

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 9, Heft 4, 1996

## Editorial

## Das Thema

### Zwischen Politik und Recht

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

*Norman Paech*

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

*Wybe Th. Douma*

## Praxis

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

*Heike Spierer*

## Forum

### Verbreitung

Humanitäre Hilfe im Ausland

Kann die Universität zur Ausbildung geeigneten Personals beitragen?

*Horst Fischer*

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

UK Domestic Implementation of the Geneva Conventions: A Critique.

*Jason A. Beckett*

## Lexikon

Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda

*Brigitte Knocke/Sascha Rolf Lüder*

## Panorama

### Dokumente

Entschließung zur Errichtung des Ständigen Internationalen Tribunals für Verbrechen

Auszüge aus dem Gutachten des IGH zur Rechtmäßigkeit der Androhung und des Einsatzes von Atomwaffen vom 8. Juli 1996

175

176

187

192

198

208

210

214

216

216

## Konferenzen

**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*

**Tribunale gegen die Barbarei**

**Berlin, 20.-22. September 1996**

*Guido Fehling*

**Workshop: „Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit“**

**Intensivkurs des NOHA-Diploms, Teil III**

**Universidad de Deusto in Bilbao (Spanien), 19.-27.**

**September 1996**

*Anja Bienert*

## Besprechungen

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

*Hans-Joachim Heintze*

**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*

**Erich Vad, Strategie und Sicherheitspolitik – Perspektiven im Werk von Carl Schmitt**

*Andreas v. Block-Schlesier*

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

*Sascha Rolf Lüder*

**Evelin Hasler, Der Zeitreisende. Die Visionen des Henry Dunant**

*Christian B. Schad*

223

224

225

229

230

232

232

234

Die Beiträge der Rubrik „Das Thema“ beschäftigen sich mit der Nuklearwaffenproblematik, wobei zwei Problemfelder im Vordergrund dieses Heftes stehen: das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag vom 8. Juli 1996 zur völkerrechtlichen Bewertung des Einsatzes von Nuklearwaffen und die völkerrechtliche Bewertung von Atomtests unter besonderer Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips.

Da die Veröffentlichung des IGH-Gutachtens bislang auf recht wenig öffentliche Resonanz stieß, obwohl die Nuklearwaffenproblematik über viele Jahrzehnte hinweg Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen war, erscheint es uns wichtig, die Argumentation des Gerichts etwas näher zu beleuchten. Einen Beitrag hierzu soll der Artikel von Professor *Norman Paech* leisten, der ein besonderes Augenmerk auf die verschiedenen Voten der Richter legt und die darin zum Ausdruck kommenden unterschiedlichen Beurteilungsansätze ausführlich darlegt. In Ergänzung dazu haben wir die uns besonders interessierenden Passagen des IGH-Gutachtens im Originalwortlaut im Dokumententeil beigelegt.

Der Beitrag von *Wybe Th. Douma* beschäftigt sich mit der Wiederaufnahme des 1974 begonnenen Verfahrens vor dem IGH über die Durchführung von Atomtests im Pazifik, die anlässlich der französischen Atomtests des Jahres 1995 von Neuseeland angestrengt wurde. Der Autor befaßt sich in diesem Zusammenhang mit dem Status des Vorsorgeprinzips im internationalen Recht und wirft dabei die interessante Frage auf, wie der IGH unter Berücksichtigung dieses Prinzips in der Sache entschieden hätte, wenn er die neuseeländische

Klage nicht aus formellen Gründen abgewiesen hätte. Dieser Beitrag schließt sich an den Artikel von *Sophie Toutain* aus Heft 3/1995 der HuV-I an, die sich mit den generellen völkerrechtlichen Aspekten dieses Verfahrens auseinandergesetzt hatte.

Neben diesen beiden Artikeln aus der Rubrik „Das Thema“ möchten wir noch auf den Beitrag von *Dr. Horst Fischer* hinweisen, der sich mit der Frage der Ausbildung von humanitärem Hilfspersonal befaßt. Der Autor stellt die aktuellen Probleme der humanitären Hilfe im Ausland dar und zieht daraus Rückschlüsse für die Anforderungen an eine sinnvolle universitäre Ausbildung. Er greift dabei auf die Erfahrungen des Studiengangs „Humanitäre Hilfe“ zurück, der nunmehr im dritten Jahr sehr erfolgreich an fünf europäischen Universitäten durchgeführt wird. Der aktuelle Fall von *Dr. Heike Spieker* befaßt sich mit der in den Medien viel beachteten Falschaussage des Zeugen *Opacic* im *Tadic-Prozess* vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Die schwierigen völkerrechtlichen Probleme der von ihm behaupteten „Zeugenpräparierung“ durch die bosnische Militärpolizei werden in diesem Beitrag erörtert.

Wie immer weisen wir darauf hin, daß es sich bei den Ausführungen um die persönlichen Auffassungen der Autoren handelt. Der Abdruck in unserer Zeitschrift bedeutet nicht, daß wir uns mit den dargestellten Positionen identifizieren. Ergänzt wird auch diese Ausgabe wieder durch Buchbesprechungen und Konferenzberichte.

**Die Herausgeber**

# Zwischen Politik und Recht

## – Zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über die Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen –

Norman Paech\*

### I. Zur Vorgeschichte des Verfahrens

Als der Internationale Gerichtshof in Den Haag am 8. Juli 1996 sein Gutachten zur völkerrechtlichen Bewertung des Einsatzes von Nuklearwaffen der Öffentlichkeit vorstellte, löste dies kaum öffentliche Resonanz aus. Das Desinteresse vor allem der deutschen Medien an diesem durchaus bemerkenswerten Ereignis steht in seltsamem Kontrast zu der Brisanz, die diese Frage über Jahrzehnte der nuklearen Konfrontation gespielt hat, sowie der vierjährigen äußerst konfliktreichen Vorgeschichte, die der Verkündung des Gutachtens vorausging.

Ein Jahr lang hatte die Diskussion in der World Health Organization (WHO) gedauert, bis die Versammlung am 14. Mai 1993 beschloß, beim IGH ein Rechtsgutachten zur Frage einzuholen, ob ein Staat durch den Einsatz von Nuklearwaffen im Krieg oder in einem anderen bewaffneten Konflikt aufgrund der Folgen für Gesundheit und Umwelt seine völkerrechtlichen Verpflichtungen einschließlich die der WHO-Verfassung brechen würde.<sup>1</sup> Die Mehrheit wäre ohne Zweifel nicht gegen den heftigen Widerstand der Nuklearmächte zustande gekommen, wenn sich nicht im Vorfeld drei Nichtregierungsorganisationen (NRO) zusammengefunden hätten, um eine außerordentlich erfolgreiche Lobbyarbeit vor allem bei den sog. blockfreien Staaten aufzunehmen.<sup>2</sup> Die Ärztevereinigung IPPNW (International Physicians for the Prevention of Nuclear War), die Juristenvereinigung IALANA (International Association of Lawyers against Nuclear War) und das Genfer IPB (International Peace Bureau)<sup>3</sup> hatten sich zum „World Court Project“<sup>4</sup> zusammengesetzt, um über ein Gutachtenverfahren nach Art. 96 UN-Charta ihre Überzeugung von der Völkerrechtswidrigkeit des Nuklearwaffeneinsatzes vom IGH bestätigen zu lassen.<sup>5</sup> Von Anfang an war jedoch streitig, ob die WHO überhaupt nach ihrer Satzung zu einem solchen Schritt berechtigt war – dies wurde z.B. von ihrem Justitiar, der dann schließlich den Antrag vor dem IGH zu vertreten hatte, nachdrücklich bezweifelt. Und so wurde der Antrag von den interessierten Staaten in die Generalversammlung der Vereinten Nationen getragen, deren Aktivlegitimation nach Art. 96 I UN-Charta außer Zweifel steht. Nach einem fehlgeschlagenen Versuch<sup>6</sup> gelang hier am 15. Dezember 1994 eine Mehrheitsentscheidung, mit der der IGH zu einem Rechtsgutachten über die Völkerrechtsmäßigkeit sowohl des Einsatzes von Nuklearwaffen als auch der Drohung mit ihnen aufgefordert wurde.<sup>7</sup>

Auch während der Beratungen des IGH, die im Oktober, November 1995 durch öffentliche Anhörungen von insgesamt 22 Staaten begleitet wurden, bemühten sich die drei NRO um öffentliche Unterstützung ihres Anliegens, was sie z.B. durch die Übergabe von über 100 Mio. Unterschriften gegen Atom-

waffen an den Registrar des IGH in Den Haag deutlich machten. Dies führte bei etlichen Richtern des Gerichtshofes zu sichtlicher Verärgerung, wie die deutliche Rüge des französischen Richters *Gilbert Guillaume* an der IALANA und dem World Court Project in seinem abweichenden Votum erkennen läßt, wenn er schreibt:

*„Ich bin zwar der Auffassung, daß der so ausgeübte Druck (auf den Gerichtshof über einige Staaten und durch die Briefaktion, N.P.) ohne Einfluß auf die Beratungen des Gerichtshofes geblieben ist. Aber ich habe mich gefragt, ob man unter diesen Bedingungen die Anfragen nach einem Rechtsgutachten noch als solche ansehen konnte, die aus den Versammlungen selbst kamen, die sie verabschiedet hatten, oder ob der Gerichtshof, entsprechend der Theorie des Anscheins, sie nicht als unzulässig hätte abweisen sollen.“*<sup>8</sup>

An dem Verfahren nahmen 45 Staaten teil. Von den 30 Staaten, die schriftliche Stellungnahmen einreichten, votierten etwa zwei Drittel für die Illegalität. Desgleichen in der öffentlichen Anhörung, in der sich 15 der 22 Staaten gegen die Legalität aussprachen.<sup>9</sup> Wenig spricht dafür, daß die Aktivitäten der drei NRO die einzigen Versuche der Einflußnahme in dieser so kontroversen Frage waren und daß sich der Gerichtshof im Windschatten des holländischen Den Haag ausschließlich mit sich selbst und der Völkerrechtslehre beschäftigt hat. Immer wieder drangen Gerichte von Interventionen an die Öffentlichkeit, wonach der Gerichtshof von der Möglichkeit nach Art. 65 IGH-Statut Gebrauch machen solle, den Gutachtauftrag unerfüllt zurückzugeben oder zumindest die Verkündung hinauszuschieben. Als das Gutachten schließlich am 8. Juli 1996 veröffentlicht wurde, mußte

\* Prof. Dr. iur. Norman Paech, Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg.

- 1 Resolution WHO 46.40 mit 73 gegen 40 Stimmen bei 10 Enthaltungen.
- 2 Vgl. D. Deiseroth, Chronologie einer erfolgreichen NRO-Aktion, in: H.-M. Birkenbach/U. Jäger/Ch. Wellmann, Jahrbuch Frieden 1997, München 1996; M. Mohr, Das „World Court Project“ – vom Erfolg einer NGO-Kampagne, in: HuV-1 Nr. 3/1995, S. 146 ff.
- 3 Das IPB hatte für seine Aktivitäten bereits 1910 und die IPPNW 1985 den Friedensnobelpreis erhalten.
- 4 Vgl. IPB, World Court Project, International Launch, Geneva, 14.15. May 1992, Genf 1992; N. Grief, The World Court Project On Nuclear Weapons And International Law, Northampton 1992, deutsch: Völkerrecht gegen Kernwaffen, Marburg 1993.
- 5 Am 19. November 1993 zogen die blockfreien Staaten unter Führung von Indonesien die Resolution wieder zurück. Vorausgegangen war offensichtlich massiver Druck der westlichen Nuklearmächte, die u.a. damit gedroht haben sollen, Handels- und Hilfslieferungen zurückzuziehen, wenn die Resolution eingebracht würde.
- 6 UNGA Res. 49, 75 K mit 78 gegen 43 Stimmen bei 38 Enthaltungen.
- 7 Opinion individuelle, S. 1.
- 8 Australien, Ägypten, Indonesien, Mexiko, Iran, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Katar, Samoa, die Marshall Inseln, die Salomon Inseln, San Marino, Costa Rica und Simbabwe.

zunächst die WHO eine herbe Niederlage einstecken. Ihr Antrag wurde zurückgewiesen, da er nicht mit den satzungsmäßigen Aufgaben der WHO vereinbar sei.<sup>9</sup> Für die Mehrheit der Richter spielte ganz offensichtlich die Befürchtung eine Rolle, daß mit der Zulassung des Antrags weitere Anträge anderer Organe der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen nach Art. 96 Abs. 2 UN-Charta das Gericht überschwemmen könnten. Allerdings wurde die Ablehnung durch den ohnehin weitergehenden Antrag der UN-Generalversammlung aufgefangen. Und in seiner Beantwortung konnte die Mehrheit der WHO-Mitgliedstaaten sowie die drei NRO zweifellos einen großen Erfolg ihrer jahrelangen Bemühungen sehen. Doch scheint es zu früh, damit bereits das Ende des Nuklearzeitalters begrüßen zu können.

## II. Das Gutachten des IGH

Die beiden entscheidenden Ergebnisse des Gutachtens, die der Gerichtshof in seinem Votum unter 2 E zusammengefaßt hat, spiegeln die offensichtlich tiefgreifenden Widersprüche und Auseinandersetzungen auf der Richterbank wider. Während es im ersten Absatz heißt,

*„daß die Androhung und der Einsatz von Nuklearwaffen generell gegen diejenigen Regeln des Völkerrechts verstoßen würde, die für bewaffnete Konflikte gelten, insbesondere gegen die Prinzipien und Regelungen des humanitären Völkerrechts;“*

muß der Gerichtshof im zweiten Absatz seine Unfähigkeit eingestehen, in der Frage der Selbstverteidigung zu entscheiden:

*„Jedoch kann der Gerichtshof angesichts der gegenwärtigen Lage des Völkerrechts und des ihm zur Verfügung stehenden Faktenmaterials nicht endgültig darüber entscheiden, ob die Androhung oder der Einsatz von Nuklearwaffen in einer extremen Situation der Selbstverteidigung, bei dem das Überleben eines Staates auf dem Spiel steht, rechtmäßig oder rechtswidrig wäre.“*

Diese Entscheidung erging mit sieben zu sieben Stimmen, wobei die Stimme des Vorsitzenden Mohammed Bedjaoui den Ausschlag gab.<sup>10</sup> Das knappe Stimmenverhältnis täuscht über den Inhalt der Entscheidung, der sehr viel eindeutiger die Illegalität der Androhung und des Einsatzes von Nuklearwaffen unterstreicht. Denn die Richter Koroma, Shahabuddeen und Weeramantry haben sich lediglich gegen den zweiten Absatz ausgesprochen, da sie der Ansicht sind, daß Drohung und Einsatz absolut und unter allen denkbaren Umständen verboten sind. Ihr Protest richtete sich vornehmlich gegen die Unentschiedenheit in der Frage der Selbstverteidigung.

Einmütig ergingen die vorgelagerten Entscheidungen A, C und D: Die Anwendbarkeit des Völkerrechts ganz allgemein auf die Nuklearwaffen wird bejaht (D), in ihm wird keine spezifische Ermächtigung für Androhung oder Einsatz erkannt

(A), beide werden aber für völkerrechtswidrig gehalten, wenn sie gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta oder die Selbstverteidigungsregelung des Art. 51 UN-Charta verstoßen. Gegen die Entscheidung, daß es weder im Völkergewohnheits- noch im Völkervertragsrecht eine weltweit geltende Norm gibt, die ausdrücklich Androhung und Einsatz von Nuklearwaffen verbietet, stimmten die drei Richter Koroma, Shahabuddeen und Weeramantry.

Um es vorweg zu nehmen: Die Gründe, die insgesamt zu der Entscheidung führten, sind so wie sie in dem Gutachten auf 37 Seiten festgehalten sind, methodisch kaum überzeugend. Vor allem die Kritik, die die englische Richterin Rosalyn Higgins an der Entscheidungsfindung geübt hat, läßt sich nicht vom Tisch wischen, selbst wenn man ihre inhaltliche Position zur Frage nicht teilt. *„Ein wesentliches Erfordernis des richterlichen Erkenntnisprozesses ist es,“* beginnt sie ihre Kritik, *„daß ein Gericht die Schritte aufzeigen sollte, mit denen es seine Schlußfolgerungen erreicht. Ich glaube, daß das Gericht dies nicht getan hat, was den ersten Teil von Paragraph 2 E angeht. Die Gründe in einer richterlichen Entscheidung sollten klar sein. Ich glaube, daß Paragraph 2 E in dem, was er meint, unklar ist (und man kann den Verdacht haben, daß dieser Mangel an Klarheit vielleicht als eine Tugend betrachtet wird) (...) In keinem Punkt seines Gutachtens bemüht sich das Gericht um das, was sicherlich im Zentrum der gestellten Frage steht: die systematische Anwendung des Rechts, welches für den Einsatz oder die Androhung von Nuklearwaffen relevant ist. Es kommt zu seinem Ergebnis, ohne sich auf eine detaillierte Analyse zu stützen. Ein wichtiger Schritt in dem richterlichen Vorgehen – der der rechtlichen Argumentation – ist ausgelassen worden (...) Was das Gericht in meinen Augen hätte machen müssen, ist, die Schlüsselemente des humanitären Völkerrechts, die es identifiziert, zu erklären, auszuarbeiten und anzuwenden.“<sup>11</sup>*

Hierin liegt in der Tat die Schwäche des Gutachtens, die wohl weniger dem mangelnden Vermögen der Richter geschuldet ist, als dem Bemühen, trotz stark divergierender Meinungen zu einem Kompromiß und einer Aussage zu kommen. Im folgenden soll die Argumentationslinie des Gerichtshofes kurz nachgezeichnet werden.

Nach den Präliminarien der Entscheidung über die Aktivlegitimation der UN-Generalversammlung, den rechtlichen Charakter der Frage und ihre politischen Implikationen sowie der Abwägung, was für und was gegen die Erstellung eines Gutachtens gem. Art. 65 Abs. 1 IGH-Statut spricht, sowie der Identifizierung der englischen und französischen Version des Antrags, begibt sich der Gerichtshof auf die Suche nach dem

9 Gegen diese Ansicht stimmten allerdings die Richter Koroma aus Sierra Leone, Shahabuddeen aus Guyana und Weeramantry aus Sri Lanka mit z.T. umfangreichen Minderheitsvoten.

10 Dafür stimmten die Richter Bedjaoui (Algerien), Ranjeva (Madagaskar), Herczegh (Ungarn), Shi (VR China), Fleischhauer (Deutschland), Vereshchetin (Rußland), Ferrari-Bravo (Italien), dagegen der Vizepräsident Schwebel (USA), Oda (Japan), Guillaume (Frankreich), Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma und die Richterin Higgins aus Großbritannien.

11 Abweichende Meinung der Richterin Higgins, Paragraphen 7, 9 und 10.

anwendbaren Recht (Paragrafen 23 ff.). Er setzt sich zunächst mit den Vorwürfen auseinander, Drohung und Einsatz verstießen gegen das Recht auf Leben, wie es in Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert sei. Er kommt allerdings zu dem Ergebnis, daß der Schutz des Paktes zwar im Krieg nicht ende, der Verlust des Lebens in bewaffneten Konflikten jedoch nur durch die *lex specialis* des Kriegsvölkerrechts geregelt werde. Ein Verstoß gegen das Verbot des Völkermordes, welches der Gerichtshof als Regel des Völkergewohnheitsrechts anzuwenden habe, könne nur dann festgestellt werden, wenn der Rückgriff auf Nuklearwaffen sich eindeutig gegen eine Gruppe als solche richte, wie sie in der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 aufgeführt sei – also eine derzeit nicht entscheidbare Tatfrage.

Ausführlicher widmet sich der Gerichtshof dem Vorwurf, der Einsatz von Nuklearwaffen verletze die Normen, die zum Schutz der Umwelt in völkerrechtlichen Übereinkommen vereinbart worden seien (Paragrafen 27 ff.). Er bestätigt zwar die katastrophalen Folgen, die der Einsatz von Nuklearwaffen für die Umwelt haben wird, bezweifelt aber, daß die Umweltschutzvorschriften in der Konvention über das Verbot militärischen oder jedes anderen feindlichen Gebrauchs von umweltverändernden Techniken vom 18. Mai 1977, in dem I. Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949, in Prinzip 21 der Stockholmer Deklaration von 1972 und in Prinzip 2 der Rio Deklaration von 1992 die Absicht gehabt hätten, „eine totale Zurückhaltung in einem militärischen Konflikt“ zu verlangen oder „einem Staat das Recht auf Selbstverteidigung nach internationalem Recht wegen seiner Verpflichtung, die Umwelt zu schützen, zu nehmen.“ (Paragraph 30). Wenn auch die Umweltschutzvorschriften im Kontext der Prinzipien und Regeln des Kriegsvölkerrechts zu beachten seien, so würden sie dennoch nicht den Einsatz von Nuklearwaffen verbieten (Paragraph 33).

Sodann wendet sich der Gerichtshof der Prüfung zu, wie sich die Nuklearwaffen zur Regelung der Gewaltfrage in der UN-Charta verhalten: Art. 2 Ziff. 4, 51 und 42 (Paragrafen 37 ff.). Für das Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta) erinnert der Gerichtshof an die Bedingungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit, die schon im Streit Nicaraguas gegen die USA über deren militärische und paramilitärische Praktiken eine Rolle gespielt hatten.<sup>12</sup> Diese völkergewohnheitsrechtlichen Prinzipien müssen in jedem Fall berücksichtigt werden, wenn sie auch nicht für sich den Einsatz von Nuklearwaffen verbieten (Paragraph 42). Der bloße Besitz von Nuklearwaffen im Rahmen der Politik der Abschreckung könne als glaubhafte Verteidigungsstrategie jedoch dann rechtswidrig sein, wenn sie gegen die territoriale oder politische Unabhängigkeit eines Staates, gegen Ziele und Zwecke der Vereinten Nationen gerichtet sind oder den Bedingungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit widersprechen (Paragraph 48). Ohne sich allerdings hier weiter festzulegen, untersucht der Gerichtshof das allgemeine Kriegsvölkerrecht, ob sich aus ihm irgendwelche Regeln über den Einsatz von Nuklearwaffen ableiten lassen (Paragrafen 53 ff.).

Zunächst stellt er fest, daß es weder im Völkergewohnheitsrecht noch im Vertragsrecht eine spezifische Legitimation für den Einsatz von Nuklearwaffen gibt, auch nicht im Fall der Selbstverteidigung oder einer spezifischen Autorisierung. Die Frage, ob es ein Verbot im Rahmen des humanitären Völkerrechts gibt, prüft er sodann an der auch in der Literatur sehr umstrittenen Frage, ob Nuklearwaffen wie Giftwaffen den schon alten Verboten aus den Haager Konventionen von 1899 und 1907 sowie dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925 unterworfen sind. Der Gerichtshof verneint dies (Paragraph 56) und verweist auf die bisherige Praxis, daß Massenvernichtungsmittel nicht allgemein, sondern jeweils durch spezifische Instrumente wie Konventionen für illegal erklärt worden sind. Zu ihnen gehören bakteriologische, toxische und chemische Waffen, nicht aber Nuklearwaffen. Alle Verträge, die ausdrücklich Nuklearwaffen betreffen, sei es über die Herstellung, den Erwerb und Besitz, die Aufstellung, den Versuch, die Einrichtung nuklearfreier Zonen oder die Nichtverbreitung, könnten aber höchstens dahingehend interpretiert werden, daß sie „ein zukünftiges allgemeines Verbot des Einsatzes solcher Waffen ahnen lassen, aber selbst kein Verbot darstellen“ (Paragraph 62).

Im Rahmen des Völkergewohnheitsrechts diskutiert der Gerichtshof zunächst die verschiedentlich vertretene Meinung, daß die zahlreichen Resolutionen der UN-Generalversammlung, die seit 1961 regelmäßig und mit immer steigender Staatenunterstützung die Illegalität des Nuklearwaffeneinsatzes festgestellt haben, über die Jahre hin ein entsprechendes Gewohnheitsrecht gebildet hätten. Der Gerichtshof lehnt diese Ansicht ab, da man in diesen Resolutionen zwar „eine tiefe Sorge über das Problem der Nuklearwaffen“, nicht aber die notwendige *opinio iuris* der Staaten mit dem Willen zur Rechtsbindung erblicken könne (Paragraph 71). Das „noch starke Festhalten an der Praxis der Abschreckung“ habe die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht verhindert (Paragraph 73).

Größeren Raum nimmt sodann die Erörterung der Frage ein, ob die allgemeinen Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts, die in bewaffneten Konflikten gelten, auch auf Nuklearwaffen Anwendung finden (Paragrafen 74 ff.). Der zeitliche wie auch inhaltliche Rahmen dieser Regeln wird von dem Gerichtshof weit gesteckt. Ausgehend von der St. Petersburger Deklaration von 1868 über die Brüsseler Konferenz von 1874 umfaßt das humanitäre Völkerrecht das „Haager Recht“ der Konventionen von 1899 und 1907 sowie das gesamte „Genfer Recht“ der Konventionen von 1864, 1906, 1929 und 1949, schließlich die beiden Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949, die „die Einheit und Komplexität dieses Rechts ausdrücken und bestätigen“ (Paragraph 75). Innerhalb dieses komplexen, aber doch zusammenhängenden Regelwerkes gibt es zum einen spezifische Verbote bestimmter Waffen wie Explosivgeschosse unter 400 Gramm, Dum-Dum-Geschosse, erstickende Gase, Waffen, die nicht feststellbare Teilchen produzieren, Anti-Personen-Minen, versteckte Fallen etc. Zum anderen hat es Regeln entwickelt, die die Kriegführung ganz all-

12 Vgl. I.C.J. Reports 1986, S. 94 Paragraph 176.

gemein zu begrenzen trachten und z.B. die sinnlose Verstärkung der Leiden Verletzter verbieten.

