 6), S. 554 (556).

31 Vgl. hierzu C. Greenwood, in: M. Bothe/P. Macalister-Smith/T. Kurzidem (Hrsg.), National Implementation of International Humanitarian Law - Proceedings of an International Colloquium held at Bad Homburg (1988), Dordrecht/Boston/London 1990, S. 194 f.

„Instructions“ in ihrem Begriffsinhalt einzugrenzen und ihre rechtliche Bedeutung zu bestimmen.

### a) Begriffsbestimmung

Allgemein können Military Manuals als Militärhandbücher zur Vermittlung rechtlicher Regeln qualifiziert werden. Sie können Regelungen des nationalen wie internationalen Rechts beinhalten<sup>32</sup>. Ein Teil der Staaten hat diese in einem einzigen Militärhandbuch zusammengefaßt, während die überwiegende Zahl der Staaten verschiedene Handbücher zu speziellen Regelungsmaterien veröffentlicht hat<sup>33</sup>. Adressaten sind in jedem Fall die Angehörigen der Streitkräfte, denen ein allgemeiner Überblick über die auf ihre Tätigkeiten anwendbaren Rechtssätze vermittelt werden soll. Gegenüber ihren Adressaten entfalten die Militärhandbücher rechtliche Bindungswirkung<sup>34</sup>. Hiervon ist jedoch die Frage nach der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von Militärhandbüchern zu trennen. Soweit diese gewohnheitsrechtlich oder vertraglich anerkannte Normen wiedergeben, kommt ihnen aus völkerrechtlicher Sicht keine Bindungswirkung zu. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß ein Staat solche Regelungen aufnimmt, die weder Bestandteil des Gewohnheitsrechts noch des ihn bindenden Völkervertragsrechts sind. Solange keine zusätzlichen Indizien wie etwa entsprechende Erklärungen ersichtlich sind, wird man aus diesem Verhalten keine unmittelbare völkerrechtliche Wirkung im Sinne einer Bindung dieses Staates herleiten können. Die Geltungskraft der Militärvorschriften bleibt zunächst auf den nationalen Bereich beschränkt. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß die Anknüpfungspunkte dieser nationalen Regelung sehr wohl dem internationalen Bereich entstammen. So gesehen beschränken sich Militärhandbücher trotz ihrer ausschließlich innerstaatlichen Bindungswirkung nicht auf den nationalen Bereich. Infolge dieses „international impact“<sup>35</sup> können sie für die Entstehung einer Norm des Völkergewohnheitsrechts Bedeutung erlangen. Im Regelfall wird die Aufnahme einer Vorschrift in Militärhandbücher Bestandteil einer staatlichen Übung sein<sup>36</sup>, sie kann aber auch einen Hinweis auf eine entsprechende *opinio iuris* liefern<sup>37</sup>.

Im Gegensatz zum Begriff der Military Manuals hat der in den Guidelines ebenfalls verwendete Terminus „Instructions“ keine fest umrissene Bedeutung. Schon im Begriff deutet sich aber an, daß darunter Handlungsanweisungen gegenüber Angehörigen der Streitkräfte zu verstehen sind. Diese erstrecken sich im Unterschied zu den generell-abstrakte Regelungen beinhaltenden Militärhandbüchern auf konkrete Sachverhalte und Situationen. Hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Erheblichkeit dürfte im wesentlichen das zu den Militärhandbüchern Gesagte gelten. Während der einzelnen Handlungsanweisung keine völkerrechtliche Bindungswirkung zukommt, können Handlungsanweisungen regelnde Direktiven - etwa in Form von Rules of Engagement<sup>38</sup>, aber auch von Military Manuals - für die Bildung einer Norm des Völkergewohnheitsrechts Bedeutung erlangen.

### b) Rechtliche Wirkung und Bedeutung

Schon die Bezeichnung als „Guidelines (Leitregeln) for Military Manuals and Instructions“ läßt erkennen, daß diese

keine die Staaten ohne weiteres verpflichtende Wirkung besitzen. Die Generalversammlung fordert die Staaten statt dessen auf („invites“), „(...) to disseminate widely the revised guidelines (...) and to give due consideration to the possibility of incorporating them into their military manuals and other instructions addressed to their military personnel.“<sup>39</sup> Rechtliche Erheblichkeit gewinnen die Guidelines somit erst nach der Umsetzung durch die Staaten. In bezug auf diese Umsetzung wird den Staaten ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. So werden ihnen Leitregeln, nicht aber ein ausformuliertes, ohne weiteres übernehmbares und auch zu übernehmendes „Muster- oder Modellhandbuch“ vorgelegt. Nach der zuvor zitierten Passage wird den Staaten sogar freigestellt, ob sie diese Leitregeln überhaupt umsetzen. Entschließt sich ein Staat hierzu, bleibt es ihm nach wie vor überlassen, in welchem Umfang und in welcher Form er die Guidelines realisiert.

Angesichts dieser fehlenden Umsetzungsverpflichtung könnte eingewendet werden, daß möglicherweise nur wenige Staaten die Guidelines überhaupt bzw. wenn, dann nur in Ausschnitten umsetzen werden. Damit sei aber die Gefahr gegeben, daß diese letztlich bloße Deklamation bleiben. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß aus Resolutionen der Generalversammlung nach vorherrschender Auffassung ohnehin keine Rechtsverbindlichkeit herzuleiten ist<sup>40</sup>. Ebensowenig sind andere Möglichkeiten bzw. Kompetenzen ersichtlich, aufgrund derer die Generalversammlung Staaten zu der in Frage stehenden Rechtsetzung verpflichten könnte. Mit diesem rechtlichen Unvermögen erklärt sich das Fehlen einer grundsätzlichen Umsetzungsverpflichtung. Dennoch bleibt offen, warum sich die Generalversammlung auf die Ausarbeitung und Empfehlung von Leitregeln beschränkt hat. Mit dem gleichen Inhalt hätte etwa auch ein ausführliches „Musterhandbuch zum Umweltschutz in bewaffneten Konflikten“ erarbeitet und empfohlen werden können. Für die Staaten wäre der Umsetzungs- und Formulierungsspielraum in diesem Fall geringer, was wiederum die Verbreitung einheitlicher Dienstvorschriften in den Streitkräften fördern würde.

Auf den ersten Blick scheint dieser Einwand durchaus zutreffend. Allerdings fragt sich, ob die Idee der Schaffung einheitlich formulierter, militärischer Dienstvorschriften auf einer realistischen Perspektive beruht. Insofern ist zu berücksichtigen, daß sich Staaten nicht nur hinsichtlich ihres politi-

32 Ausführlich dazu H. Spieker, Völkergewohnheitsrechtlicher Schutz der natürlichen Umwelt im internationalen bewaffneten Konflikt, Bochum 1992, S. 89 ff. (m.w.N.).

33 D. Fleck, in: *Bothe*, a.a.O. (Fn. 31), S. 187.

34 Spieker, a.a.O. (Fn. 32), S. 117.

35 So *Bothe*, in: *ders.*, a.a.O. (Fn. 31), S. 272.

36 *Greenwood*, ebd., S. 195 ff.; *D. H. Ott*, Public International Law in the Modern World, London 1987, S. 14.

37 So etwa *Th. Meron*, The Geneva Conventions as Customary Law, in: *AJIL* 81 (1987), S. 348 (361); ausführlich zu diesem Problemkreis Spieker, a.a.O. (Fn. 32), S. 88 ff. (119).

38 Zum Begriff H. Fischer, in: *K. Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 71 Rn. 14.

39 UN Doc. A/RES/49/50, Nr. 11.

40 Vgl. etwa *C. Tomuschat*, in: *Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 25), Nr. 30 Rn. 17; *Hailbronner/Klein*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 27), Artikel 10 Rn. 41 ff. (m.w.N.).

schen Systems unterscheiden, sondern ebenso auf unterschiedliche militärische Traditionen zurückblicken. Diese Unterschiede spiegeln sich in Form und Inhalt der Dienstweisungen für die Streitkräfte wider. Sprache, Umfang und Regelungsgehalt der Militärhandbücher unterscheiden sich daher in erheblichem Maße<sup>41</sup>. Ein Modellhandbuch für den Umweltschutz in bewaffneten Konflikten hätte diesen Unterschieden kaum in gebührender Weise Rechnung tragen können. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Führung der Streitkräfte letztlich eine Frage sicherheits- bzw. verteidigungspolitischen Charakters ist und damit zu einem sensiblen Bereich nationaler Souveränität gerechnet werden muß. Angesichts dessen würde die Vorlage eines ausformulierten Modellhandbuchs mindestens teilweise als inakzeptable Bevormundung empfunden. So gesehen erscheint es sachgerecht, sich auf die Empfehlung von Leitregeln zu beschränken, welche die Staaten möglichst umfassend, jedoch immer nach Maßgabe ihrer nationalen Tradition und Rechtsordnung umsetzen können.

### 3. Rechtliche Würdigung des Inhalts

Ohne für die folgenden Ausführungen den Anspruch auf eine vollständige Darstellung zu erheben, sollen nunmehr einige der maßgeblichen Bestimmungen der Guidelines rechtlich gewürdigt werden.

#### a) Zu Teil I. („Preliminary Remarks“)

Beim Lesen der „Preliminary Remarks“ fällt die eingangs bereits erwähnte Klarstellung in Nr. (1) Satz 1 auf, wonach die Guidelines „are drawn from existing international legal obligations and from State practice concerning the protection of the environment against the effects of armed conflict.“ Diese Formulierung überrascht insbesondere, weil in der zweiten Alternative eine bestehende Staatenpraxis in Bezug genommen wird. Allein diese vermag grundsätzlich keine Rechtsbindung zu erzeugen, solange sie nicht von einer entsprechenden *opinio iuris* getragen wird und damit als Völkergewohnheitsrecht Rechtsquellenqualität erlangt<sup>42</sup>. Beruhen die Guidelines aber tatsächlich nur auf der Staatenpraxis, könnten sie die Schaffung neuen Völkergewohnheitsrechts entscheidend beeinflussen. Indem nämlich Staaten nach Maßgabe der Guidelines ihre bisherige Praxis in Militärhandbüchern umsetzen, manifestieren sie die zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht erforderliche Rechtsüberzeugung.

Allerdings fragt sich, ob den Guidelines tatsächlich eine solche Wirkung zukommen soll und damit ein derart „progressiver“, da rechtsetzender Ansatz zugrunde liegt. Trotz des für sich genommen eindeutigen Wortlauts könnte behauptet werden, die zitierte Formulierung sei unpräzise, eigentlich sei das Gewohnheitsrecht gemeint. Dies ergebe sich insbesondere aus dem Zusammenhang der Vorschrift. Schließlich verwendeten die Guidelines den Begriff „State practice“ kein zweites Mal. Statt dessen wird an anderer Stelle ausdrücklich von „customary law“ gesprochen<sup>43</sup>. Nimmt man infolgedessen

an, die Guidelines stützten sich gemäß Nr. (1) Satz 1 zweite Alternative ausschließlich auf schon geltendes Gewohnheitsrecht und nicht nur auf die Staatenpraxis, könnten sie auch nicht die Schaffung neuen Völkergewohnheitsrechts beeinflussen.

Diese Betrachtung übersieht allerdings, daß die Guidelines in der ersten Alternative von Nr. (1) Satz 1 ausdrücklich auf die „existing international legal obligations“ zurückgeführt werden. Grundsätzlich können hierzu neben den vertraglichen auch die sich aus Gewohnheitsrecht ergebenden Verpflichtungen gezählt werden. Es finden sich keine Hinweise, daß gerade diese Passage der Guidelines - von jenem grundsätzlichen Begriffsinhalt abweichend - ausschließlich auf vertragliche Verpflichtungen abstellen soll. Wäre dies beabsichtigt gewesen, hätte sich eine andere, diesbezüglich deutlichere Wortwahl angeboten. Mithin stellt Nr. (1) Satz 1 schon in ihrer ersten Alternative klar, daß die Guidelines auf Vertrags- und Gewohnheitsrecht beruhen. Wenn die zweite Alternative von „State practice“ spricht, kann damit kaum noch einmal das Gewohnheitsrecht in Bezug genommen werden. Statt dessen scheint tatsächlich nur die Staatenpraxis gemeint zu sein.

Darüber hinaus ist im Rahmen des Zusammenhangs der Vorschrift Nr. (3) Satz 2 der Guidelines zu beachten. Dort wird vorgeschlagen, daß die Leitregeln für den Fall, daß sie weder Bestandteil des Gewohnheitsrechts noch des einen bestimmten Staat bindenden Vertragsrechts sind, gleichwohl aber dessen nationale Politik widerspiegeln, von diesem in seine Militärvorschriften aufgenommen werden sollten. Dieser Vorschlag zielt auf die Setzung neuen innerstaatlichen Rechts. Wie bereits erwähnt, kann dieses aber auch für die Schaffung von Normen des Völkergewohnheitsrechts Bedeutung erlangen. Es erscheint nämlich durchaus möglich, daß aus der Kodifikation nationaler Politiken in Militärhandbüchern neue völkergewohnheitsrechtliche Bestimmungen entstehen. Diese Möglichkeit ist jedenfalls in Nr. (3) Satz 2 der Guidelines angelegt. Ebenso ist Nr. (6) der Guidelines zu beachten. Danach werden Staaten dringend aufgerufen, die für den internationalen Konflikt geltenden Umweltschutzregeln auch im nicht-internationalen Konflikt anzuwenden und entsprechende Bestimmungen in ihre militärischen Dienstvorschriften aufzunehmen. Indem hier nicht nur ein bestimmtes staatliches Handeln, sondern auch dessen Niederlegung in Dienstvorschriften gefordert wird, zielt die Vorschrift eindeutig auf die Schaffung neuen Völkergewohnheitsrechts.

Diese Erkenntnisse sind für die Bestimmung des Regelungsgehalts von Nr. (1) Satz 1 bedeutsam. Sprach nach dem zuvor Ausgeführten schon einiges dafür, daß jener Norm rechtsetzende Wirkung zukommen kann, findet diese Interpretation nunmehr ihre Bestätigung. Insgesamt liegt den Guidelines

41 Vgl. *Spieker*, a.a.O. (Fn. 32), S. 89 ff.

42 So die als allgemeingültige Begriffsbestimmung anerkannte Vorschrift des Artikels 38 Absatz 1 lit. b IGH-Statut; vgl. hierzu etwa W. Heintschel von Heinegg, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 38), § 16 Rn. 3 ff.

43 So in den Nrn. (3) und (5).

offensichtlich der in den Nrn. (1), (3) und (6) manifestierte, durchaus progressive Ansatz zugrunde, wonach sie die Schaffung neuen Völkergewohnheitsrechts beeinflussen sollen.

Die Bedeutung von Nr. (3) Satz 2 ist damit allerdings noch nicht erschöpft. Mindestens stillschweigend ermutigt die Norm Staaten dazu, bestimmte, ihrer nationalen Politik entsprechende Regelungen aus von ihnen noch nicht ratifizierten Verträgen in ihre Militärhandbücher aufzunehmen. Wegen der ausschließlich innerstaatlichen Geltungskraft der Handbücher kann hieraus keine Bindung an die möglicherweise bewußt nicht ratifizierten Verträge hergeleitet werden. Gleichwohl wird den Angehörigen der Streitkräfte der Regelungsgehalt der Vorschriften vermittelt. Indem Nr. (3) Satz 2 auf diese Möglichkeit hinweist, wird also die Verbreitung einer humanitärerrechtlichen Bestimmung unter den Streitkräften eines Staates sichergestellt, ohne daß der Staat den gesamten Vertrag ratifizieren muß<sup>44</sup>. Bei pragmatischer Betrachtung ist dieser Hinweis zu begrüßen: Bevor eine bestimmte Vorschrift wegen Nichtanwendbarkeit eines Vertrages überhaupt nicht herangezogen werden kann, erscheint es vorzugswürdig, daß die Angehörigen der Streitkräfte zumindest innerstaatlich an diese Norm gebunden sind. Dennoch ist nicht zu verkennen, daß diese Vorgehensweise die Ratifizierung von Verträgen hindern kann.

#### b) Zu Teil II. („General Principles of International Law“)

Im zweiten Teil der Guidelines werden „General Principles of International Law“ mit der Begründung aufgeführt, sie schützen unter anderem auch die Umwelt. Sicherlich trifft diese Feststellung im Grundsatz zu. Entscheidend wird es aber darauf ankommen, den Angehörigen der Streitkräfte das nötige Bewußtsein für die umweltschützenden Auswirkungen der allgemeinen Prinzipien des internationalen Rechts zu vermitteln. Beispielsweise nützt der bloße Hinweis auf die Berücksichtigung von Umweltaspekten im Rahmen des Proportionalitätsprinzips wenig, solange er nicht durch präzisere Vorgaben oder Empfehlungen verdeutlicht wird. Gerade diese sucht man in den Guidelines jedoch vergebens. Angesichts dessen bleibt die Hoffnung, daß die allgemeinen Prinzipien in den nationalen Militärvorschriften nicht nur wiederholt, sondern deren Bedeutung für die Umwelt, etwa anhand von Fallbeispielen, konkreter aufgezeigt wird.

Ähnliches gilt für die in Nr. (5) der Guidelines getroffene Feststellung, daß das Friedensrecht zum Schutz der Umwelt solange anwendbar bleibt, wie es mit dem einschlägigen Kriegsrecht vereinbar ist. Grundsätzlich ist diese Aussage nicht zu beanstanden. Nach heute vorherrschender Auffassung kann das Friedensrecht im Falle eines bewaffneten Konflikts im Prinzip tatsächlich weiterhin anwendbar bleiben<sup>45</sup>. Desgleichen ist kein Staat gehindert, in militärische Dienstvorschriften friedensrechtliche Normen aufzunehmen<sup>46</sup>. Entscheidend ist aber, daß es die nationalen Dienstweisungen nicht bei einem allgemeinen Hinweis auf die fortgeltenden Regeln des Friedensvölkerrechts belassen. Statt dessen müß-

ten den Angehörigen der Streitkräfte diese Regeln auch tatsächlich, mindestens in ihren Grundzügen, vermittelt werden.

Beruhend auf den vorgenannten Bestimmungen des zweiten Teils der Guidelines auf geltendem Recht, reicht die eingangs erwähnte Nr. (6) über diesen Rahmen hinaus. Nach jener Vorschrift sollen die Parteien eines nicht-internationalen Konflikts die für den internationalen Konflikt geltenden umweltschützenden Regeln anwenden, und die Staaten entsprechenden Regelungen in ihre Militärhandbücher aufnehmen. Dieser Versuch einer Ausweitung des in jeder Hinsicht unzureichenden Rechts des nicht-internationalen Konflikts ist im Grunde zu begrüßen. Es überrascht freilich, daß die Vorschrift unter die allgemeinen Prinzipien des internationalen Rechts gefaßt wurde. Ein solcher Bezug ergibt sich nicht ohne weiteres. Angesichts ihrer systematischen Einordnung könnte die Vorschrift sogar so verstanden werden, als gäbe es bereits entsprechende Grundsätze für den nicht-internationalen Konflikt. Da dies jedoch nicht der Fall ist, muß die systematische Stellung der Norm zumindest als irreführend bezeichnet werden.

#### c) Zu Teil III. („Specific Rules on the Protection of the Environment“)

Die im dritten Teil der Guidelines erfaßten „Specific Rules on the Protection of the Environment“ können im Rahmen dieser Untersuchung nicht im einzelnen behandelt werden. Es sei aber grundlegend darauf hingewiesen, daß hier Vorschriften mit durchaus unterschiedlicher Schutzzrichtung zusammengefaßt werden. Einerseits werden Normen genannt, welche unmittelbar auf den Schutz der Umwelt abzielen und diese als aus eigenem Recht schützenswertes Gut anerkennen<sup>47</sup>. Zu diesen direkt umweltschützenden Bestimmungen können die Artikel 35 Absatz 3 und 55 ZP I sowie diejenigen der ENMOD-Konvention bzw. des Brandwaffenprotokolls gerechnet werden. Andererseits werden Normen genannt, die, wie etwa die Artikel 54 und 56 ZP I, eigentlich zum Schutz anderer Rechtsgüter bestimmt sind, gleichwohl aber (nicht bezweckte) Nebenwirkungen hinsichtlich der Umwelt entfalten<sup>48</sup>. Wenngleich diese Unterscheidung zunächst eher dogmatisch-theoretischen Charakters ist, sollte nicht vergessen werden, daß die Effektivität des durch die einzelnen Normen jeweils bewirkten Umweltschutzes durchaus unterschiedlich sein kann. Die umweltschützenden Nebenwirkungen solcher Vorschriften, die nicht direkt auf den Schutz der Umwelt abzielen (wie etwa die Regeln zum Schutz von Kernkraftwerken), erschließen sich nämlich nicht ohne weiteres. In Anbetracht dieser mitunter schwer bestimmbareren Schutzzrichtung sollte daher in den nationalen Dienstweisungen

44 In der zuvor beschriebenen Weise kann hieraus letztlich eine Norm des Völkergewohnheitsrechts entstehen.

45 Vgl. Ipsen, in: *ders.*, a.a.O. (Fn. 38), § 69 Nr. 4 ff.

46 Spieker, a.a.O. (Fn. 32), S. 89.

47 Allgemein hierzu Spieker, ebd., S. 184.

48 Vgl. R. G. Tarasofsky, Legal Protection of the Environment during International Armed Conflict, in: Netherlands Yearbook of International Law (NYIL) 1993, S. 17 (52 ff.).

die besondere, ohne weiteres erkennbare Bedeutung der direkt umweltschützenden Vorschriften in den Vordergrund gerückt werden. Soweit Vorschriften die Umwelt demgegenüber „lediglich“ indirekt schützen, sollte diese nicht bezweckte Nebenwirkung ausdrücklich hervorgehoben werden.

Besondere Beachtung verdient die Eingangsvorschrift Nr. (8) des dritten Teils. Satz 1 stellt zunächst in sehr allgemeiner Form fest, daß nicht durch militärische Notwendigkeit gerechtfertigte Umweltzerstörungen das humanitäre Völkerrecht verletzen. Satz 2 ergänzt diese Feststellung: „*Under certain circumstances, such destruction is punishable as a grave breach of international humanitarian law.*“ Zum Beleg werden die Vorschriften der Artikel 23 lit. g) HLKO, 53 und 147 GA IV sowie 35 Absatz 3 und 55 ZP I angeführt.

Mit Blick auf die letztgenannten Normen erscheint diese Einordnung allerdings zweifelhaft. Die Artikel 35 Absatz 3 und 55 ZP I beinhalten zunächst nicht mehr und nicht weniger als umfassende Verbote umweltschädigender Kriegführung. Weitergehende Qualifizierungen finden sich dort jedoch nicht. Diesbezüglich ist Artikel 85 ZP I zu beachten, insbesondere dessen Absätze 3 und 4. Sie zählen auf, welche Handlungen als „*schwere Verletzungen dieses Protokolls*“ einzuordnen sind. Die in den Artikeln 35 Absatz 3 und 55 beschriebenen Umweltschädigungen sucht man in dieser Aufzählung vergebens. Mithin können - anders als in Nr. (8) der Guidelines behauptet - Verletzungen dieser Vorschriften nicht ohne weiteres als strafbare „*grave breaches*“ eingeordnet werden. Nach geltendem Völkervertragsrecht kann die Umweltzerstörung allenfalls dann als schwere Verletzung geahndet werden, wenn sie sich bei Gelegenheit einer Vermögens- bzw. Eigentumsverletzung ereignet. Diese ist nämlich nach den Artikeln 53, 147 und 149 GA IV als strafbare, schwere Verletzung qualifiziert.

Dessen ungeachtet sind Staaten allerdings nicht gehindert, über die relativ engen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts hinausreichende Strafbarkeitsfestlegungen in ihre Militärhandbücher aufzunehmen. Hierbei handelte es sich allerdings nicht länger um eine völkerrechtsunmittelbare Festlegung der individuellen Verantwortlichkeit, welche von den Militärhandbüchern lediglich aufgegriffen würde. Vielmehr ergäbe sich die individuelle Strafbarkeit der Umweltschädigung in einem solchen Fall allein aus nationalem Recht. Die Aufnahme entsprechender Strafbestimmungen in nationale Militärhandbücher hätte daher nicht zur Folge, daß die Umweltschädigung nunmehr als „*grave breach*“ eingeordnet werden könnte.

#### d) Zu Teil IV. („*Implementation and Dissemination*“)

Im direkten Zusammenhang mit den gerade behandelten Fragen individueller Verantwortlichkeit ist die im vierten Teil der Guidelines zu findende Nr. (20) zu sehen. Satz 1 legt fest, daß im Falle von Verletzungen der umweltschützenden Vorschriften des humanitären Völkerrechts Maßnahmen ergrif-

fen werden sollen, um solche Verletzungen zu beenden und zukünftig zu verhindern. Nach Satz 2 werden militärische Befehlshaber insoweit besonders in die Pflicht genommen. Zutreffenderweise werden diese Festlegungen in den Guidelines aus den Artikeln 146 und 147 GA IV sowie 86 und 87 ZP I hergeleitet. Sodann wird in Satz 3 bestimmt, daß „*(i)n serious cases, offenders shall be brought to justice.*“ Nach dem zuvor Ausgeführten bietet das geltende Vertragsrecht für diese Aussage nur insoweit Anknüpfungspunkte, als sich die Umweltzerstörung bei Gelegenheit einer Vermögens- bzw. Eigentumszerstörung ereignet hat. Soweit Satz 3 also die Aufnahme weitergehender Strafbarkeitsregelungen in die Militärhandbücher fördern will, zielt die Vorschrift auf die Schaffung neuer nationaler Straftatbestände.

#### IV. Fazit

Die humanitärerrechtlichen Regeln zum Schutz der Umwelt sind in den vergangenen Jahren zunehmend in das Interesse von Öffentlichkeit, Politik und Völkerrechtswissenschaft gerückt. Unter Hinweis auf das Geschehen während des zweiten Golfkrieges wird behauptet, jene Vorschriften böten der Umwelt nur einen unzureichenden Schutz. Infolgedessen werden immer wieder Forderungen nach einer Ergänzung der vorhandenen bzw. der Schaffung völlig neuer Vorschriften erhoben. Diese gipfelten zeitweise in dem Ruf nach einer „Fünften Genfer Konvention zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten“<sup>49</sup>. In Anbetracht der bislang vergeblichen Bemühungen, diese Forderungen zu erfüllen, bleiben allerdings die vorhandenen, vermeintlich unzureichenden Normen weiterhin von Interesse. Mittlerweile scheint die Tendenz sogar eher dahin zu gehen, nicht unbedingt neue Vorschriften zu formulieren, sondern statt dessen zu versuchen, die Beachtung der geltenden Regeln sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise integrale Forschungs- und Interpretationsbemühungen mit dem Ziel einer effizienteren Handhabung der einschlägigen Vorschriften zu erwähnen. Vor diesem Hintergrund gewinnen schließlich auch die nationalen Militärhandbücher und -vorschriften ihre besondere Bedeutung. Indem diese innerstaatlichen Regelungen den Angehörigen der Streitkräfte die im Konfliktfall zu beachtenden Vorschriften vermitteln, können sie auch einen beachtlichen Beitrag zur Durchsetzung der umweltschützenden Regeln des humanitären Völkerrechts leisten. Obwohl diese grundlegende Bedeutung außer Frage stehen dürfte, wird ihr dennoch eine Reihe nationaler Militärhandbücher nicht oder nur unzureichend gerecht. In vielen Fällen besteht daher ein Bedarf an völlig neuen, mindestens aber verbesserten Militärhandbüchern und -vorschriften. Angesichts dessen ist die Vorlage der „*Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict*“ grundsätzlich zu begrüßen.

49 Beispielsweise wurde am 3. Juni 1991 in London eine internationale Konferenz zum Thema „The Vth Geneva Convention on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict“ abgehalten, der verschiedene Vertragsentwürfe vorlagen.

Bei näherer Betrachtung der Guidelines zeigt sich, daß sie auf einer vollständigen Zusammenstellung der völkerrechtlichen Regeln zum Umweltschutz in bewaffneten Konflikten beruhen. Die einzelnen Bestimmungen der Guidelines sind in ihrer Formulierung weitgehend an die einschlägigen, vertrags- oder gewohnheitsrechtlich anerkannten Normen angelehnt. Gleichwohl finden sich aber auch Ansätze für eine offensichtlich beabsichtigte, rechtssetzende Wirkung der Guidelines. Da diese jedoch nicht als ohne weiteres übernehmbares Musterhandbuch konzipiert sind, bleibt in jedem Fall ein - wohl unverzichtbarer - Formulierungs- und Umsetzungsspielraum. Insoweit kann spezifisch-nationalen Rechtsvor-

stellungen und -traditionen Rechnung getragen werden. Diesbezüglich bleibt zu hoffen, daß die Guidelines, welche nicht mehr als rechtlich unverbindliche Empfehlungen darstellen, nicht durch eine extensive „Umformulierung“ bei der innerstaatlichen Umsetzung in ihrer Bedeutung ausgehöhlt werden. Insgesamt wird aber den verantwortlichen Staatsorganen mit den „*Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict*“ ein wichtiges Hilfsmittel zur Überarbeitung nationaler Militärvorschriften an die Hand gegeben und damit ein wichtiger Beitrag zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten geleistet.

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

Georg Bock\*

Die Aufgabe des Vereins ist es, die wissenschaftliche Forschung und Lehre auf dem Gebiet des Friedenssicherungsrechts und des humanitären Völkerrechts zu fördern. Im Sinne dieser Zielsetzung identifiziert sich der Förderverein mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Geschäftsführer: Akad. Dir. Dr. Horst Fischer. Der Förderverein unterstützt die praktische Arbeit des Instituts als zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Ruhr-Universität Bochum durch die Bereitstellung von Mitteln dort, wo Haushaltsmittel fehlen und sog. Drittmittel anderweitig gebunden sind bzw. nicht eingesetzt werden dürfen. Seit der Gründung des Vereins im Frühjahr 1991 hat sich diese Förderung in ihrem Schwerpunkt auf die Umsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse in die innerstaatliche und zwischenstaatliche praktische Anwendung sowie die Verbreitung des humanitären Völkerrechts in der Öffentlichkeit konzentriert. Der Erfüllung dieser Aufgabe ist der Förderverein auch im Jahr 1995 ein gutes Stück nähergekommen.