Die Struktur dieses Kriegsvölkerrechts wird von zwei zentralen Prinzipien geprägt: dem Schutz der Zivilbevölkerung und dem Verbot, den Kombattanten unnötige Leiden zuzufügen. In keinem Fall ist es einem Staat danach erlaubt, zivile Objekte oder die Zivilbevölkerung selbst anzugreifen noch Waffen einzusetzen, die keine Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Zielen mehr erlauben. Zudem haben „die Staaten keine unbegrenzte Freiheit in der Wahl ihrer Waffen, die sie einsetzen“ (Paragraph 78). Der Gerichtshof betont, daß auch die rasche technologische Entwicklung nicht irgendwelche Waffen oder Methoden der Kriegführung der Geltung dieser fundamentalen Prinzipien entziehen kann. Er bezieht sich dabei auf die bekannte *Martens-Klausel*, die zuerst in die II. Haager Konvention von 1899 aufgenommen und in einer modernen Version in Art. 1 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls wiederholt wurde. Nicht nur diese Klausel und die zwei zentralen Prinzipien, sondern ein großer Teil der Regeln des Kriegsvölkerrechts seien derart elementarer Ausdruck der Humanität, daß sie zu Gewohnheitsrecht erstarkt seien und damit unabhängig von der Unterzeichnung und Ratifizierung durch verschiedene Staaten auch für diese verbindlich seien. Zur Bekräftigung beruft sich der Gerichtshof auf das Internationale Militärtribunal von Nürnberg und den Bericht des UN-Generalsekretärs zur Einführung des Internationalen Jugoslawientribunals von 1993, der vom UN-Sicherheitsrat einstimmig akzeptiert wurde. In der Resolution des Sicherheitsrats 827 (1993) heißt es zu dieser Frage: „Der Teil des vertraglichen humanitären Völkerrechts, welcher ohne Zweifel Teil des Völkergewohnheitsrechts geworden ist, ist das in bewaffneten Konflikten anwendbare Recht, wie es enthalten ist in den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 über den Schutz von Kriegsgefangenen, der IV. Haager Konvention betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs einschließlich die Anlage zur Ordnung der Gesetze und Gebräuche vom 18. Oktober 1907; der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 und der Charta des Internationalen Militärtribunals vom 8. August 1945.“<sup>13</sup>

Der Gerichtshof hat die Entscheidung umgangen, ob es sich hierbei auch bereits um *ius cogens* nach Art. 53 Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 handelt. Er hat sich auch nicht auf das Glatteis der sehr umstrittenen Frage begeben, ob das I. Zusatzprotokoll von 1977 auf Nuklearwaffen anwendbar sei. Er begnügt sich mit der Feststellung, daß das Protokoll in keiner Weise die allgemeinen Gewohnheitsregeln des Kriegsvölkerrechts ersetzt, sondern sie nur als Ausdruck schon vorher existierender Völkergewohnheitsrechts bestätigt habe (Paragraphen 83 f.). Da diese Regeln entgegen der Ansicht einer Minderheit von Staaten aber sämtlich auch auf Nuklearwaffen Anwendung fänden (*Martens-Klausel*), erübrige sich die Diskussion der strittigen Frage. Diese Abkürzung fiel dem Gerichtshof insofern leicht, als drei Nuklearmächte, Großbritannien, die USA und die Russische Föderation, diesen Standpunkt unterstützen. Schließlich bestätigte der Gerichtshof die allgemeine Meinung, daß auch das Neutralitätsprinzip Teil des Völkergewohnheitsrechts sei und

in allen internationalen Konflikten beachtet werden müsse, gleichgültig welche Waffen benutzt würden (Paragraph 89).

Bis hierher bewegt sich der Gerichtshof noch auf relativ gesichertem Terrain, umstrittene Passagen hatte er umgangen. Diese Sicherheit mußte er verlassen, sobald es darum ging, aus diesen Feststellungen konkrete Antworten auf die gestellte Frage zu formulieren (Paragraphen 90 ff.). Denn die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts bedeutet zumindest für die Nuklearmächte nicht, daß der Einsatz von Nuklearwaffen damit auch verboten ist. Der Gerichtshof zitiert entsprechende Einlassungen Großbritanniens und der USA. Ihr Hinweis auf den „sauberen“ Einsatz kleinerer, schwächerer und taktischer Nuklearwaffen als Beispiel erlaubter Waffen, verfiel allerdings nicht mangels genauerer Angaben über Art und Umstände des Einsatzes dieser Waffen und angesichts der damit dennoch verbundenen nuklearen Eskalationsgefahr.

Die folgende Feststellung des Gerichtshofes ist angesichts der im ersten Satz von 2 E gezogenen Schlußfolgerung zumindest überraschend, so daß sie hier vollständig (in eigener Übersetzung) wiedergegeben sei:

„95. Auch kann das Gericht keine Entscheidung über die Rechtsgültigkeit der Ansicht treffen, daß der Rückgriff auf Nuklearwaffen wegen der ihnen innewohnenden und vollkommenen Unvereinbarkeit mit dem Kriegsvölkerrecht unter allen Umständen rechtswidrig ist. Sicherlich unterwerfen, wie es das Gericht schon ausgeführt hat, die Prinzipien und Regeln des Völkerrechts – in dessen Kern der wichtigste Gesichtspunkt der Humanität steht – die Führung bewaffneter Konflikte einer Anzahl strenger Anforderungen. So sind Methoden und Mittel der Kriegführung verboten, die jegliche Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Zielen ausschließen oder die den Kombattanten unnötige Leiden verursachen. Angesichts des einzigartigen Charakters der Nuklearwaffen, auf den sich das Gericht oben bezogen hat, scheint der Einsatz solcher Waffen in der Tat kaum mit der Beachtung solcher Anforderungen vereinbar zu sein. Dennoch meint das Gericht, daß es nicht genügend Anhaltspunkte hat, die es ermöglichen, mit Sicherheit die Folgerung zu ziehen, daß der Einsatz von Nuklearwaffen notwendig und unter keinen Umständen mit den Prinzipien und Regeln des Kriegsvölkerrechts übereinstimmt.“

Dieser Absatz erstaunt und kann mit der etwas anders lautenden Aussage des ersten Absatzes von 2 E nur dann in Übereinstimmung gebracht werden, wenn man dort das Wort „allgemein“ auf die anschließenden Aussagen zum Recht auf Selbstverteidigung bezieht. Denn hier sagt der Gerichtshof, daß er sich weder der noch weithin praktizierten „Politik der Abschreckung“ verschließen kann, noch den Vorbehalten,

13 Bemerkenswert an diesem Satz ist, daß der UN-Sicherheitsrat die Völkerrechtsqualität des Statuts des Internationalen Militärgerichtshofes vom 8. August 1945 als selbstverständlich gegeben ansieht, eine Ansicht, die sich zumindest in der deutschen Literatur noch nicht allgemein durchgesetzt hat, vgl. K. Ipsen, *Völkerrecht*, München 1990, S. 536 ff., 542.

die gewisse Nuklearstaaten den Verträgen über nuklearwaffenfreie Zonen beigefügt haben. Schließlich könne er keinen Staat seines verbürgten Rechts auf Selbstverteidigung berauben, wenn es um dessen Überleben ginge. Er zieht daraus nicht den Schluß, daß in einem derartigen Fall der Einsatz von Nuklearwaffen gerechtfertigt sei, wie es der Richter *Fleischhauer* tut (vgl. u.), er gesteht nur seine Unfähigkeit ein, über Legalität oder Illegalität in diesem Fall entscheiden zu können (Paragraph 97). Der Gerichtshof läßt hier also ein Schlupfloch, das ihm die Feststellung verwehrt, der Einsatz von Nuklearwaffen sei notwendig und unter keinen Umständen mit den Prinzipien und Regeln des Kriegsvölkerrechts vereinbar. Man kann nur froh sein, daß der Gerichtshof in seinem Tenor zu klareren Schlußfolgerungen unter 2 E, wenn auch nicht den klarsten, gefunden hat.

Das Unbefriedigende dieses Ergebnisses – offensichtlich das Äußerste, die Mehrheit der Richterbank an Konsens noch aufbrachte – ist den Richtern natürlich nicht verborgen geblieben. Gleichsam als Trostpflaster wie zur Entschuldigung haben sie ein Votum zur nuklearen Abrüstung hinzugefügt, welches nie strittig gewesen war und nach dem niemand gefragt hatte. Denn Art. VI Nichtweiterverbreitungsvertrag (NPT), in dem eine Verpflichtung zu Abrüstungsverhandlungen „in redlicher Absicht“ auch von Nuklearwaffen vereinbart ist, besteht seit 1968. Dem Gerichtshof bleibt denn auch nichts anderes, als die Verpflichtung zu ernsthaften Verhandlungen – wohl gemerkt nicht zur Abrüstung – noch einmal zu bestätigen und mit der Mahnung zu versehen, daß es sich nicht nur um eine Verpflichtung zu bloßen Verhandlungen, sondern um präzise Ergebnisse – „nukleare Abrüstung in allen ihren Aspekten“ – handele. Es mag nicht allein das unbefriedigende Ergebnis auf die von der UN-Generalversammlung gestellte Frage gewesen sein, welches den Gerichtshof veranlaßt hat, auf ungefährlicheres Terrain auszuweichen. Es ist ganz offensichtlich die eigene Skepsis, daß ein wie auch immer ausfallendes Votum des Gerichtshofes die Nuklearmächte dazu veranlassen könnte, auf den Einsatz ihres technologischen Vorsprungs zu verzichten. Vielmehr setzen sie ihre Hoffnungen auf gegenseitige Verhandlungen, mit denen nach und nach die nukleare Drohung aus der Welt geschafft werden könnte. Ein versöhnlicher, wenn auch unbefriedigender Abschluß.

### III. Die richterlichen Voten

Die Vielfalt der Erklärungen, abweichenden Voten und persönlichen Meinungen, die dem Gutachten von allen dreizehn Richtern und der Richterin *Higgins* beigegeben wurden, zeugen nicht nur von der Uneinigkeit der Richterbank, sondern insgesamt von den eher politischen denn juristischen Schwierigkeiten des Problems derzeit.

#### 1. Allseitiges Unbehagen: zwischen Politik und einem unfertigen Rechtssystem

Aus diesem Grunde votierte der japanische Richter *Shigeru Oda* gegen die Entscheidung der übrigen Richter, ein Rechts-

gutachten überhaupt zu erstatten. Er schiebt den Schwarzen Peter der UN-Generalversammlung zu, die ihren Antrag nicht genau genug formuliert habe. Verfolge man die Geschichte der Beschlußfassung über den Antrag, so dränge sich der Eindruck auf, daß das Ersuchen an den IGH nicht zu dem Zweck erfolgt sei, den gegenwärtigen Stand des Völkerrechts zu der Frage feststellen zu lassen, sondern zu versuchen, die vollkommene Beseitigung der Nuklearwaffen voranzubringen. Dies aber seien höchst politische Motive, denen der Gerichtshof auch unter dem Gesichtspunkt der „Gerichtsökonomie“ nicht nachgeben dürfe. Zudem sollte ein Gutachten nur dann erstattet werden, wenn dazu eine wirkliche Notwendigkeit bestehe. Da die Nuklearmächte aber wiederholt den Nicht-Nuklearstaaten ihre Versicherung gegeben hätten, keine Nuklearwaffen gegen sie einzusetzen, bestehe keine solche Notwendigkeit.

Die Heterogenität der Ansichten auf der Richterbank könnte allerdings auch für eine Rechtfertigung des alle Seiten unter Begründungszwang setzenden Ergebnisses sprechen, so wie der russische Richter *Vladlen S. Vereshchetin* in seiner Erklärung das *non liquet* des Gerichts mit dem noch unfertigen Zustand des Rechtsgebäudes bezüglich des Verbots von Nuklearwaffen entschuldigt. Das verweist auf zwei Unvollkommenheiten, die er jedoch verteidigt. Die erste liegt in der Verweigerung einer klaren Entscheidung, die in einer streitigen Entscheidung zwischen zwei Parteien besonders mißlich ist. In dem vorliegenden Verfahren, indem es jedoch um ein Rechtsgutachten geht, entspreche es allerdings in besonderer Weise der richterlichen Funktion, nicht etwa Recht zu schaffen, sondern so festzustellen wie es ist. Es könne nicht Aufgabe des Gerichtes sein, „graue Zonen“ im Recht auszumalen und offensichtliche Lücken im Rechtssystem zu füllen. Die zweite und entscheidende Unvollkommenheit liege deshalb in der „gelegentlichen Unklarheit und Unbestimmtheit eines defekten rechtlichen Systems“ (*H. Lauterpacht*), welche ein Gericht nur widerspiegeln, nicht aber beseitigen könne.

Eine derartige Argumentation würde die Parteien in einem nationalen Rechtsstreit kaum zufriedenstellen, weswegen es dort auch Regeln gibt, zu wessen Lasten eine Lücke im Gesetz geht. Dementsprechend ist von den Vertretern der Legalität des Nukleareinsatzes auch immer wieder der Satz vorgebracht worden: Was nicht verboten ist, ist erlaubt. Und es besteht die Gefahr, daß die Nuklearstaaten das *non liquet* so auch für sich interpretieren werden. *Vereshchetin* hingegen – und dies ist auch die Rechtfertigung des Vorsitzenden *Mohammed Bedjaoui* – verweist mit seiner Verteidigung der richterlichen „Unfähigkeit“ auf den besonderen Prozeßcharakter des Völkerrechts, der eben nicht auf parlamentarischer Gesetzgebung, sondern in diesen Fragen vornehmlich auf der oft mühsamen und widersprüchlichen Herausbildung von Gewohnheitsrecht beruht. Die Unentschiedenheit einer Rechtssituation kann bei dieser Rechtsquelle in der Tat auf der Unfertigkeit des Rechtsbildungsprozesses und der zweifelhaften Rechtsqualität einer Norm in der Entwicklung beruhen. In einem solchen Fall ist es in der Tat nicht zu beanstanden, wenn der Gerichtshof in seinem Gutachten die



Zweideutigkeiten, Unsicherheiten und Unvollkommenheiten des Rechtsbildungsprozesses aufzeigt und den Staaten als den Subjekten der Rechtsfindung und Normsetzung durch Vertrag oder Gewohnheitsrecht schaffende Praxis und *opinio iuris* den Weg weist. Die entscheidende Frage ist nur, ob es sich im vorliegenden Fall wirklich um eine so unentschiedene und unferlige Rechtslage handelt. Und hier setzt die z.T. sehr scharfe Kritik der beiden sich gegenüberstehenden Lager ein.

## 2. Die Vertreter der Legalität

Den Auftakt macht der Vizepräsident des Gerichtshofes, der US-amerikanische Richter *Stephen M. Schwebel* mit seiner abweichenden Meinung. Er stellt gleich zu Beginn eine geradezu „titanische Spannung“ zwischen fünfzig Jahren Staatenpraxis und den Prinzipien des humanitären Völkerrechts fest. Denn diese seien kaum mit dem Einsatz von Nuklearwaffen vereinbar, dessen Legalität jedoch immer Grundlage der Staatenpraxis gewesen sei. Ein Weg, die Antinomie zwischen Praxis und Prinzipien aufzulösen, sei, die Praxis beiseite zu schieben. Dies hätten die Vertreter der Illegalität des Einsatzes getan. Der andere Weg führe zu der Ansicht, daß die Prinzipien nicht auf die Nuklearwaffen anwendbar seien. Diese Ansicht hätten jedoch die Nuklearmächte nie vertreten. Sie hätten sich allerdings in der Vergangenheit erfolgreich einer Entwicklung widersetzt, die die Völkerrechtsprinzipien des vorkernaren Zeitalters, die nur schwer auf Waffen mit der Charakteristik von Nuklearwaffen passen, zu einem Verbot ausgestaltet hätte. Er verweist dabei auf die Genfer Konventionen von 1949, die in der Tat kein Wort zu den bereits eingesetzten Nuklearwaffen enthalten, und den bekannten massiven Widerstand der USA, Großbritannien und Frankreichs, die Regelungen der beiden Zusatzprotokolle von 1977 in irgendeinem Bezug zu Nuklearwaffen zu bringen.

Zur Illustration ruft er die fünfzigjährige Praxis der Nuklearmächte in Erinnerung, die nicht nur Nuklearwaffen gebaut, entwickelt und stationiert, sondern auch ihre Alliierten und andere Staaten unter ihrem Nuklearschild geschützt hätten, ohne jemals an der Legalität dieser Politik gezweifelt zu haben. Der Nichtweiterverbreitungsvertrag von 1968 (NPT), der 1995 von insgesamt 175 Staaten ratifiziert worden sei, bestätige geradezu die Legitimität der Nuklearwaffen im Besitz der fünf Supermächte bis zu ihrer vollständigen Abrüstung. Bis zu diesem Datum dienen sie der Politik der Abschreckung, die eben nur mit dem Besitz und dem drohenden Einsatz funktioniere. Dies hätten alle Staaten ohne Nuklearwaffen, die sich dem Vertrag angeschlossen haben, mit ihrer Unterschrift akzeptiert. Mit seiner Verlängerung auf unbestimmte Zeit im Jahr 1995 hätten die fünf Nuklearmächte ihren negativen und positiven Sicherheitsbeistand auf die anderen Vertragsstaaten ausgedehnt, was der UN-Sicherheitsrat einstimmig mit seiner Resolution 984 (1995) begrüßt habe. In dieser Resolution spricht der UN-Sicherheitsrat allerdings mit keinem Wort von einem evtl. Einsatz nuklearer Waffen zur Verteidigung eines anderen Vertragsstaates – was jedoch *Schwebel* aus den ganzen Umständen folgert und womit er wahrscheinlich die Position der Nuklearmächte trifft.

Er geht allerdings weiter und folgert, daß zumindest vier der fünf Nuklearmächte „ausdrücklich nicht den Einsatz ihrer Nuklearwaffen gegen Nicht-Nuklearstaaten ausschließen, wenn diese gegen die Verpflichtungen des NPT verstoßen.“ Dies ist in der Tat die Position der USA. Wie *Schwebel* sie allerdings aus dem NPT rechtfertigen und mit dem auch von ihm selbst als Völkerrechtsprinzip anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit versöhnen will, läßt er offen.

Die zahlreichen anderen Verträge, die sich in der einen oder anderen Weise mit Nuklearwaffen beschäftigen und sei es auch mit ihrer Verbannung aus verschiedenen regionalen Zonen, interpretiert er ebenfalls als eindeutige Bestätigung der Legalität der Waffen. Sie seien von Nicht-Nuklearstaaten unterschrieben worden, die auch keine Einwände gegen die Vorbehaltserklärungen der Nuklearmächte gehabt hätten.

Der ohnehin zurückhaltenden Meinung des Gerichtshofes, daß die stetige Folge von Resolutionen der UN-Generalversammlung über die Illegalität des Einsatzes und der Androhung des Einsatzes von Nuklearwaffen wohl noch keine *opinio iuris* der der Illegalität bei den Staaten hergestellt habe, setzt *Schwebel* ein hartes: „Sie beginnen nicht einmal, ein solches zu entwickeln,“ entgegen. Nicht nur, daß sich vier der fünf Nuklearmächte immer widersetzt hätten, die steigende Anzahl der für die Illegalität votierenden Staaten vom Anwachsen der Mitgliederzahl in der UNO herrühre und die Generalversammlung kein internationales Recht schaffen könne, nein, die Resolutionen würden auch der Staatenpraxis widersprechen und seien daher für die Rechtsentwicklung unbeachtlich.

In der Auseinandersetzung mit den Prinzipien des humanitären Völkerrechts – vor allem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung von Gewalt und der notwendigen Unterscheidung von zivilen und militärischen Zielen – zieht sich *Schwebel* auf die auch im deutschen Schrifttum erörterte Möglichkeit taktischer, gegen bestimmte militärische oder Seeziele gerichteter kleiner Nuklearwaffen zurück.<sup>14</sup> Ihr Einsatz in der Tiefe des Meeres oder gegen Unterseeboote würde weit weniger Menschen das Leben kosten, als z.B. der Schaden, den Raketen der Unterseeboote unter der Bevölkerung anrichten könnten. Sie würden also sehr leicht die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit erfüllen. Wenn dem aber so sei, dann könne das Gericht niemals sagen, daß der Einsatz von Nuklearwaffen unter allen Umständen und in jedem Fall gegen die Regeln des humanitären Völkerrechts verstoße. Im Gegenteil – und darauf weise die Formulierung „im allgemeinen“ („generally“) des Tenors unter 2 E hin –, es könne konkrete Fälle geben, wo dies nicht zutrefte.

Allerdings genüge dieses offensichtliche Kompromißangebot an die Vertreter der Legalität dann doch nicht, ihnen die Zustimmung zumindest zu dem ersten Teil des Tenors abzu-

14 Vgl. O. Kimmich, Der Einfluß des humanitären Völkerrechts auf die Kernwaffenfrage, in: I. v. Münch, Festschrift für Hans Joachim Schlochauer, Berlin/New York 1981, 407 ff., 413; A. Euler, Die Atomwaffe im Luftkriegsrecht, Köln/Berlin 1960, S. 145.

ringen. Das lag wohl an dem unglücklichen *non liquet*, der Ohnmachtserklärung des Gerichtshofes im zweiten Teil von 2 E, welches *Schwebel* mit den höhnischen Worten kommentiert:

*„In einem äußersten Fall der Selbstverteidigung, in dem das Überleben eines Staates auf dem Spiel steht, findet das Gericht, daß das Völkerrecht und damit auch das Gericht nichts zu sagen haben. Nach vielen Monaten quälender Interpretation des Rechts entdeckt das Gericht, daß es keines gibt. Wenn es um das höchste Staatsinteresse geht, verwirft das Gericht den rechtlichen Fortschritt des zwanzigsten Jahrhunderts, schiebt die Vorschriften der Charta der Vereinten Nationen, deren Haupt-Gerichtsorgan es ist, beiseite und verkündet in Worten, die nach Realpolitik riechen, seine Ambivalenz bezüglich der wichtigsten Vorschriften des modernen Völkerrechts. Wenn dies sein letzter Halt war, hätte das Gericht besser daran getan, sich auf seine unbestrittene Entscheidung zurückzuziehen, kein Gutachten abzugeben.“*

Mit dieser Kritik war *Schwebel* nicht allein. Seine Ansicht, daß im Falle der Verteidigung die Androhung und der Einsatz von Nuklearwaffen „ausgesprochen rechtmäßig“ sei, teilen allerdings nur noch die englische Richterin *Higgins* und der französische Richter *Guillaume*. Zur Illustration seiner Meinung zieht *Schwebel* einige Episoden aus dem Unternehmen „Desert Storm“ im letzten Golf-Krieg heran, die den Schluß nahelegen, daß die irakische Regierung nur deshalb auf den Einsatz biologischer und chemischer Waffen verzichtet habe, weil sie den Warnungen der US-amerikanischen Seite entnommen hätte, diese würden u.U. auch mit nuklearen Waffen antworten. *Schwebel* läßt offen, ob es wirklich zu einer solchen Drohung gekommen ist und ob die US-amerikanische Führung einen Einsatz tatsächlich in Erwägung gezogen hat, hält beides jedoch nicht nur für rechtmäßig, sondern auch für „äußerst wünschenswert“, solange derartige „*Rogue States*“ die Welt bedrohen. Er will also den Einsatz von Nuklearwaffen nicht auf extreme Fälle der Selbstverteidigung beschränken, wenn sich ein Staat in seiner Existenz bedroht sieht, sondern auch auf Fälle der kollektiven Verteidigung zum Schutz befreundeter Staaten ausdehnen.

*Rosalyn Higgins* geht in ihrer Kritik von dem unbestrittenen Verbot aus, dem Feind unnötige Leiden zuzufügen, ihm Verletzungen zuzufügen, die den Tod unausweichlich machen, die Leiden Verwundeter zu verstärken und Zivilisten anzugreifen – gleichgültig mit welchen Waffen. Aus Art. 22 der IV. Haager Konvention zieht sie jedoch den Schluß, daß der bestimmende Hintergrund dieser Verbote lediglich die Regelung sei, daß die Mittel der Verletzung des Feindes nicht unbegrenzt sind (Paragraph 14). Das bedeute, daß ein gewisses Maß an Gewalt bei der Selbstverteidigung natürlich erlaubt sei, das Verbot also nicht absolut sein könne, sondern nur den Exzeß treffe, der über die legitime Verteidigung hinausginge: kein generelles Verbot, vielmehr eine „*Balancierung zwischen Notwendigkeit und Humanität*“. Dieses Kon-

zept der Abwägung sei auch von den Experten der Luzerner Konferenz über den Gebrauch bestimmter konventioneller Waffen von 1974 dem des Verbots vorgezogen worden. Schließlich habe man immer dann zu einem ausdrücklichen Verbot gegriffen, wenn man es wollte, wie bei den Dum-Dum-Geschossen, während der Gebrauch von Napalm, Flammenwerfern, Brandgeschossen und Hochgeschwindigkeitsgeschossen mangels ausdrücklichen Verbots weiterhin umstritten sei.

Es bleibe schließlich die entscheidende Frage: Welche militärische Notwendigkeit ist so groß, daß das Ausmaß an Leiden, welches dem Militär durch den Einsatz von Nuklearwaffen zugefügt wird, gerechtfertigt wäre? Es könne sehr wohl Fälle des taktischen Einsatzes auf dem Kriegsschauplatz geben, wo eine derartige Abwägung zwischen Notwendigkeit und Humanität den Einsatz erlaubten. Selbst wenn dies unsicher sei, seien doch extreme Umstände vorstellbar, in denen eine Balance herstellbar sei (Paragraph 24).

Methodisch nicht anders, nämlich als Frage der Abwägung und Verhältnismäßigkeit, stellt sich für die Richterin das Problem der Opfer unter der Zivilbevölkerung beim Angriff auf militärische Ziele. Auch hier müsse die militärische Notwendigkeit so überwältigend sein, wie z.B. das Überleben eines Staates oder die Verhinderung verheerender Leiden der eigenen Bevölkerung, daß der Einsatz nuklearer Waffen das einzige Mittel sei, das Ziel zu zerstören. Eine Illegalität per se könne es in diesem Fall nicht geben. Dies wäre allenfalls dann anzunehmen, wenn eine Nuklearwaffe überhaupt nicht ausschließlich auf ein militärisches Ziel gerichtet werden könne und zu einer Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Zielen ungeeignet sei. „*Aber das ist etwas anderes als die Ansicht, daß der Einsatz von Nuklearwaffen 'generell unrechtmäßig' ist.*“ (Paragraph 26). Die Argumentation des französischen Richters *Guillaume* kommt mit dem gleichen Konzept der Abwägung zum selben Ergebnis (Paragraphen 5, 7).

Für die *Non-liquet*-Entscheidung des zweiten Teils von 2 E ist nach Richterin *Higgins* eigentlich kein Platz in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, sie ignoriere fünfundsechzig Jahre „*stolzer richterlicher Geschichte*“. Sie widerspricht damit eindeutig den Argumenten ihres Kollegen *Vereščetin*, ohne sich allerdings mit ihnen auseinanderzusetzen. Wichtiger ist ihr der Hinweis auf einen Widerspruch zwischen den beiden Teilen des Tenors 2 E. Wenn im ersten Teil ein Verstoß gegen das Völkerrecht festgestellt werde, so lasse das *non liquet* im Fall der Verteidigung in äußersten Fällen durchaus die Möglichkeit offen, „*daß der Nuklearwaffeneinsatz im Gegensatz zum Kriegsvölkerrecht dennoch rechtmäßig sein kann*“ (Paragraph 29). Dieser Widerspruch, auf den auch Richter *Guillaume* hinweist (Paragraph 7),<sup>15</sup> besteht ohne Zweifel und ist von dem Gerichtshof selbst auch so gesehen worden. Anders wäre die Formulierung, daß

15 *Guillaume* interpretiert diesen Widerspruch als implizites Eingeständnis der Rechtmäßigkeit der Politik der Abschreckung (Paragraphen 9, 12), was ihn dazu bewegen habe, nur eine individuelle statt einer abweichenden Meinung zu formulieren.

Androhung und Einsatz von Nuklearwaffen „im allgemeinen“ gegen die Regeln des Völkerrechts verstoßen, kaum zu verstehen. Denn sie provoziert sofort die Frage: und was ist „im besonderen“? Dies ist dann der Fall der Selbstverteidigung in extremen Situationen, über den man sich nicht einigen konnte. Higgins' Einwand, das humanitäre Völkerrecht sei viel zu gut entwickelt, als daß es für derartige existentielle Fragen keine Antwort habe, wird ja nicht nur von Schwebel und Guillaume geteilt, sondern auch von den Richtern Koroma, Shahabuddeen und Weeramantry – allerdings mit diametral entgegengesetzten Ergebnissen.