Zwar konnte das im Jahr 1994 erreichte Ziel des Vorstands, das jährliche Aufkommen von Spenden und Mitgliedsbeiträgen auf etwa 10.000,- DM anzuheben, im Jahr 1995 leider nicht erreicht werden. Das Spenden- und Beitragsaufkommen belief sich für 1995 auf den Betrag von 5.400,- DM. Gleichwohl stand dem Förderverein mit dem zum 31. Dezember 1994 absichtlich angesammelten Betrag von 9.635,- DM (vgl. den in der HuV-I 1/95, S. 43 f. abgedruckten Arbeitsbericht 1994) einschließlich der Zinsen für das Jahr 1995 ein Gesamtbetrag von 15.087,- DM zur Verfügung.

Nur durch dieses hohe Guthaben war es dem Förderverein möglich, den Kabelanschluß des IFHV an den Großrechner der Ruhr-Universität und auf diese Weise den Anschluß des Instituts an das Internet mit einem Betrag von 5.230,- DM zu finanzieren. Dieser Anschluß ermöglicht sowohl eine vereinfachte Kommunikation innerhalb der Universität und insbesondere mit für die Arbeit des IFHV essentiell wichtigen Institutionen als auch einen Zugriff auf die derzeit bestehenden und weltweit verfügbaren Datenbanken, speziell zu aktuellen bewaffneten Konflikten und Fragen des humanitären Völkerrechts. Den Fakultäten und Institutionen der Ruhr-Universität steht ein derartiger Anschluß an den Großrechner dann zur Verfügung, wenn sie selbst die Materialkosten für die speziell benötigten Kabel sowie die technischen Kosten tragen. Da dem IFHV Haushaltsmittel in der o.g. Höhe nicht zur Verfügung stehen und Drittmittel für derartige Ausgaben nicht eingesetzt werden dürfen, wäre der Kabelanschluß des Instituts an die Datenautobahn der kommenden Jahre ohne die Finanzierung durch den Förderverein unmöglich gewesen.

In dem gleichen Zusammenhang steht auch die Anschaffung eines leistungsstarken Personalcomputers für das IFHV, ohne welchen weder die technische Durchführung der Verkabelung noch eine sinnvolle Nutzung dieser neu geschaffenen Datenzugriffs- und Datenverarbeitungsmöglichkeiten möglich gewesen wäre. Für diese Anschaffung wurde von seiten des Fördervereins der Betrag von 4.022,- DM bereitgestellt.

Mit einem weiteren Betrag von 2.500,- DM als Druckkostenzuschuß unterstützte der Förderverein schließlich eine wissenschaftliche Un-

tersuchung der Völkerrechtsprobleme der Verlegung von Seeminen und entsprechender Gegenmaßnahmen. Diese Untersuchung hat eines der aktuellen Probleme des humanitären Völkerrechts zum Gegenstand, welches seit Beginn dieses Jahrhunderts ständig in der Bedeutung zugenommen hat und dessen Relevanz zuletzt im zweiten Golfkrieg offenkundig wurde. Die Seeminenfrage stellt das Pendant zu der gerade in diesen Tagen erneut von der Staatengemeinschaft diskutierten Problematik der auf dem Land eingesetzten Anti-Personen-Minen dar.

Im Arbeitsbericht für das Jahr 1994 berichtete der Vorstand über den Zusatzstudiengang „Humanitäre Hilfe“, der seit dem Wintersemester 1994/95 unter Federführung des IFHV beinahe ausschließlich in den Räumlichkeiten des Instituts durchgeführt wird. Nachdem der erste Studienjahrgang nunmehr im Sommer 1995 sein Studium abgeschlossen und der zweite schon die Zwischenexamina absolviert hat, kann festgestellt werden, daß sich der Studiengang gut eingeführt hat. Das nordrhein-westfälische Ministerium für Erziehung und Wissenschaft hat inzwischen auch den englischsprachigen Abschlußtitel „Master in Humanitarian Assistance“ offiziell genehmigt. Insbesondere konnte ein gemeinsam mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) durchgeführtes Forschungsprojekt in das erste Semester und das anschließende Praktikum integriert werden. Es ist absehbar, daß im kommenden Jahr 1996 eine Beteiligung des Vereins an der Förderung des Studienganges, speziell im Hinblick auf die vom Institut zu tragenden Reisekosten auswärtiger deutscher Dozenten, erforderlich werden wird. Für diesen Zweck hält der Vorstand einen Betrag von gegenwärtig 3.000,- DM vor.

Die Fertigstellung einer Aufarbeitung der Bo-Faxe verzögerte sich im vergangenen Jahr aufgrund technischer Schwierigkeiten der Erstellung einer tatsächlich handhabbaren Fassung. Die Erstellung eines Stich- und eines Schlagwortregisters bereitete deshalb größere Schwierigkeiten als zunächst erwartet, weil sowohl dem Adressatenkreis der völkerrechtlich Vorgeliebten als auch dem Kreis der praxisnahen Benutzer dabei Rechnung zu tragen ist. Inzwischen sind die Vorarbeiten jedoch so weit gediehen, daß mit der Bereitstellung der in Aussicht genommenen aufgearbeiteten Fassung in den nächsten Monaten zu rechnen ist. An den Erstellungskosten wird sich der Förderverein nach seinen Möglichkeiten in einem Rahmen von bis zu 1.500,- DM beteiligen.

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

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

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

## Basler Charta zur Föderalistischen Konfliktbewältigung

„Der Friede beginnt im eigenen Haus. Der Weltfriede beginnt mit dem inneren Frieden der Staaten.“

(Karl Jaspers)

(Arbeitsdokument)

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Basler Konferenz,

zutiefst besorgt über

- die wachsende Zahl von bewaffneten Konflikten, die mehr als ein Viertel aller Staaten der Welt bedrohen;
- die zunehmende Brutalität von innerstaatlichen Auseinandersetzungen, welche die Zivilbevölkerung als Ganzes oder Bevölkerungsgruppen im einzelnen besonders hart treffen;
- die Verbrechen gegen die Menschheit, die Völkermorde, die Gewalt gegen Frauen, das Massakrieren von Kindern, die Folter und die Massenhinrichtungen, die sich allesamt gegen Bürgerinnen und Bürger von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen richten;
- die Zunahme von Handlungen gegen nationale und ethnische Minderheiten, die von rassistischer, ethnischer, religiöser und sozialer Diskriminierung geprägt sind und mit nationalisticem oder pseudo-religiösem Fundamentalismus politischer Eliten einhergehen;
- das Bestreben unterdrückter ethnischer Gruppen und Völker, die „Lösung“ ihres Konflikts durch Sezession zu erreichen, was in der Regel zu schmerzlichen und langandauernden gewaltsamen Auseinandersetzungen führt und ebenso zahlreiche neue Minderheitenprobleme schafft;

im Bewusstsein, dass

- die Vereinten Nationen als System der Kollektiven Sicherheit gefordert sind, wenn die Rechte der Völker oder Minderheiten massenhaft und grob verletzt sind;
- schwere Menschenrechtsverletzungen, die massive Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechts und die Verweigerung von Minderheitenrechten den Frieden bedrohen;
- eine internationale Friedensordnung nur auf einer Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Minderheitenrechte basieren kann;
- die Vorstellung von der Gliederung der Menschheit in tausende voneinander säuberlich getrennte territoriale Einheiten angesichts der interdependenten Welt eine gefährliche Illusion ist;
- der Zerfall und die Unregierbarkeit von Staaten und die damit einhergehenden bewaffneten Konflikte die grösste Herausforderung an die internationalen Beziehungen darstellen;

berücksichtigend, dass

- die Friedenserhaltung der neunziger Jahre kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen zur Krisenvorbeugung, zur Friedenssicherung und zum gesellschaftlichen Aufbau nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts erfordert;
- die Krisenprävention im Vordergrund stehen muss, wenn in krisengeschüttelten Ländern staatliche Strukturen geschaffen werden sollen, die für die betroffenen Völker und Minderheiten tragbar sind;

sowie unter Bezugnahme auf die Agenda für den Frieden<sup>1</sup>, insbesondere

- Ziff. 19: „(...) Die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit von Staaten im etablierten internationalen System, und das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker, jedes von grossem Wert und grosser Wichtigkeit, dürfen in Zukunft nicht gegeneinander ausgespielt werden. Der Respekt für

demokratische Prinzipien auf allen Ebenen der gesellschaftlichen Existenz ist entscheidend: in Gemeinden, innerhalb von Staaten und in der Gemeinschaft der Staaten. Unsere dauernde Pflicht sollte es sein, die Integrität aller Ebenen zu erhalten und gleichzeitig ein Gleichgewicht zwischen ihnen zu finden.“;

- Ziff. 59, unter welcher die „Unterstützung bei der Umgestaltung unzulässiger einzelstaatlicher Strukturen und Kapazitäten und bei der Stärkung neuer demokratischer Institutionen“ betont wird. Und weiter: „Die Ermächtigung der Vereinten Nationen für ein Tätigwerden auf diesem Gebiet würde sich aus der übereinstimmenden Erkenntnis ableiten, dass der soziale Frieden ebenso wichtig ist wie der strategische oder der politische Frieden. Zwischen demokratischen Gepflogenheiten - wie dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und der Transparenz der Entscheidungsfindung - und der Herbeiführung wahren Friedens und echter Sicherheit in einer neuen und stabilen politischen Ordnung besteht ein offenkundiger Zusammenhang. Es gilt, diese Teilelemente einer guten Wahrung der öffentlichen Belange auf allen Ebenen der internationalen und einzelstaatlichen politischen Gemeinwesen zu fördern.“;

empfehlen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedern, unter Verweis auf die relevanten Deklarationen und Konventionen<sup>2</sup>, die genannten Ziffern der Agenda für den Frieden entlang der folgenden Forderungen, Erkenntnisse und demokratischen Prinzipien zu konkretisieren und in die Tat umzusetzen:

### I. Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts und der Minderheitenrechte

1. Die innerhalb des Systems der Vereinten Nationen geleistete Arbeit zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, der Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen und sprachlichen Minderheiten angehören sowie des Rechts auf Selbstbestimmung ist voll anzuerkennen und deren noch wirksamere Umsetzung nach Kräften zu unterstützen.
2. Die Vereinten Nationen sollen sich weiterhin und noch verstärkt für Konfliktregelungen einsetzen, die einerseits die Wahrnehmung des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker fördern und andererseits einer Bedrohung oder einem Bruch des internationalen Friedens entgegenwirken.
3. Die Staaten sind aufgerufen, die freie Willensäußerung von Völkern zur Gestaltung ihrer politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belange zu respektieren. Sie sind dazu aufgefordert, eine noch wirksamere Umsetzung der Minderheitenrechte zu gewährleisten.

1. An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 A/47/277-S/24111, 17 June 1992; Supplement to An Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995.
2. United Nations Charter; Resolution of the General Assembly. An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters; Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field; Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations; Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities; Declaration on the Elimination of all Forms of Intolerance and of Discrimination based on Religion or Belief; Declaration on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination; International Covenant on Civil and Political Rights.

4. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung und der Wahrung der territorialen Integrität der Staaten verweist auf ein Dilemma: sowohl die Gewährung als auch die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts können den Staat in seinem Bestand gefährden. Die Staaten müssen anerkennen, dass neue Formen der Konfliktregelung gefunden werden müssen, wenn beide Ziele in Einklang gebracht werden sollen.

5. Der Menschenrechts- und Minderheitenschutz sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker können nicht mehr als innere Angelegenheit von Staaten betrachtet werden. Daraus folgt, dass die Völker und Minderheiten bei der Wahrnehmung ihrer Rechte die Normen und Prinzipien zum Erhalt des internationalen Friedens beachten sollen.

6. Die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts soll nicht per se in der Staatswerdung münden. Vor dem Hintergrund zahlreicher bewaffneter Konflikte sind Formen lokaler oder regionaler Autonomie zu verwirklichen, die mit der kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität von Minderheiten vereinbar sind und die die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts unterhalb der Staatenbildung ermöglichen.

7. Das Völkerrecht soll zu einem Recht der Völker auf die Umsetzung demokratischer Prinzipien und einer rechtsstaatlichen Ordnung weiterentwickelt werden, welches international verbürgte Rechte auf Autonomie, Teilhabe und Subsidiarität umfassen soll.

8. Bei massiver Diskriminierung haben die Völker ein Recht auf Widerstand und auf internationalen Beistand. Die Sezession soll in diesem Rahmen als ein Recht auf Notwehr (*ultima ratio*) in einer ausweglosen Situation verstanden und akzeptiert werden.

## II. Konfliktbewältigung durch Autonomie und Vielfalt in einer föderativen Ordnung

9. Es gibt kein allgemeingültiges Modell zur Regelung von Minderheiten- und ethnopolitischen Konflikten. Jedes Kollektiv muss seine eigenen politischen und rechtlichen Lösungen (*sui generis*) finden.

10. Es gibt Prinzipien und Regeln, deren Anwendung, Einhaltung und Durchsetzung besser als andere geeignet sind, den internationalen Frieden zu wahren oder herbeizuführen. Der Föderalismus beinhaltet solche Prinzipien, die zu einer friedensstauglichen Regelung von Minderheiten- und ethnopolitischen Konflikten beitragen.

11. Minderheiten- und ethnopolitische Konflikte lassen sich mit verschiedenen Mitteln regeln: Autonomieregelungen, Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts und der Minderheitenrechte. Der Föderalismus stellt dazu keine Alternative dar, sondern er bietet den Vorteil, dass er einen institutionellen Rahmen schafft, der diesen Mechanismen mit einem Höchstmass an Rechtssicherheit und politischem Machtgleich zum Durchbruch verhilft.

12. Der Föderalismus ist weder ein Allheilmittel noch ein Ziel an sich. Auch gibt es kein Modell des Föderalismus, das überall und für alle Zeiten Gültigkeit beanspruchen könnte. Föderative Ordnungen variieren von Land zu Land und von Region zu Region. Die Unterschiede hängen nicht allein von der jeweiligen politischen Struktur und Verfassung ab, sondern ebenso sehr von der kulturellen Vielfalt und den sozialen und ökonomischen Grundlagen einer Gesellschaft.

13. Der Föderalismus stellt ein durchgängiges Prinzip zur Organisation und Teilung gesellschaftlicher Macht dar. Als solches soll eine föderative Ordnung dazu beitragen, gesellschaftliche Ziele zu verwirklichen, ohne dass es dabei zu überbordender Macht einerseits und zu völliger Ohnmacht andererseits kommt.

14. Föderationen sollen die Mitwirkung und Eigenständigkeit von territorialen Gruppen im Rahmen einer pluralistischen Ordnung gewährleisten, die von unten nach oben, nach dem Prinzip der Subsidiarität, strukturiert ist.

15. Die Glieder eines Bundes sollen über die grösstmögliche Autonomie in den verschiedensten Sektoren verfügen. Darüber hinaus sollen sich föderative Ordnungen dadurch auszeichnen, dass sie dem Gedeihen unterschiedlicher gesellschaftlicher Wertvorstellungen grösstmöglichen Raum gewähren.

16. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass Föderationen nicht

als Zwangsvereinigungen funktionieren können, die von einer Zentrale gesteuert werden. Ein Bund zwingt vielmehr seine Gliedstaaten zur Verhandlung, zum Kompromiss, zum Ausgleich und zur Solidarität, was einen Grundkonsens über zentrale Werte voraussetzt.

17. Ein Bund soll sich durch eine gewachsene und willentliche Integration von Gruppen und Individuen auf den verschiedenen Ebenen des Staates konstituieren. Dabei spielt das Gefühl der Zugehörigkeit zu „seiner eigenen“ Ordnung eine entscheidende Rolle. Die politische Mitwirkung im überschaubaren Raum und die Entfaltung der eigenen Kultur im vertrauten Umfeld soll die Identifikation mit dem Gesamtsystem fördern.

18. Während heute viele Gruppen Autonomie durch Sezession zu erlangen hoffen, sollen föderativ strukturierte Staaten die Bewahrung der Einheit anstreben, um grösstmögliche Autonomie gewährleisten zu können. Sezessionen in einer Föderation werden dann zu einem inneren Vorgang, der nicht zu Abspaltungen, sondern zur Bildung neuer Teilstaaten mit ihrer je eigenen Autonomie führt.

## III. Mechanismen und Bausteine einer föderativen Friedensordnung

19. Konföderationen (Staatenbünde) und Föderationen (Bundesstaaten) sollen der Komplexität in einer interdependenten Welt Rechnung tragen und auf die unterschiedlich gelagerten Probleme eine differenzierte Antwort geben: lokale Probleme sollen lokal geregelt werden, während Probleme, die die begrenzten Handlungsräume der lokalen Entscheidungszentren überschreiten, auf nationaler, inter- oder supranationaler Ebene verarbeitet werden sollen.

20. Eine Föderation stellt ein System innerstaatlicher kollektiver Sicherheit dar, das seine internationale Verlängerung im System der Vereinten Nationen findet. Verfassungs- und völkerrechtliche Normen und Massstäbe der friedlichen Streitregelung sollen künftig noch stärker in Übereinstimmung gebracht werden. Das erhöht die Stabilität sowohl des Gesamtsystems als auch seiner Teile.

21. In einer Föderation soll Politik nicht als Nullsummenspiel oder als Kampf um Alles-oder-Nichts betrachtet werden, bei dem es nur Sieger und Verlierer geben kann. Das Ziel müssen ausgehandelte Kompromisslösungen sein, die für alle Einheiten annehmbar und gewinnbringend sind.

22. Sozioökonomische, religiöse und ethnische Gräben dürfen in einer Föderation nicht zu einem einzigen breiten Graben zusammenfallen. Dadurch lässt sich verhindern, dass Konflikte immer zwischen den gleichen Akteuren vorkommen oder dass sich eine Gruppe dauerhaft und auf untolerierbare Weise überlagern fühlt.

23. Wenn die Völker und Minderheiten in einem Staat stark ineinander verwoben sind und keine geschlossenen Siedlungsgebiete aufweisen, so soll eine föderative Ordnung mit nicht-territorialen, das heisst personalen Autonomierechten verknüpft werden.

24. In einer Föderation lässt sich der Anteil derjenigen, die sich in eine Minderheitenrolle versetzt sehen, verringern. Minderheiten werden in Fragen, die sie unmittelbar betreffen, in ihrer Region zu einer Mehrheit. Gleichzeitig können sie Minderheitenanliegen durch nationale Mitwirkungsrechte besser vorbringen.

25. Föderationen stellen eine Ordnung der Einheit in der Vielheit, der Vielheit in der Einheit dar. Damit widerspiegeln sie die Vielgestaltigkeit und Verschiedenartigkeit der Welt von heute und von morgen, in der Völker unabhängig sein wollen und doch voneinander abhängig sind.

## IV. Adressaten und Umsetzung

26. Angehörige nationaler und ethnischer Minderheiten, indigener Völker und regional verankerter Volksgruppen sowie kriegsbedroffene Staaten wie überhaupt alle Staaten sind aufgerufen, diese Forderungen, Erkenntnisse und Prinzipien bei der Regelung ihrer Konflikte in allen Phasen und auf allen Ebenen zu berücksichtigen und zu verwirklichen.

27. Nichtregierungsorganisationen, die sich mit Menschenrechts-, Minderheiten- und Friedensfragen befassen, sollen zentralistische Regimes, Angehörige von Minderheiten und sezessionistische Be-

wegungen von den friedenspolitischen Vorteilen von Autonomieregelungen im Rahmen einer föderativen Ordnung zu überzeugen versuchen.

28. Die Wissenschaft, insbesondere das Völkerrecht, das Staats- und Verfassungsrecht und die Friedens- und Konfliktforschung, sind dazu aufgefordert, die Forderungen, Erkenntnisse und Prinzipien zu konkretisieren und Wege aufzuzeigen, wie föderative Konzepte in der Krisenprävention und bei der Regelung bewaffneter Konflikte erfolgreich umgesetzt werden können.

## Verbreitung der Genfer Konventionen, DRK-Tagung für Rechtsreferendare

Bad Waldliesborn, 18.-19. Januar 1996

Michael Preßler\*

Bei der offiziellen Begrüßung der Tagungsteilnehmer durch den Vizepräsidenten des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, Herrn *Edgar Neutzer*, konnte festgestellt werden, daß zahlreiche am humanitären Völkerrecht interessierte Referendare sowie einige Offiziere der Bundeswehr den Weg nach Bad Waldliesborn gefunden hatten. Der Tagungsraum, der Saal des Kurtheaters, war nahezu bis auf den letzten Platz gefüllt.

Als erste Referentin gab *Dr. Heike Spieker*, Wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum, eine Einführung in das humanitäre Völkerrecht. Dies sollte die Grundlage für die Diskussion der noch folgenden Tagungsbeiträge bilden.

Ausgangspunkt waren die historischen Ursprünge des humanitären Völkerrechts, die auf die Initiativen des Genfer Kaufmannes *Henri Dunant* zurückgehen und schließlich im Jahre 1864 zur Verabschiedung der ersten Genfer Konvention führten.

Im Anschluß daran wurde das Fundament des heutigen humanitären Völkerrechts vorgestellt: die UN-Charta von 1945, die vier Genfer Abkommen, welche im Jahre 1949 zum Zwecke der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts überarbeitet bzw. neu geschaffen und verabschiedet wurden, weiterhin das im Jahre 1907 verabschiedete Haager Recht (Haager Landkriegsordnung), das die Verwendung bestimmter Waffen verbietet, ebenso die wesentlichen Inhalte der im Jahre 1977 verabschiedeten Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Abkommen.

*Dr. Hans-Joachim Heintze*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV in Bochum, informierte die Tagungsteilnehmer über den Schutz der Menschenrechte des Einzelnen und über den Schutz von Minderheiten durch das humanitäre Völkerrecht. Er stellte zunächst die Entwicklung vom klassischen Völkerrecht (Kriegführung wird noch als legitimes Mittel zur politischen Durchsetzung der eigenen Interessen angesehen) über den *Briand-Kellogg*-Pakt von 1928 (erste wirkliche Achtung des Krieges, eine der Grundlagen für die Verurteilungen in den Nürnberger Prozessen) und die UN-Charta von 1945 (erstmalige Festlegung eines Menschenrechtsschutzes, Frieden bedeutet mehr als nur Abwesenheit von Gewalt) bis hin zu den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen von 1966 und der Kinderkonvention dar.

Nach Schilderung dieser Grundlagen zeigte der Referent die Möglichkeiten auf, die zur Durchsetzung der Menschen- und Minderheitenrechte zur Verfügung stehen (Berichtsmethode, Staatenbe-

29. Die Vereinten Nationen sind aufgerufen, die Forderungen, Erkenntnisse und Prinzipien zu prüfen und bei allen ihren friedenserhaltenden Aktivitäten, insbesondere bei der Krisenvorbeugung und der Friedensgestaltung mit den betroffenen Parteien zu erörtern, sie von den Vorteilen föderalistischer Konfliktregelung zu überzeugen und sich für die Umsetzung föderativer demokratischer Prinzipien auf allen Ebenen ihrer Tätigkeit einzusetzen.

Verabschiedet in Basel, 29. September 1995

schwerde, Individualbeschwerde).

In der anschließenden Diskussion wurden die tatsächlichen politischen Schwierigkeiten offenbar, denen die Durchsetzung der Menschen- und Minderheitenrechte begegnet. Denn die Frage, inwiefern die Politik neben und bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen auch die Beachtung der Menschenrechte gewährleistet, stellt stets das zentrale Problem im humanitären Völkerrecht dar.

*Dieter Arrenberg*, Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, legte dar, daß die Verbreitung des humanitären Völkerrechts eine wesentliche Rolle spielt bei der Rechtsdurchsetzung. Er ging dabei von folgendem aus:

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) hat sich die Verbreitung des humanitären Völkerrechts zur Aufgabe gemacht, der Verpflichtung entsprechend, der sich die Unterzeichnerstaaten der Genfer Abkommen unterworfen haben. Nach Ansicht des Referenten wird, im Hinblick auf die Beachtung der durch das humanitäre Völkerrecht geschützten Werte, mit der Verbreitung Einflußnahme möglich sowohl auf staatliche Institutionen als auch auf den einzelnen Menschen. Die Kenntnis der Vorschriften des humanitären Völkerrechts sei nämlich unabdingbare Voraussetzung für die Beachtung der Menschenrechte im Einzelfall. Denn diese Kenntnis präge das Verhalten des Einzelnen, weil ihm ein Erkennen von Verstößen möglich sei. Letztlich werde dadurch eine Steuerung seines Verhaltens im Hinblick auf die Beachtung der Menschenrechte erreicht.

Über Friedenseinsätze von UN-Truppen und der Bundeswehr berichtete *Horst Wallmann*, Generalmajor der Bundeswehr a.D. Einleitend wies er darauf hin, daß die Anzahl der Einsätze der Bundeswehr zur Friedenserhaltung seit 1945 ständig zugenommen habe, allein 1992 habe sie sich vervierfacht. Ausgehend von den in den Kapiteln VI und VII der UN-Charta festgelegten Grundsätzen (oberstes Gebot: friedliche Beilegung von Konflikten) sei der Begriff der friedenserhaltenden Maßnahmen historisch gewachsen und entwickelt worden.

Die allgemein sogenannten „Blauhelmeinsätze“ der UN-Friedenstruppen werden üblicherweise korrekt als „peacekeeping operations“ bezeichnet. Deren rechtliche Zulässigkeit wird überwiegend aus Kapitel VI der UN-Charta hergeleitet, teilweise aus Kapitel VII, andererseits aber auch aus beiden Kapiteln gemeinsam, sozusagen als ein zwischen diesen beiden liegendes Kapitel. Diese Einsätze be-

\* *Michael Preßler* ist Rechtsreferendar am LG Aachen.

inhalten keinen Kampfauftrag. Mit Eintritt in Kampfhandlungen erhalten die „Blauhelme“ im Rahmen des humanitären Völkerrechts dann automatisch Kombattantenstatus.

Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 steht endgültig fest, daß Grundlage für den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Einsätzen der UN-Friedenstruppen Art. 24 GG ist. Die Bundeswehr leistete bereits durch zahlreiche Einsätze im erweiterten Aufgabenspektrum der UN-Friedenstruppen einen Beitrag zum Weltfrieden. Jüngstes Beispiel dafür ist das Engagement in Bosnien-Herzegowina.

In der anschließenden Diskussion wurde herausgestellt, daß humanitäre Hilfe von Hilfsorganisationen wie dem Roten Kreuz kaum noch durchführbar ist ohne Inanspruchnahme der Hilfe von militärischen (Räum-) Truppen, wenn z.B. ein Hilfsgütertransport durch unwegsames Gelände geführt werden muß, weil die Zufahrtswege zum Bestimmungsort blockiert oder gesperrt sind. Denn Waffengewalt dürfen die Hilfsorganisationen niemals anwenden, um an ihr Ziel zu gelangen.

Marco Kühn, Projektmitarbeiter am IFHV in Bochum, stellte die Internationale Strafgerichtsbarkeit als Mittel zur Durchsetzung humanitären Völkerrechts vor. Dies erläuterte er am Beispiel des für die Verfolgung der Kriegsverbrechen in Ex-Jugoslawien eingesetzten Tribunals in Den Haag. Zunächst ging er kurz auf die Mittel zur Durchsetzung humanitären Völkerrechts ein (Einsetzung einer Internationalen Ermittlungskommission, Einfluß der öffentlichen Meinung, Erwartung der gegenseitigen Beachtung des humanitären Völkerrechts, usw.). Sodann wurden für den Bereich der Internationalen Strafgerichtsbarkeit allgemein grundlegende Begriffe erläutert (völkerrechtliche Verantwortlichkeit, Völkerstrafrecht, Weltrechtsprinzip).

Als einzig mögliche Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Tribunals sah der Referent Art. 41 UN-Charta (friedliche Sanktionsmaßnahmen) an, denn bei der Erstellung des Statuts für das Tribunal habe der Sicherheitsrat Kapitel VII UN-Charta (Ergreifung von Zwangsmaßnahmen) schematisch angewendet und zunächst das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 39 festgestellt (Angriffshandlung, Bedrohung der internationalen Sicherheit, Bruch des Weltfriedens). Auf dieser Grundlage sei die Resolution Nr. 808 gefaßt worden, die wiederum die Resolution Nr. 827 ermöglichte, deren 34. Artikel das Statut für das Tribunal darstellte.

Regelungsinhalte dieses Statuts sind der institutionelle Aufbau des Tribunals, die Festlegung seiner grundsätzlich vorrangigen Zuständigkeit vor den nationalen Gerichten, eine eigene Verfahrensordnung sowie ein Katalog von Straftatbeständen.

Der Referent schloß seinen Vortrag mit einem rechtlichen und einem tatsächlichen Fazit: In rechtlicher Hinsicht zeige das Statut Ansätze und stelle Vorgaben auf für die Entwicklung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit. Rein tatsächlich sah er die Gefahr, daß möglicherweise das humanitäre Völkerrecht in sein Gegenteil verkehrt werden könne, wenn das zu seiner Wahrung eingesetzte Tribunal eine Abschreckungsfunktion gegenüber weiteren potentiellen Tätern erfüllen sollte. Denn nach seiner Ansicht könnten sich die politisch Hauptverantwortlichen zu ihrer Handlungsweise ermutigt fühlen,

wenn die Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts ihnen gegenüber zum Problem wird, weil sie selbst für später folgende Friedensverhandlungen möglicherweise wieder gebraucht werden.

Letzter Referent der Tagung war Werner Patett, Vorsitzender Richter am OLG i.R. und Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Niedersachsen. Er zeigte die Probleme auf, welche bei der Umsetzung des deutschen Rechts im Zusammenhang mit dem Internationalen Tribunal zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien auftreten können. Einleitend wurde ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung internationaler Strafgerichtsbarkeit gegeben: vom Versailler Vertrag über die Nürnberger und Tokioter Prozesse sowie in neuerer Zeit die Tribunale in Arusha bzw. Den Haag, betreffend Ruanda bzw. das frühere Jugoslawien, bis hin zu den Plänen für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs. Als Grundlage dafür sah Patett drei Säulen: erstens das im Vorreferat bereits angesprochene Statut, das Gesetz über die internationale Rechtshilfe sowie das Zusammenarbeitsgesetz von 1995.

Die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs begegne jedoch denselben Einwendungen, die gegen das Jugoslawien-Tribunal erhoben würden (rechtlose Einsetzung eines „Sieger-Tribunals“ durch den UN-Sicherheitsrat, ungenügende Festlegung von Straftatbeständen, unzulässige Gewährung des Gerichtsprimats).