Der Vorsitzende des Gerichtshofes, der Algerier Mohammed Bedjaoui, dessen Stimme bei der 7:7 Entscheidung den Ausschlag gab, wendet sich ausdrücklich gegen die von Higgins und Guillaume unternommene Interpretation des zweiten Teils von 2 E (Paragraphen 10 ff.). Er streicht den Fortschritt des Gutachtens gegenüber der Entscheidung des Ständigen Gerichtshofes im bekannten Lotus-Fall aus dem Jahre 1927 heraus, insofern heute nicht mehr von dem alten Satz ausgegangen werden könne, daß das erlaubt sei, was nicht vom Völkerrecht verboten sei:

*„Indem sich das Gericht weder für noch gegen die Rechtmäßigkeit der Androhung oder des Einsatzes für Nuklearwaffen ausspricht, nimmt es nach seiner Ansicht Kenntnis von der Existenz eines sehr weit fortgeschrittenen Wechsels in der Substanz des Völkerrechts, oder mit anderen Worten, einer aktuellen Tendenz der Ersetzung einer Norm des Völkerrechts durch eine andere, wobei die zweite noch nicht und die erste nicht mehr ganz existiert. Um es noch einmal zu wiederholen, wenn das Gericht als Rechtsprechungsorgan nicht weiter als eine derartige Feststellung gehen konnte, so sollten die Staaten darin, meiner Ansicht nach, nicht eine Ermächtigung sehen, nach ihrem eigenen Belieben zu handeln.“* (Paragraph 17).

Er läßt keinen Zweifel daran, daß für ihn die meisten Regeln des humanitären Völkerrechts, vor allem das Verbot von Waffen mit ununterscheidbaren Wirkungen und solchen, die überflüssige Leiden hervorrufen, inzwischen zu *ius cogens* erstarkt sind – eine Schlußfolgerung, die das Gericht in dieser Eindeutigkeit allerdings nicht treffen wollte. Für Bedjaoui folgt daraus, daß sich das Völkerrecht eindeutig in Richtung eines Verbots des Gebrauchs von Nuklearwaffen entwickelt. Infolgedessen hält er es für äußerst bedenklich, wenn auch im Falle existentieller Bedrohung das Überleben eines Staates über alle anderen Erwägungen, insbesondere über das Überleben der Menschheit selbst gestellt werde (Paragraph 22).

### 3. Die Vertreter der absoluten Illegalität

Für die drei Richter Koroma, Shahabuddeen und Weeramantry hat die Entwicklung des Völkerrechts bereits ein eindeutiges Ergebnis gebracht: die absolute Illegalität der Androhung und des Einsatzes von Nuklearwaffen. Sie sind

auch die einzigen, die sich der Entscheidung des Gerichtshofes widersetzt haben, den Antrag der WHO abzulehnen. In umfangreichen abweichenden Meinungen, jedes länger als das Gutachten des Gerichtshofes selbst, haben sie ihre Auffassungen entwickelt. Anhand des ausführlichsten Gutachtens von Richter Christopher Gregory Weeramantry sollen hier nur kurz die zentralen Überlegungen wiedergegeben werden.<sup>16</sup>

Sehr viel detaillierter als das Gutachten des Gerichtshofes, welches den „*einzigartigen Charakter*“ von Nuklearwaffen mit den Begriffen Energie, Hitze und Radioaktivität auf knapp einer Seite abhandelt (Paragraph 35), widmen sich die abweichenden Meinungen der besonderen Natur und den verheerenden Wirkungen der Nuklearwaffen auf alle Bereiche des menschlichen Lebens, der Zivilisation, der Natur und Umwelt im weitesten Sinn. Unter Auswertung der internationalen Literatur kommen sie zu dem Ergebnis: „*Alle Übel, zu deren Verhinderung die Regeln des humanitären Rechts entwickelt worden sind, kommen so in den Fragen des Überlebens wieder zusammen, wenn es um den zukünftigen Einsatz von Nuklearwaffen im Krieg geht.*“ (Weeramantry II, 6).

Die Rechtsquellen des humanitären Völkerrechts werden mit wissenschaftlichem Anspruch in ihrer historischen und aktuellen Ausformung wesentlich vollständiger und eingehender diskutiert als im Gutachten des Gerichtshofes. Dabei spielen eine besondere Rolle die konkreten Regeln und Verbote, aus denen gleichsam das Gewebe des Kriegsvölkerrechts besteht. Die Frage sei nicht, ob es ausdrückliche zwingende Verbote der Nuklearwaffen gäbe, sondern ob Prinzipien des *ius cogens* sich entwickelt hätten, die durch den Gebrauch von Nuklearwaffen verletzt würden. Als die wichtigsten derartiger Prinzipien werden behandelt (Weeramantry III, 10):

- a) das Verbot, unnötige Leiden zuzufügen,
- b) das Prinzip der Verhältnismäßigkeit,
- c) das Prinzip der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten,
- d) das Verbot des Völkermordes und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit,
- e) das Verbot, dauernde und schwere Schäden der Umwelt zuzufügen,
- f) die Menschenrechte,
- g) das Verbot des Einsatzes von Gift oder giftiger Waffen.

Die ersten drei Prinzipien sind kaum strittig – wenn sich die Mehrheit der Richter im Gutachten auch nicht zu ihrem *Ius-cogens*-Charakter bekennen mochte. Anders beim Verbot des Völkermordes. Hier gründen die abweichenden Voten ihre Überzeugung, daß der Einsatz von Nuklearwaffen auch dieses Verbot verletzen würde, auf die verheerende Wirkung

16 Sie entsprechen in ihrer Argumentation und den Schlußfolgerungen im wesentlichen den dem Gericht vorgelegten Gutachten von P. Weiß, B. Weston, R. Falk, S. Mendlowitz, veröffentlicht in: *Transnational Law and Contemporary Problems*, 1994, S. 721 ff. und N. Paech, *Memorial in Support of the Application by the Assembly of the United Nations for an Advisory Opinion by the International Court of Justice on the Legality of the Use of Nuclear Weapons under International Law*, IFHV-Studien 12, Bochum 1996.

selbst kleiner Waffen, wie in Japan abgeworfen, und die hohe Wahrscheinlichkeit einer Eskalation nach dem Ersteinsatz.

Der verbreiteten Meinung, daß der insbesondere in Artikel 35 Abs. 3 und 55 des I. Zusatzprotokolls von 1977 kodifizierte Schutz der natürlichen Umwelt neues Recht begründe, welches weder vorher noch später gewohnheitsrechtlich anerkannt war und schon gar nicht als *ius cogens*, setzen die Voten ihre Ansicht der Rechtsentwicklung entgegen. Unter Hinweis auf den einschlägigen Bericht der Internationalen Völkerrechtskommission von 1976, die die starke Verschmutzung der Atmosphäre oder der See als internationales Verbrechen bezeichnet, die Resolution 687 (1991) des UN-Sicherheitsrats, in der er die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Irak für Umweltschäden bei der Invasion Kuwaits herausstellt, sowie internationalen Schrifttums kommt Weeramantry wie seine beiden Kollegen zu dem Ergebnis, daß der Schutz der natürlichen Umwelt ein Teil des *sine qua non* für das menschliche Überleben und damit auch Teil des Völkergewohnheitsrechts sei (III, 10 e).

Desgleichen sehen die abweichenden Richter keine unüberwindbaren Schwierigkeiten, Nuklearwaffen unter das Giftwaffenverbot des Art. 23 a IV. Haager Konvention und des Genfer Giftgasprotokolls von 1925 zu subsumieren (Weeramantry III, 12). Für sie ist entsprechend dem Annex II zum Waffenkontroll-Protokoll der Pariser Verträge von 1954 die Radioaktivität ein Gift und ebenso ein „Stoff“, wie es das Giftgasprotokoll in seiner weiten Fassung des Verbots umschreibt: „(...) die Verwendung von erstickenden, giftigen oder gleichartigen Gasen sowie allen ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten im Krieg.“ Als eines der ältesten und völlig unumstrittenen Verbote des Völkerrechts gilt es für alle Staaten, gleichgültig ob sie die Konvention und das Protokoll unterschrieben haben oder nicht, und normieren ein absolutes Verbot auch für Nuklearwaffen.

Es entspricht schon dem Begriff und dem Inhalt der Unabdingbarkeit der Verbote und der absoluten Geltung der Prinzipien, daß sie keinen Unterschied zwischen Aggression und Verteidigung zulassen können. Sie sind auf beide Formen der Kriegführung gleichermaßen anzuwenden und verweigern sich jeder Relativierung durch Abwägung zwischen Kriegsnötwendigkeit und Humanität. Da die zu erwartenden Auswirkungen von Nuklearwaffen vollkommen unabhängig davon sind, ob sie zu einem von vornherein völkerrechtswidrigen Angriff oder zu einer nach Art. 51 UN-Charta erlaubten Verteidigung eingesetzt werden, sehen die drei abweichenden Richter keine Möglichkeit, Ausnahmen von der absoluten Geltung der Verbote zuzulassen (Weeramantry IV, 1-7). Auch die äußerste Gefahr für das Überleben eines Staates könne den Einsatz von Waffen, die gegen alle sieben zwingenden Prinzipien des humanitären Völkerrechts verstoßen, nicht rechtfertigen. Eine der zusätzlichen Erwägungen, die diese dogmatische Position beeinflusst haben, sei die Befürchtung, daß es offensichtlich unmöglich ist, genau festzustellen, wann der Fall einer extremen Verteidigungssituation für einen Staat eintritt. Um jeder zweifelhaften politischen

Entscheidungssituation zuvorzukommen und jeder Verführung zum Mißbrauch einen wirksamen Riegel vorzuschieben, sei das Festhalten an der absoluten Geltung der Prinzipien die in der Tat folgerichtige Position (Weeramantry V, 6).

Die drei Richter stehen auch im Dissens zu den Ausführungen über die Praxis und Rechtsmeinung (*opinio iuris*) der Staaten, die ihre direkten Opponenten Schwebel, Higgins und Guillaume zur Legalitätsthese verwandt haben. Vor allem weisen sie die Ansicht zurück, die wiederholten und mit immer größerer Stimmenzahl in der UN-Generalversammlung verabschiedeten Verurteilungen des Nuklearwaffeneinsatzes, seiner Androhung und der auf ihnen basierenden Strategien seien für die Herausbildung einer Rechtsmeinung irrelevant. Da diese Meinungsbildung von zahlreichen NRO und Staatenkonferenzen immer wieder unterstützt werde, müsse man von einer ganz unzweideutigen Haltung der internationalen Gemeinschaft ausgehen, die in ihrer überwältigenden Mehrheit die Abschaffung dieser Gefahr für die Menschheit und Zivilisation fordere (Weeramantry VI, 1-5). Insbesondere leuchtet es ihnen nicht ein, daß in diesem Prozeß der Rechtsbildung den wenigen Nuklearstaaten ein besonderes und die überwältigende Mehrheit der Nicht-Nuklearstaaten beiseite schiebendes Gewicht zukomme, da sie am meisten von dieser Frage betroffen seien. Ein einfacher Blick auf die Nukleartests auf fernen Inseln mache schon deutlich, daß im Falle defekter Sicherheitsvorkehrungen die verseuchten Gebiete am meisten betroffen seien. Beim Einsatz von Nuklearwaffen seien alle Staaten gleich betroffen, da sei es unzulässig zwischen möglichen Opfern und Tätern zu unterscheiden.

Das häufig von den Nuklearmächten und ihren Richtern verwandte Argument, daß alle jene Verträge, die die Nuklearwaffen zum Gegenstand haben, sie aber nicht ausdrücklich verbieten, wie der NPT und die Verträge über nuklearfreie Zonen, ein Beweis für die Legalität der Waffen sei, wird ebenfalls abgelehnt. „Die Signatäre derartiger Verträge versuchen, Nichtweiterverbreitungsregime in ihren Regionen einzurichten und zu stärken, nicht weil sie die Illegalität der Nuklearwaffen nicht akzeptieren, sondern weil es die Prä-Nuklearstaaten nicht tun.“ (Weeramantry VI, 7). So heiße es z.B. im Vertrag von Tlatelolco, daß die Nuklearwaffen „einen Angriff auf die menschliche Gattung darstellten“, der „schließlich sogar die ganze Erde unbewohnbar machen könne“ – ähnliche Formulierungen seien im NPT und anderen Verträgen zu finden. Das Bemühen um Begrenzung einer derart zerstörerischen Waffe könne nicht in ihre Akzeptanz uminterpretiert werden, es sei letztlich der einzige Schutz vor den Staaten, die sich nicht von diesen Waffen trennen wollten.

Schließlich setzen sie sich auch mit den „kleinen“, „sauberen“ oder „taktischen“ Nuklearwaffen auseinander, die für die Legalität der ganzen Gattung in Anspruch genommen werden. Abgesehen davon, daß dem Gerichtshof kein Beweismaterial über derartige Waffen vorgelegt wurde, ist ihr zentrales Gegenargument die Eskalationsgefahr. Selbst in dem unwahrscheinlichen Fall des Einsatzes einer einzigen

kleinen Nuklearwaffe sei die „kontrollierte Antwort“ noch unwahrscheinlicher. Zudem gäbe es keinen vernünftigen Grund für den Einsatz einer Nuklearwaffe mehr, wenn sie auf die Sprengkraft, Hitzeentwicklung und „Saubereit“ einer konventionellen Waffe reduziert würde (Weeramantry VII, 6).

Die Ausführlichkeit, argumentative Vielfalt und Sorgfalt dieser drei abweichenden Gutachten ist hier nur unzureichend zum Ausdruck gekommen. Es konnte in diesem Rahmen auch nur darum gehen, das Ausmaß der Kontroverse aufzuzeigen, die einzelnen *topoi* der juristischen Diskussion und die Antinomie von Positionen zu referieren, die in der Literatur bisher schon weitgehend entfaltet waren. Und ich mache keinen Hehl daraus, daß diese Gutachten unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten am meisten überzeugen. Das überrascht nicht, denn es ist eine allgemeine Beobachtung, daß sehr oft die Richter der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sich allzusehr als juristische Vertreter ihrer Regierungen begreifen. „Sie haben die richterliche Funktion, die die Unabhängigkeit der Richter und die Autorität des Tribunals beinhaltet, mit der schiedsrichterlichen Funktion wechselt, wo die Schiedsrichter die Parteien repräsentieren und sie zu befriedigen versuchen. Die unabhängigen Richter sind die, die aus den kleinen oder mittleren Ländern kommen und nur wenig in die Auseinandersetzungen der Großen verwickelt sind.“ wie es Monique Chemillier-Gendreau im Hinblick auf die Spruchpraxis des IGH schreibt.<sup>17</sup> Was sich politisch inzwischen weitgehend in den Gegensatz zwischen wenigen Nuklearmächten plus Verbündeten und der übergroßen Mehrheit der Nicht-Nuklearstaaten polarisiert, konnte sich natürlich in der juristischen Stellungnahme eines Gerichtshofes nicht adäquat widerspiegeln. Denn er repräsentiert mit den Richtern aus fünf Nuklearmächten und zwei NATO-Verbündeten die Nuklear-Fraktion ganz unverhältnismäßig stark.

#### IV. Die Konsequenzen des Gutachtens

Die Frage bleibt, welche Wirkungen dieses Gutachten auf die Politik der UNO und der Staaten haben wird. Rechtsgutachten des IGH sind grundsätzlich nicht verbindlich, die UN-Generalversammlung sowie der Sicherheitsrat können selbst bestimmen, welche Konsequenzen sie aus den Ergebnissen ziehen wollen. Die gegenwärtige Session der Generalversammlung wird darüber Aufschluß geben, ob sie sich darauf beschränkt, lediglich Kenntnis zu nehmen, dem Gutachten ausdrücklich zuzustimmen oder sogar Folgerungen daraus zu ziehen.<sup>18</sup> Allerdings sollten die Hoffnungen der Nicht-Nuklearstaaten und NRO nicht allzu hoch greifen. Die Schlupflöcher, die die *Non-liquet*-Entscheidung der allgemeinen Illegalisierung des Nuklearwaffeneinsatzes beigegeben hat, könnten sich in einer bloßen „Kenntnisnahme“ für die Nuklearmächte auszahlen. Und die Machtverhältnisse im Sicherheitsrat machen überhaupt eine Stellungnahme dieses Organs zum Gutachten fraglich.

Der deutsche Richter Carl August Fleischhauer hat in seinem Votum – welches kein „abweichendes“, sondern ein „ge-

trenntes“ ist – angedeutet, welche Möglichkeiten diese Schlupflöcher bieten. Bereits die Wendung „im allgemeinen“ begrenze die Illegalisierung der Nuklearwaffen und nehme ihr den von manchen gewünschten absoluten Charakter. Dies belasse dem Verteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta seinen gleichberechtigten Status neben den anderen Völkerrechtsprinzipien und verlange von keinem Staat, sich schließlich selbst aufzugeben (Paragraph 3). Dies bedeute, „daß der kleinste gemeinsame Nenner zwischen den widerstreitenden Prinzipien gefunden werden müsse“. Er bestehe für ihn darin – und dies habe ihm erst die Zustimmung ermöglicht –, daß der Rückgriff auf Nuklearwaffen „eine rechtmäßige Option in einer äußersten Situation der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung bleibe, in der die Androhung oder der Gebrauch von Nuklearwaffen das letzte Mittel gegen einen Angriff mit nuklearen, chemischen oder bakteriologischen Waffen oder gegen eine anderweitige Bedrohung der Existenz des angegriffenen Staates sei“.

Fleischhauer geht nicht auf die dezidiert andere Interpretation des Vorsitzenden Bedjaoui ein, obwohl ihm klar sein muß, daß er die Aussage des ersten Teils von 2 E faktisch paralyisiert. Die Umwandlung einer erklärten Nicht-Entscheidung des IGH in eine Entscheidung für die Legalität nicht nur der individuellen, sondern auch der kollektiven Selbstverteidigung, und zwar nicht nur gegen Nuklearwaffen, sondern auch gegen chemische sowie bakteriologische Waffen und sogar gegen „anderweitige Existenzbedrohung“, macht das „allgemeine Verbot“ bedeutungslos. Selbst ein konventioneller Angriff könnte damit die nukleare Hilfe eines Nuklearstaates rechtfertigen, wenn nur der Eindruck erweckt werden kann, daß der Angriff die Existenz des angegriffenen Staates gefährdet. Um wieviel leichter ist dieser Eindruck zu erreichen, wenn von dem angreifenden oder nur drohenden Staat vermutet wird, daß er über chemische oder nukleare Waffen verfügt. Damit wäre nicht nur dem Nachbarschaftseinsatz von Nuklearwaffen Tür und Tor geöffnet. Es wäre in der gegenwärtigen Rüstungssituation in der Welt nicht einmal abwegig, die Nuklearwaffen zur notwendigen Verteidigungsausstattung eines jeden Staates zu erklären. Fleischhauer hält die Politik der atomaren Abschreckung auch nach Ende des kalten Krieges für rechtmäßig, und zwar nicht nur zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Kräfte zwischen den Nuklearmächten, sondern auch, um Nicht-Nuklearstaaten vom Erwerb von Nuklearwaffen und der Drohung mit ihnen abzuschrecken (Paragraph 5). Das entspricht ganz der vom ehemaligen US-Außenminister Les Aspin propagierten *Counter-proliferation*-Strategie, mit der der Erwerb von Massenvernichtungsmitteln durch andere Staaten verhindert werden

17 M. Chemillier-Gendreau, La Cour internationale de justice entre politique et droit, in: Le Monde Diplomatique, Novembre 1996, S. 10 f.

18 Alle Varianten hat es bisher gegeben. So nahm die Generalversammlung das Gutachten im „Western Sahara“-Fall (1975) nur zur Kenntnis, Repertory of Practice of United Nations Organs (RP) 5 V, 21, 38. Das Gutachten über den internationalen Status von Süd-West-Afrika (1950) nahm die Generalversammlung ausdrücklich an und zog Folgerungen aus ihm, RP V, 82, 175; ebenso forderte der Sicherheitsrat Südafrika auf, den Ergebnissen des von ihm beantragten Gutachtens über Namibia (1971) Folge zu leisten, RP 5 V, 20, 37.

soll, notfalls unter Einsatz von Nuklearwaffen.<sup>19</sup> Selbst wenn das Verhältnismäßigkeitsprinzip den Entscheidungsspielraum sehr eng macht, wären Situationen vorstellbar, in denen nach dieser Interpretation selbst ein präventiver Nukleareinsatz gerechtfertigt wäre.

In der Interpretation *Fleischhauers* wäre das Gutachten des IGH nicht nur überflüssig, sondern eine – wenn auch widersprüchliche und verwirrende – Bestätigung der Rechtsansicht der Nuklearmächte von der Rechtmäßigkeit der Nuklearwaffen und ihrer Einsatzstrategie. Daran ist die von allen Seiten kritisierte *Non-liquet*-Entscheidung bestimmt nicht unschuldig. Daß die Interpretation *Fleischhauers* dennoch vollkommen neben der Aussage und Intention des Gutachtens liegt, zeigen allein die abweichenden Voten der Richterin *Higgins* und der Richter *Schwebel* und *Guillaume*. Aufrichtiger wäre deshalb die Abgabe eines ebenfalls abweichenden Votums gewesen, da der deutsche Richter letztlich inhaltlich nichts anderes will als seine drei atlantischen Kollegen. Die inhaltliche Ablehnung in eine formale Zustimmung mit einem getrennten Votum zu kleiden, dient allenfalls der politischen Verschleierung und ist juristisch zumindest ebenso widersprüchlich wie das Gutachten. Die einzige Schlußfolgerung, die sich aus diesem Vorgang ziehen läßt, ist die Qualifizierung des Votums des Richters *Fleischhauer* als unbeachtlich.

Damit stellt sich jedoch nach wie vor die Frage, ob sich aus dem Gutachten denn tatsächlich Konsequenzen folgern lassen, die zu einer Änderung der Politik der Nuklearmächte führen müßten. Unmißverständlich hat der Gerichtshof in seinem Tenor ausgedrückt, daß zumindest dort, wo es nicht gleich um das Überleben und die Existenz eines Staates geht, ein Rechtfertigungsgrund für den Einsatz von Nuklearwaffen auch im Rahmen des Art. 51 UN-Charta nicht besteht. Damit wird ganz eindeutig der NATO-Strategie des nuklearen Ersteinsatzes die Basis entzogen, da die NATO-Staaten nach dem Zusammenbruch der UdSSR und des Warschauer Paktes nicht mehr mit einer tödlichen Drohung konfrontiert sind.<sup>20</sup>

Das nimmt ferner jedem präventiven Einsatz im Rahmen der erwähnten *Counter-proliferation*-Strategie die rechtliche Basis. Auch ihre offensichtlich geplante Verwendung im Rahmen der sog. Krisenreaktionskräfte ist nach diesem Gutachten nicht mehr zulässig, da es in diesen Fällen nicht um äußerste Situationen des Überlebens von Staaten geht, die mit anderen Mitteln nicht mehr gerettet werden könnten. Denkbar sind derartige Grenzfälle der Existenzgefährdung nur dort, wo wirklich Nuklearwaffen im Spiel sind, da ansonsten konventionelle Streitkräfte ausreichen, wie das Unternehmen „Desert Storm“ im Golfkrieg erwiesen hat. Selbst Israel, welches sich immer noch existentiell von seinen arabischen Nachbarn bedroht fühlt, steht unter einem zweifelsfreien internationalen Sicherheitsschild der USA und der europäischen Staaten, der auch ohne nukleare Waffen die volle Sicherheit Israels gewährleisten kann. Wenn schließlich von denen, die die Legalität der Nuklearwaffen vertreten, immer wieder betont wird, daß es oberstes Ziel der Sicherheitspolitik sein müsse, die Geißel der Nukleardrohung aus der Welt

zu schaffen, so steht das in einem schwer verstehbaren Widerspruch zu dem Bemühen, die überwundene nukleare Konfrontation zwischen Ost und West durch eine neue Konfrontation zwischen Nord und Süd zu ersetzen.

Damit stellt sich auch die Frage, ob die zahlreichen in Europa und vor allem in Deutschland stationierten Nuklearwaffen<sup>21</sup> mit der Rechtslage, wie sie der IGH festgestellt hat, noch vereinbar sind. In ihrem Weißbuch zur Sicherheitspolitik von 1994 hat die Bundesregierung selbst die Gefahr einer existentiellen Bedrohung als nunmehr überholt bezeichnet.<sup>22</sup> Sie selbst hat bereits seit langem völkerrechtlich bindend auf jede direkte und indirekte Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen verzichtet.<sup>23</sup> Der Einsatz im Rahmen des neuen NATO-Krisenszenarios ist bei der Effektivität des konventionellen Waffenarsenals aus Gründen fehlender Verhältnismäßigkeit ebenfalls unzulässig. Mag auch die einfache Lagerung solcher Waffen noch nicht eine nach Völkerrecht verbundene Drohung darstellen, so bleibt doch zu klären, warum Waffen, deren Verwendung völkerrechtlich verboten ist, dennoch in der Bundesrepublik gelagert bleiben sollen.

Schließlich bedarf es der Überlegung, welche Auswirkungen das Gutachten auf die innerstaatliche Rechtsordnung und Rechtsprechung in der Bundesrepublik hat. Dies hat nicht nur für das Dienstrecht der Soldaten Bedeutung,<sup>24</sup> sondern auch für die weitere Lagerung der Nuklearwaffen auf deutschem Territorium und den immer noch aktiven Protest von Mitgliedern der Friedensbewegung gegen die Nuklearwaffen-

19 Der SPIEGEL, Heft 44/1993, S. 25; Der SPIEGEL, Heft 3/1995, S. 129.

20 Diese Strategie ist nach 1993 von der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag bestätigt und bekräftigt worden: „Die eurogestützten Nuklearwaffen haben weiterhin eine wesentliche Rolle in der friedenssichernden Gesamtstrategie des Bündnisses, weil konventionelle Streitkräfte allein die Kriegsverhältnisse nicht gewährleisten können (...) Deshalb wird die Bundesregierung (...) nicht für einen Verzicht auf die Option der Allianz; eintreten, gegebenenfalls Nuklearwaffen als erste einzusetzen (...) Die Erklärung des Verzichts auf die Möglichkeit eines Ersteinsatzes von Nuklearwaffen durch das Bündnis würde die Kriegsverhaltensstrategie aushöhlen.“ Bundestagsdrucksache 12/4766, S. 3.

21 Vgl. die Übersicht von Greenpeace, *The 520 Forgotten Bombs*, 1995.

22 So heißt es unter Artikel 202: „Die Gefahr einer großangelegten Aggression ist überwunden. Deutschlands territoriale Integrität und die seiner Verbündeten ist militärisch auf absehbare Zeit nicht existentiell bedroht.“ Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), *Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bonn 1994.

23 Gemäß Art. 1 des Protokolls Nr. III zum Brüsseler Vertrag (WEU-Vertrag) v. 23. Oktober 1954 (BGBl 1955 II, 266) hat die Bundesrepublik sich verpflichtet, auf ihrem Gebiet keine Nuklearwaffen herzustellen. Mit dem Vertrag über die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen v. 1. Juli 1968 (BGBl 1974 II, 785) hat sie sich darüber hinaus verpflichtet, Nuklearwaffen und sonstige Nuklearsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, Nuklearwaffen oder sonstige Nuklearsprengkörper weder herzustellen noch sonstwie zu erproben und keine Unterstützung zur Herstellung von Nuklearwaffen oder Nuklearsprengkörpern zu gewähren oder anzunehmen. Der Verzicht wurde mit Art. 3 des Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland (2+4-Vertrag) vom 12. September 1990 (BGBl 1990 II, 1317) bekräftigt.

24 Nach § 10 Abs. 4 Soldatengesetz dürfen Vorgesetzte „Befehle nur (...) unter Beachtung der Regeln des Völkerrechts, der Gesetze und der Dienstvorschriften erteilen“.

Depots.<sup>25</sup> Nach Art. 25 GG sind die „*allgemeinen Regeln des Völkerrechts (...)* Bestandteil des Bundesrechts“. Dazu gehört auch das Völkergewohnheitsrecht, und zwar unabhängig, ob es sich um *ius cogens* handelt oder nicht.<sup>26</sup> Dazu gehören auf jeden Fall die durch den IGH als Völkergewohnheitsrecht festgestellten und dem Gutachten zugrundegelegten Prinzipien und Verbote des humanitären Völkerrechts. Gleiches hat aber auch für die Schlußfolgerung zu gelten, die der IGH aus diesen Prinzipien gezogen hat, „*daß die Androhung oder der Einsatz von Nuklearwaffen im allgemeinen gegen die Regeln des Völkerrechts verstoßen würde.*“ Dies folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Regeln des Völkerrechts „*kraft Art. 25 S. 1 GG als solche mit ihrer jeweiligen völkerrechtlichen Tragweite Bestandteil des objektiven, im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechts ist.*“<sup>27</sup> Bestehen über Existenz, Allgemeinheit oder Tragweite der Regeln, d.h. inwieweit sie unmittelbare Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugen, in einem Rechtsstreit Zweifel, so hat das Gericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, Art. 100 Abs. 2 GG, §§ 83 f. BVerfGG.

Vor genau zehn Jahren hatte der Gerichtshof mit einem gegenwärtigen Urteil im Streit zwischen Nicaragua und den USA<sup>28</sup> seine politische Unabhängigkeit unter Beweis gestellt. An dieses positive Zeichen hat er nicht anschließen können. Man sollte diese Schwäche nicht in der Konstruktion des Gerichtshofes oder seines Statuts suchen, allenfalls im Wahlmodus der Richter. Sie werden nur auf Vorschlag ihrer jeweiligen Regierungen zur Wahl aufgestellt, die auf diese Weise die „Loyalität“ ihrer Richter sicherstellen.

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

Wybe Th. Douma\*

### I. Einführung

Als Frankreich im Jahr 1995 bekanntgab, wieder Atomtests im Pazifik durchführen zu wollen, sah Neuseeland sich veranlaßt, eine Wiederaufnahme des 1974 begonnenen Verfahrens vom Internationalen Gerichtshof in Den Haag (IGH) zu verlangen. *Sophie Toutain* hat in einem in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beitrag bereits herausgestellt, daß weder das internationale Vertragsrecht noch das internationale Gewohnheitsrecht viel Rückhalt für ein solches Verfahren bieten: die multilateralen Verträge nicht, weil sie aus verschiedenen Gründen nicht anwendbar sind; das Gewohnheitsrecht nicht, weil es noch keinen allgemein anerkannten Beweis für jegliche grenzüberschreitende Verschmutzung oder Umweltschäden gibt, die als Basis für eine Klage gegen Frankreich dienen könnten. Vermerkt wurde, daß es allerdings schon

Dennoch ist das Ergebnis dieses Gutachtens keineswegs gering zu achten. Was eine überwiegende Zahl der Staaten und der Stimmen in der Wissenschaft bereits seit langer Zeit vertreten hat, ist jetzt auch von der höchsten richterlichen Instanz der Völkergemeinschaft festgestellt worden: Die Androhung und der Einsatz von Nuklearwaffen sind völkerrechtswidrig. Darauf können sich nun alle Staaten berufen, die der Geißel der Drohung oder auch der Tests entkommen wollen. Alle Versuche, sich dieser Erkenntnis wieder zu entziehen, haben mit politisch durchsichtigen und juristisch höchst künstlichen Argumenten zu arbeiten, die zudem das offensichtlich von allen angestrebte Ziel, die Nuklearwaffen abzuschaffen, unterlaufen. Es bleibt zu hoffen, daß die Abrüstungsverhandlungen – ganz im Gegensatz zur Befürchtung der Nuklearmächte – neue Impulse durch dieses Gutachten bekommen. Freilich liegt das ganz in der Macht und Verantwortung der Nuklearmächte, die die Lehren des IGH akzeptieren müssen.

- 25 Am 28. Oktober 1996 wurden sieben Atomwaffengeegnerinnen und -gegner, die 1992 auf das Gelände der Eucom (US-Kommandozone für Europa und den Mittelmeerraum) in Vaihingen vorgedrungen waren, vom AG Stuttgart nach mehrjähriger Prozeßdauer vom Vorwurf der Sachbeschädigung freigesprochen. Der Richter sah nach dem Gutachten des IGH die Stationierung von Nuklearwaffen in Deutschland nach der Beendigung des kalten Krieges als völkerrechtswidrig an. „Die Aktion sei deshalb im Rahmen des Notstandes gerechtfertigt gewesen.“ Stuttgarter Zeitung v. 29. Oktober 1996, S. 20; Frankfurter Rundschau v. 29. Oktober 1996, S. 4.
- 26 St. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts E 15, S. 25 ff., 34 f.; E 46, S. 342 ff.
- 27 BVerfGE 46, S. 342 ff., 403 f., Hervorhebungen vom Verfasser.
- 28 Urteil v. 27. Juni 1986 über „militärische und paramilitärische Aktivitäten in und gegen Nicaragua“, IGH Recueil des arrêts 1986, S. 14 ff.

Wissenschaftler gibt, nach deren Auffassung es durchaus Beweise für grenzüberschreitende Verschmutzungen bzw. Umweltschäden gibt. Hat Neuseeland überhaupt eine Aussicht darauf, den Rechtsstreit zu gewinnen? Wie wir in diesem Beitrag feststellen werden, ist das nicht von vornherein auszuschließen.

In Situationen wissenschaftlicher Unsicherheit wird heutzutage nämlich mehr und mehr auf das sog. Vorsorgeprinzip Zugriff genommen. Dies geschah auch jetzt. Neuseeland ar-

\* Wybe Th. Douma ist (nach Studien an der Universität von Groningen (Niederlande) sowie der Eberhard-Karls-Universität in Tübingen) Dozent am Department of European and Economic Law, Faculty of Law der Universität Groningen.

1 S. *Toutain*, A Current Case: French Nuclear Tests and International Law, HuV-I, Heft 3/1995, S. 153-158.

gumentierte vor dem IGH, daß Frankreich gegen das internationale Recht verstöße, u.a. weil die Tests nicht im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip stünden. Im internationalen Recht wird unter Vorsorge verstanden, daß die Abwesenheit wissenschaftlicher Sicherheit nicht mißbraucht werden darf, um Maßnahmen zugunsten der Vermeidung von Umweltschäden zu unterlassen. Neuseeland behauptete, die französischen Tests könnten in der Zukunft zu Schäden führen. Man forderte deshalb, daß der IGH vorsorgliche Maßnahmen (provisional measures) ergreifen sollte.

Der IGH bekam hier also die Möglichkeit, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Durchführung von Nukleartests völkerrechtswidrig ist. Im Verfahren aus dem Jahr 1974 hatte er dies versäumt, da Frankreich versprochen hatte, keine atmosphärischen Tests mehr durchführen zu wollen. Leider kam es auch diesmal nicht zu einer Stellungnahme des IGH, da die Klage aus formellen Gründen abgelehnt wurde.<sup>2</sup> Eine Wiederaufnahme des Verfahrens von 1974 sei nicht möglich; so entschied sich die Mehrheit der Richter. Die Frage bleibt also, ob der IGH einen Verstoß gegen das Vorsorgeprinzip als einen Verstoß gegen eine internationalrechtliche Verpflichtung angenommen hätte, wenn man über die formelle Hürde hinaus gekommen wäre.<sup>3</sup>

Manche Autoren behaupten, das Vorsorgeprinzip stelle mittlerweile schon eine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung dar.<sup>4</sup> Andere behaupten genau das Gegenteil.<sup>5</sup> In diesem Beitrag soll untersucht werden, ob aus den Argumenten der Staaten und aus den abweichenden Meinungen der Richter *Weeramantry*, *Koroma* und *Palmer* herzuleiten ist, wie der Gerichtshof den Status des Vorsorgeprinzips wahrscheinlich beurteilt hätte, wenn es zu einem Urteil in der Sache gekommen wäre.

Um diese Frage zu beantworten, wird zunächst ein kurzer Überblick über die Entstehung des Vorsorgeprinzips gegeben. Danach wird in Abschnitt III untersucht, wie die Europäische Kommission das Vorsorgeprinzip auslegte, als sie die französischen Tests beurteilen mußte. In Abschnitt IV wird die Argumentation von Neuseeland wiedergegeben. In demselben Teil wird die Gegenargumentation von Frankreich untersucht. In Abschnitt V wird die Argumentation der Richter mit einer abweichenden Meinung untersucht. Schließlich wird in Abschnitt VI eine Schlußfolgerung zu der Frage gezogen, ob das Vorsorgeprinzip schon als Gewohnheitsrecht anzusehen ist.

## II. Entwicklung des Vorsorgeprinzips

Das Vorsorgeprinzip hat eine rapide Entwicklung im internationalen Recht durchgemacht. Es wurde in den achtziger Jahren von deutscher Seite aus auf den Nordsee-Konferenzen vorgestellt und fand von da aus einen breiten, allgemeinen Eingang in das internationale Umweltrecht.<sup>6</sup> Die erste Nordsee-Konferenz wurde 1984 von Deutschland organisiert und fand in Bremen statt. Zuvor hatte der Deutsche Bundestag ein Sondergutachten über die Nordsee erstellen lassen. In diesem Gutachten kam der Rat von Sachverständigen für Umwelt-

fragen zu der Schlußfolgerung, daß die Komplexität der maritimen Umwelt eine vorsorgliche Umweltpolitik notwendig mache.<sup>7</sup> In der ersten „North Sea Declaration“ wurden diese Befunde aufgegriffen. Es wurde unterstrichen, daß die Umwelt am besten gegen Verschmutzung geschützt wird, wenn rechtzeitig präventive Maßnahmen ergriffen werden. Weil Schäden an der maritimen Umwelt irreversibel sind oder nur gegen aufwendige Kosten und nach langer Zeit wieder rückgängig gemacht werden können, ist es nicht immer ratsam, wissenschaftliche Beweise für schädliche Auswirkungen abzuwarten, bevor Maßnahmen ergriffen werden. Damit fand das Vorsorgeprinzip wahrscheinlich erstmals Eingang auf internationalem Niveau. In der zweiten „North Sea Declaration“ von 1987 findet sich die folgende Verweisung auf das Vorsorgeprinzip:

*„potentially damaging pollution and emissions should be reduced even where there is no scientific evidence to prove a causal link between emissions and effects“.*

Auch auf der dritten Konferenz, die im Jahr 1990 in Den Haag stattfand, wurde nochmals darauf hingewiesen, daß eine vorsorgliche Umweltpolitik notwendig sei. Die teilnehmenden Staaten erklärten, daß sie

*„will continue to apply the precautionary principle, that is to take action to avoid potentially damaging impacts of substances that are persistent, toxic and liable to bioaccumulate even when there is no scientific evidence to prove (...) a causal link between emissions and effects“.*

Das Vorsorgeprinzip ist auch in verschiedenen allgemeineren Erklärungen aufzufinden, die sich nicht nur auf die maritime Umwelt beziehen, wie z.B. die „Bergen Declaration“ von 1990. Das Vorsorgeprinzip wurde auf der „UN Conference on Environment and Development“ als Prinzip 15 der „Rio Declaration“ folgendermaßen definiert:

2 Order of the International Court of Justice of 22 September 1995, Request for an examination of the situation in accordance with paragraph 63 of the Court's judgement of 20 December 1974 in the Nuclear Tests Case (New Zealand v. France).

3 Interessanterweise war es genau diese Frage, die vom IGH im November 1996 den Teilnehmern eines Mootcourts vorgelegt wurde, der zu Ehren des 50jährigen Bestehens des IGH stattfand.

4 *J. Cameron/J. Abouchar*, The Status of the Precautionary Principle in International Law, in: *Freestone/Hey* (Hrsg.), The Precautionary Principle and International Law. The challenge of Implementation, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston 1996, S. 30-52 (52); *Ph. Sands*, Principles of International Environmental Law, Volume 1, Frameworks, standards and implementation, Manchester University Press 1995, S. 213.

5 *P.W. Birnie/A.E. Boyle*, International Law and the Environment, Clarendon Press 1992, S. 98; *D. Bodansky*, Proceedings of the American Society of International Law 1991, S. 413-417 (417); *M. Schröder*, Sustainable Development and Law, W.E.J. Tjeenk Willink and Nederlands Instituut voor Sociaal Economisch Recht (NISER), Zwolle 1996.

6 *So Freestone/Hey*, in: *Freestone/Hey* (Hrsg.), The Precautionary Principle and International Law. The challenge of Implementation, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston 1996, S. 5.

7 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltprobleme der Nordsee: Sondergutachten Juni 1980, W. Kohlhammer 1980, S. 444 ff.



*„In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.“*

Bislang sind nur unverbindliche Instrumente erwähnt worden. In den neunziger Jahren entstanden aber auch immer mehr verbindliche völkerrechtliche Verträge mit Verweisungen auf das Vorsorgeprinzip. Einer dieser Verträge ist der Vertrag über die Europäische Union, anders bekannt unter dem Namen Vertrag von Maastricht. Dieser Vertrag änderte u.a. den alten EWG-Vertrag. Eine der Änderungen, die durchgeführt wurden, war die Umbenennung der 'Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft' in die 'Europäische Gemeinschaft'. Hiermit wurde klargestellt, daß die Gemeinschaft nicht nur Wirtschaftszwecken nachgeht, sondern auch anderen Aufgaben. Ein weiterer neuer Aspekt des EG-Vertrags (EGV) ist die Tatsache, daß in Artikel 130r das Vorsorgeprinzip der Liste derjenigen Umweltpolitiken hinzugefügt wurde, die zu einem früheren Zeitpunkt im Jahr 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführt worden sind. Der Anfang von Artikel 130r (2) EGV lautet seitdem:

*„Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.“*

Aus der Tatsache, daß dieser Grundsatz neben den Vorbeugungsgrundsatz (das Prinzip, daß präventive Maßnahmen zu ergreifen sind) gestellt wurde, ist zu schließen, daß beide Grundsätze nicht inhaltlich gleich sind. Da beide Prinzipien nicht definiert werden, muß auf andere Quellen Rückgriff genommen werden, um die Bedeutung des Vorsorgeprinzips in diesem Zusammenhang sowie seine Rechtswirkungen zu bestimmen. Im nächsten Absatz wird untersucht, wie im Falle der französischen Atomtests das Vorsorgeprinzip entgegen den normalen Definitionen als „worst case scenario“ erklärt wurde.

### III. Das Vorsorgeprinzip in der EG

Da die Europäische Gemeinschaft Vertragspartei verschiedener, das Vorsorgeprinzip beinhaltender völkerrechtlicher Verträge sowie Signatar der oben angesprochenen Deklarationen von Bergen und Rio ist, könnte zu vermuten sein, daß die dort verwendeten Definitionen insgesamt auf die Europäische Gemeinschaft anwendbar sind. Gleichwohl ist aufgrund der Debatte um die französischen Atomtests im Jahr 1995 festzustellen, daß die Europäische Kommission ein ab-

weichendes Verständnis des Begriffs „Vorsorge“ besitzt. Wie bereits von S. Toutain in dieser Zeitschrift dargelegt wurde, hätte Frankreich nach Artikel 34 (1) EURATOM-Vertrag die Kommission darüber verständigen sollen, wenn es sich um „especially dangerous tests“ gehandelt hätte.<sup>8</sup> Wenn die Auswirkungen von solchen Tests das Territorium von anderen Staaten beeinträchtigen können, ist laut Artikel 34 (2) EURATOM-Vertrag sogar eine Genehmigung von seiten der Kommission erforderlich. Die Frage war natürlich, ob es sich hier um besonders gefährliche Tests handelte und ob es Beweise dafür gibt, daß die Folgen potentiell auch andere Staaten beeinträchtigen. Frankreich verneinte dies alles, und die Kommission stimmte darin zu.<sup>9</sup> Die Kommission gab zu erkennen, daß man in Anbetracht der französischen Sicherheitsvorkehrungen zu der Schlußfolgerung gekommen sei, daß die französischen Tests weder besonders gefährlich seien noch zu grenzüberschreitenden Folgen führen würden. Darüber hinaus erklärte sich die Kommission bereit, auch noch das Vorsorgeprinzip in Betracht zu ziehen. Im Gegensatz zu den üblichen Definitionen des Vorsorgeprinzips wird Vorsorge hier gleichgestellt damit, daß einem 'worst case scenario' nachgegangen wird.<sup>10</sup> Frankreich wurde daher um zusätzliche Informationen u.a. bezüglich der Möglichkeit geologischer Unfälle ersucht. Erneut zog die Kommission die Schlußfolgerung, daß das gesamte Vorgehen in Übereinstimmung mit dem EURATOM-Vertrag stand. Da auch in dem Verfahren vor dem erstinstanzlichen Gericht aus formellen Gründen kein Sachurteil erreicht wurde,<sup>11</sup> ist nicht klargestellt, ob die Europäische Judikative sich mit einer solchen Erklärung des Vorsorgeprinzips zufrieden gegeben hätte. Festzustellen ist jedoch, daß die Kommission hier das Vorsorgeprinzip 'freiwillig' in Betracht gezogen hat. In der Tat ist das Prinzip nicht im EURATOM-Vertrag aufzufinden. Die Tatsache, daß Artikel 130r EGV neben dem Vorsorgeprinzip auch die Querschnittsklausel enthält, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes (inklusive Vorsorgeprinzip) bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen, ändert hieran auch nichts, da mit der Gemeinschaft hier nur die Europäische Gemeinschaft und nicht EURATOM gemeint ist. Ob die Kommission nach dem Völkergewohnheitsrecht vielleicht doch dazu verpflichtet war, das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen, wird in den nachfolgenden Absätzen anhand des Streitfalles vor dem IGH erörtert.

### IV. Argumentation der Staaten

Da der IGH, wie bereits erwähnt, nicht zu einer inhaltlichen Bewertung des Streitfalles kam, wird hier zunächst der Antrag Neuseelands untersucht, da dieser als Nachweis dienen kann für eine *opinio iuris* über den Status des Vorsorgeprinzips. Danach werden die Gegenargumente Frankreichs untersucht.

8 A.a.O. (Fn. 1), S. 155.

9 Europäisches Parlament, Ausführliche Sitzungsberichte, Straßburg, Dienstag I, 24. Oktober 1995, S. 32 f.

10 Ebenda, S. 33.

11 Case T-219/95 R, Order of the President of the Court of First Instance, 22. Dezember 1995 (bisher unveröffentlicht, liegt d. Verf. vor).

## I. Neuseeland

Neuseeland ist der Meinung, daß Frankreich verpflichtet war, vor der Durchführung neuer unterirdischer Tests zu beweisen, daß diese nicht bewirken würden, daß radioaktives Material in die Umwelt eingebracht wird. Diese Verpflichtung, so Neuseeland, entspreche dem im geltenden Völkerrecht weit akzeptierten Vorsorgeprinzip.

Neuseelands Außen- und Handelsminister stellte in seiner Klageschrift an den IGH vom 21. August 1995 darauf ab, daß es wachsende Anzeichen dafür gäbe, daß die möglichen Wirkungen unterirdischer Nuklearexplosionen wesentlich weitreichender seien, als ursprünglich angenommen worden war. Die Rechte, deren Schutz Neuseeland einforderte, waren zunächst diejenigen, in die durch einen Eintritt von radioaktivem Material in die Meeresumwelt infolge weiterer Tests im Mururoa- bzw. Fangataufa-Atoll eingegriffen würde. Darüber hinaus forderte Neuseeland die Beachtung seines Rechts auf Durchführung einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung ein. In seiner Klagebegründung, die dem Gerichtshof am 5. September 1995 unterbreitet wurde (demselben Tag, als Frankreich seine ersten Tests durchführte), macht Neuseeland geltend, das internationale Umweltrecht sei grundsätzlich „erheblich verändert“ worden „by the evolution of the precautionary principle and of the associated procedural requirement of the conduct of environmental impact assessments“. Insofern sei eine Umkehr der Beweislast eingetreten. Dies sei insbesondere deshalb im Bereich des Umweltrechts bedeutsam, weil sich die relevanten Tatsachen im Normalfall in der Hand des handelnden Staates befänden.<sup>12</sup> Das Vorsorgeprinzip wird nicht ausdrücklich als Teil des bestehenden Völkergewohnheitsrechts bezeichnet; festgestellt wird lediglich, Frankreich habe „violated the obligations resting upon it by virtue of the international adherence to the precautionary principle.“ Die Tatsache, daß im nächsten Satz die Pflicht, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen oder der Staatengemeinschaft ähnliche „Sicherheiten“ anzubieten, als Frankreichs „customary international law duty“ bezeichnet wird, scheint vielmehr darauf hinzuweisen, daß Neuseeland das Vorsorgeprinzip nicht als Völkergewohnheitsrecht betrachtet.<sup>13</sup> Andererseits wird im weiteren Verlauf darauf abgestellt, daß aus der Tatsache, daß „the development of both treaty and customary international law standards applicable to environmental matters“, zu folgern sei, daß es die Obliegenheit Frankreichs sei, „to satisfy the requirements of the precautionary principle and, to that end, to carry out a suitable environmental impact assessment in order to establish that such contamination will not occur.“<sup>14</sup>

In dem umfangreichen Klageantrag wird weiter ausgeführt, das Vorsorgeprinzip stelle „a very widely accepted and operative principle of international law“ (S. 53, Nr. 105) dar. Begründet wird dies unter Bezugnahme auf die in diesem Beitrag oben bereits erwähnten Dokumente der „North Sea Declaration“ von 1984, der „Bergen-Deklaration“ von 1990, der „UNEP Governing Council Recommendation“ von 1989, das französische Gesetz Nr. 95-101 vom 2. Februar 1995 zum

stärkeren Schutz der Umwelt<sup>15</sup> sowie unter Bezugnahme auf die Tatsache, daß Frankreich Mitglied der Europäischen Union ist und Artikel 130r EGV das Vorsorgeprinzip als Grundlage des Umweltschutzes der Europäischen Union zugrunde legt.<sup>16</sup>

In der öffentlichen Sitzung vom 11. September 1995, machte der neuseeländische Generalstaatsanwalt Paul East zudem geltend, die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung leite sich nicht allein aus der französischen Mitgliedschaft in der Noumea Konvention her, sondern sei auch „a result of customary international law derived from widespread international practice“. Darüber hinausgehend führt er aus:

„Closely linked to this is the emergence of a very widely accepted and operative principle of international law: the precautionary principle. In the field of environment protection it has come to be recognized that insistence that a complainant must carry the burden of proving that the conduct contemplated by the respondent will lead to damage, could rise to situations (...) irremediable damage would occur. (...) The principle provides that where there are risks of serious or irreversible damage lack of scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation. The precautionary principle has been applied in a wide number of situations domestically and internationally and is contained in many international treaties. It is also, significantly, incorporated in French domestic law regarding protection of the environment. Because of the potentially devastating and long-lasting effects of radiation the precautionary principle is particularly applicable to nuclear matters.“<sup>17</sup>

Der zweite Rechtsvertreter Neuseelands John McGrath (Generalanwalt) leitet im weiteren ein Recht seines Staates aus „dem internationalen Umweltrecht von 1995 und insbesondere dem Vorsorgeprinzip“ her, von Frankreich den Nachweis zu verlangen, daß keine schädlichen Wirkungen zu befürchten seien.<sup>18</sup>

12 Aide-Memoire vom 5. September 1995, S. 17.

13 Ebenda, S. 19.

14 Ebenda, S. 20. Frankreich unterzeichnete die „Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific (the Noumea Convention)“ aus dem Jahr 1986 und ratifizierte sie am 17. Juli 1990. In dieser Konvention ist geregelt, daß die Parteien dazu verpflichtet sind, „[to] take all appropriate measures to prevent, reduce and control pollution in the Convention Area which might result from the testing of nuclear devices“ und daß im Vorfeld Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen sind. Die Konvention verleiht dem IGH keine Kompetenz zur Streitbeilegung.

15 Dieses legt fest: „[T]he precautionary principle, according to which the absence of certainty, having regard to scientific and technical knowledge at the time, should not hold up the adoption of effective and proportionate measures with a view to avoiding a risk of serious and irreversible damage to the environment at an economically acceptable cost“.

16 Wie unter III. erklärt wurde, handelt es sich aber in Artikel 130r (2) um die EG und nicht die EU. Hinzu kommt, daß dieser Artikel die Umweltpolitik der EG betrifft und nicht diejenige der Mitgliedsstaaten.

17 Unkorrigierte Fassung des stenographischen Protokolls, S. 37 f.

18 Ebenda, S. 60.

In der abschließenden Verfügung wird die Position Neuseelands gegenüber dem Vorsorgegrundsatz wie folgt beschrieben: Das Vorsorgeprinzip sei inzwischen im Völkerrecht weit akzeptiert (S. 3) und bewirke, daß Frankreich vor Durchführung weiterer unterirdischer Nukleartests verpflichtet sei, zu beweisen, daß durch diese Tests kein radioaktives Material in die Meeresumwelt eingebracht würde.

Richter *Shahabuddeen* bringt in seinen Fragen an Neuseeland vom 12. September 1995 zum Ausdruck, daß er Neuseelands Haltung dahingehend versteht, daß „*the precautionary principle became part of customary international law after the Judgement was given on 20 December 1974*“.<sup>19</sup> Meines Erachtens ist der vorsichtigen Wortwahl Neuseelands jedoch nicht eindeutig zu entnehmen, daß dies in der Tat die von Neuseeland eingenommene Position ist.

## 2. Frankreich

Frankreich behauptete, das internationale Umweltrecht im allgemeinen und das Vorsorgeprinzip im besonderen vollständig zu befolgen. In bezug auf das letztgenannte bestritt es den *Res-ipsa-loquitur*-Grundsatz, woraus Neuseeland die Beweislast Frankreichs hergeleitet hatte, und stützte sich im Gegenteil auf eine Beweislast Neuseelands:

„*underground testing, with the 127 tests conducted by France on this site, amply vindicated its safety guarantee. This is indeed why our opponents have been incapable of advancing a single piece of tangible evidence of significant damage to the environment, and to theirs in particular.*“<sup>20</sup>

Frankreich verglich die Befürchtungen Neuseelands mit „Katastrophen Hollywood'scher Ausmaße“.<sup>21</sup> Den Status des Vorsorgegrundsatzes im materiellen Recht bezeichnete es als noch „recht unsicher“.<sup>22</sup> Allerdings räumt *Brichambaud* nach einer Auflistung der von Frankreich bei seinen Tests angewandten Verfahren und Vorsorgemaßnahmen ein: „*The precautionary approach is precisely the approach that France has always adopted and will again do so during the few test that are yet to be conducted.*“<sup>23</sup> Damit erkennt Frankreich eine Umkehr der Beweislast nicht an: „*it still remains that international law recognizes no ecological exception in the matter of evidence. Environmental law, like other fields of law, obeys the well-known principle of actori incumbit probatio, and therefore New Zealand must base its allegations on something other than the worst-case scenarios encouraged by the undeniable talent of its counsel.*“<sup>24</sup> Seit der Entscheidung des IGH im Korfu-Kanal-Fall, in dem die Offensichtlichkeitsregel zurückgewiesen wurde, habe sich die Rechtslage nicht geändert.<sup>25</sup>

## V. Die Argumente der Richter mit abweichender Meinung

In diesem Absatz werden die Meinungen von drei Richtern des IGH untersucht, die meinen, daß die prozedurale Hürde zu überwinden war und sich deshalb zu dem Inhalt der Sache äußerten.