Der in Art. 29 des Statuts festgelegte Vorrang des Tribunals vor den nationalen Gerichten gibt dem Tribunal das Recht, ein Verfahren an sich zu ziehen, wenn es der Meinung ist, daß bspw. das Verfahren Mängel aufweise, das nationale Gericht eine zu milde Strafe ausgesprochen habe oder daß Völkermord nicht angeklagt worden sei. In jedem Falle gilt das Verbot der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*) nicht, wenn bereits eine Verurteilung vor dem nationalen Gericht erfolgt. Außerdem müssen nationale Gerichte einem Rechtshilfeersuchen des Tribunals Folge leisten, Art. 29 Abs. 2.

Die Durchsetzung des Vorrangs des Tribunals vor den nationalen Gerichten ist nach dem Statut in dreierlei Hinsicht gesichert. Nationale Verfahren sind überzuleiten in ein Verfahren vor dem Tribunal und der Angeklagte ist auszuliefern, wenn ein nationaler Richter feststellt, daß der bei ihm zur Anklage gebrachte Sachverhalt mit dem vom Tribunal festgestellten übereinstimmt.

Das Tribunal kann weiterhin aufgrund eines von ihm erlassenen Haftbefehls die nationale Gerichtsbarkeit um Verhaftung des Betreffenden ersuchen. Eine Haftentlassung ist dann nur noch durch das Tribunal möglich wegen des Primats des Völkerrechts. Im Falle *Karadzic* hat das Tribunal sich jedoch eine Art Selbstbeschränkung auferlegt und bislang keinen internationalen Haftbefehl erlassen, um unwägare politische Auswirkungen zu vermeiden. Da ein nationaler Haftbefehl aber nur in Serbien oder Bosnien-Herzegowina ergehen kann, besitzt *Karadzic* damit faktisch eine „Quasi-Immunität“.

Schließlich gelten für die Durchführung der Beweisaufnahme die dem Tribunal durch das Statut zugewiesenen Befugnisse. Danach müßte ein deutscher Richter bspw. Videoaufnahmen im Gerichtssaal gestalten, und er hätte nicht das Recht, im Einzelfall bestimmte Fragen des Anklagevertreters des Tribunals (*prosecutor*) zurückzuweisen.

## „Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Minderheitenrechte innerhalb bestehender Staaten“

Gemeinsamer Workshop der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft Heidelberg, der Schweizerischen Friedensstiftung Bern, der Stiftung Entwicklung und Frieden Bonn und des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht Bochum

Heidelberg, 15.-16. März 1996

Brigitte Reschke\*

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker stellt als Norm des Völkerrechts eine Herausforderung für die Stabilität der Staatenbeziehungen dar. Insbesondere der Zerfall der UdSSR und Jugoslawiens zeigten die Probleme, die aus der Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts resultieren können. Hinzu kommen die in vielen Teilen der Welt zu beobachtenden Zerfallserscheinungen von Staaten, die verschiedentlich zur Unregierbarkeit von Staaten und zur Aufhebung des staatlichen Gewaltmonopols geführt haben. Statt dessen haben sich regionale Herrscher etabliert oder Bewegungen gebildet, die die Sezession betreiben. Vielfach wurde deshalb insbesondere von der Politik die Forderung nach der Abschaffung der Norm des Selbstbestimmungsrechts erhoben. Aus der Sicht des Völkerrechts erscheinen viele Einschätzungen überzogen, da sie den Inhalt der Norm in unzulässiger Weise verabsolutieren. Wegen derartiger Tendenzen ist es um so notwendiger, daß der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts detailliert analysiert wird, um so zu begründeten Positionen zu kommen, die für die gemeinhin ethnische Konflikte genannten Auseinandersetzungen völkerrechtlich gesicherte Lösungsmodelle darstellen können. Da vielfach auch Minderheitenkonflikte ähnliche Wirkungen wie Volksgruppenkonflikte hervorbringen, machten die Veranstalter beide Problematiken zum Thema ihres Workshops.

Die inhaltliche Beratung begann mit Anmerkungen zur Ideengeschichte des Selbstbestimmungsrechts, die Dr. Bruno Schoch, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, vortrug. In seinen Ausführungen machte er deutlich, daß die Selbstbestimmung an die emanzipatorischen Aufklärungsideale anknüpft, insbesondere an die Idee der politischen Gleichheit und die Vertragstheorie. Die ideengeschichtliche Grundidee der Selbstbestimmung beziehe sich nur auf die Volkssouveränität. Die Selbstbestimmung betreffe aber nicht nur jedes Volk, sondern heiße eigentlich Selbstbestimmung für Individuen und Gemeinschaften. Vor diesem Hintergrund problematisierte er, ob der Selbstregierungsgedanke durch Föderalismus oder Autonomie reaktualisiert werden könnte. Er sprach sich aber dafür aus, nicht darüber zu diskutieren, ob es ein Recht auf Sezession gebe. Eine solche Diskussion werfe nur Dynamik in die Konfliktherde.

Dr. Hans Joachim Heintze, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, setzte die Beratung fort mit seinem Vortrag „Inhalt des inneren Selbstbestimmungsrechts der Völker“, einem Beitrag, der sich sowohl mit dem Inhalt des Selbstbestimmungsrechts als auch mit dem inneren Selbstbestimmungsrecht befaßte. Er folgte, daß das innere Selbstbestimmungsrecht der Völker zweifelsohne in der Tendenz in Richtung auf die breite Akzeptanz eines - weitausgelegten - Demokratieprinzips hinauslaufe. Bislang seien dessen Konturen aber noch nebulös. Klarheit zeichne sich demgegenüber hinsichtlich der Wahlbeobachtung ab, die zunehmend als Ausdruck der internationalen Demokratieförderung anzusehen sei. Es sei jedoch zu unterstreichen, daß Wahlen nicht in jedem Fall dazu geeignet seien, tatsächlich zur Beilegung von Konflikten beizutragen; sie müßten folglich in andere Demokratisie-

rungsmaßnahmen eingebettet sein. Konträre Positionen dazu vertrat Prof. Manfred Mohr, Europa-Universität Viadrina, in seiner Abgrenzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker vom Minderheitenschutz. Er hegte grundsätzliche Zweifel an dem Konzept der inneren Selbstbestimmung. Kernpunkt des Selbstbestimmungsrechts sei die eigene Staatlichkeit und Entwicklungsfreiheit. Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte verhielten sich deswegen diametral zueinander. Während das Selbstbestimmungsrecht die Auflösung des bestehenden Staates zum Ziel habe, gehe es beim Minderheitenschutz um Gewährung von Rechten innerhalb des bestehenden Staates. Eine Vermengung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte dürfe auf keinen Fall stattfinden. Geschehe dies in Zusammenhang mit einer Sezession, so sei das Ausgangspunkt für eine gefährliche Entwicklung, so wie sie sich im Bosnienkonflikt gezeigt habe.

Unter der Überschrift „Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in der Arbeit des Europarates und die Absicherung der territorialen Integrität der Mitgliedsstaaten“ berichtete Prof. Emil Konstantinov, Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission, Straßburg, aus der Praxis des Europarates. In keinem Fall habe ein Mitgliedsstaat einen Gerichtspruch des EuGH für Menschenrechte nicht befolgt. Der Minderheitenschutz sei Teil des Schutzes der Menschenrechte. Es sei aber viel einfacher, Grundrechte und Grundfreiheiten zu schützen als Minderheitenrechte, weil letztere Gruppenrechte und besondere Rechte für die Gruppe seien. Die Minderheit müsse sich aber der Entscheidung der Mehrheit beugen, was zu Schwierigkeiten der Begünstigung führe. Ein breiter Schutz der Minderheiten sei zudem abhängig von den wirtschaftlichen Gegebenheiten innerhalb eines Staates. Für den Minderheitenschutz müßten zunächst die ökonomischen und sicherheitspolitischen Voraussetzungen geschaffen werden. Erst danach könnten die Bemühungen von Straßburg, Brüssel und Paris vereinigt werden. Daß der Minderheitenschutz teuer sei, zeige die Position einiger deutscher Politiker. Sie würden den Türken einen Minderheitenstatus verwehren, weil er letztlich finanzielle Aufwendungen nötig machen würde. In der anschließenden Diskussion wurde jedoch überwiegend die Meinung vertreten, daß mit der Einräumung des Minderheitenschutzes nicht auf wirtschaftlich und politisch stabile Verhältnisse gewartet werden dürfe. Die dahingehenden Bemühungen müßten parallel erfolgen, denn der Minderheitenschutz sei kein Luxusrecht. Unter Hinweis auf die Türken in Deutschland wurde bezweifelt, ob die „neuen Minderheiten“ dem Minderheitenschutz unterfielen, eine Thematik, auf die Prof. Hoffmann in seinem späteren Vortrag noch einging. In seinem Exkurs „The Referendum as a Method of Realizing the Right to Self-Determination within the Framework of Existing States: Three Case Studies“ kam Prof. Markku Suksi, Åbo Academi University, Institute for Human Rights, zu dem Ergebnis, daß das Referendum genutzt

\* Brigitte Reschke ist Projektmitarbeiterin am IFPH, Bochum.

werden könne, um dem Recht auf Selbstbestimmung Ausdruck zu verleihen, es aber in den verschiedensten Formen und unter den verschiedensten Umständen stattfinden könne. Die Aussagekraft des Referendums als Methode zur Ermittlung des Willens des Volkes hänge jedoch in erster Linie von den Vorgaben des nationalen Rechts ab. Es gebe Staaten, in denen das Referendum eine verfassungsmäßig garantierte Position innehat, z.B. in Bezug auf territoriale Fragen und solche des Minderheitenschutzes. In anderen Staaten sei das Institut des Referendums weitgehend unreguliert bis hin zu der Erscheinung, „that the referendum could be used in ways that relate to self-determination“. Auf der Grundlage der von ihm näher untersuchten Beispielsfälle sei eine Tendenz der Staaten dahingehend erkennbar, Referenden zur Selbstbestimmung zu vermeiden. Das internationale Recht unterstütze diese Haltung. Im Anschluß daran nahm Prof. *Rainer Hofmann*, Universität Köln, in seinem Vortrag „Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Verfassungsvergleich“ einen Vergleich der europäischen Verfassungen vor. Als Ergebnis seiner Studien konnte er feststellen, daß heute keine europäische Verfassung mehr ein Sezessionsrecht wie in der früheren sowjetischen Verfassung postuliere. In verschiedenen Präambeln sei das Selbstbestimmungsrecht aber als Legitimität des Staates genannt. Vertieft befaßte er sich mit den Fragestellungen, wer Angehöriger einer Minderheit sein könne, welche Modelle von Territorialautonomie es in Europa gebe und dem Inhalt eines europäischen Mindeststandards. Die neuen Minderheiten würden in keiner europäischen Verfassung als Begünstigte angesehen, abgestellt werde auf die Staatsangehörigkeit. Als zum europäischen Mindeststandard gehörig nannte er u.a. das Recht auf Zugehörigkeit, das Recht auf Wahrung und Entwicklung der eigenständigen Identität, das Diskriminierungsverbot sowie das Recht auf den freien Gebrauch der Sprache im privaten und öffentlichen Bereich. Nicht nachgewiesen werden könnte dagegen z.B. ein Anspruch auf positive Diskriminierung. Lediglich eine Tendenz, nicht aber ein Anspruch auf die Möglichkeit der Nutzung der eigenen Sprache im Amts- und Behördenbereich kristallisiere sich heraus.

*Günther Bächler*, Schweizerische Friedensstiftung, stellte die „Basler Charta über föderalistische Konfliktlösung“ vor. Die Charta ist

ein Ergebnis der Konferenz, die die Schweiz im vergangenen Jahr anläßlich des 50. Jahrestages der UN durchgeführt hat. Die Charta versteht sich als ein Beitrag von Experten, die Wege zur Lösung von ethnischen Konflikten aufzeigen wollen. Vorgeschlagen wird, durch Autonomie- und Föderalismusmodelle Minderheiten und Völkern Möglichkeiten zu eröffnen, ihre Rechte innerhalb bestehender Staaten zu verwirklichen. *Dr. Stefan Oeter*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, sprach zum Thema „Selbstbestimmungsrecht und Bundesstaat“. Er grenzte den Bundesstaat zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts als Gefüge gestufter Staatlichkeit von der Autonomie als Dezentralisierungsmodell ab. Der Bundesstaat sei ein besonders anspruchsvolles System der Selbstbestimmung. Föderalismus funktioniert aber nur, wenn er über Fragen der nationalen Selbstbestimmung hinausgehe. Ein praktisches Beispiel einer Autonomieregelung behandelte *Rexane Dehdashi*, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, indem sie über den Berg-Karabach-Konflikt berichtete. In diesem Konflikt geht es um die territoriale Zugehörigkeit oder Unabhängigkeit Berg-Karabachs von Aserbaidschan. Aufgrund ihrer Besuche in Berg-Karabach und ihrer dort gesammelten Erfahrungen vor Ort konnte sie ein eindrucksvolles Bild über die dortigen Verhältnisse geben. Den Schlußvortrag und sicherlich einen der Höhepunkte der Veranstaltung bildeten die Ausführungen von Prof. *Alfred de Zayas*, UN-Menschenrechtszentrum Genf, zum „Selbstbestimmungsrecht der Völker und Vereinte Nationen heute“. Er gab einen Überblick über die Befassung der Vereinten Nationen mit der Materie und konstatierte, daß Verstöße gegen das Selbstbestimmungsrecht Gegenstand vieler Resolutionen von UN-Organen seien und auch vor den Menschenrechtsausschuss gebracht werden könnten.

Der Workshop hat gezeigt, daß das Selbstbestimmungsrecht in all seinen Facetten tatsächlich viele Fragen aufwirft, die der wissenschaftlichen und praktisch-politischen Durchdringung bedürfen. Dem gegenseitigen Meinungsaustausch kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, und der Workshop bot die Möglichkeit zu einer Art Brainstorming. Die Publikation der Ergebnisse einschließlich konkreter politischer Handlungsvorschläge ist beabsichtigt.

## Ronald St. John Macdonald (General Editor), Essays in Honour of Wang Tieya,

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1994, 964 Seiten

Hans-Joachim Heintze\*

Das umfangreiche Buch, mit rund tausend Seiten nicht gerade besonders handlich, macht zweierlei eindringlich deutlich: Einerseits ist das Völkerrecht ein universelles Recht. Jede eurozentristische Betrachtungsweise verbietet sich daher, obwohl zunehmend auch ein regionales Völkerrecht entsteht, das den Besonderheiten unseres Kontinents entspricht und daher größere Effektivität erreichen kann. Andererseits erlangt China nach Jahrzehnten der Isolation wieder Einfluß auf die internationale Kodifikation; ein Umstand, der im Interesse der Implementierung des Völkerrechts von großer Bedeutung ist. Daß die Völkerrechtler weltweit dies so sehen, wird daran deutlich, daß sich immerhin 58 weltbekannte Wissenschaftler zusammenschließen, um sich an einem Band zu Ehren eines chinesischen Völkerrechtlers zu beteiligen. *Wang Tieya* ist ein herausragender Repräsentant der chinesischen Völkerrechtswissenschaft, dessen Leben – über das vom Herausgeber des Buches, *Macdonald*, der selbst an der Peking University Honorarprofessor ist, auf fast 30 Seiten einleitend berichtet wird – die Wirren der Entwicklung Chinas in den letzten Jahrzehnten widerspiegelt.