## 1. Richter Weeramantry

Dieser Richter erörtert die Fragen, ob sich Neuseeland auf den Beweis des ersten Anscheins berufen kann und ob sich ein Grundsatz des internationalen Umweltrechts im Völkerrecht hinreichend verfestigt habe, wonach im Fall eines irgendwie gearteten Umweltschadens die Last des Beweises des Gegenteils den Verursacher dieses Schadens treffe. Der Antritt des positiven und negativen Beweises bereite dem Kläger aufgrund der Tatsache Schwierigkeiten, daß sich die zum Beweis erforderlichen Tatsachen normalerweise im Machtbereich des Gegners befänden. Nur durch die Entwicklung des Vorsorgeprinzips sei es dem Recht gelungen, diese Schwierigkeit zu meistern. Im weiteren beschreibt Richter *Weeramantry*, wie dieses Prinzip als Teil des internationalen Umweltrechts wachsende Unterstützung gewinne, wobei er sich auf die Deklarationen von Bergen und Rio, die Konvention über die Baltische See von 1992, den Maastricht-Vertrag von 1992 und die OSPAR-Konvention von 1992 bezieht. In der letztgenannten Konvention wird von Frankreich und dem Vereinigten Königreich, die sich beide die Möglichkeit der Verklappung niedriger und halbzeitweiliger radioaktiver Abfälle in der See vorbehalten wollten, gefordert, der OSPAR-Kommission zu berichten über:

„*the results of scientific studies which show that any potential dumping operations would not result in hazards to human health, harm to living resources or marine eco-systems, damage to amenities or interference with other legitimate uses of the sea*“ (Annex II, Art. 3 (3) (c))

Dieser Anwendung des Vorsorgeprinzips mißt Richter *Weeramantry* besondere Bedeutung für die von Frankreich durchgeführten Nukleartests zu, da jede Einführung radioaktiver Abfälle in die Territorialgewässer die Gefahr deren Verbreitung in die offene See in sich berge und eine solche Wirkung völkerrechtswidrig sei. Wenn eine derartige Gefahr *prima facie* als bestehend oder nach vernünftigen Erwägungen möglich dargelegt werden könne, gehe die Beweislast der Sicherheit einer derartigen Handlung auf denjenigen über, der sich darauf berufe. Richter *Weeramantry* geht darüber hinaus davon aus, daß das Vorsorgeprinzip, wie es im EGV niedergelegt ist, nicht nur auf Europa anwendbar sei, sondern „*would also apply to European activity in other global theatres.*“<sup>26</sup>

Der Richter ist dabei offensichtlich nicht der Auffassung, das Vorsorgeprinzip sei bereits Bestandteil des Völkergewohn-

19 Unkorrigierte Fassung des stenographischen Protokolls der öffentlichen Sitzung vom 12. September 1995, 10.00 h, S. 47. Die Frage des Richters zielt darauf ab, ob der Gerichtshof nach Auffassung Neuseelands zum gegenwärtigen Zeitpunkt einen Rechtssatz anwenden könne, der im Jahr 1974 noch nicht als solcher existiert habe.

20 Unkorrigierte Fassung des (übersetzten) stenographischen Protokolls der öffentlichen Sitzung vom 12. September 1995, 14.30 h, S. 13.

21 Ebenda, S. 59.

22 Ebenda, S. 67.

23 Ebenda, Sitzung 10.00 h, S. 71.

24 Ebenda, S. 73.

25 Ebenda, S. 74.

26 Siehe hierzu Abschnitt III.

heitsrechts. Er stellt lediglich fest, daß es „*inevitably calls for consideration in the context of this case*“, da Neuseeland dem IGH Beweismaterial nach bestem Vermögen vorgelegt habe, die tatsächliche Information sich aber im Machtbereich Frankreichs befinde: „*The principle then springs into operation to give the Court the basic rationale for considering New Zealand's request and not postponing the application of such means as are available to the Court to prevent, on a provisional basis, the threatened environmental degradation, until such time full scientific evidence becomes available in refutation of the New Zealand contention.*“ Im Verlauf seiner folgenden Ausführungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung stellt er fest, daß beide Grundsätze „Stärke und internationale Akzeptanz“ gewinnen und eine „Stufe der internationalen Anerkennung“ erreicht hätten, die es erfordere, daß der Gerichtshof von ihnen „Kenntnis nehme“.

## 2. Richter Koroma

Dieser Richter erwähnt den Vorsorgegrundsatz nicht ausdrücklich, stellt aber gemäß geltendem Völkerrecht fest: „*there is probably a duty not to cause gross or serious damage which can reasonably be avoided, together with a duty not to permit the escape of dangerous substances.*“ Er folgert daraus die Argumentation, daß Nukleartests als solche nicht verboten seien, sondern nur im Fall der Verursachung eines radioaktiven Fall-out als völkerrechtswidrig zu qualifizieren seien. Die neuseeländische Beweisführung sei seinem Dafürhalten nach zwar nicht schlüssig, reiche aber aus, „*to show that a risk of radioactive contamination of the marine environment may be brought about as a result of the resumed tests*“. Aus diesem Grund hätte der Gerichtshof entsprechend dem Antrag Neuseelands vorläufige Schutzmaßnahmen erlassen sollen. Obwohl also Richter *Koroma* auf das Vorsorgeprinzip nicht ausdrücklich Bezug nimmt, wendet er es insofern indirekt an, als das bloße Risiko einer radioaktiven Kontamination seiner Auffassung nach als Anlaß zum Erlaß vorläufiger Maßnahmen genüge.

## 3. Ad-hoc-Richter Sir Geoffrey Palmer

Richter *Palmer*, ebenso wie der o.g. Richter *Weeramantry*, äußert sich zum genauen Rechtsstatus des Vorsorgegrundsatzes nur vorsichtig. Er geht jedoch insoweit einen Schritt

weiter als sein Richterkollege, als er feststellt, „*the norm involved in the precautionary principle has developed rapidly and may now be a principle of customary international law relating to the environment*“.<sup>27</sup>

## VI. Schlußfolgerung

Die Frage, die am Anfang dieses Aufsatzes gestellt wurde, war, ob Neuseeland Ausschick gehabt hätte, den Streitfall vor dem IGH zu gewinnen, wenn die prozedurale Hürde überwunden worden wäre. Untersucht wurde, da Frankreich nicht gegen vertragsrechtliche Verpflichtungen verstoßen hat, ob es anzunehmen war, daß das Vorsorgeprinzip schon zum Gewohnheitsrecht gehört und daß ein Verstoß gegen dieses Prinzip vorlag.

Aus der Argumentation Neuseelands geht nicht klar hervor, daß dieser Staat selbst die Meinung vertritt, das Vorsorgeprinzip sei schon Völkergewohnheitsrecht. Auch die Argumente der Richter mit einer abweichenden Meinung zeigen nicht klar, daß man schon von der notwendigen *opinio iuris* sprechen kann. Nur der *Ad-hoc*-Richter *Palmer* neigt der Meinung zu, es könnte sich beim Vorsorgeprinzip bereits um Völkergewohnheitsrecht handeln. Frankreichs Zweifel über den gewohnheitsrechtlichen Status des Vorsorgeprinzips scheinen insofern berechtigt zu sein. Nach dem heutigen Stand des Völkerrechts handelt es sich beim Vorsorgeprinzip wahrscheinlich noch um eine im Entstehen begriffene Rechtsvorschrift und noch nicht um eine Norm des Gewohnheitsrechts.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß, auch wenn man das Vorsorgeprinzip schon als gewohnheitsrechtliche Norm betrachten würde, daraus noch nicht abzuleiten wäre, wie der IGH entschieden hätte. Frankreichs Behauptung, im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip zu handeln, ist nicht ohne weiteres abzulehnen. Die Nichtdurchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung deutet aber eher in die Richtung einer nicht vorsorglichen Vorgehensweise.

27 Nr. 91, lit. d. S. 24 der Verfügung.

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

Heike Spieker\*

## I. Sachverhalt

Im Prozeß gegen *Dusko Tadic* vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien hat im August dieses Jahres der Serbe *Dragan Opacic* als Zeuge „L“ in geschlossener Verhandlung ausgesagt.<sup>1</sup> Er fungierte als einer der Hauptbelastungszeugen und sagte vor der Strafkammer

u.a. aus, *Tadic* habe in dem serbischen Lager *Trnopolje* im Nordosten Bosniens mehrere Gefangene vergewaltigt und getötet. Er selbst, *Opacic*, sei zu dieser Zeit Lageraufseher an diesem Ort gewesen.<sup>2</sup>

\* Dr. Heike Spieker ist Wiss. Assistentin am IFHV, Bochum.

1 Süddeutsche Zeitung vom 28.10.1996.

2 Süddeutsche Zeitung vom 26./27.10.1996.

Im Oktober diesen Jahres erklärte *Opacic*, er sei von den bosnischen Behörden zu Falschaussagen „präpariert“ worden. Die bosnische Militärpolizei habe ihn unter Androhung seiner Hinrichtung einen Monat lang für seine Falschaussagen gegen *Tadic* vorbereitet. Dabei sei ihm, *Opacic*, im Fall einer Weigerung, entsprechend vor dem Tribunal auszusagen, seine Hinrichtung angedroht worden.<sup>3</sup>

Die Vertretung der Anklage vor dem Gerichtshof reagierte auf diese Erklärung *Opacics*, indem sie 'ihren' Zeugen für unglaubwürdig erklärte<sup>4</sup> und beantragte, die Aussagen des Zeugen für „null und nichtig“ zu erklären.<sup>5</sup>

## II. Völkerrechtliche Fragestellung

Diese Entwicklung des *Tadic*-Prozesses wirft zunächst die Frage auf, wie die Strafkammer auf ein derartiges Verhalten eines Zeugen vor dem Jugoslawien-Tribunal nach dessen Verfahrensvorschriften reagieren kann oder reagieren muß. Dabei sind Konsequenzen für das weitere Verfahren gegen *Tadic* vor der Strafkammer zu unterscheiden von Sanktionen, mit denen *Opacic* möglicherweise selbst zu rechnen hat. Weitergehend stellt sich jedoch gleichzeitig zwangsläufig die Frage, ob sich Bosnien-Herzegowina, in dem Fall, daß sich die Behauptungen *Opacics* als wahr erweisen sollten, völkerrechtlich verantwortlich gemacht hat.

## III. Völkerrechtliche Beurteilung

### I. Rechtliche Behandlung einer Falschaussage nach den Verfahrens- und Beweisregeln des Jugoslawien-Tribunals

Hinsichtlich der Frage nach Möglichkeiten einer Reaktion des Jugoslawien-Tribunals auf die Falschaussage *Opacics* ist zunächst festzustellen, daß das Statut des Gerichtshofs keine Vorschriften über die Beweiserhebung im allgemeinen und die Behandlung von Zeugenaussagen im besonderen enthält. Vielmehr ist insoweit Rückgriff zu nehmen auf die Verfahrens- und Beweisregeln des Gerichtshofs, die sich die Richter des Tribunals gemäß Artikel 15 des Statuts gegeben haben und die seit dem 14. März 1994 in Kraft sind<sup>6</sup> und seither beständig den praktischen Bedürfnissen im Wege ausdrücklicher Änderungen angepaßt werden. Der dritte Abschnitt in Teil 6 (Regeln 89 ff.) dieser Verfahrens- und Beweisregeln enthält Vorschriften über die Beweiserhebung und -verwertung. Innerhalb der allgemeinen Vorschriften der Regel 89 findet sich zunächst die Möglichkeit des Gerichtshofs, des Ausschlusses von Beweisen, wenn deren Beweiskraft wesentlich durch die Notwendigkeit überwogen wird, ein faires Gerichtsverfahren sicherzustellen (Absatz D). Zudem kann die erkennende Strafkammer eine Überprüfung der Glaubhaftigkeit bzw. Authentizität eines in das Verfahren eingebrachten Beweismittels verlangen (Absatz E).

Die Regeln 90 und 91 haben speziell die Behandlung von Zeugenaussagen zum Gegenstand. Danach haben die Zeugen gemäß Regel 90 Absatz B vor ihrer Vernehmung grundsätz-

lich die folgende Erklärung abzugeben: „I solemnly declare that I will speak the truth, the whole truth and nothing but the truth.“ Daran anknüpfend stellt Absatz A der Regel 91 ausdrücklich die Ermächtigung der Strafkammer fest, den Zeugen – auf eigene Initiative hin oder auf Verlangen eines Verfahrensbeteiligten – an seine Wahrheitspflicht sowie auf mögliche Konsequenzen eines Verstoßes gegen die Wahrheitspflicht hinzuweisen.

In bezug auf Falschaussagen vor der Strafkammer enthält Regel 91 nur eine recht schwache Regelung<sup>7</sup>: Nach Absatz B kann die – bewußte und vom Willen getragene („*knowingly and wilfully*“ im Originaltext) – Falschaussage eines Zeugen die Rechtsfolge auslösen, daß der Vertreter der Anklage vor dem Tribunal durch die Kammer bestimmt wird, die Angelegenheit zu untersuchen. Voraussetzung ist insoweit, daß die Kammer gewichtige Anhaltspunkte („*strong grounds*“) für die Unwahrheit einer Aussage besitzt. Eine derartige Untersuchung von der Anklagevertretung hat dabei in Richtung auf die Vorbereitung und Erhebung einer Anklage wegen Falschaussage zu erfolgen. Im Fall *Opacics* hat die Strafkammer des *Tadic*-Prozesses nach dem Sachverhalt davon auszugehen, daß seine falsche Aussage nicht zufällig, sondern bewußt und willentlich erfolgte. *Opacic* wußte zum Zeitpunkt seiner Tatsachenbehauptungen in bezug auf eine Täterschaft *Tadics*, daß diese nicht der Wahrheit entsprachen. Die diesbezüglichen Angaben *Opacics* selbst sowie die daraufhin von seiten der Anklage erfolgte Erklärung *Opacics* als unglaubwürdig stellen hinreichend gewichtige Anhaltspunkte dar, eine Untersuchung gegen *Opacic* im Hinblick auf eine Strafverfolgung vor dem Jugoslawien-Tribunal<sup>8</sup> wegen Falschaussage zu veranlassen.<sup>9</sup> Als Höchststrafe in einem solchen Verfahren droht *Opacic* gemäß Absatz E der Regel 91 die Verhängung einer Geldstrafe in Höhe von US\$ 10.000 und/oder eine Haftstrafe von zwölf Monaten. Dabei enthalten die Verfahrens- und Beweisregeln keine Vorschriften, die es ermöglichen, die durch die Bedrohung mit seiner Hinrichtung bewirkte Zwangslage *Opacics* zu berücksichtigen. Dem deutschen Strafrecht etwa entsprechende Rechtfertigungs- bzw. Entschuldigungsgründe enthalten die Verfahrens- und Beweisregeln nicht. Insoweit wird der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien an die-

3 Süddeutsche Zeitung vom 28.10.1996.

4 Süddeutsche Zeitung vom 28.10.1996.

5 Süddeutsche Zeitung vom 26./27.10.1996.

6 Verfahrensregeln des Internationalen Tribunals zur Verfolgung von Personen verantwortlich für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens seit 1991; englischer Originaltext abgedruckt in: Hu-V I Heft 2/1994, S. 86-95.

7 Entsprechend der anglo-amerikanischen Prägung des Verfahrens vor dem Gerichtshof spricht Regel 91 insoweit von „*Parteien*“ des Strafverfahrens.

8 „*Rule 91: False Testimony under Solemn Declaration (A) (...)*“

(B) *If a Chamber has strong grounds for believing that a witness has knowingly and wilfully given false testimony, it may direct the Prosecutor to investigate the matter with a view to the preparation and submission of an indictment for false testimony. (...)*“

9 Vgl. insoweit Absatz C der Regel 91: „*(...)*“

(C) *The rules of procedure and evidence in Parts Four to Eight shall apply mutatis mutandis to proceedings under this Rule. (...)*“

10 So auch B. Knocke, Bo-Fax Nr. 155 vom 8. November 1996.

ser Stelle erneut Gelegenheit haben, die Prozeßordnung des Tribunals entsprechend zu ergänzen.

## 2. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit Bosnien-Herzegowinas

Mit dem Begriff der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit werden diejenigen Rechtsbeziehungen bezeichnet, die zwischen einem Völkerrechtssubjekt, das eine Verletzung des Völkerrechts begangen hat, und den von dieser Verletzung betroffenen Völkerrechtssubjekten entstehen und den Zweck verfolgen, durch Wiedergutmachung und/oder Genugtuung die völkerrechtsgemäße Lage wiederherzustellen.<sup>11</sup> Ein Subjekt des Völkerrechts macht sich dann völkerrechtlich verantwortlich, wenn es durch eine ihm zurechenbare Handlung oder Unterlassung eine seiner völkerrechtlichen Pflichten verletzt, ohne sich dabei auf einen Rechtfertigungsgrund berufen zu können.<sup>12</sup> Eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit Bosnien-Herzegowinas kommt also dann in Betracht, wenn die Manipulation des Zeugen *Opacic* einem Völkerrechtssubjekt zurechenbar wäre und diese Beeinflussung eine Bosnien-Herzegowina bindende völkerrechtliche Verpflichtung – ungerechtfertigt – verletzen würde. Für die folgenden Überlegungen werden die Angaben *Opacics* vor der Strafkammer des Tribunals als wahr unterstellt.

### a) Beteiligte der neuen Rechtsbeziehungen

Bosnien-Herzegowina bildet unter Zugrundelegung der sog. 3-Elementen-Lehre<sup>13</sup> einen Staat, damit geborenes<sup>14</sup> Völkerrechtssubjekt und Beteiligter möglicher neuer Rechtsbeziehungen. Die Frage des verletzten Völkerrechtssubjekts und damit des weiteren Beteiligten bedarf jedoch einer etwas eingehenderen Betrachtung. Der Staat Serbien kommt dann als Beteiligter in Betracht, wenn *Dragan Opacic* nicht bosnischer, sondern serbischer Staatsangehöriger ist. In diesem Fall hätte eine gegebenenfalls völkerrechtswidrige Behandlung *Opacics* die Personalhoheit dessen Heimatstaates verletzt.

Dessen ungeachtet kommen als weitere Beteiligte der durch eine mögliche völkerrechtliche Verantwortlichkeit Bosnien-Herzegowinas entstehenden neuen Rechtsbeziehungen jedoch die Vereinten Nationen sowie deren Mitgliedstaaten in Betracht. Die Vereinten Nationen als partielles Völkerrechtssubjekt<sup>15</sup> wären dann Beteiligte der neuen Rechtsbeziehungen, wenn sich diese Subjektivität gerade im Hinblick auf die Verletzungen von Völkerrechtsregeln aktualisiert, die dem Recht des Jugoslawien-Tribunals und dessen Rechtsgrundlagen entspringen. Unter der Voraussetzung, daß die unten unter Gliederungspunkt d) zu überprüfende völkerrechtliche Pflicht in der Tat festgestellt werden kann und in ihrem Geltungsgrund letztlich auf die Charta der Vereinten Nationen zurückzuführen ist, handelt es sich dabei um eine Verpflichtung, die nicht lediglich bilaterale Rechtsbeziehungen regelt, sondern rechtliche Beziehungen zum Inhalt hat, welche zwischen dem die Pflicht verletzenden Staat ei-

nerseits und sämtlichen dadurch verletzten Staaten andererseits bestehen. Insofern handelte es sich bei der von Bosnien-Herzegowina verletzten Pflicht um eine solche, die *erga omnes* besteht. Ungeachtet der im einzelnen nach wie vor bestehenden dogmatischen Schwierigkeiten, die Begriff und Inhalt der *Erga-omnes*-Pflichten bereiten,<sup>16</sup> besteht Einigkeit wenigstens insofern, als die Verletzung derartiger Verpflichtungen die neuen Rechtsbeziehungen zwischen dem Rechtsbrecher einerseits und allen subjektiv berechtigten Völkerrechtssubjekten andererseits entstehen läßt.<sup>17</sup> Verletzt wären aber im Fall einer auf die Charta der Vereinten Nationen zurückzuführenden Völkerrechtspflicht sämtliche Vertragsparteien der UN-Charta, die diesbezüglich subjektiv berechtigt wären. Insofern sind unter der Voraussetzung der Feststellung einer derartigen Pflicht die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die weiteren Beteiligten der durch die völkerrechtliche Verantwortlichkeit entstehenden neuen Rechtsbeziehungen. Insofern stehen sich – vorbehaltlich der unter unten d) darzustellenden Argumentation – als Beteiligte der neuen Rechtsbeziehungen Bosnien-Herzegowina einerseits und die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen andererseits gegenüber.

### b) Tatsächliches Geschehen

Hinsichtlich des tatsächlichen Geschehens ist zu differenzieren: Nach den Angaben *Opacics* ist er von der bosnischen Militärpolizei zum einen im Hinblick auf falsche Tatsachenbehauptungen vor dem Tribunal „präpariert“ worden. Insofern habe man ihn zu einer vorsätzlichen Falschaussage angestiftet. Zum anderen soll ihm jedoch auch seine Hinrichtung, also Tötung für den Fall angedroht worden sein, daß er sich weigern sollte, sich wie verlangt vor Gericht zu verhalten.

### c) Zurechenbarkeit

Weitere Voraussetzung einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Bosnien-Herzegowinas ist, daß sowohl die Anstiftung zu einer Falschaussage als auch die Androhung der Tötung *Opacics* Bosnien-Herzegowina zurechenbar sind. Mit dem Begriff der Zurechenbarkeit wird diejenige rechtliche Operation bezeichnet, mittels derer das tatsächliche Geschehen dem beteiligten Völkerrechtssubjekt zugeordnet wird.<sup>18</sup> Mit Hilfe dieser Operation wird die völkerrechtliche Rele-

11 K. Ipsen, in: K. Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 35 Rn. 7 und 16; Yearbook of the International Law Commission 1971 II I, S. 206, 1980 II I, S. 112 ff., jeweils m.w.N.

12 Vgl. den Entwurf zu Artikel 3 des Entwurfs der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit, Yearbook of the International Law Commission 1973 II, S. 173-198.

13 Siehe zur 3-Elementen-Lehre V. Epping, in: K. Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 5 Rn. 2-8.

14 Vgl. ebenda, § 4 Rn. 1-5.

15 Ebenda, § 4 Rn. 6.

16 Vgl. die Nachweise bei K. Ipsen, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), § 35 Rn. 18 f.

17 Vgl. statt anderer R. Ago, Yearbook of the International Law Commission 1971 II I, S. 211.

18 Statt anderer K. Ipsen, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), § 35 Rn. 39.

vanz eines Verhaltens ermittelt.<sup>19</sup> Der Grundfall einer Zurechenbarkeit tatsächlichen Geschehens ist dann gegeben, wenn dieses Geschehen in dem Verhalten staatlicher Organe besteht. Dieses wird dem dahinterstehenden Staat als dessen eigenes Verhalten grundsätzlich zugerechnet, da ein Staat eben durch seine Organe handelt.<sup>20</sup> Die Existenz von Staatsorganen sowie ihre Zuständigkeiten und Befugnisse werden durch das innerstaatliche Recht des betreffenden Völkerrechtssubjekts bestimmt.<sup>21</sup>

Im vorliegenden Fall sind sowohl die „Präparierung“ *Opacics* als auch die Androhung seiner Hinrichtung von der bosnischen Militärpolizei ausgegangen. Diese ist nach dem innerstaatlichen Recht Bosnien-Herzegowinas staatliches Organ. Damit sind sowohl die Anstiftung zur Falschaussage als auch die Androhung der Tötung *Opacics* Bosnien-Herzegowina grundsätzlich zurechenbar. Die Frage, ob die militärpolizeilichen Behörden mit diesem Verhalten möglicherweise ihre durch innerstaatliches Recht bestimmten Kompetenzen überschritten haben, ist demgegenüber unerheblich. Ob nämlich das handelnde Organ innerstaatliches Recht verletzt hat – sei es durch Mißachtung formeller Zuständigkeitsregelungen, sei es durch Verletzung materiellrechtlicher Befugnisse<sup>22</sup> – ist völkerrechtlich im Grundsatz irrelevant. Die zu diskutierende Ausnahme eines Verhaltens, welches evident *ultra vires* erfolgt, hat sich bisher nicht zu einer Norm des Völkergewohnheitsrechts entwickeln können.<sup>23</sup> Aus diesem Grund bleibt es bei dem Ergebnis, daß das Verhalten der bosnischen Militärpolizei als Organ Bosnien-Herzegowinas dem Völkerrechtssubjekt Bosnien-Herzegowina jedenfalls zurechenbar ist.

#### d) Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht

Problematisch ist jedoch die Begründung einer völkerrechtlichen Pflicht, gegen die Bosnien-Herzegowina verstoßen haben könnte. Hier ist zunächst zu differenzieren hinsichtlich der Anstiftung zur Falschaussage vor dem Tribunal einerseits und der Androhung der Tötung *Opacics* andererseits.

#### aa) Existenz einer Völkerrechtspflicht in bezug auf die „Zeugenpräparierung“

##### (1) Völkervertragsrecht

Die Pflicht, die der Staat durch das ihm zurechenbare Verhalten verletzt, indem er sie aufgrund dieses Verhaltens nicht oder nicht gehörig erfüllt, kann sich aus jeder der anerkannten Rechtsquellen ergeben.<sup>24</sup> Eine Pflicht, gegen die Bosnien-Herzegowina durch die „Zeugenpräparierung“ verstoßen haben könnte, könnte sich zunächst aus einem völkerrechtlichen Vertrag i.S.d. Artikel 38 Absatz 1 lit. a des Statuts des Internationalen Gerichtshofs<sup>25</sup> ergeben. Diesbezüglich steht eine Pflicht Bosnien-Herzegowinas in Rede, eine derartige Zeugenmanipulation zu unterlassen. Dementsprechend ist zunächst zu klären, ob eine derartige Pflicht in bezug auf den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugosla-

wien zu identifizieren ist, bevor die weitere Frage erörtert werden kann, ob diese Pflicht auf einen völkerrechtlichen Vertrag zurückgeführt werden kann.

Die oben angesprochenen Verfahrens- und Beweisregeln des Gerichtshofs sprechen eine solche Problematik naturgemäß nicht an. Das Statut des Tribunals<sup>26</sup> enthält jedoch in Artikel 29 die folgende Regelung:

#### „Artikel 29. Zusammenarbeit und Rechtshilfe

- (1) Die Staaten arbeiten bei der Ermittlung und Verfolgung von Personen, die schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht beschuldigt werden, mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammen.
- (2) Die Staaten kommen allen Rechtshilfeersuchen und allen von den Strafakammern erlassenen Anordnungen unverzüglich nach; diese umfassen folgendes, ohne darauf beschränkt zu sein:
  - a) Ermittlung von Personen und ihres Aufenthaltsorts;
  - b) Vernehmung von Zeugen und Vorlage von Beweismitteln;
  - c) Zustellung von Schriftstücken;
  - d) Festnahme oder Freiheitsentziehung von Personen;
  - e) Übergabe oder Überstellung des Angeklagten an den Internationalen Strafgerichtshof.“

Die Vorschrift statuiert damit in Absatz 1 eine allgemeine Kooperationspflicht der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hinsichtlich des Tribunals, welche sodann in Absatz 2 der Vorschrift konkretisiert wird. Diese konkrete Ausgestaltung umfaßt eine Pflicht zur Unterlassung von Zeugenmanipulationen nicht, so daß sich die Frage ergibt, ob eine derartige Unterlassungspflicht Bosnien-Herzegowinas aus der allgemeinen Kooperationspflicht gemäß Artikel 29 Absatz 1 des Statuts herzuleiten ist. Dies ist unter Anwendung der in Artikel 31 f. der Wiener Konvention über das Recht der Verträge<sup>27</sup> und inzwischen in Völkergewohnheitsrecht erstarkten<sup>28</sup> Auslegungsregeln zu ermitteln.