Die folgenden Kapitel befassen sich mit den unterschiedlichsten völkerrechtlichen Problemen; es scheint, daß es den Autoren frei-

gestellt war, worüber sie schreiben wollten. Zur Konsequenz hatte dies den typischen Nachteil jedes Sammelbandes dieser Art, denn die Beiträge sind von unterschiedlicher Qualität und passen nicht immer so recht zusammen. Das wird schon daran deutlich, daß die Ausführungen nicht nach Sachgebieten geordnet wurden, sondern nach der alphabetischen Reihenfolge der Autoren, was verwirrend ist und bei 58 Kapiteln auch für viel Blättern sorgt, da die einzelnen Autoren zu gleichen Sachverhalten unterschiedliche Positionen vertreten. So reicht das Angebot von der Völkerrechtsgeschichte (*G. Abi-Saab*: International Law and the International Community; *The Long Road to Universality*, *M. W. Janis*: Sovereignty and International Law, *J. Salomon*: Une page difficile des relations belgo-chinoises: L'affaire relative à la dénonciation de traité sino-belge du 2 novembre 1865, *J. A. Thomas*: History and International Law in Asia: A Time for Review?) über die Lehrtätigkeit auf dem Gebiet des Völkerrechts (*B. Broms*: International Law in the Law School Curriculum, *J. A. Cohen*: Ethnocentrism and the Teaching of Inter-

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

national Law) bis hin zum Weltraumrecht (*I. Diederiks-Verschoor: The Position of the Manufacturer and the Insurer in Space Law in Connection with Cases in Space, B. Cheng: International Responsibility and Liability of States for National Activities in Outer Space Especially by Non-Government Entities*) und zur Völkerrechtstheorie (*L. Henkin: The Mythology of Sovereignty, M. Lachs: Some Thoughts on Equality*). Auffällig ist die starke Ausrichtung auf das Seerecht und - wenig überraschend - die Rolle Chinas in den internationalen Beziehungen. Bedeutsam erscheint zudem, daß mehrere Beiträge auch auf das Zusammenwachsen Europas und den Menschenrechtsschutz in Europa eingehen (*D. Vignes: Le Traité de Maastricht et la citoyenneté européenne, L. Wildhaber: The European System of Human Rights Protection: Present and Future*).

Für unseren Leserkreis dürften nach Auffassung des Rezensenten vor allem die Ausführungen zu den Menschenrechten und zum humanitären Völkerrecht von Interesse sein. Hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes erregen die Beiträge zu den Entwicklungen in der UdSSR und im früheren Jugoslawien aus der Sicht des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des Minderheitenschutzes besondere Aufmerksamkeit, da sie zu grundverschiedenen Ergebnissen kommen. *Antonio Cassese* befaßt sich in seinem Beitrag „Self-Determination of Peoples and the Recent Break-Up of USSR and Yugoslavia“ mit dem brennenden Problem der Sezession. In der eingehenden Untersuchung des Sachverhalts hebt der Autor, der wohl als einer der führenden Experten bezüglich der Gruppenrechte im Völkerrecht angesehen werden kann und immer wieder mit vielbeachteten Arbeiten zu diesen Fragestellungen auftrat, nicht ohne Befriedigung den Umstand hervor, daß die „whole 'problématique'“ des Selbstbestimmungsrechts der Völker damit in das Zentrum der völkerrechtlichen Betrachtung zurückgekehrt ist (S. 131). Die Auffassung, das Selbstbestimmungsrecht der Völker sei nur hinsichtlich der Entkolonisierung von Bedeutung gewesen, ist damit widerlegt. Er kommt zu einem Schluß, den er schon früher gezogen hat und in dem er sich durch die Entwicklungen in der Sowjetunion und im früheren Jugoslawien bestätigt sieht. Erstens sei das Selbstbestimmungsrecht eine politische Forderung, die die Sezession von Nationalstaaten aus zentralistischen und repressiven staatlichen Strukturen legitimiere. Zum zweiten ist sie ein rechtliches Instrumentarium zur Erreichung der Eigenstaatlichkeit. Zur Feststellung der Rechtmäßigkeit von Sezessionen können Referenden herangezogen werden. Dritte Staaten sind verpflichtet, die Zulässigkeit von Staatenbildungen zu prüfen. Die Anerkennungskriterien der EG bezüglich der aus dem früheren Jugoslawien hervorgegangenen Staaten sind eine solche völkerrechtsgemäße Maßnahme. Positiv hebt *Cassese* hervor, daß als zentrales Kriterium des EG-Maßstabes der Nachweis der freien Meinungsäußerung der Bevölkerung als *conditio sine qua non* festgeschrieben wurde. Insgesamt ist den Erkenntnissen des Autors zuzustimmen. Freilich ist es unter diesen Umständen besonders zu bedauern, daß die Außenpolitik der EG-Staaten seinerzeit nur sehr bedingt den Kriterien des Anerkennungskataloges und der darauf fußenden Entscheidungen der *Badinter*-Kommission folgte. Statt dessen kam es gerade seitens der Bundesrepublik Deutschland zu Anerkennungsinitiativen gegenüber Kroatien, die ihr nach der Zuspitzung der Krise auf dem Balkan oft vorgehalten wurden.

Als gute Ergänzung zu dem obengenannten Beitrag kann der Artikel von *Rein Mullerson* „Self-Determination of Peoples and the Dissolution of the USSR“ angesehen werden. Da der Autor zu anderen Ergebnissen kommt - er verwendet ja nicht einmal den Begriff des Selbstbestimmungsrechts - zeigen bereits die beiden Artikel die Meinungsvielfalt, die heute über ein so grundlegendes Thema wie

das Selbstbestimmungsrecht der Völker herrscht. *Mullerson* meint nämlich, daß es ein Recht auf Sezession nicht gäbe. Er gibt zu, daß er einen „etatistischen“ Standpunkt habe, aber schließlich seien auch Sezessionisten straffe Etatisten, denn sie wollten nichts anderes als einen neuen Staat schaffen, der wiederum von vielen Ministern regiert werde und Botschafterposten an die Führer ihrer Bewegung vergeben wolle (S. 584). Dafür würden viele Menschenleben geopfert und da dies nicht gutgeheißen werden könne, müsse er Sezessionen ablehnen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker heile demgegenüber die Mitwirkung der Menschen an der Verwaltung des Staates und im ökonomischen Bereich sicherzustellen. Diese sei was simple Argumentation des Autors überrascht; immerhin war er Mitglied des Menschenrechtsausschusses und dieser hatte sich ja verschiedentlich auch mit der Durchsetzung des Art. 1 des Paktes zu beschäftigen. Insofern hätte man eine differenzierte Darstellung erwartet. Freilich steht offenkundig eine politische Erwägung hinter dieser platten Ablehnung der Sezession: Die Bürgerkriege in verschiedenen Teilen der Russischen Föderation tobten damals schon oder waren vorhersehbar. Dennoch ist es sicher nicht überflüssig, sich ernsthaft mit den Positionen auch der Völker auseinanderzusetzen, die heute die Lösung fordern. Die Entwicklung insbesondere in Tschechien macht dies ohnehin unumgänglich. Die folgende Antwort *Mullersons* wird dazu nicht auslangen: „*A pure positivist, on the contrary, may come to the conclusion that everything that happened in these territories [gemeint ist die Sowjetunion und das frühere Jugoslawien, HJH] was outside the realm of international law, since policy considerations certainly played a predominant role in decisionmaking by all sides involved in these events. But the principle of self-determination of peoples can never govern respective events like, for example, rules determining diplomatic privileges and immunities.*“ (S. 581) Es wäre interessant, wie der Autor unter dieser Betrachtungsweise die Besetzung der US-Botschaft in Teheran beurteilt. War dies etwa kein politischer Akt und war die Überwindung des rechtswidrigen Zustandes leichter als die Auflösung der Tschechisch-Slowakischen Föderation unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht? Während man diese Bewertung des Autors noch als Meinungsäußerung hinnehmen könnte, so erscheint die dahinterstehende und nicht nur von *Mullerson* vertretene Tendenz gefährlich, Völkerrechtsnormen zweierlei Verbindlichkeit zu schaffen. Damit würde dem Rechtsbruch, wie beispielsweise der gewaltsamen Verweigerung der Selbstbestimmung, Tür und Tor geöffnet. Freilich bedarf die Staatengemeinschaft einer vernünftigen und tragfähigen Selbstbestimmungskonzeption, die einerseits dem internationalen Interesse an Stabilität und andererseits den legitimen Ansprüchen der Völker entspricht. Gerade der Zusammenbruch der UdSSR hat gezeigt, daß die zwangswise Unterdrückung des Selbstbestimmungswunsches von Völkern nur scheinbare Stabilität hervorbringt und zu gewaltsamen und sehr gefährlichen Eruptionen führen muß. Eine akzeptable Antwort bezüglich des Selbstbestimmungsrechts der Völker muß auf der Linie *Casseses* liegen, indem die Einbettung dieses Rechts in das Gesamtsystem der Völkerrechtsnormen (und nicht der Prinzipien des Völkerrechts) beachtet wird.

Die beiden Artikel des Sammelbandes zeigen anschaulich die Breite der Meinungsäußerungen zu völkerrechtlichen Grundfragen, die ein begrußenswertes Ergebnis des Endes des Ost-West-Gegensatzes sind. Auch hinsichtlich anderer Themenbereiche ist eine solche Schlußfolgerung zu ziehen. Es steht zu erwarten, daß mit dem stärkeren Engagement Chinas in der Weltpolitik auch sein Einfluß auf die Kodifizierung und Implementierung des Völkerrechts zunehmen wird. Dies ist legitim und zu begrüßen. Die Konsensfindung im Völkerrecht wird damit nicht leichter werden, wie das Buch belegt.

## Michael Brems, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht,

in: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 62, Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main 1995, 305 Seiten, DM 89,-

## Petra Williams-Vedder, Die Rechtsstellung der eingeborenen Völker in den USA und Kanada nach nationalem Recht und Völkerrecht,

in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Band 1639, Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main 1995, 261 Seiten, DM 79,-

## Sebastian Bartsch, Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive,

in: Studien zur Sozialwissenschaft, Band 163, Westdeutscher Verlag GmbH Opladen 1995, 296 Seiten, DM 54,-

Hans-Joachim Heintze\*

Die ethno-politischen Auseinandersetzungen auf allen Kontinenten haben zu Recht die Aufmerksamkeit der Politik auf sich gezogen und ihre Ratlosigkeit gezeigt. Sie ruft nun nach Lösungsmodellen und vor allem nach dem Völkerrecht. Folglich haben Arbeiten zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und zum Minderheitenschutz weltweit Konjunktur: die Welle scheint nun auch bei deutschen Verlagen angekommen zu sein, die Dissertationen verlegen. Um es gleich vorweg zu nehmen, diese Entwicklung ist sehr zu begrüßen, da damit ein Feld beackert wird, das dieser Auffrischung dringend bedarf. In der Staatenpraxis und der Politik wird nämlich vielfach behauptet, die anstehenden Konflikte seien deshalb so schwer beizulegen, weil sich die Kodifikation des „klassischen“ Völkerrechts zu sehr auf die zwischenstaatliche Ebene konzentriert habe und Minderheitenprobleme vernachlässigt. Alle drei Arbeiten zeigen, daß bei einer vollen Anwendung des bestehenden Rechts sehr wohl Lösungen zu finden wären. Was fehlt, ist der politische Wille der Konfliktparteien, sich tatsächlich der Herrschaft des Rechts zu unterwerfen. Angesichts dessen ist es um so notwendiger, sich mit diesen Arbeiten bekannt zu machen.

Die detaillierteste juristische Studie zu einer Grundfrage des Minderheitenschutzes stellt die Arbeit von Brems zur politischen Integration ethnischer Minderheiten dar. Der Autor wendet sich diesem Problem aus der Sicht des Staats- und Völkerrechts zu, wobei er den Schwerpunkt auf das Staatsrecht legt. Die Analyse geht von der politischen Integration der Minderheiten in den Staatsverband aus, wobei deren Notwendigkeit aus der Integrationslehre und dem Ideal der Willensnation hergeleitet wird. Dabei wird die Ausgestaltung als Gruppenrecht und das Erfordernis der positiven Diskriminierung hervorgehoben. Darauf aufbauend wird auf den völkerrechtlichen Standard der Behandlung von Minderheiten in dieser Hinsicht eingegangen, während im folgenden die staatlichen Organisationsmodelle zur politischen Integration von ethnischen Minderheiten diskutiert werden. Schließlich geht der Autor auf praktische Lösungswege ein, die er als Denkanstöße für ähnlich gelagerte Problemlösungen ansieht.

Zutreffend wird der Nationalstaat von der Willensnation abgegrenzt, die verschiedene Völker und Volksgruppen vereint. Letztere kann nur bestehen, wenn sie die Minderheiten integriert, um ihre „Anfalligkeit“ zu überwinden. Zwangsläufig bedarf es daher stets der politischen Integration durch politische Partizipation, die nicht auf die Kulturautonomie beschränkt werden darf (S. 12 ff.). Der Au-

tor leitet aus diesem Ansatz die Folgerung ab, daß die politische Partizipation der Minderheit *nur* als Gruppenrecht ausgestaltet werden kann. Der Autor folgt damit der Minderheitenschutzkonzeption der nicht unbedeutenden Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen, die sich freiwillig auf der zwischenstaatlichen Ebene nicht durchsetzen konnte. Es erscheint fraglich, ob das Recht auf politische Partizipation tatsächlich in dieser Absolutheit mit dem hochgradig umstrittenen Konzept der Gruppenrechte verknüpft werden sollte. Zumindest im Völkerrecht wird der Minderheitenschutz eindeutig als individuelles Recht des einzelnen Angehörigen einer Minderheit verstanden, weil es bislang nicht gelang (und in absehbarer Zeit auch nicht gelingen wird), die Träger von Minderheitenrechten kollektiv zu definieren. Die völkerrechtliche Konstruktion, wonach es dem einzelnen Minderheitenangehörigen gestattet ist, seine kulturellen, sprachlichen und religiösen Rechte gemeinsam mit anderen Angehörigen seiner Minderheit wahrzunehmen, könnte durchaus für einen wirksamen Minderheitenschutz ausreichen (wenn sie denn durch die Staaten eingehalten wird). Freilich wäre sie auch auf die politischen Rechte auszudehnen, was aber nicht zwangsläufig bedeuten muß, daß dies nur auf der Basis von Gruppenrechten möglich ist.

Hinsichtlich des Völkerrechts wird zutreffend untersucht, inwiefern Art. 27 und Art. 25 des UN-Menschenrechtspakts einschlägig sind. Der Autor folgt hierbei konsequent seiner These, bei der politischen Partizipation handle es sich um ein kollektives Recht ethnischer Minderheiten, der Pakt regle aber hinsichtlich der Minderheiten nur individuelle Rechte. Deshalb ergäben sich aus den untersuchten Artikeln keine diesbezüglichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten (S. 55). Diese Schlußfolgerung deckt sich nicht mit der Staatenpraxis, die insbesondere in der Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses deutlich wird. Da der Autor die Anwendbarkeit der Art. 27 und 25 für die politische Integration der ethnischen Minderheiten jedoch verneint, kommt er - mehr aus rechtspolitischen Gründen - zu der wenig überzeugenden Konsequenz, daß letztlich das in Art. 1 des UN-Menschenrechtspakts verankerte Selbstbestimmungsrecht der Völker die völkerrechtliche Anspruchsgrundlage für die Rechte von Minderheiten sei. Mithin werden die Träger beider Rechte unzulässigerweise vermengt: „Der Minderheit erwächst da-

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

mit aus dem Selbstbestimmungsrecht ein Anspruch auf politische Partizipation auf den verschiedenen Ebenen des Gesamtstaates.“ (S. 97 f.).