Der Wortlaut des Artikel 29 Absatz 1 des Statuts ist für die Frage nach der oben spezifizierten Unterlassungspflicht Bosnien-Herzegowinas nur insoweit fruchtbar, als er eine Pflicht der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Zusammenarbeit mit dem Jugoslawien-Tribunal formuliert, und zwar nicht nur bei der Ermittlung von Beschuldigten, sondern auch bei der Verfolgung von Personen, die schwerer Ver-

19 Ebenda.

20 Ebenda., § 36 Rn. 3.

21 Ebenda.

22 Ebenda., Rn. 25.

23 Ebenda., Rn. 28.

24 Ebenda., Rn. 45.

25 Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II, S. 505 ff.

26 Deutscher Text beispielsweise abgedruckt als Anlage zu Resolution 955 vom 8. November 1994, in: Vereinte Nationen 1/1995, S. 39 ff. (40-43).

27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 927 ff.

28 Statt anderer siehe Wolff H. von Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 11 Rn. 11.

stöße gegen das humanitäre Völkerrecht beschuldigt werden. Auch der systematische Zusammenhang der Vorschrift im Gefüge des Statuts ist lediglich insofern aufschlußreich, als die Aufzählung zu leistender Rechtshilfen in Absatz 2 nicht abschließend, sondern lediglich beispielhaft ist. Dies läßt vorsichtig darauf schließen, daß auch die allgemeine Kooperationspflicht gemäß Absatz 1 nicht eng auszulegen ist. Damit kommt der Frage erhöhte Bedeutung zu, welche Aussage Ziel und Zweck des Artikel 29 Absatz 1 in bezug auf die Reichweite der allgemeinen Kooperationspflicht treffen. Ziel und Zweck der Norm ist es, eine Unterstützung des Gerichtshofs bei der Verfolgung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und insbesondere bei der Verfolgung von Personen, die schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht beschuldigt werden, durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sicherzustellen.<sup>29</sup> Insoweit ist die Kehrseite dieser Pflicht die gleichzeitige Verpflichtung, alles zu unterlassen, was die Verfolgung eines Beschuldigten beodert sogar verhindert.

Diese aus Ziel und Zweck des Artikel 29 Absatz 1 abzuleitende Verpflichtung ist in dem vorliegenden Zusammenhang jedoch insofern nicht direkt nutzbar zu machen, als sich das manipulative Verhalten der bosnischen Militärpolizei nicht auf den beschuldigten *Dusko Tadic*, sondern den als Zeugen vor dem Gerichtshof auftretenden *Dragan Opacic* bezieht. Die Frage ist also dahingehend zu spezifizieren, ob Ziel und Zweck des Artikel 29 Absatz 1 so weit reichen, daß sie auch das Verhalten eines Mitgliedstaats der Vereinten Nationen gegenüber Zeugen erfassen. Diesbezüglich ist jedoch festzustellen, daß sich der Begriff der „Verfolgung von Personen“ und die entsprechende Mitwirkungspflicht der Staaten nicht auf die ausschließliche Person des Beschuldigten beschränkt. An der „Verfolgung von Personen“ wirkt auch derjenige mit, der dazu beiträgt, daß das Verfahren gegen diese Personen in angemessener Weise durchgeführt werden kann, indem er bei der Gestaltung von Zeugen mitwirkt. Umgekehrt be- bzw. verhindert auch derjenige Mitgliedstaat der Vereinten Nationen die Verfolgung eines Beschuldigten, der Zeugen im Gerichtsverfahren gegen diesen Beschuldigten manipuliert. Ob es sich bei einem in dieser Art beeinflussten Zeugen in diesem Zusammenhang um einen Entlastungszeugen oder einen Belastungszeugen handelt, kann keinen Unterschied bewirken. Für den hier zu beurteilenden Fall bedeutet dies, daß Bosnien-Herzegowina als Mitglied der Vereinten Nationen verpflichtet ist, alles zu unterlassen, was die Verfolgung des beschuldigten *Dusko Tadic* durch Manipulation des Belastungszeugen *Dragan Opacic* be- oder sogar verhindert. Dabei ist ein Be- bzw. Verhindern der Strafverfolgung schon darin zu sehen, daß das Verfahren gegen *Tadic* durch die Manipulation selbst bei gänzlichem Fehlen einer Belastung durch *Opacic* einen völlig anderen Verlauf genommen hätte – und zwar vollständig unabhängig vom möglichen Ausgang des Verfahrens.

Die Vorschrift des Artikel 29 Absatz 1 des Statuts umfaßt also nach ihrem Ziel und Zweck die konkrete Pflicht, alles zu unterlassen, was eine Prozeßbehinderung durch die Manipulation von Zeugen bewirken könnte. Zu klären bleibt noch,

inwieweit diese Bosnien-Herzegowina treffende Unterlassenspflicht auf einen völkerrechtlichen Vertrag zurückzuführen ist. Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien wurde durch Resolution 827 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 25. Mai 1993 errichtet.<sup>30</sup> Rechtsgrundlage dieser Resolution sind die Vorschriften der Artikel 39 und 41 UN-Charta, welche den Sicherheitsrat zum Einschreiten im Fall einer Bedrohung des Weltfriedens bzw. der internationalen Sicherheit bzw. zur Ergreifung nicht-militärischer Zwangsmaßnahmen ermächtigen. Die Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals stellt eine derartige nicht-militärische Sanktion gegenüber den Parteien des Jugoslawienkonflikts dar, die das Ziel verfolgt, die Konfliktparteien zur Beendigung des Konflikts zu bewegen. Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind gemäß Artikel 25 der UN-Charta für ihre Mitgliedstaaten verbindlich, so daß Bosnien-Herzegowina an die Resolution 827 sowie das darauf rechtlich gründende Statut des Gerichtshofs gebunden ist. Mithin stellt die aus Artikel 29 Absatz 1 des Statuts in der oben dargestellten Form konkretisierte Unterlassenspflicht Bosnien-Herzegowinas eine völkervertragsrechtliche Verpflichtung dar.

## (2) Völkergewohnheitsrecht

Eine entsprechende völkergewohnheitsrechtliche Pflicht ist nicht feststellbar, da eine derartige Verpflichtung auf den Zusammenhang mit einer internationalen Strafgerichtsbarkeit hin zu spezifizieren ist und es insoweit selbst unter Bezug auf die Verfahren vor den Internationalen Militärgerichtshöfen von Nürnberg und Tokio an einer allgemeinen Übung i.S.v. Artikel 38 Absatz 1 lit. b IGH-Statut fehlt. Nationale Strafgerichtsverfahren können in diesem Zusammenhang nicht zum Nachweis einer entsprechenden Staatenpraxis herangezogen werden, da die unabhängige Ausübung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit insoweit zu speziell ist.

## (3) Allgemeine Rechtsgrundsätze

Zu klären bleibt schließlich die Frage, ob eine Unterlassensverpflichtung Bosnien-Herzegowinas im oben (Gliederungspunkt 2.) begründeten Sinn über die Charta der Vereinten Nationen hinaus auch aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen i.S.d. Artikel 38 Absatz 1 lit. c IGH-Statut hergeleitet werden kann. In Betracht kommt insbesondere eine Qualität des Grundsatzes eines 'fairen Gerichtsverfahrens', und zwar in der Konkretisierung eines Verbots der Manipulation von Zeugen, als allgemeiner Rechtsgrundsatz. Insoweit ist jedoch auch in bezug auf diese Rechtsquelle festzustellen, daß eine derartige Argumentation auf die hier konkret in Rede stehende Art der nachzuweisenden Verpflichtung abzustellen hat. Dies bedeutet jedoch, daß dann in der Staatenpraxis im Zusammenhang mit nationalen Strafverfahren der Grundsatz nachweisbar sein müßte, das Prinzip des „fair trial“ beinhalte die o.g. Unterlassenspflicht gegenüber dem Strafverfahren außen

29 Vgl. K. Dörmann, Bo-Fax Nr. 156 vom 15. November 1996.  
30 S/RES/827 (1993).



Stehenden. Sowohl die Anklagevertretung als auch Verteidigung und Angeklagter selbst sind insoweit nicht in Betracht zu ziehen. Zwar enthält etwa das deutsche materielle Strafrecht den Tatbestand der Anstiftung zur falschen Verdächtigung und gebietet insofern einem Außenstehenden, manipulierende Einwirkungen auf ein Strafverfahren zu unterlassen. Dabei handelt es sich jedoch um eine komplizierte Konstruktion, der auch im Strafgesetzbuch keine Qualität als selbstständiger Tatbestand beigemessen worden ist. Eine derart komplizierte Konstruktion als ein Rechtsprinzip nachzuweisen, das in allen oder auch nur in den meisten nationalen Rechtsordnungen enthalten ist, ist nicht möglich. Daher bleibt es bei dem Ergebnis, daß Bosnien-Herzegowina gemäß Artikel 29 Absatz 1 des Statuts des Jugoslawien-Tribunals i.V.m. der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet war, manipulierende Einwirkungen auf *Dragan Opacic* im Hinblick auf dessen Rolle im *Tadic*-Prozeß zu unterlassen. Gegen diese Pflicht hat Bosnien-Herzegowina durch die Anstiftung *Opacics* zu falschen Tatsachenbehauptungen vor der Strafammer verstoßen.

#### bb) Existenz einer Völkerrechtspflicht in bezug auf die Androhung der Hinrichtung

Der zweite Komplex des Verhaltens der bosnischen Militärpolizei bezieht sich auf die *Opacic* gegenüber ausgesprochene Androhung seiner Tötung, falls er sich dem Verlangen nach einer Falschaussage vor der Strafammer des Tribunals widersetze. Möglicherweise löst auch diese Drohung eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit aus. Ungeachtet der Fragen, welche Staatsangehörigkeit *Opacic* besitzt bzw. für welche Straftaten das innerstaatliche bosnische Strafrecht eine Todesstrafe vorsieht, ist die Problematik hier dahingehend zu pointieren, ob eine völkerrechtliche Norm existiert, die die Androhung der Tötung eines Menschen für den Fall verbietet, daß dieser sich weigert, eine Handlung vorzunehmen, die gegen das Völkerrecht verstößt. Der Praxis der Staatengemeinschaft sowie den Manifestationen ihrer Rechtsüberzeugung ist zu entnehmen, daß sich ein derartiges Verbot durchaus entwickelt hat. Verhaltensweisen von Staaten, die in eine gegenteilige Richtung weisen, stellen keine abweichende Staatenpraxis mit derogierender Wirkung dar, sondern sind vielmehr als Verstöße gegen einen derartigen Satz des Völkergewohnheitsrechts zu qualifizieren.<sup>31</sup> Aus diesem gewohnheitsrechtlichen Verbot folgt das Unterlassungsgebot, auf die Weigerung hinsichtlich einer völkerrechtswidrigen Handlung mit der Androhung einer Tötung zu reagieren. Auch gegen diese völkergewohnheitsrechtliche Gebotsverpflichtung hat Bosnien-Herzegowina verstoßen.

#### ec) Ausschluß der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Bosnien-Herzegowinas

Eine aus der Verletzung der soeben dargestellten völkerrechtlichen Pflichten fließende völkerrechtliche Verantwortlichkeit Bosnien-Herzegowinas scheidet allerdings dann aus, wenn Bosnien sich auf einen Rechtfertigungsgrund berufen

könnte. Das Eingreifen eines Rechtfertigungsgrundes läßt die völkerrechtliche Verantwortlichkeit entfallen.<sup>32</sup> Ob eine derartige „Rechtfertigung“ wie im nationalen Strafrecht im Sinne eines Ausschlusses der Rechtswidrigkeit oder vielmehr den Tatbestand eines „*internationally wrongful act*“<sup>33</sup> abschließend<sup>34</sup> zu qualifizieren ist, bedarf im vorliegenden Fall keiner Erörterung. Entscheidend ist allein, ob sich Bosnien-Herzegowina auf einen derjenigen Gründe berufen kann, die gewohnheitsrechtlich die völkerrechtliche Verantwortlichkeit ausschließen.<sup>35</sup>

Neben einer möglichen Motivation Bosnien-Herzegowinas, das Gerichtsverfahren gegen den Serben *Dusko Tadic* mit einer Verurteilung enden zu lassen, kommen nur schwer andere Gründe in Betracht, die das Verhalten der bosnischen Militärpolizei rechtfertigen könnten. Als einziger „Rechtfertigungsgrund“ kann lediglich der Staatsnotstand („*state of necessity*“) in Betracht kommen. Artikel 33 des Entwurfs einer Konvention über die Verantwortlichkeit von Staaten definiert einen derartigen Staatsnotstand folgendermaßen:

#### „Article 33. State of Necessity

1. *A state of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act of that State not in conformity with an international obligation of the State unless:*
  - (a) *the act was the only means of safeguarding an essential interest of the State against a grave and imminent peril; and*
  - (b) *the act did not seriously impair an essential interest of the State towards which the obligation existed.*
2. *In any case, a state of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness:*
  - (a) *if the international obligation with which the act of the State is not in conformity arises out of a peremptory norm of general international law; or*
  - (b) *if the international obligation with which the act of the State is not in conformity is laid down by a treaty which, explicitly or implicitly, excludes the possibility of invoking the state of necessity with respect to that obligation; or*
  - (c) *if the State in question has contributed to the occurrence of the state of necessity.*“

Ein derartiger Staatsnotstand käme also bestenfalls dann als Rechtfertigungsgrund in Betracht, wenn das Handeln Bosnien-Herzegowinas *ultima ratio* gewesen wäre, um bedeutende Interessen Bosniens vor einer schweren und unmittelbar bevorstehenden Gefahr zu schützen. Soweit die bewaffneten Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des früheren Jugoslawiens als eine derartige schwere und unmittelbare Gefahr an-

31 Wolff H. von Heinegg, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 28), § 16 Rn. 58.

32 K. Ipsen, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), § 36 Rn. 53.

33 Siehe dazu Yearbook of the International Law Commission 1979 II 2, S. 107 (109).

34 Vgl. dazu die Darstellung und Argumentation bei K. Ipsen, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), § 36 Rn. 53.

35 Die im deutschsprachigen Schrifttum meist als „Rechtfertigungsgründe“ bezeichneten derartigen Gründe sind zusammengestellt in: Yearbook of the International Law Commission 1979 II 2, S. 107 ff.

gesehen worden sind, waren diese Kampfhandlungen zum Zeitpunkt der behaupteten Manipulationshandlung jedoch schon lange beendet, so daß von einem „unmittelbaren Bestehen“ als Motivation der Einflußnahme auf *Opacic* keine Rede sein kann. Auch ein Staatsnotstand scheidet also aus, so daß eine Rechtfertigung Bosnien-Herzegowinas nicht festgestellt werden kann. Bosnien-Herzegowina hat mithin sowohl durch die Anstiftung *Opacics* zur Falschaussage vor der Strafkammer des Tribunals als auch durch seine Bedrohung mit einer „Hinrichtung“ Normen des Völkerrechts verletzt.

#### f) Rechtsfolge: Wiedergutmachung und/oder Genugtuung

Infolge dieser Rechtsverletzung sind zwischen Bosnien-Herzegowina einerseits und – bezüglich der auf der Charta der Vereinten Nationen fußenden Vertragsverletzung – den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen andererseits neue Rechtsbeziehungen entstanden. Diese verfolgen den Zweck,

die völkerrechtsgemäße Lage wiederherzustellen. Gewohnheitsrechtlich anerkannt<sup>36</sup> ist die aus diesen Rechtsbeziehungen fließende Rechtspflicht – hier Bosnien-Herzegowinas – Wiedergutmachung bzw. Genugtuung zu leisten. Da eine wertmäßige Erfassung des durch die Rechtsverletzung entstandenen Schadens kaum möglich ist, kommt insbesondere eine ausdrückliche Übernahme der Verantwortung für das Verhalten der bosnischen Militärpolizei durch Bosnien-Herzegowina als eine Form der Genugtuung in Betracht. Nachdem der bosnische Botschafter bei den Vereinten Nationen Ende Oktober dieses Jahres in einem Fernsehinterview eine von seiner Regierung vorzunehmende Untersuchung zugesichert hat,<sup>37</sup> wird abzuwarten bleiben, ob dieser Bekundung Taten folgen und welches Ergebnis diese gegebenenfalls erbringen werden sowie welche Haltung schließlich die Regierung Bosnien-Herzegowinas einnehmen wird.

36 K. Ipsen, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), § 36 Rn. 66.

37 Süddeutsche Zeitung vom 28.10.1996.

## Humanitäre Hilfe im Ausland Kann die Universität zur Ausbildung geeigneten Personals beitragen?

Horst Fischer\*

### I. Einleitung

Das Thema dieses Beitrags ist ebenso spannend wie anspruchsvoll. Spannend ist es vor allem, weil die humanitäre Hilfe in den letzten Jahren zu einem Thema geworden ist, das die politische Diskussion in Deutschland – hier ist vor allem an die Somalia-Operation und den gegenwärtigen Einsatz der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien zu denken – ebenso beeinflusst hat wie die Entwicklung und die Aktionen großer internationaler Organisationen: Die Europäische Union und die Vereinten Nationen seien nur stellvertretend für viele genannt.

Schwierig ist dieses Thema vor allem, weil die Themengestaltung verlangt, auf eine Bandbreite von Problemen einzugehen. Diese Probleme reichen vom Begriff und der gegenwärtigen Bedeutung der humanitären Hilfe in der internationalen Politik bis zu den Möglichkeiten der universitären Ausbildung in diesem speziellen Sektor. Es ist in der kursorischen Beschreibung in diesem Beitrag nicht möglich, die Probleme auch nur annähernd sachgerecht zu beschreiben. Das Thema wird nachfolgend deshalb in sechs Abschnitten behandelt, die die wichtigsten Aspekte des Gesamtspektrums näher beleuchten. Im Mittelpunkt des ersten Abschnitts steht der Begriff der humanitären Hilfe, um das Gesamtproblem deutlich zu machen. Danach werden kurz einige aktuelle Probleme der humanitären Hilfe skizziert, um im dritten Abschnitt die Anforderungen an das Personal der humanitären Hilfe zu for-

mulieren. Im vierten Abschnitt wird aufgezeigt, in welcher Weise die Universität zur Ausbildung der humanitären Helfer beitragen kann. Im Anschluß daran soll der an der Ruhr-Universität und an vier anderen europäischen Universitäten angebotene europäische Studiengang „Humanitäre Hilfe“ dargestellt und einzelne Aspekte wie die Entwicklung, die Zielsetzung, das gegenwärtige Ausbildungsschema und die zukünftigen Perspektiven erläutert werden. Schließlich wird im sechsten Abschnitt ein Ausblick auf die Entwicklung der universitären Ausbildung in diesem Sektor gewagt.

### II. Probleme bei der Definition der humanitären Hilfe

Üblicherweise beginnen Artikel zum Thema der humanitären Hilfe heute damit, daß der Autor auf die große Zahl der gegenwärtig andauernden Kriege und auf ihren Charakter als innerstaatliche, auf ethnischen Auseinandersetzungen basierende Konflikte hinweist. In der Tat sind die Zahlen der laufenden Konflikte und der von ihnen betroffenen Zivilpersonen besorgniserregend. Angesichts der Konzentration der Medienberichterstattung auf den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien ist es nicht erstaunlich, daß der Öffentlichkeit dabei die schrecklichsten Zahlen noch nicht einmal dauerhaft präsent sind.

\* Dr. Horst Fischer ist Akad. Direktor am IFHV, Bochum.

Eine kleine Auswahl dieser Zahlen:

250.000 Tote im Jahr 1993 jeweils in Angola, Burundi und Liberia. Insgesamt über fünf Millionen Tote seit Konfliktbeginn in Afghanistan, Kambodscha und Sudan.

Man kann diese auf bewaffnete Konflikte beschränkten Zahlen mühe los anreichern durch die Zahl der Naturkatastrophen und der von ihnen betroffenen Zivilpersonen. Wer erinnert sich z.B. noch an die Flutkatastrophe in Honduras oder das Erdbeben in China im Jahre 1995? Unsere Zeit – auch in der humanitären Hilfe – ist so schnelllebig, daß man sich nach einem Jahr kaum noch an die Umstände solcher Naturkatastrophen und die Zahl der Opfer erinnert. Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, nach den Charakteristika gegenwärtiger Katastrophen und Konflikte zu fragen.

Es ist allgemeine Meinung, daß bei heutigen Naturkatastrophen aufgrund demographischer Veränderungen immer mehr Menschen von deren Auswirkungen betroffen werden und dies ein wesentliches neues Merkmal ist.

Im Hinblick auf die bewaffneten Konflikte sind die Meinungen über deren gegenwärtige Besonderheiten allerdings geteilt. Das Institut ist in seiner Untersuchung über die Konflikte zu dem Ergebnis gekommen, daß die heutigen Zahlen im Vergleich zu denen der letzten Jahrzehnte zwar bemerkenswert sind, aber andere Kriterien weitaus besser geeignet sind, die Besonderheiten der gegenwärtigen Entwicklung zu beschreiben. Drei der Punkte, die für die humanitäre Hilfe heute von großer Bedeutung sind, können exemplarisch genannt werden: Zunächst einmal handelt es sich bei dem größten Teil der Konflikte, die in den Statistiken auftauchen, mit Ausnahme des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien, um keine wirklich neuen Konflikte, sondern es sind Auseinandersetzungen in der unmittelbaren Fortsetzung von Konflikten des kalten Krieges, deren Existenz uns im Laufe der Jahre eher gleichgültig geworden war, oder es geht um solche Kriege, die wieder aufgeflammt sind und die alte nicht dauerhaft befriedete Konflikte unter anderen Vorzeichen fortführen. Ein weiteres Charakteristikum ist die heute – im Unterschied zu Kriegen in den Jahrzehnten zwischen 1950 und 1990 – für unbeteiligte Staaten und humanitäre Hilfsorganisationen existierende Möglichkeit des nahezu unbeschränkten Zugangs zu den Konfliktregionen und damit zu den Opfern bzw. Betroffenen dieser Konflikte. Ein drittes wichtiges neues Element ist die Beteiligung von internationalen Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen und der von ihnen beauftragten Regionalorganisationen, an der humanitären Hilfe für die Betroffenen der bewaffneten Konflikte.

Ein Versuch, die gegenwärtige Situation in einem Satz zusammenzufassen, müßte wohl wie folgt formuliert werden: Immer mehr Menschen sind von bewaffneten Konflikten und von Naturkatastrophen betroffen, und die Staatengemeinschaft hat es sich zur Aufgabe gemacht, den Betroffenen durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Aktionen, sei es die Lieferung von Sachgütern oder den Einsatz medizinischen Personals, zu helfen und ggf. diese Hilfe – wenn notwendig – auch zwangsweise durchzusetzen.

Die folgenden Punkte sollen verdeutlichen, welche definitiven und politisch-praktischen Probleme mit diesem Befund verbunden sind. Sucht man nach Definitionen der humanitären Hilfe, so stellt sich sehr schnell heraus, daß es zwar Ansätze zu einer Vereinheitlichung auf nationaler und internationaler Ebene gibt, diese Ansätze bisher aber die Operationspraxis nur teilweise abdecken. Einer der wichtigsten völkerrechtlichen Verträge für die humanitäre Hilfe im Krieg, das I. Zusatzprotokoll vom 12. Dezember 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949, geht in seiner Definition von Hilfsaktionen in Artikel 69 und 70 von einer Unterversorgung der Zivilbevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln, Kleidung, Material für Übernachtung, Notunterkünfte und anderen für das Überleben der Zivilbevölkerung wesentlichen Versorgungsgütern und Kulturgegenständen aus. Deutschland hat bei der Diplomatischen Konferenz in Genf, die die Zusatzprotokolle verabschiedete, wesentlich darauf gedrängt, daß die Rechte von Konfliktparteien zur Kontrolle von Hilfslieferungen auf die Regelung der technischen Einzelheiten für die Durchführung der Operation sowie die Verteilung der Hilfsgüter beschränkt sind und gegenwärtig gehen deshalb auch die westlichen Staaten davon aus, daß den Konfliktparteien durch diese Vorschrift keine weitergehenden Befugnisse eingeräumt sind, insbesondere hat kein Staat das Recht, humanitäre Hilfe unter den aufgezeigten Bedingungen des I. Zusatzprotokolls zu verhindern.

Dieser juristisch und auch politisch wichtige Rahmen der Hilfe enthält aber keine Hinweise über die Inhalte der Hilfe. Die vom Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland erarbeiteten zwölf Grundregeln über die humanitäre Hilfe formulieren zu diesem Punkt:

*„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.“*

Unzweifelhaft ist die Rettung von Menschen und ihre Versorgung mit Gütern für das weitere Überleben das Ziel jeder humanitären Aktion. Wie sieht es aber mit der Zeitskala und der Substanz der Hilfe aus, insbesondere wenn mehr als Nahrungsmittel, Kleidung und medizinische Versorgung zum Leben und Überleben notwendig ist. Die Minenräumung ist nach allgemeinem Verständnis heute so ein Bestandteil humanitärer Hilfe, obwohl sie im Regelfall nicht der unmittelbaren Lebenssicherung, sondern eher der Eigenversorgungssicherung der betroffenen Zivilbevölkerung dient und sie im Regelfall erst durchgeführt werden kann, wenn die unmittelbare Lebenssicherung erfolgt ist. Zu welchem Zeitpunkt die humanitäre Hilfe beginnen muß, wann sie beendet ist und welche Versorgung der Opfer sichergestellt sein muß, das sind nach wie vor die Kernprobleme jeder vernünftigen Abgrenzung. Die Grenzen von der Soforthilfe zur Überlebenshilfe und von dort zur Entwicklungshilfe sind fließend, trotz aller Definitionsversuche in Verwaltungsvorschriften generell kaum erfaßbar und im Einzelfall oft schwierig festzulegen. Es war deshalb nur konsequent, daß die humanitäre Gemeinschaft die humanitäre Hilfe in das sog. Kontinuum ein-

ordnet, das von der Hilfe über die Rehabilitation bis zur Entwicklung und Katastrophenvorbereitung reicht. Trotz aller Definitionsschwierigkeiten ist heute unbestritten, daß zumindest, wie in der Resolution 46/182 vom 19. Dezember 1991 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen festgelegt, die nicht-staatliche humanitäre Hilfe mit den Prinzipien der Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit in Übereinstimmung stehen muß.

Die geschilderten Definitionsprobleme bzw. die Anwendung der Definitionen in der Praxis stehen in Wechselwirkung mit den Aktivitäten derjenigen Organisationen, die humanitäre Hilfe betreiben, und dem ihnen dazu verliehenen Mandat. Wir haben es heutzutage mit Hunderten von Organisationen zu tun, die nach einer Katastrophe oder in einem bewaffneten Konflikt Hilfe leisten wollen. Dazu zählen große weltweit operierende Organisationen mit Hunderten von Mitarbeitern wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz ebenso wie die vielen kleinen deutschen Vereine, in denen sich Bürger zusammenfinden, um Lebensmittel und Medikamente mit persönlichem Einsatz in Not- oder Krisenregionen zu bringen. Die Vielzahl der Organisationen, ihre Unterschiedlichkeit in Organisationsform, finanzieller Ausstattung und Mandat ist ein Charakteristikum der Reaktion westlicher Gesellschaften auf die eingangs skizzierte Entwicklung gegenwärtiger Konflikte und ihrer Rahmenbedingungen. Dabei ist es nicht nur das Nebeneinander der humanitären Organisationen und die Vielgestaltigkeit der Operationen, die für die Beurteilung des Begriffs der humanitären Hilfe zu berücksichtigen sind. Konfliktsituationen und die Nöte der betroffenen Menschen haben nicht nur zur Neugründung von Organisationen geführt, sondern auch zu einer häufig stillschweigenden Mandatsanpassung der traditionellen Hilfsorganisationen. Zwei Beispiele sind dabei von besonderem Interesse: Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz betreibt in großem Maße – was nicht allgemein bekannt ist – die Betreuung von politischen Gefangenen, und das Weltflüchtlingshilfswerk (UNHCR) fühlt sich heute zunehmend für die Betreuung von Flüchtlingen zuständig, die nicht explizit von seinem Mandat gedeckt sind.

In der kursorischen Beschreibung der gegenwärtigen humanitären Hilfe dürfen nicht die enormen finanziellen Aufwendungen vergessen werden, die mit humanitären Hilfsaktionen verbunden sind. Der Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland, der den Zeitraum 1990 bis 1993 erfaßt, führt für diesen Zeitraum Ausgaben in Höhe von mehr als 400 Millionen DM auf. Dabei sind mit dieser Zahl nur die Haushaltsansätze des Auswärtigen Amtes erfaßt. Die verwendeten Mittel anderer Bundesministerien oder der Bundesländer sind in dieser Summe ebensowenig enthalten wie die privaten Spenden für humanitäre Organisationen. Das Deutsche Rote Kreuz hat in demselben Zeitraum über 630 Millionen DM (unter Einschluß der staatlichen Hilfen) für Hilfsoperationen aufgewendet, die Caritas über 280 Millionen DM, die Deutsche Welthungerhilfe annähernd 180 Millionen DM. Die deutsche humanitäre Hilfe für das ehemalige Jugoslawien seit 1991 beläuft sich auf rund 1,058 Milliarden DM.

Diese Zahlen für die Operationen der vergangenen Jahre können aber nur unzureichend deutlich machen, welche Probleme uns gegenwärtig und bei zukünftigen Hilfsoperationen, insbesondere im ehemaligen Jugoslawien, in Zaire, Ruanda und an anderen Stellen, erwarten. So hat die Weltbank im Dezember 1995 den Bedarf für den Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina für den Zeitraum der nächsten drei bis vier Jahre auf fünf Milliarden US-Dollar geschätzt. Diese Zahl basiert dabei auf folgender Schadensanalyse:

Im Konflikt in Bosnien sind mehr als 250.000 Tote zu beklagen gewesen, 200.000 sind verwundet worden, und 13.000 sind dauerhaft behindert.

Die Industrieproduktion betrug in 1994 nur 5 % derjenigen von 1990.

90 % der Bevölkerung der kroatisch-moslemischen Föderation sind abhängig von Lebensmittelhilfen.

78 % der Elektrizitätskapazitäten Bosniens sind zerstört oder außer Betrieb.

59 Brücken sind zerstört oder beschädigt.

Über das Land sind 1,5 bis 4 Millionen Landminen verstreut.

Dies sind nur einige Zahlen, die deutlich machen, mit welchen Problemen es die humanitäre Hilfe heute zu tun hat und warum das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Union in 1994 über eine Milliarde DM für die von ihr finanzierten humanitären Operationen ausgegeben hat.

### III. Aktuelle Probleme der humanitären Hilfe

Bei der Darstellung der Spezifika der humanitären Hilfe im ersten Abschnitt blieb die Rolle der Medien bei der Berichterstattung über Katastrophen, Hilfsoperationen und insbesondere über deren Wirkungen und Ergebnisse unerwähnt. Die Medienberichterstattung hat unzweifelhaft dazu beigetragen, daß der Druck auf Regierungen und die humanitären Organisationen größer geworden ist, in bestimmten Situationen einzugreifen. Es sind allerdings nicht nur die Berichte in den Medien über fehlgeschlagene oder mangelhafte Hilfsoperationen gewesen, die heute die Frage nach der Qualität und Effektivität von Hilfsoperationen zu einem zentralen Diskussionsthema in Nichtregierungsorganisationen und Internationalen Organisationen gemacht haben. Wenn wie in Somalia und Ruanda gleich mehrere hundert Hilfsorganisationen in der Katastrophen- und Konfliktregion tätig sind, ist die Frage der Qualität und Effektivität eine notwendige Konsequenz dieser besorgniserregenden Entwicklung. Es muß ein alarmierendes Signal sein, daß *John Seaman*, der Präsident von „Save the Children Fund“, England, auf dem Intensivkurs des NOHA-Studiengangs in Brügge im September 1995 berichtete, daß während der Kurdenhilfe im Jahre 1991 im Nordirak und in der Nordtürkei Kleinkinder in den Armen der sie behandelnden Ärzte sterben mußten, weil diesen die Behandlung von dehydrierten Kleinkindern unbekannt war. Es ist ebenso alarmierend, daß in dem Bericht der internationalen Untersuchungsgruppe über die humanitäre Hilfe in Ruanda festgestellt wurde, daß private Hilfsorganisationen in Kigali buchstäblich auf „Kinderfang“ gegangen sind, um die von ihnen aufgebauten Waisenhäuser zu füllen.

Diese Einzelfälle sind nicht repräsentativ für die Hilfsoperationen insgesamt. Ihre Aufarbeitung in humanitären Organisationen oder durch international besetzte Kommissionen beweisen den festen Willen humanitärer Organisationen, den gewachsenen Anforderungen durch eine entsprechende qualitative und effektive Hilfe gerecht zu werden. Die Zentralprobleme liegen auch bei der Frage der Effektivität – ebenso wie bei der Definition des Begriffs der humanitären Hilfe – weniger im Kernbereich der Überlebenssicherung durch Nahrungsmittelhilfe oder Bereitstellung von medizinischem Personal und Medikamenten. Im Regelfall taucht die Fragestellung nur dann auf, wenn es um die langfristige Wirkung der geleisteten humanitären Hilfe geht und um ihre Einpassung in Rehabilitations- und Wiederaufbaumaßnahmen sowie in entwicklungspolitische Aktivitäten. Bis heute wird z.B. die Effektivität des Bundeswehreininsatzes in Somalia primär an den enormen Kosten und den dazu im Vergleich geringen Dauerwirkungen der Hilfe gemessen und weniger an seinem Einfluß auf die Gesamtoperation.

Die Hinweise auf die finanziellen Anstrengungen der Bundesrepublik und ihrer Hilfsorganisationen für die humanitäre Hilfe in den letzten Jahren sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Finanzierung von Hilfsaktionen ein weiteres aktuelles Problem der humanitären Hilfe ist. Das Finanzierungsproblem ist dabei unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten: Wer die Entwicklung der öffentlichen Haushalte verfolgt, weiß, daß die Haushaltsansätze auch für humanitäre Hilfsprojekte kleiner werden. Der Haushaltsansatz des Auswärtigen Amtes ist so zum Beispiel von ca. 147 Millionen im Jahr 1990 auf ca. 80 Millionen im Jahr 1995 zurückgegangen. Zwar ist die Spendenbereitschaft der Bundesbürger nach wie vor ungebrochen. Entscheidende Faktoren für das Spendenaufkommen sind aber nicht planbar, wie z. B. die Zahl der von einer Naturkatastrophe betroffenen Opfer, die Dauer eines bewaffneten Konflikts, die Hilfe für andere parallel ablaufende Katastrophen etc. Es darf heute nicht damit gerechnet werden, daß dauerhaft aus privaten Spenden die Summen für Hilfsoperationen aufgebracht werden, die deutschen Organisationen in den letzten Jahren die Beteiligung an großen humanitären Hilfsoperationen erlaubten.

Ein weiteres Problem ist die Abhängigkeit der Spenden von der Berichterstattung in den Medien über einen Konflikt oder eine Naturkatastrophe. Hier kann man zusammenfassend feststellen, daß unsere gewandelte Medienlandschaft mit dem Zwang zur Dauerberichterstattung von Großkatastrophen die Spendenbereitschaft für diese fördert, während für andere, z.B. nicht so medienwirksame Katastrophen, kaum Spenden aufgebracht werden können. So ist es ein typisches Ergebnis des Spendeneingangs in den letzten Jahren, daß humanitäre Organisationen für die Bewältigung mancher Katastrophen mit finanziellen Mitteln ausreichend bis sehr gut ausgestattet sind, daß aber für andere – nicht mediengerechte – Katastrophen kaum oder gar keine finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Da haushaltsrechtlich die Umwidmung von Spenden derzeit auch rechtlich auf Schwierigkeiten stößt, muß man auch dieses Phänomen zu den gegenwärtigen Problemen der humanitären Hilfe zählen.

Am häufigsten ist in den letzten Jahren über die humanitäre Hilfe im Zusammenhang mit den Operationen der Vereinten Nationen wie zum Beispiel in Somalia, Liberia und im ehemaligen Jugoslawien berichtet worden. Es gibt eine Vielzahl von interessanten praktischen und völkerrechtlichen Fragestellungen, die mit dieser Art von Operationen zusammenhängen und die gegenwärtig am IFHV zumindest teilweise aufgearbeitet werden. Eine sowohl praktisch als auch völkerrechtlich relevante Frage ist die Einhaltung der Neutralität durch humanitäre Organisationen bei UN-gesteuerten Hilfsoperationen. Die Konfliktpraxis der letzten Jahre sowohl bei den Staatenkonflikten als auch bei den sogenannten Bürgerkriegen zeigt, daß das Nebeneinander von humanitären Organisationen und den Vereinten Nationen aus der Sicht der Konfliktparteien nicht unproblematisch ist. Insbesondere, wenn die Vereinten Nationen durch Entscheidungen des Sicherheitsrats eine oder mehrere Konfliktparteien mit Sanktionen belegt haben, werden die Hilfsorganisationen und ihre Operationen mit den politischen Zielen der Vereinten Nationen in Verbindung gebracht. In solchen Situationen ist es außerordentlich schwierig, als neutral anerkannt zu werden, zu bleiben und neutrale Hilfe zu leisten. Das Rote Kreuz als neutrales Zeichen humanitärer Operationen ist deshalb zunehmend zum Angriffsziel gemacht worden. Nicht nur im ehemaligen Jugoslawien sind Fahrzeuge des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz angegriffen und beschädigt worden. Vereinzelt sind seine Delegierten zum Angriffsziel gemacht und getötet worden.

Auch für denjenigen, der die humanitäre Hilfe nur als Beobachter aus großer geographischer Entfernung betrachtet, ist ein aktuelles Problem offensichtlich, wenn über die Zahl der in einem Konfliktgebiet aktiven humanitären Organisationen berichtet wird. Wenn wie in Ruanda mehrere hundert Organisationen humanitäre Hilfe leisten wollen, muß sofort die Frage gestellt werden: „Wer koordiniert mit welchen Zielrichtungen die Aktionen dieser Organisationen?“ Dabei ist die Frage der Koordination nicht nur ein organisationsübergreifendes Problem. Wenn wie bei der Ruanda-Aktion die internationale Dachorganisation einer Hilfsgesellschaft nach Bekunden ihres dortigen Delegationsleiters keinerlei Wissen über die Einsatzpläne ihrer nationalen Tochtergesellschaft hat, so zeigt dies, in welchem Grad unkoordinierte Aktionen bei der humanitären Hilfe möglich sind. Die Koordination ist aber kein absolut neues Problem. Koordinationsschwierigkeiten hat es auch bei solchen renommierten und erfahrenen Organisationen wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in den letzten Jahrzehnten gegeben. Neu ist das Ausmaß der Koordinierungsfragen und die Zahl der zu koordinierenden Organisationen und Abteilungen von Organisationen. Die Staatengemeinschaft hat im Jahre 1991 nach offensichtlichen Koordinationsdefiziten bei der Hilfe für die Kurden im Anschluß an den Golfkrieg mit der Etablierung eines „Superkoordinators“ bei den Vereinten Nationen reagiert. Die Resolution 46/182, die Grundlage für die Arbeit dieses Koordinators ist, enthält eine Reihe von wichtigen Zielvorgaben für die Koordination, ohne allerdings den Koordinator auch mit der Machtfülle auszustatten, die für eine

vernünftige und angemessene Koordination innerhalb der UN-Familie notwendig gewesen wäre. Das „Department of Humanitarian Affairs“ der Vereinten Nationen hat deshalb bisher eher erfolglos versucht, die UN-Familie bei Großkatastrophen unter einen „Hut“ zu bringen. Seine Funktion ist zunehmend übergegangen auf einzelne Organisationen wie den UNHCR, der für alle an der Katastrophenbewältigung beteiligten Hilfsorganisationen als sogenannte „Lead Agency“ wirkte. Da Koordination stets aber den Willen voraussetzt, sich koordinieren zu lassen, ist aus der Sicht von humanitären Organisationen das Modell von „Lead Agencies“ nicht unproblematisch, da politische Erwägungen, wie sichtbar geworden ist, Aktionspläne beeinflusst haben und in Zukunft weiterhin beeinflussen können. So heißt es durchaus richtig im Verhaltenskodex für Hilfsoperationen, der im letzten Jahr von der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften mit einer Reihe anderer Hilfsorganisationen entwickelt worden ist:

*„We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy“.*

Die Koordinierung wird von Hilfsorganisationen nach wie vor eher kritisch als staatliches Mittel zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele angesehen.

Die bisherige Aufzählung der aktuellen Probleme der humanitären Hilfe hat deutlich gemacht, welchen komplexen Fragestellungen sich humanitäre Organisationen und internationale Organisationen momentan gegenüber sehen. Dabei sind hier nur einige der Grundsatzprobleme gestreift und weiterführende Einzelfragen wie die folgenden außer acht gelassen worden:

- In welcher Weise kann humanitäre Hilfe geleistet werden, ohne daß lokale Märkte und Arbeitsplätze zerstört werden?
- Wie muß humanitäre Hilfe in Flüchtlingslagern denen geleistet werden, die die gewaltsame Rückkehr in den Heimatstaat planen und vorbereiten?
- Hat das Völkerrecht und haben die nationalen Rechtsordnungen einen Entwicklungsstand erreicht, der auch in Embargosituationen eine sachgerechte Versorgung der Zivilbevölkerung des betroffenen Staates ermöglicht?

Solche und andere Fragen vor dem Hintergrund der geschilderten Grundsatzprobleme zeigen deutlich die zunehmende Komplexität der humanitären Hilfe in einer sich schnell entwickelnden Welt. Eine wissenschaftliche Beschäftigung mit diesen Fragestellungen auf vielen Ebenen – vom Völkerrecht bis zur Medizin – ist schon alleine deshalb geboten, weil ihre Komplexität in der praktischen Arbeit vor Ort zwar bewältigt, aber nicht reflektiert und zukunftsweisend untersucht werden kann. Wie eine Studentin aus dem NOHA-Studiengang 1994/1995 nach einem mehrmonatigen Aufenthalt in Goma bilanzierte:

*„Bei den Katastrophenspezialisten gibt es kaum Kenntnis über die tieferen Zusammenhänge. (...) Menschen,*

*die mit einer akuten Katastrophe beschäftigt sind, sind womöglich nicht die richtigen Ansprechpartner für Katastrophenvorsorge.“*

Man kann heute begründet davon ausgehen, daß sich die humanitäre Hilfe zu einem interdisziplinären Untersuchungsfeld par excellence entwickelt hat.

#### IV. Anforderungen an das Personal der humanitären Hilfe

Nähezu alle humanitären Organisationen haben aufbauend auf den Anforderungen ihrer Organisation das Profil des Personals für humanitäre Hilfseinsätze beschrieben. Bisher gibt es allerdings nur wenige organisationenüberschreitende Festlegungen. Dazu zählt ein Dokument des Koordinierungsausschusses Humanitäre Hilfe, der im März 1993 formulierte:

*„Die fachliche und gesundheitliche Eignung des Personals muß gewährleistet sein. Einsatzleiter und sonstige Führungskräfte benötigen interkulturelle Kompetenz, Verhandlungsgeschick und Sprachenbeherrschung.“*

Aus dieser Beschreibung wird deutlich, daß die im Koordinierungsausschuß vertretenen humanitären Organisationen neben den notwendigen fachlichen Voraussetzungen und persönlichen Fähigkeiten des Personals vor allem auf die Auslandserfahrung bei der Befähigung für Auslandseinsätze abstellen. Auch die interkulturelle Kompetenz ist ein Element, das wesentlich durch den Einsatz in der Praxis erworben wird. Stellenbeschreibungen von Hilfsorganisationen stellen deshalb nahezu ausnahmslos auf die Praxiserfahrung der Bewerber ab. Das in 1995 erstmalig erschienene *Journal of Humanitarian Assistance* druckt so in seiner Dezemberausgabe folgende Stellenanzeigen für das *International Rescue Committee* in New York ab: **Programme Manager, Programme Coordinator, Finance Officer, Water and Sanitation Engineer, Country Director** u. a. Für alle Positionen wird ausnahmslos eine mehrjährige Praxiserfahrung in der humanitären Hilfe verlangt. Augenscheinlich gehen die humanitären Organisationen, die eine solche Praxis verlangen, davon aus, daß bestimmte Kenntnisse, die für eine effektive Durchführung von Operationen notwendig sind, nur in der Praxis erworben werden können. „*Learning by doing*“ scheint damit ein wesentliches Element von Ersteinsätzen humanitärer Helfer in der Vergangenheit gewesen zu sein. Im vertraulichen Kreis wird deshalb von Kollegen auch manchmal darauf hingewiesen, daß bei bestimmten Operationen die Helfer erst im Flugzeug erfahren haben, was man von ihnen erwartet. Die starke Betonung der praktischen Erfahrung bei der Personalrekrutierung von humanitären Organisationen beruht darauf, daß manche Kenntnisse und Fertigkeiten – wie in anderen Berufszeigen auch – nur durch die praktische Tätigkeit erworben werden können. Andererseits ist sie ein Beweis für die fehlende Ausbildung des humanitären Hilfspersonals in Grundsatzfragen der humanitären Hilfe. Der Beweis für diese These konnte im letzten Jahr angetreten werden, als der Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe zum ersten Mal ein gemeinsames Fortbildungsseminar für

Führungskräfte humanitärer Organisationen in Bonn durchführte. Die Teilnehmer, die zum Teil aus dem „Feld“ ange-reist waren und über eine reichhaltige praktische Erfahrung verfügten, beurteilten diesen Kurs als die erste Veranstaltung, die ihnen im Laufe ihrer beruflichen Tätigkeit Einblicke in Zusammenhänge der humanitären Hilfe vermittelt hat. Dar-aus läßt sich ohne weiteres schließen, daß selbst diejenigen mit praktischer Erfahrung Grundlagenwissen in Sektoren der humanitären Hilfe für notwendig erachten.

Die grundsätzlichen Anforderungen an das humanitäre Hilfs-personal sind, wie bei anderen Berufszweigen auch, abhän-gig von den Rahmenbedingungen bei der Berufsausübung. In dem Maße, in dem sich die Rahmenbedingungen der huma-nitären Hilfe ändern, müssen auch die Anforderungen an das Profil des Hilfspersonals geändert werden. Bei einer Veran-staltung, die der Stellvertretende Leiter der Auslandshilfeab-teilung des Malteser Hilfsdienstes im Rahmen des NOHA-Studiengangs durchführte, ist dies deutlich geworden. Einige seiner Helfer sind an *Peace-keeping*-Operationen der Verei-nigten Nationen beteiligt. Der Malteser Hilfsdienst hat dazu einen Vertrag mit den Vereinten Nationen abgeschlossen, der – so der mündliche Bericht – den Helfern den sog. „UN-Statu-s“ sichert. Der Malteser-Helfer erfüllt seine Aufgabe, so z.B. im Südlibanon, unter UNO-Flagge. Das Malteser-Kreuz und das UNO-Logo werden nicht nur gleichberechtigt ne-beneinander gezeigt, sondern der Helfer trägt auch in seinem Einsatz ein Barett mit dem UNO-Zeichen. An diesem Bei-spiel wird deutlich, in welcher Weise die neuen Rahmenbe-dingungen der humanitären Hilfe das Profil des eingesetzten Personals bestimmen und eine Ausbildung bzw. Fortbildung auf diesen Sektoren erfordern.

Große humanitäre Organisationen, wie etwa die Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die weltweit operieren und dadurch von den vielfältigen neuen Anfor-derungen am meisten betroffen werden, sind auf dem Wege, die geforderte Aus- und Fortbildung zu institutionalisieren. Da-bei wird der Kontakt zu dem Studiengang an der Ruhr-Uni-versität gesucht, weil sich herausgestellt hat, daß die Ver-mittlung interdisziplinären Grundlagenwissens – auf die spä-ter noch einzugehen sein wird – eine wesentliche Vorausset-zung für die Erfüllung des neuen Anforderungsprofils huma-nitärer Helfer ist. Es ist so kaum vorstellbar, daß der Malt-esserhelfer beim Einsatz im Südlibanon ohne Kenntnisse von den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Blau-helmeinsätzen seine Arbeit effektiv erbringen kann.

## V. Universitätsausbildung für die humanitäre Hilfe

Fragt man sich nun, welche Rolle die Universität bei der Aus-bildung des humanitären Hilfspersonals spielen kann, so muß die Beantwortung dieser Frage daran ausgerichtet sein, wel-che der vom Hilfspersonal zur Erfüllung ihrer Aufgaben ge-forderten Qualifikationen an der Universität vermittelt wer-den können. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß im Rah-men der Universitätsausbildung das IFHV keinen Grundstu-

diengang über mehrere Semester anbietet, sondern eine Zu-satzausbildung, die auf einem bereits erworbenen Univer-sitätsabschluß aufbaut.

Ohne Zweifel kann die Universität in einem Zusatzstudien-gang kein Spezialwissen in den relevanten Fachbereichen der humanitären Hilfe wie etwa der Tropenmedizin vermitteln. Vertiefende Spezialkenntnisse können und müssen von den jeweiligen Organisationen anhand der konkreten Einsatzauf-gabe vermittelt werden oder bereits Bestandteil der Grund-ausbildung der Bewerber sein. Die Stärken der Universität in diesem Bereich liegen in der Vermittlung des interdiszi-plinären Grundlagenwissens, das für eine effektive huma-nitäre Hilfe notwendig ist. Das zuvor beschriebene Beispiel des Malteserhelfers unter dem UN-Barett zeigt deutlich, in welcher Weise ein solches Grundlagenwissen, das sich hier im konkreten Fall, insbesondere in dem Wissen über Aufga-be, Funktion und Managementstrukturen der Vereinten Na-tionen manifestiert, entscheidende Voraussetzung für eine ef-ektivere humanitäre Hilfe sein kann. Die Einbettung der hu-manitären Hilfe in geopolitische Entwicklungen, der völker-rechtliche und nationalrechtliche Rahmen von Operationen, Managementgrundlagen internationaler Operationen, Ansät-ze für interkulturelles Verstehen und medizinische Rahmen-bedingungen für effektive Hilfe sind Sachgebiete, zu denen die der Aktualität verpflichteten Wissenschaftler an der Uni-versität das auf ihren Forschungsarbeiten aufbauende Lehr-potential bereitstellen können, das in keiner humanitären Or-ganisation vorhanden ist. Es ist offensichtlich, daß die Ver-mittlung eines solchen Grundlagenwissens nicht die prakti-schen Alltagsfragen des humanitären Helfers lösen wird. Sie wird ihm allerdings helfen, seine Operation einzuordnen und seine Entscheidungen im Hinblick darauf zu treffen, welche verwandten Sachgebiete von ihr betroffen und zu berück-sichtigen sind. Je komplexer die humanitäre Aufgabe wird, um so dringender ist eine Beteiligung vieler Fachbereiche an der Aufarbeitung und Darstellung der Rahmenbedingungen. Man kann auch formulieren: *„Je komplexer die humanitäre Hilfe wird, um so stärker ist der Bedarf an einer Zusatzaus-bildung an der Universität“*.

In welcher Weise das universitär vermittelbare Grundlages-wissen die Arbeit des humanitären Helfers vor Ort beein-flussen kann, verdeutlicht z.B. die Arbeitsbeschreibung des vom International Rescue Committee (IRC) gesuchten Lan-desdirektors für Guinea. Seine Aufgaben sind u.a.: *„Plan and implement IRC-programmes, assure programmes, adequately address needs of target communities; design programme strategies for increasing community participation; identify and report political and security issues to staff and to New York office, liaise with donors in consultation with IRC New York; directly supervise finance and grant management, and ensure financial reporting requirements are met; write proposals; implement IRC policies and procedures; oversee expatriate and local staff personnel issues such as contract renewals and promotions; ensure safety of staff“*. Es ist nicht erstaunlich, daß angesichts dieser Aufgabenbeschreibung die wesentliche Einstellungsvoraussetzung für diese Position in der praktischen Erfahrung des Bewerbers liegen soll. Ohne

ein entsprechendes Grundlagenwissen wird der zukünftige Landesdirektor von IRC seine Aufgabe sicher nicht effektiv erfüllen können.

Wer der Einbettung der humanitären Organisationen und ihrer Tätigkeit in einerseits vorgegebene und zumeist rechtlich abgesicherte Planungs-, Entscheidungs- und Managementstrukturen und andererseits der Notwendigkeit, auf immer wieder unterschiedliche Situationen in spezifischen Ländern flexibel reagieren zu können, gerecht werden will, muß die Vermittlung des interdisziplinären Grundlagenwissens mit praxisbezogenen Ausbildungseinheiten koppeln. Die Universität ist hier in der Pflicht, sich zu öffnen und ihr Angebot durch Experten aus der praktischen humanitären Arbeit zu ergänzen.

Mit dieser Öffnung wird aber nicht nur der notwendige Minimalstandard des Praxisbezugs der Ausbildung gesichert. In vielen humanitären Organisationen spielen die sog. „soft qualities“ der Bewerber eine wichtige Rolle: „Wie kann ich in einem Team arbeiten, kann ich vermitteln, überzeugen und verhandeln?“ In schönem Neudeutsch werden solche Qualitäten oft mit dem Begriff der „Sozialkompetenz“ bezeichnet. Nach Ansicht der Personalchefs aus der Wirtschaft kann die Universität diese Qualitäten nur vermitteln, indem sie ihre Lehrveranstaltungen so aufbaut, daß sie ausreichend Möglichkeit für die Entwicklung und Prüfung der Sozialkompetenz lassen. In Vorlesungen mit mehr als 900 Zuhörern lassen sich solche Ansätze sicher nicht verfolgen. Aber mit 20 Studenten in Veranstaltungen mit praktischen Bezügen bleibt in der Tat Raum, „Sozialkompetenz“ ebenfalls einzüben. Die Universität ist also auch bei diesem zunächst sehr praktisch orientierten Berufsfeld in der Lage, einen sinnvollen Beitrag zur berufsvorbereitenden Ausbildung zu leisten.