Gelungener als der völkerrechtliche Teil sind die Kapitel 4 (Staatsrechtliche Organisationsmodelle) und 5 (Lösungswege zur politischen Integration). Darin werden in überzeugender Weise die Möglichkeiten der Selbstorganisation von Minderheiten im Rahmen der Vereinigungsfreiheit und der Schaffung politischer Parteien dargestellt (S. 117 ff.). Besonders Interesse verdienen dabei die Aussagen zu den Autonomierechten, die in der gegenwärtigen Diskussion zur Beilegung von ethnischen Konflikten eine große Rolle spielen und von der Politik gerne als Allheilmittel gepriesen werden. Der Autor arbeitet demgegenüber nüchtern und zutreffend die Möglichkeiten und Grenzen dieser Konzeption heraus (S. 129 ff.), um dann anschließend die Föderation zu analysieren (S. 147). Wünschenswert wäre freilich gewesen, daß die Untersuchung nicht so stark vom Beispiel der Sowjetunion geprägt worden wäre (zumal auf S. 224 ff. nochmals detailliert darauf eingegangen wird). Von großer praktischer Bedeutung sind demgegenüber die Aussagen zu den verschiedenen Autonomiemodellen der Ålandinseln, Südtirols, der Dänen in Deutschland und der Autonomen Gemeinschaften in Spanien. Dasselbe ist bezüglich der Föderationen des früheren Jugoslawiens und der Schweiz festzustellen. Insgesamt stellt das Buch einen wesentlichen Diskussionsbeitrag zu einer Debatte dar, die wegen der vielen Emotionen, die die blutigen Konflikte in aller Welt hervorrufen, unbedingt versacht werden muß, um zu praktikablen, friedenssichernden und rechtlich befriedigenden Lösungsmöglichkeiten zu kommen.

Für Europa nicht so vordergründig relevant zu sein scheint das Buch von *Williams-Vedder* zur Rechtsstellung der eingeborenen Völker, da es sich in erster Linie mit den Rechtsordnungen der USA und Kanada befaßt. Diese werden ins Verhältnis zum völkerrechtlichen Standard gesetzt. Der Schein trügt jedoch, denn hinsichtlich der Ureinwohner vollzieht sich gegenwärtig im Rahmen der UN ein hochinteressanter Prozeß der Rechtsfortbildung, der für den gesamten hoch brisanten Bereich des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des Minderheitenschutzes von außerordentlicher Bedeutung ist. *Williams-Vedder* geht detailliert und überzeugend auf die nationalen Rechtsordnungen ein. Auch die völkerrechtlichen Passagen sind weithin gelungen. Um so bedauerlicher ist, daß das erst 1995 erschienene Buch offensichtlich wesentlich früher abgeschlossen wurde. Damit sind die interessanten Diskussionen in der von *Daes* geleiteten Arbeitsgruppe über Urbevölkerungen, die zur Schaffung eines Entwurfs einer Deklaration über die Rechte der indigenen Völker geführt haben, leider nur unzureichend dargestellt. Dennoch handelt es sich bei dem Buch zweifellos um eine der fundiertesten neueren deutschsprachigen Darstellungen der Ureinwohnerrechte.

Handelte es sich bei den beiden dargestellten Büchern um juristische Darstellungen, so beschäftigt sich *Bartsch* in seiner Abhandlung „Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive“ aus politologischer Sicht mit dem Thema. Auffallend ist die große Faktenfülle und die Komprimiertheit der Untersuchung. Einige der verwendeten schwer auffindbaren Akten des Völkerbundes dürften mit dieser Auswertung vor dem Vergessen gerettet worden sein. Hervorhebung verdient zudem der interessante Anhang, der über die ethnische Zusammensetzung europäischer Staaten in der Zwischenkriegszeit Auskunft gibt und ein detailliertes Literaturverzeichnis enthält. Der Autor versucht einen Vergleich des Minderheitenschutzsystems des Völkerbunds und der OSZE. Dieser Blickwinkel überrascht zunächst, macht aber Sinn. *Bartsch* zeigt nämlich deutlich die restriktiven Bedingungen internationaler Politik und die begrenzte Leistungsfähigkeit internationaler Organisationen. Unter Zugrundelegung dieses Ansatzes macht der Autor deutlich, daß der Völkerbund auf diesem Gebiet nicht so erfolgreich war wie man es heute gemeinhin behauptet. Deshalb ist seiner Schlußfolgerung, daß von dem Minderheitenschutzsystem der Zwischenkriegszeit Mechanismen für die gegenwärtigen Bemühungen in diesem Bereich übernommen werden können, durchaus zutreffend. Freilich liegt das Problem einer solchen Übernahme im Detail, da der Autor verschiedentlich allzu optimistisch einem solchen Vorgehen das Wort redet. Natürlich hat er Recht, wenn er Regelungen aus der Völkerbundzeit, „die zunächst oktroyiert worden sind“ bescheinigt, daß sie funktionierten (S. 265). Höchst fraglich erscheint jedoch, ob ein solches Vorgehen mit heutigem Völkerrecht vereinbar wäre. Auch seine These, daß in den letzten Jahren erstmals im Rahmen der KSZE ein Minderheitenschutzsystem entstanden sei, ruft Kritik hervor. Das behauptete System ist aus völkerrechtlicher Sicht nämlich außerordentlich schwach, da seine Bindungswirkung allein auf politischer Ebene liegt. Es ist zuzugestehen, daß dies in der praktischen Anwendung - einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt - durchaus Vorteile haben mag. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß mit dem Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts natürlich bereits ein juristisches System geschaffen wurde, das in den Gesamtzusammenhang des Menschenrechtsschutzes eingebettet ist. Dieses System hat auch den Weg für die KSZE geebnet. Daher ist die Behauptung, die Vereinten Nationen hätten sich erst nach der KSZE mit Minderheitenschutz befaßt (S. 181, Fn. 2), nicht zutreffend. Das UN-System hat durchaus Erfolge aufzuweisen, so daß es verschiedentlich gar nicht notwendig ist, spezielle neue Regelungen zu schaffen. Viel wäre heute schon erreicht, wenn Staaten mit Minderheitenproblemen den bestehenden menschenrechtlichen Standard von 1996 im Umgang mit ihren Minoritäten beachten würden. Zu dieser Erkenntnis ist der Rezensent nach dem Studium der drei empfehlenswerten Bücher einmal mehr gekommen.

# Gerd Hankel/Gerhard Stuby (Hrsg.), Straferichte gegen Menschheitsverbrechen, Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburger Edition, Hamburg 1995, 536 Seiten, DM 58,-

Sascha Rolf Lüder\*

Am 8. August 1945 vereinbarten das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Vereinigten Staaten von Amerika, die Französische Republik sowie die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken im Rahmen des Londoner Viermächteabkommens die Einrichtung eines Internationalen Militärgerichtshofes „zwecks gerechter und schneller Aburteilung und Bestrafung der Hauptkriegsverbrecher der europäischen Achse“ (Art. 1 Statut für den Internationalen Militärgerichtshof).

Fünfzig Jahre nach den Nürnberger Prozessen haben die Rechtswissenschaftler Gerd Hankel und Gerhard Stuby einen Sammelband vorgelegt, in dem auf das „institutionelle“ (S. 18), das „juristische“ (S. 21) und das „moralisch-ethische Vermächtnis“ (S. 26) dieser Prozesse Rückschau gehalten wird. Dabei wird speziell Bezug genommen auf die Tribunale, die zur Ahndung von Kriegsverbrechen in aktuellen Konflikten derzeit eingerichtet sind, namentlich für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda. Die Erörterungen zeigen, daß die grundsätzlichen Fragestellungen, die die völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeit aufwirft, bis heute bestehen geblieben sind.

Unter dem Titel „Nürnberg in der Retrospektive“ widmet sich der Sammelband zunächst den (rechts-)historischen Grundlagen der Nürnberger Prozesse. Sodann gelangen die Autoren „Zur aktuellen Situation des Völkerstrafrechts“, wobei sie speziell die Frage nach der heutigen Gültigkeit der Nürnberger Prinzipien aufwerfen. Schließlich werden „Einzelne Problemfelder“ ausgewählt, um anhand dieser die künftigen Perspektiven des Völkerstrafrechts zu beleuchten.

Als Autoren dieses Sammelbandes fungieren gleichsam Strafrechter und Völkerrechtler. Diese Tatsache bietet Gewähr dafür, daß eben die juristischen Probleme, die sich in Zusammenhang mit der Einrichtung und Durchführung internationaler Straferichte ergeben, umfassend gewürdigt werden können.

Bereits im einleitenden Beitrag „Das Vermächtnis von Nürnberg: eine historische Bewertung fünfzig Jahre danach“ wird die aktuelle Notwendigkeit zur Einsetzung internationaler Straferichte deutlich. Der Chicagoer Strafrechtslehrer M. Cherif Bassiouni, ehemals Vorsitzender der VN-Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien, gelangt im Rahmen seines Aufsatzes zu dem Schluß, daß „allein die Schaffung des Tribunals (...) schon eine Präzedenzfall-Funktion für die späteren Bemühungen zur Einsetzung der Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda und damit für die Schaffung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (hat)“ (S. 19). In seiner Schlußfolgerung anerkennt Bassiouni daher den „geistigen Aufbruch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs“ (S. 27) als ein Hauptvermächtnis dieser Prozesse. Gleichwohl habe sich das „Ausmaß menschlicher Tragödien“ (S. 28) im Anschluß an die Nürnberger Prozesse keineswegs verringert: „Das Nürnberger Versprechen muß erst noch eingelöst werden, doch ohne das Nürnberger Vermächtnis wüßten wir nicht, welche Fortschritte wir auf dem Weg zu einer internationalen Straferichtbarkeit gemacht haben und welche Schritte noch notwendig sind, um dieses Ziel zu erreichen“ (S. 29). Eben in Zusammenhang mit dieser Aussage ist Gérard de Geouffre

de La Pradelles Abhandlung „Zur Aktualität der Nürnberger Prinzipien“ zu sehen, in der der Autor, Professor an der Universität Paris X (Nanterre), der Frage nach der materiellrechtlichen Entwicklung des Völkerstrafrechts nach 1945 nachgeht. Zum einen, bemerkt de Geouffre de La Pradelle, gehe das Nürnberger Recht weiter als das seinerzeit geltende allgemeine Völkerrecht: „(Das Nürnberger Recht) stellt völlig neue Regeln auf und erklärt ihre Verletzung durch staatliche Funktionsträger und ihre Untergebenen für strafbar“ (S. 130). Indem diese Vorschriften zugleich die Verbandseinheit Staat und dessen Organwalter verpflichteten, „veränderte das Recht von Nürnberg auch ganz erheblich die Bedeutung und Wirkung von völkerrechtlichen Vorschriften, die den Rückgriff auf den Krieg [ius ad bellum] und die Art und Weise der Kriegführung [ius in bello] begrenzen“ (S. 130). Zum anderen sei der humanitär-völkerrechtliche Schutz vor Kriegsverbrechen erheblich erweitert worden, etwa durch Unterzeichnung der vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949, mit denen schon vier Jahre nach Ende der Kriegshandlungen. Gleichwohl weist de Geouffre de La Pradelle an dieser Stelle sehr zu Recht darauf hin, daß es dem Völkerstrafrecht - ungeachtet seiner materiellrechtlichen Entwicklung - nach wie vor an einer effektiven Durchsetzungsinanz mangelte: „Die Anwendung der Nürnberger Prinzipien (obliegt) immer noch vor allem den nationalen Gerichten (...)“ (S. 135). Genau dieser Umstand ist de Geouffre de La Pradelle aber höchst unwillkommen, sei doch das Entscheidende an den Nürnberger Prinzipien, daß sich „(die Opfer internationaler Verbrechen) unbeeindruckt von politischen Gesten (...) vor unabhängigen Gerichten auf sie (berufen), und sie können dann ohne Rücksicht auf nationale oder internationale Staatsraison angewandt werden“ (S. 140).

Mit seiner Abhandlung „Jugoslawien und die internationale Straferichtbarkeit“ nennt Bernhard Graefrath, emeritierter Professor für Völkerrecht und ehemaliges Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, nicht nur einen Beispielsfall für die Ahndung völkerrechtlicher Verbrechen in heutiger Zeit. Vielmehr, so der Autor, stelle ein internationaler Straferichtshof einen „Teil des internationalen Sicherheitskonzepts“ (S. 315) dar. Kritik übt Graefrath an der bisherigen Praxis, ein Tribunal kraft einer Resolution des VN-Sicherheitsrates zu errichten: „Eine Regelung, die es den Vetomächten (...) überläßt, die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofes (...) zu begründen oder auszuschließen, ist mit dem grundlegenden Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten kaum zu vereinbaren“ (S. 315). Auch wenn nicht ein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine Resolution des VN-Sicherheitsrates Rechtsgrundlage für das Handeln des Tribunals sei, sieht Graefrath in diesem Tribunal einen „realistischen Entwurf für einen Internationalen Strafgerichtshof“ (S. 303): „Offensichtlich hat die Einsetzung des Jugoslawientribunals durch den Sicherheitsrat das internationale Klima für die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofes verbessert und die Völkerrechtskommission ermutigt, die Arbeiten am Statut zu beschleunigen“ (S. 303).

Manfred Mohr, Völkerrechtslehrer an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, weist innerhalb seines Beitrages „Strafrecht-

\* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

liche Verantwortlichkeit und Staatenverantwortlichkeit - Wechselwirkung statt Konfusion" auf den grundlegenden Unterschied zwischen dem Regime der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit und dem Völkerstrafrecht hin: Während es sich bei der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit um neue Rechtsbeziehungen lediglich im Verhältnis zwischen Schädiger und Geschädigtem handelt, führt die Bejahung eines völkerrechtlichen Verbrechens zu neuen Rechtsbeziehungen auf multilateraler Ebene und betrifft somit das Rechtsverhältnis des Schädigers zur Staatengemeinschaft. Indem Mohr internationale Verbrechen als „Makrokriminalität“ (S. 401) bezeichnet, zieht er den richtigen Schluß aus den Voraussetzungen, die die Annahme eines völkerrechtlichen Verbrechens begründen: 1. Involvement des Staates; 2. Eine massenhafte, systematische Begehungsweise; 3. Die Betroffenheit von Frieden und internationaler Sicherheit.

Ausgehend von der Maxime, daß sich das Völkerrecht stets an Völkerrechtssubjekte als die in diesem Rechtsbereich Beteiligten richtet, wirft Mohr in diesem Kontext die Frage nach einer „völkerrechtlichen Deliktstfähigkeit“ (auch des Individuums“ (S. 415) auf: „Der Kern der hier vertretenen Doppelkonstruktion strafrechtlicher und völkerrechtlicher Verantwortlichkeit besteht aber nicht darin, daß sich für den einzelnen ein völkerrechtlicher Pflichtenkatalog aufgebaut hat (...). Vielmehr handelt es sich darum, daß die völkerrechtliche Verantwortlichkeit den Grundsatz strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Einzelpersonen mit umfaßt, den die Staaten in 'soveränitätsturbrechender' Weise durchsetzen können“ (S. 415).

Dem letztgenannten Punkt widmet sich Gerhard Stuby, Professor für Öffentliches Recht und wissenschaftliche Politik. Unter dem Leitgedanken „Internationale Strafgerichtsbarkeit und staatliche Souveränität“ prüft der Autor, inwiefern das Völkerrecht eine Respektierung innerstaatlicher Souveränität in bezug auf die Ahndung völkerrechtlicher Verbrechen verlangt. Stuby sieht in diesem Zusammenhang das Weltrechtsprinzip als Grundlage zur „Begründung der Zuständigkeit einer allgemeinen internationalen Strafgerichtsbarkeit“ (S. 457). Mithin kann nach Ansicht des Autors dort, „wo der Staatenkonsens zur Vereinbarung der Verfolgung auf der Stufe des Weltrechtsprinzips führt, (...) die subsidiäre Zuständigkeit einer internationalen Strafgerichtsbarkeit (installiert werden), wenn die nationale Verfolgung versagen sollte“ (S. 457). Ein Eingriff in die Souveränität gegen den Willen des betroffenen Staates wäre vermutlich zu verneinen, „(...) beruht die Konzeption des UN-Systems (doch gerade) (...) auf der Kooperation souveräner Staaten“ (S. 457).

Richard Falk, Professor für Internationales Recht an der Universität Princeton, beleuchtet in seinem abschließenden Aufsatz „Die humanitäre Intervention und das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen“ das Dilemma, in der sich die Staatengemeinschaft derzeit befindet, will sie auf völkerrechtliche Verbrechen an letzter Stelle auch mit der Anwendung von Gewalt reagieren. Der Autor trägt zunächst seine Rechtsauffassung vor, „daß das Völkerrecht gegenwärtig humanitäre Interventionen von Staaten oder internationalen Organisationen außer bei Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht ausdrücklich erlaubt, sie aber auch nicht eindeutig untersagt“ (S. 503).

Bezugnehmend auf das in Art. 2 Nr. 4 VN-Charta verankerte Gewaltverbot weist Falk aber darauf hin, daß dieser Grundsatz im Rahmen nichtdefensiver Gewaltanwendung von der Staatengemeinschaft bereits mehrfach in Frage gestellt worden ist. So erschüttere die Diskussion um die Achtung der Menschenrechte zwangsläufig das Prinzip der territorialen Souveränität; auch habe es seit 1945 „zahlreiche Ausnahmen von dem strikten Verbot der Gewaltanwendung gegeben“ (S. 506); weiterhin fehle es innerhalb der Vereinten Nationen noch immer an einem funktionierenden Instrumentarium kollektiver Sicherheit; schließlich lasse sich eine „Intervention zu einem wirklichen humanitären Zweck als Gewaltanwendung definieren (...), die kein Eingriff in die 'territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit' eines Staates ist oder auf andere Weise gegen die Ziele der UNO verstößt“ (S. 507); somit sei diese völkerrechtskonform.

Abschließend notiert Falk aus seiner Sicht die Eckpfeiler für die Beantwortung der Frage, in welchen Fällen eine „humanitäre Intervention“ durchzuführen sei: „(Es müssen) Situationsanalysen (erstellt werden), die sowohl dem Drang des Stärkeren, Gewalt als Herrschaftsinstrument anzuwenden, entgegenwirken als auch die Begehung von Völkermord und anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit verhindern helfen“ (S. 510).

Zusammenfassend gibt dieser Sammelband einen erschöpfenden Überblick über die Entwicklung des Völkerstrafrechts in diesem Jahrhundert. Erfreulich ist dabei vor allem, daß das Werk nicht nur als historischer Abriss gestaltet wurde: Keineswegs beschränken sich die Autoren bei ihrer Analyse auf eine wissenschaftliche Beschreibung der Nürnberger Prozesse. Vielmehr ist es gelungen, die Nürnberger Prinzipien in die heute gültige internationale Rechtsordnung einzubinden. Das Werk verdeutlicht, daß ein Régime zur Wahrung eines „zivilisatorischen Minimums“ (S. 355) auch im ausgehenden 20. Jahrhundert nichts von seiner Notwendigkeit verloren hat.

# Polish Academy of Sciences: Institute of Legal Studies (ed.), Polish Yearbook of International Law, Vol. XX (1993), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw 1994, 392 Seiten

Sebastian Seidel\*

Mit der Ausgabe von 1993 liegt das XX. Polish Yearbook of International Law vor. Der Band umfaßt 17 Beiträge aus den Bereichen des internationalen und europäischen öffentlichen Rechts und Privatrechts sowie zwei Beiträge zur völkerrechtlichen und international-zivilrechtlichen Praxis Polens von 1993. Ferner enthält er 25 Rezensionen, mehrere von deutschen Publikationen, und eine Bibliographie von Neuerscheinungen des Jahres aus den genannten Rechtsgebieten. Die Beiträge sind in englischer bzw. französischer Sprache verfaßt. Im folgenden seien zwei der Beiträge aus dem Polish Yearbook näher vorgestellt.

Im ersten Beitrag des Bandes (S. 7-15) befaßt sich die Mitherausgeberin *Renata Szaфарz* unter dem Thema „Towards All-European International Law“ mit dem Europarecht. Sie stellt zunächst heraus, daß man unter dem Begriff des „European law“ nicht nur den traditionellen Begriff des europäischen Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts verstehen könne, sondern auch „Recht von Europa als ganzem“, das freilich noch in einem Anfangsstadium stecke. Dieses ganz-europäische Recht sei institutionell mit der Wirtschaftskommission für Europa (ECE), dem KSZE-(OSZE-)Prozeß und dem Europarat verbunden. Im Rahmen dieser „Organisationen“ seien zahlreiche Verträge mit gesamt-europäischem Charakter abgeschlossen worden, schließlich sei auch osteuropäischen Staaten ein Zugang zu einigen Organisationen möglich gewesen. Folgende Bereiche seien von diesem grundlegend europäischen Recht abgedeckt worden: Menschenrechte und Minderheitenschutz, soziale, kulturelle und rechtliche Fragen, Umweltschutz, Straßenverkehr und Transport, militärische Fragen und Aspekte der friedlichen Streitbeilegung sowie finanzielle Zusammenarbeit (S. 7/8).

Die in diesen Bereichen abgeschlossenen Verträge seien grundlegende Rechtsakte, die in der Regel kein Pendant im universellen Rechtsystem hätten. Damit zeige sich in Europa eine besonders fortschrittliche Entwicklung zu einem einheitlichen europäischen Rechtsraum - auf der Basis der Bedürfnisse dieser Region als einheitlicher kultureller Gemeinschaft und in Übereinstimmung mit gemeinsam anerkannten Werten (S. 8).

Der KSZE-Prozeß sei, so die Verfasserin, eine Mischung aus rechtsverbindlichen Vorschriften, gewohnheitsrechtlichen Normen des Völkerrechts, die sich freilich noch *in statu nascendi* befänden, sowie Erklärungen von politischem Charakter. Die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki von 1975 seien z.B. als „gesamt-europäische Gewohnheitsrechtsnormen einzuordnen“ (S. 10). Von besonderer Bedeutung darunter seien vor allem die Rechtsregeln im Bereich des Minderheitenschutzes sowie des Schutzes und der Achtung demokratischer Grundprinzipien (z.B. freier Wahlen). Die Beachtung dieser Regeln des KSZE-Prozesses hätte (auch) die Staaten Zentral- und Osteuropas „an den Europarat herangeführt“ (S. 11).

Nahtlos schließt sich damit der nächste Abschnitt an, in dem *Szaфарz* der Entwicklung von westeuropäischen Verträgen des Europarats zu „ganz-europäischen“ Verträgen seit 1989 nachgeht. Viele der 155 Konventionen, Übereinkommen und Protokolle des Europarats (Stand 1993, Anm. d. Verf.) hätten dazu beigetragen, europäisches Recht zu harmonisieren, vor allem in den Bereichen der Menschenrechte, sozialer Fragen, kultureller Aspekte sowie des Umweltschutzes. Inzwischen seien auch 15 Staaten Zentral- bzw. Osteuropas - unter ihnen Polen - durch zahlreiche dieser Verträge und Übereinkommen gebunden (S. 11/12). Dies zeige die herausragende Bedeutung des Europarats.

Auch der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) komme bei dieser Entwicklung eine besondere Rolle zu. Sie sei das erste und über längere Zeit einzige Forum europäischer Zusammenarbeit gewesen. So sei Polen durch 25 ECE-Verträge gebunden, die von „grundlegend ganz-europäischem Charakter“ seien (S. 12). In jüngerer Zeit seien im Bereich wirtschaftlicher Regelungen an die Seite der ECE internationale Organisationen wie EU, EFTA und OECD getreten.

Abgesehen von den drei vorgenannten Institutionen seien nur drei grundlegende Verträge abgeschlossen worden: Das Übereinkommen über die Anerkennung von Studiengängen und -abschlüssen von Staaten der europäischen Region aus dem Jahre 1979, der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (Paris 1990) sowie das Open-Skies-Abkommen (Helsinki 1992).

In ihren Schlußbemerkungen kommt *Szaфарz* somit zu dem Ergebnis, daß unter Berücksichtigung der Veränderungen in Ost- und Zentral-europa seit 1989 insgesamt ein qualitativ wie quantitativ beachtlicher Standard an gesamteuropäischen „legal links“ erreicht worden sei (S. 13/14). Dieser Standard sei Resultat der Überwindung der europäischen Teilung und ein Faktor, der Sicherheit und Frieden auf unserem Kontinent stärke. Außerdem sei er global von beachtenswerter Dimension.

Dieser Auffassung der Verfasserin ist *summa summarum* zuzustimmen, auch die Entwicklungen nach 1993 scheinen ihr Recht zu geben. Jedoch sollte man sich fragen, ob nicht der Jugoslawienkonflikt auch auf einem *grundlegend unterschiedlichen Werte-Verständnis* verschiedener Bevölkerungsgruppen dieses Landes beruht (hat). Eine Bejahung dieser Frage wäre zumindest Indiz dafür, daß trotz der hohen Zahl an „legal links“ Europa tatsächlich doch noch keine homogene kulturelle Gemeinschaft bildet.

*Barbara Mikolajczyk*, Dozentin an der Juristischen Fakultät der Universität von Kattowitz, beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit einem Thema, das seit einiger Zeit wieder mehr in den Mittelpunkt der Völkerrechtswissenschaft gerückt ist: Der Problematik des universellen Schutzes von Minderheiten (S. 137-150). Seit dem 16. Jahrhundert hätten Staaten immer wieder versucht, das Problem des Minderheitenschutzes anhand von Verträgen und Konventionen zu lösen. Die Probleme der Versuche der letzten 75 Jahre darzustellen, sei Ziel ihres Beitrags (S. 137). In einem ersten Abschnitt geht *Mikolajczyk* übersichtsartig auf die historische Entwicklung der Minderheitenfrage ein, insbesondere zeigt sie die immer wieder auftretenden Probleme schon bei der Definition des Minderheitenbegriffs auf. Am Schluß dieses Abschnitts steht folgende Aussage aus einer Studie von *Ashbjorn Eide*, mit der sich *Mikolajczyk* wohl selbst identifiziert: „If I were to start my task with a working definition, I would not be able to carry out the study“.

Den zweiten Abschnitt beginnt die Verfasserin mit der Aussage, die historische Entwicklung des Minderheitenschutzes könne in drei Perioden unterteilt werden. Die erste Periode (vor 1919) sei eine „frühe“ Phase, in der Staaten in Verträge Schutzklauseln zugunsten religiöser Minderheiten aufgenommen hätten. Die zweite Periode sei verbunden mit dem Vertrag von Versailles nach dem Ersten Weltkrieg und könne als „the minorities treaty system“ (S. 141) bezeichnet werden. Im folgenden werden zahlreiche Erklärungen und

\* Sebastian Seidel ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Verträge aus der deutsch-polnischen Geschichte zwischen den Weltkriegen aufgezeigt, in denen beide Staaten versuchten, Minderheiten gewisse Rechte zuzugestehen. Ferner sei es zu zahlreichen Entscheidungen bzw. Gutachten des StIGH in bezug auf die deutsch-polnischen Minderheitenfragen gekommen, letztlich habe dies aber nur den Zusammenbruch des vertraglichen Minderheitenschutzsystems hervorgerufen. Dies sei zum einen politisch und gesellschaftlich begründet, aber auch mit den komplizierten und langsamen Verfahren nach dem Vertragssystem zu erklären (S. 142/143).

Im dritten Abschnitt des Beitrags geht die Verfasserin dann auf den Minderheitenschutz in der Nachkriegszeit ein. Zunächst sei die Lösung der Potsdamer Konferenz in einer Ausweisung von Minderheiten aus dem eigenen Staat gesucht worden, so ließ Art. XIII des Protokolls der Potsdamer Konferenz eine Ausweisung zu, wenn sie nur in einer „orderly and humane manner“ (S. 143) erfolgte. Mit dieser Entwicklung hätte das Minderheitenproblem - so schien es - an Bedeutung verloren, vor allem auch, weil die Siegermächte beschlossen hätten, das Schutzsystem der Vereinten Nationen nur so weit reichen zu lassen, wie individuelle Menschenrechte und Freiheiten zu schützen und zu fördern seien, um die Gleichbehandlung verschiedener Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Diese Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Gleichheit hätten Eingang in zahlreiche internationale Vereinbarungen gefunden, so Art. 1 und 55 der UN-Charta und die Universelle Menschenrechts-Erklärung.

Eine Veränderung sei hier erst durch Art. 27 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte eingetreten. Jedoch sei Art. 27 IPBPR wegen seiner „Kärglichkeit“ auch zu kritisieren, denn die Regelung schaffe mehr Probleme, als sie beseitige (S. 145). Im folgenden zeigt die Autorin die neuere Verfassungsdiskussion in Polen über Fragen der effektiveren Gestaltung des Minderheitenschutzes auf.

Im vierten Abschnitt stellt die Verfasserin zahlreiche Einzelfälle vor, mit denen sich das nach dem Zusatzprotokoll zum IPBPR eingerichtete Komitee für Menschenrechte beschäftigt hat. In ihrer folgenden, abschließenden Bewertung äußert *Mikolajczyk* die Hoffnung, die „Declaration on the Rights of Persons Belonging to Minorities“ könne einen Wendepunkt in der UN-Politik gegenüber Minderheiten darstellen. Jedoch sei die Zukunft im Bereich der Rechtsinstrumentarien wohl eher in regionalen Regelungen und bilateralen Verträgen zu finden (S. 150) - dies bedeutet allerdings keine revolutionäre Veränderung des jetzigen *status quo*.

Abschließend läßt sich festhalten, daß sich das Buch durchweg durch die sehr hohe Qualität seiner Beiträge auszeichnet. In einigen Beiträgen leidet es mittlerweile darunter, bereits drei Jahre alt zu sein. Auffällig ist, daß über die Hälfte der Beiträge von Autoren stammen, die selber keine Polen sind bzw. nicht in Polen tätig sind. Offensichtlich hat man sich hier mit Erfolg bemüht, die Attraktivität des Bandes durch sachkundige ausländische Autoren anzureichern.