## VI. Der Europäische Studiengang Humanitäre Hilfe an der Ruhr-Universität Bochum

Die Bedeutung der Ausbildung von Studenten in der humanitären Hilfe an Universitäten auf breiter Basis und mit interdisziplinärem Anspruch war bis zum Jahre 1993 weder ein Diskussionsgegenstand in den humanitären Organisationen noch an europäischen Universitäten. Bis zu diesem Jahr existierte eine Vielzahl von Zusatzausbildungen in Spezialbereichen – zum Beispiel für Mediziner. Erst im Gespräch und in der konkreten Zusammenarbeit mit dem IFHV über Völkerrechtsprobleme der humanitären Hilfe entstand im Spätherbst des Jahres 1993 in Brüssel die Idee, das für das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Union (ECHO) sichtbar gewordene Defizit an qualifiziertem Personal – auch in den eigenen Reihen – durch eine universitäre Ausbildung abzubauen. Nachdem eine ECHO-Umfrage im Herbst des Jahres 1994 an europäischen Universitäten zu umfassenden Ausbildungsmöglichkeiten in der humanitären Hilfe ergebnislos verlaufen war, suchte man in Brüssel nach Möglichkeiten, diesem Defizit durch ein interdisziplinär orientiertes und europäisch angelegtes Programm zu begegnen. Die Zielvorstellung des Programms wurde damals wie folgt formuliert: Die Ausbildung in der humanitären Hilfe soll, ohne Anspruch

auf Vollständigkeit zu erheben, die wichtigsten Grundlagen vermitteln und den Studenten die Möglichkeit geben, ihre einjährige theoretische Ausbildung durch ein Praktikum bei einer humanitären Organisation abzurunden. Darüber hinaus sollte eine Verknüpfung der beteiligten Institutionen in der Weise garantiert sein, daß sowohl Studenten als auch Dozenten die Möglichkeit erhalten, einen Teil ihrer Ausbildung beziehungsweise Lehre an einer der Partneruniversitäten durchzuführen, um damit von den jeweiligen Stärken und Spezialisierungen der beteiligten Institutionen zu profitieren.

Diese vom Amt der Europäischen Gemeinschaft für humanitäre Hilfe in Zusammenarbeit mit dem IFHV entwickelte Zielvorstellung fand das Interesse der damaligen „Task Force for Human Resources, Education, Training and Youth“ (TFHRETY) deren Aufgabe insbesondere auf dem Sektor der Förderung des studentischen und Dozentenaustauschs in der Europäischen Union liegt und die heute in die sog. Generaldirektion XXII umgewandelt worden ist. Die Beteiligung dieser drei Institutionen an der Konzeption des Studiengangs ist heute noch spürbar und ist gleichzeitig Ursache für den Reiz und die Schwierigkeiten des Programms.

Als Querschnittswissen für humanitäre Helfer waren folgende fünf Bereiche definiert worden: Völkerrecht, Medizin, Management, Geographie/Geopolitik und Anthropologie. Angesichts der Vorgabe, ein europäisches und dem studentischen Austausch verpflichtetes Programm aufzubauen, wählte ECHO aus dem Kreis möglicher Träger für den Studiengang fünf Universitätsinstitutionen aus, deren Expertise im wesentlichen einem der Module entsprach. So war das „Refugee Studies Programme“ in Oxford wegen seiner anthropologischen Forschungen nach Brüssel eingeladen worden. CRED aus Louvain wegen der epidemiologischen Forschung und praktischen Einbindung in internationale Hilfsoperationen, CERIC von der Universität Aix-Marseille III wegen seiner geopolitischen Spezialisierung, die Universität Deusto in Bilbao wegen ihrer Arbeiten auf dem Managementsektor und ihrer großen Erfahrung bei der Administration von europäischen studentischen Programmen und letztendlich das IFHV mit seinem international anerkannten Profil im Bereich des Völkerrechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts. In Brüssel verpflichteten sich diese Institutionen, an ihren jeweiligen Universitäten einen Zusatzstudiengang zur humanitären Hilfe mit Lehrveranstaltungen in den fünf genannten Modulen aufzubauen und mit einem akademischen Abschluß zu versehen. Weiterhin vereinbarte man für den Aufbau und die Durchführung des Studiengangs folgende Punkte:

- die Erstellung eines Handbuchs zur humanitären Hilfe in den fünf genannten Modulen durch Autoren von jeweils mindestens zwei der fünf Universitäten;
- die Weiterentwicklung des Lehrprogramms durch neue Module beziehungsweise Lehrmaterial (so geschehen in der Psychologie und Geographie);
- den Austausch von Studenten in der zweiten Hälfte des Studienjahres im Rahmen des ERASMUS-Programms;
- die Anerkennung der an den Partneruniversitäten erbrachten Studienleistungen für die Verleihung des akademischen Grades an der Heimatuniversität;



– den Dozentenaustausch, soweit notwendig und gewünscht für die Abdeckung der fünf Module an allen Universitäten.

Die Konzeption des Studiengangs und seine praktische Durchführung enthalten einige bemerkenswerte Aspekte, die es herauszustellen gilt und die diesen Studiengang zum Modell für die Entwicklung weiterer europäischer Studiengänge gemacht haben, wie die EU-Kommissarin *Edith Cresson* bei der Vorstellung des SOKRATES-Programms in Dublin festgestellt hat. Aus der Sicht der Kommission verdient der Studiengang besondere Beachtung, weil er „*research, education and employment*“ in einem wichtigen Gebiet der Kommissionspolitik zusammenführt. Darüber hinaus setzt er mit der Punktebewertung von einzelnen Studienabschnitten das sog. ECTS-System um, das Studienleistungen in anderen europäischen Ländern nicht nur vergleichbar macht, sondern die Anerkennung solcher Leistungen für die Anerkennung an der Heimatuniversität erleichtert. Der Modellcharakter des Studiengangs, seine interdisziplinäre Orientierung und sein Praxisbezug, der durch die Einbindung von Dozenten aus staatlichen Institutionen der humanitären Hilfe und NGOs erfolgt, hat im Frühjahr 1994 die zuständige Universitätskommission und den Senat der Ruhr-Universität bewogen, die Zustimmung zur Einrichtung des Studiengangs zu geben und die im Anschluß daran formulierte Prüfungsordnung zu akzeptieren. Auch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes hat den Modellcharakter des Studiengangs dadurch unterstrichen, daß es die Genehmigung für den Studiengang rechtzeitig vor Beginn des ersten Studienjahres im Herbst 1994 erteilte. Ohne die schnelle und unbürokratische Reaktion der beteiligten Universitätsorgane und des Ministeriums wäre die Einrichtung des Studiengangs unmöglich gewesen. Vor allem aber ist an dieser Stelle den Kollegen aus den verschiedenen Fakultäten zu danken, die sich spontan bereit erklärt haben, mit ihren Mitarbeitern Ausbildungseinheiten im Studiengang zu übernehmen. Von der Ruhr-Universität sind dabei insbesondere zu nennen Prof. *H. J. Trampisch*, Prof. *H. Dürr*, Prof. *F. Selenka* und Prof. *V. Nienhaus*. Erwähnung finden müssen aber auch die Kollegen von staatlichen Stellen und humanitären Organisationen, die als Dozenten im Studiengang wirken. Dazu zählen u.a.: Botschafter *K. Holderbaum* vom Auswärtigen Amt, Admiral a.D. *D. Wellershoff*, Privatdozent *Dr. B. Ure* von Cap Anamur, *B. Hoffmann* von der GTZ und *T. Klemp* vom DRK.

Nachdem der Senat der Universität den Studiengang genehmigt hatte, gelangte das IFHV erstmalig über einen Bericht von dpa mit der Idee für den Studiengang in die breite Öffentlichkeit. Der Bericht erschien im Juli 1994. In den darauffolgenden 18 Monaten erreichten das IFHV etwa 4.000 Anfragen zu dem Studiengang. Für das erste Studienjahr kamen 160 Bewerbungen, für das zweite Studienjahr steigerte sich diese Zahl auf 200. Im dritten Jahr betrug die Zahl wiederum ca. 160. Die Bewerber für die uns zur Verfügung stehenden 20 Plätze wurden nach den Kriterien ausgewählt, die auf europäischer Ebene zwischen den beteiligten Universitäten festgelegt und in der Prüfungsordnung für den Studiengang niedergelegt worden sind. Dazu zählen:

- interdisziplinär orientierte Ausbildung,
- Sprachkenntnisse,
- Berufspraxis,
- Erfahrungen in der humanitären Hilfe.

Von den Bewerbungen für die ersten drei Studienjahre erfüllten etwa jeweils ein Viertel die Anforderungen zur Zulassung im Studium, so daß zum Teil in intensiven Bewerbungsgesprächen eine Auswahl getroffen werden mußte. In beiden Studienjahren war der Kreis der Studenten heterogen zusammengesetzt. Von den Medizinern über die Ethnologen und Ernährungswissenschaftler bis hin zu den Juristen und Geographen waren solche Studenten bei uns vertreten, die ihr Erststudium durch die erwähnten Qualifikationen angereichert hatten.

Im Herbst 1994 konnte der Studiengang seinen Betrieb aufnehmen und dabei Lehrveranstaltungen mit u.a. folgenden Schwerpunkten anbieten:

#### Im Modul Geopolitik/Geographie

„Grundbegriffe der Entwicklungsforschung“,  
„Verfahren der Projektplanung“.

#### Im Modul Management und Logistik

Humanitäre Hilfe der BRD, historische Entwicklung, Träger, Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten, Strukturen und Instrumente. Nationale und internationale/multilaterale Kooperation und Koordination der humanitäre Hilfe.

Aktivitäten und Handlungsfelder humanitärer Hilfsaktionen (Frühwarnung, Schnelleinschätzung, Nahrungsmittelhilfe usw.). Versorgung, Technik, Kommunikation, Kooperation und Koordination sowie Grundsätze humanitären Managements und der Personalführung bzw. -auswahl.

#### Im Modul Völkerrecht

„Inhalt und Funktionsweise des Völkerrechts“, soweit für die bei der humanitären Hilfe aufkommenden internationalen Rechtsfragen erforderlich, und „Recht und Organisation der humanitären Hilfe“, praktische auf die Lösung von rechtlichen Problemfällen ausgerichtete Fragen.

#### Im Modul Medizin/Epidemiologie

Hygiene, Wasser und Abwasseraufbereitung in Flüchtlings- und Kriegssituationen, situationsadaptierter Latrinenaufbau sowie Grundlagen der Seuchenbekämpfung in der Dritten Welt.

Grundsätze der epidemiologischen Datenverarbeitung mit Grundzügen der medizinischen Statistik, der Begriff der Erkrankungshäufigkeit, die statistischen Assoziationsmaße sowie die Grundlagen der bivariaten Datenbeschreibung. Grundlagen der Ernährung für ernährungszentrierte Hilfsprojekte, Grundlagen der Physiologie und der Zusammensetzung, Lagerung und Aufbereitung von Nahrungsmitteln, Screening-Methoden zur Ermittlung des Ernährungsstatus einer Population und die Organisation von sog. „Feeding“-Programmen.

### Das Modul Anthropologie/Ethnologie

„Anthropological Approaches to the Study of humanitarian Emergencies“,

„War and the Creation of Social Identities“  
und

„Nationalism, Regionalism and Ethnicity in cross-cultural Perspective“;

„Individual and Group Responses to Crisis“;

„The Challenges of Integration in Exile: Assimilation or Marginalization“

sowie „Solutions to long term humanitarian Crises“.

Nach der Anfertigung einer „Masterarbeit“ im Sommersemester, wird den Studenten in Bochum der „Master in Humanitarian Assistance“ verliehen, auch wenn Sie ihr zweites Semester an einer der Partneruniversitäten verbracht haben. In den beiden ersten Jahren machten jeweils bis zu sieben Studenten von dieser Möglichkeit des Wechsels zu den Partneruniversitäten Gebrauch. Diese Zahl wird auch im SS 1997 wieder erreicht. Fünf Studenten kamen im ersten Jahr von den Partneruniversitäten zum IFHV. Im Studienjahr 1995/1996 waren es sogar 14 Studenten. Um die Attraktivität des Bochumer Programms zu erhöhen, werden seit Beginn des Studienganges die Lehrveranstaltungen im Sommersemester in Englisch angeboten.

Der Master verleiht den Studenten auf europäischer Ebene im Kreis der Bewerber für Führungskräfte in der humanitären Hilfe eine respektable Startposition, wie auch die kurze Erhöhung des Studienprogramms aus dem Wintersemester deutlich macht.

Von den Absolventen der ersten beiden Studienjahre (insgesamt 36) sind inzwischen mehr als 60 % in humanitären Organisationen oder Wirtschaftsunternehmen bzw. der Wissenschaft tätig. Dabei reicht die Bandbreite der Tätigkeiten von der Leitung eines Referats für humanitäre Hilfe über die Arbeit als „Dissemination Officer“ für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz bis hin zum Einsatzleiter für das Personal der „United Nation Volunteers“ im ehemaligen Jugoslawien. Der größte Teil der von den Absolventen erreichten Positionen beruht aber nicht auf Dauerverträgen, sondern auf Zeitverträgen.

Die generellen beruflichen Perspektiven der Absolventen des ersten bzw. des zweiten Studienjahres lassen sich nur schwer einschätzen. Offensichtlich gibt es bei humanitären Organisationen einen Bedarf an qualifiziertem Personal, insbesondere, wenn es zu Großkatastrophen kommt und der vorhandene Personalbestand aufgestockt werden muß. Andererseits ist der Bestand an Dauerstellen für Führungskräfte in den Zentralen der Organisationen relativ klein. Hier wird es auf Dauer in Abhängigkeit von der Frage der Weiterentwicklung dieses Studienganges und der ihn begleitenden Ansätze bei den Hilfsorganisationen zu einem Wettbewerb der Bewerber kommen. Mit Ausnahme einer mehrjährigen praktischen Erfahrung, die den Studenten während des Zusatzstudienganges

nicht vermittelt werden kann, besitzen sie aufgrund der geschulten, im Studiengang erworbenen Fähigkeiten eine sehr gute Ausgangsposition für diesen Wettbewerb.

Ein weniger positiver Aspekt ist die Frage nach der Finanzierung dieses Studienganges. Wie bereits dargestellt, erfordert jede Art von interdisziplinärer Lehre einen, im Vergleich zu normalen Studiengängen erhöhten Personalaufwand. So sind am NOHA-Studiengang dauerhaft 15 Dozenten für 20 Studenten beteiligt. Alle Dozenten arbeiteten bisher ohne Honorar, den Kollegen von der Ruhr-Universität ist es bisher nicht möglich, die im Studiengang erbrachten Stunden auf das normale Lehrdeputat angerechnet zu bekommen. Erfreulicherweise haben sowohl das Land NRW als auch die Ruhr-Universität den Studiengang unterstützt und weitere Hilfe angekündigt. Der Studiengang wird dennoch keine Zukunft haben, wenn es nicht gelingt, die enormen Kosten einer interdisziplinären Ausbildung tatsächlich einmal „abzubilden“ und durch einen Daueretat abzudecken. Es ist deshalb besonders bedauerlich, daß das BMBF zwar über die Einrichtung neuer europäischer Studiengänge nachgedacht hat, die Aufbau- und Zusatzstudiengänge aber nicht berücksichtigt hat.

Um die Bilanz der ersten Studienjahre zu ziehen, soll auf die folgende Beurteilung im Abschlußbericht des ersten Semesters hingewiesen werden:

*„[...] dieses Jahr [stellte sich der Studiengang] in seiner Gesamtheit als gegenseitiger Lernprozeß zwischen den Beteiligten dar, der zwar manchmal auf organisatorische Probleme stieß, der aber insgesamt entscheidende Erfolge zu verzeichnen hat und sich für die Beteiligten als sinnvolles Aufbaustudium mit ausreichendem Realitätsbezug darstellte. Durchweg positiv zeigte sich der interdisziplinäre und europäische Ansatz des Studiums, der das Problemverständnis des Einzelnen erweitert hat und ihm eine differenziertere Beurteilung humanitärer Problemstellungen erlaubt. Auch wenn Verbesserungen noch an einigen Stellen möglich sind, läßt sich insgesamt für das erste Studienjahr eine sehr positive Bilanz ziehen.“*

## VII. Erste Schlußfolgerungen und Ausblick

Der Studiengang war als Versuch gestartet worden, um die Tragfähigkeit einer solchen Ausbildung auf Universitätsebene festzustellen. Nach dem bisherigen Stand können drei Schlußfolgerungen festgehalten werden.

### 1. Studieninhalte und Kooperation mit der Praxis

Die bisherigen Erfahrungen mit den Studenten und den deutschen humanitären Organisationen sind in jeder Hinsicht ermutigend. Die Akzeptanz der Ausbildung bei den Studenten und den humanitären Organisationen ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Die angebotenen Vorlesungen entsprechen dem Bedürfnis, die Komplexität der humanitären Hilfe aufzuzeigen und zu erläutern.

Von Beginn an waren die Studenten in die Evaluation des Studienganges einbezogen. Ihre Hinweise haben die Ausrichtung der Ausbildung bestätigt, wenn auch der Wunsch nach möglichst vielen praktisch verwertbaren Informationen nicht zu überhören war. Grundsätzlich sind die Beiträge der Studenten in die stetige Anpassung des Lehrangebots und der administrativen Bewältigung des Studienganges eingeflossen. Ihr Beitrag wird auch in Zukunft wesentlich zur Prüfung des Erfolgs der Ausbildung beitragen.

Mit den Hilfsorganisationen und staatlichen Stellen haben sich Kooperationsmöglichkeiten ergeben, die das IFHV oder die beteiligten Studenten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene erfolgreich genutzt haben. Wie die Mitarbeit des IFHV im Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes gezeigt hat, zeigen sich vermehrt Möglichkeiten, das Potential der Studenten und Absolventen für Problemlösungen individueller Organisationen oder Organisationen übergreifend einzusetzen.

Die beruflichen Perspektiven der Absolventen scheinen heute ein breiteres Feld abzudecken als ursprünglich auch von ECHO angenommen. Trifft der Abschluß mit bereits erworbenen praktischen Erfahrungen zusammen, so gibt es unzweifelhaft gute Startchancen für die NOHA-Absolventen bei humanitären Operationen in allen Kontinenten. Hier wird allerdings nach drei Jahren eine Bilanz zu ziehen sein, ob der positive Trend anhält. Im Inland existieren eine Reihe von Berufschancen sowohl bei humanitären Organisationen als auch bei Verbänden und Firmen.

## 2. Integration der Module und die europäische Dimension

Die inhaltliche Integration der einzelnen Module verläuft bisher zufriedenstellend und wird weiter vorangetrieben. Im Sommersemester 1997 wird erstmals der wesentliche Teil des Lehrangebots auf den Themenkomplex der humanitären Hilfe in den sog. „Disintegrating States“ zugeschnitten sein. Diese thematische Orientierung soll sowohl der Integration der Lehrveranstaltungen nützen als auch zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Studenten bei den von ihnen in sechs Wochen anzufertigenden schriftlichen Arbeiten führen. Die oben angesprochenen „soft qualities“ können so in einem begrenzten Umfang von den Studenten selbst erfahrbar gemacht und auch z.T. verbessert werden.

Zum Erfolg der ersten Jahre hat wesentlich die Verknüpfung der universitären, eher theoretisch orientierten Beiträge mit den Vorlesungsangeboten von Praktikern beigetragen. Die einzelnen Beiträge konnten zwar nicht bis ins Detail hin abgestimmt werden. Dennoch ist diese Kombination ein wesentliches Element zur Erreichung des Studiengangsziels, neben den theoretischen Grundlagen ihre Anwendung anhand praktischer Probleme erfahrbar zu machen und einzuüben.

Die Kooperation mit den anderen europäischen Universitäten hat sich bewährt. Die Mobilität der Studenten ist angesichts der damit verbundenen finanziellen und administrati-

ven Probleme außerordentlich hoch. Zumindest für die Ruhr-Universität beweist die Nachfrage auch die Attraktivität der angebotenen Vorlesungen. In fast allen Lehrmodulen findet auch ein Austausch der Dozenten zwischen den Universitäten statt, wenn auch hier die finanziellen Beschränkungen des SOKRATES-Programms längere Vorlesungsaufenthalte unmöglich machen.

## 3. Administrativer Rahmen

Die mit dem Aufbau des Studienganges zusammenhängenden administrativen Aufgaben haben einen größeren Umfang als ursprünglich angenommen. Die Versorgung der Interessenten, die Vorbereitung und Durchführung der Studentenauswahl, die Prüfungsorganisation und der Vorlesungsbetrieb, der fast ausschließlich in IFHV-Räumlichkeiten stattfindet, bindet einen wesentlichen Teil der vom IFHV zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten.

Dem Bedürfnis nach Unterstützung der Dozenten bei der Vor- und Nachbereitung der Veranstaltungen konnte bisher nur rudimentär entsprochen werden. Wenn die bisherige Qualität der Veranstaltungen gesichert werden soll, darf dieser Aspekt nicht vergessen werden. Ohne eine dauerhafte finanzielle Absicherung, die auch den Bedürfnissen der Dozenten Rechnung trägt, wird der Studiengang auf Dauer nicht bestehen können.

## 4. Ausblick

Bei einer gebotenen Anpassung und Kontrolle der Lehrinhalte, zunehmender Akzeptanz in der humanitären „Gemeinschaft“ und ausreichender finanzieller Absicherung besteht offensichtlich die Möglichkeit, wenn nicht gar die Notwendigkeit, den Studiengang dauerhaft anzulegen. Der Untertitel dieses Beitrags „Kann die Universität zur Ausbildung geeigneten Personals beitragen?“ kann somit bisher jedenfalls mit einem klaren „JA“ beantwortet werden.

Hier gilt es allerdings folgendes zu berücksichtigen: Die Zielsetzung der großen internationalen Organisationen und humanitären NGOs geht von der Notwendigkeit einer Nutzung der Katastrophenhilfekapazitäten in den betroffenen Ländern aus. Der Aufbau dieser Kapazitäten ist z.B. ein ausdrückliches Ziel der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und der kirchlichen Organisationen. Wenn wir mit unserem Studiengang zu diesem Ziel beitragen wollen, muß verstärkt die Beteiligung von Studenten und von Lehrpersonal aus diesen Ländern gefördert werden, um letztendlich das Thema in die Hände derjenigen legen zu können, die davon am meisten betroffen sind.

Es hat bereits erste Kooperationsversuche der beteiligten NOHA-Universitäten mit südamerikanischen Universitäten gegeben. Die Finanzierung dieses Projekts scheiterte, weil es nicht gelang, die finanzielle Unterstützung von zwei Generaldirektionen der EU-Kommission zu bekommen. Eine ver-

nünftige Zielvorgabe des Studienganges muß es deshalb sein, den Bedarf an qualifiziertem Personal für die humanitäre Hilfe mit der Notwendigkeit der Mobilisierung von Humanressourcen in den von Katastrophen betroffenen Staaten zu verknüpfen. Aber auch dies ist eine Aufgabe, die weder eine Disziplin noch eine Universität zu leisten vermag. Warum

sollte aber nicht auch die Ruhr-Universität, die bei der Etablierung dieses Studienganges Weitblick bewiesen hat, sich dieses Themas mit den Partneruniversitäten annehmen? Die beteiligten Universitäten in Aix, Bilbao, Louvain, Oxford und zukünftig Uppsala, Dublin und Rom sind dafür mehr als geeignete Partner.

## 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

### Frage:

*In welchen staatlichen Bereichen und auf welchen staatlichen Ebenen findet eine Verbreitung des Humanitären Völkerrechts statt?*

### Antwort:

Die Bundesregierung setzt sich für eine Verbreitung des Humanitären Völkerrechts in allen staatlichen Bereichen und auf allen staatlichen Ebenen ein. Sie kommt hierbei ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nach. Die vier Genfer Abkommen und die beiden Zusatzprotokolle verpflichten alle Vertragsparteien, den Wortlaut der Abkommen weitestmöglich zu verbreiten (siehe u.a. Artikel 83 Abs. 1 des I. Zusatzprotokolls [ZP] und Artikel 19 des II. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen). Dies soll insbesondere durch Ausbildungsprogramme für die Streitkräfte und durch Anregung der Zivilbevölkerung zum Studium der Abkommen geschehen (Art. 83 Abs. 1 ZP I). Militärische und zivile Dienststellen sollen in Zeiten eines bewaffneten Konflikts im Hinblick auf ihre Verantwortlichkeit vollkommen mit dem Wortlaut der Abkommen und der Zusatzprotokolle vertraut sein (Art. 83 Abs. 2 ZP I). Dementsprechend schreibt das Soldatengesetz vor, daß die Soldaten der Bundeswehr über ihre völkerrechtlichen Pflichten und Rechte im Frieden und im Kriege zu unterrichten sind (§ 33 Abs. 2 des Soldatengesetzes).

Kenntnisse über die Genfer Abkommen zu vermitteln. Bisher wurden entsprechende Kenntnisse in Lehrveranstaltungen der Katastrophenschutzschule des Bundes und der Länder vermittelt. Aspekte des Humanitären Völkerrechts werden bei der vom Bund für Zivilschutzzwecke geförderten Erste-Hilfe-Ausbildung der Bevölkerung durch Hilfsorganisationen nahegebracht. Das Bundesministerium des Innern stellt dem DRK für das Amtliche Auskunftsbüro (AAB) nach dem III. und IV. Genfer Abkommen 1996 341.000 DM aus Kapitel 0640 Titel 68403 des Bundeshaushalts als nicht rückzahlbare Zuwendung zur Verfügung. Darin sind unter anderem für Schulungen der freiwilligen Helfer des AAB in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 je 155.000 DM enthalten.

Die Vermittlung von Kenntnissen über das Humanitäre Völkerrecht gehört seit Bestehen der Bundeswehr zum festen Bestandteil der Aus- und Weiterbildung aller Soldaten. Die Einsatz- und Ausbildungsunterlagen, die in Form von Dienstvorschriften für diese Ausbildung zur Verfügung gestellt werden, berücksichtigen das Humanitäre Völkerrecht und setzen es in diesem Zusammenhang um. Wehrpflichtige erhalten im Rahmen der Grundausbildung Unterricht über das Humanitäre Völkerrecht. Das Humanitäre Völkerrecht gehört zum Kern der Unteroffiziers- und Offiziersausbildung. Es ist Bestandteil von Verwendungslehrgängen am VN-Ausbildungszentrum der Bundeswehr. Das Zentrum Innere Führung bietet Seminare zur Weiterbildung im Humanitären Völkerrecht an. Die Truppe wird unmittelbar vor einem konkreten VN-Einsatz im Rahmen der Kontingentausbildung im Humanitären Völkerrecht unterrichtet. Die militärische Ausbildung ist an den Erfordernissen des Humanitären Völkerrechts ausgerichtet. In erster Linie beraten und unterrichten die Rechtsberater, Rechtslehrer und Rechtsdozenten der Bundeswehr über das Humanitäre Völkerrecht.

Die Bundesregierung wirkt nicht allein bei der Verbreitung des Humanitären Völkerrechts. Sie begrüßt und unterstützt die vorbildliche Arbeit des DRK und anderer Gesellschaften und Institutionen auf dem Gebiet des Humanitären Völkerrechts. Sie begreift die Verbreitung der Kenntnisse des Humanitären Völkerrechts auch als eine gesamtgesellschaft-

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern werden sowohl die für Zwecke des Zivilschutzes ausgebildeten Schwesternhelferinnen als auch Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk im Rahmen ihrer theoretischen Ausbildung über grundlegende Bestimmungen des Humanitären Völkerrechts unterrichtet. Helfer der Freiwilligen Feuerwehren werden auf Kosten des Bundes hierüber ebenfalls informiert. In den Ausbildungsgängen aller Laufbahngruppen des Bundesgrenzschutzes wird das Humanitäre Völkerrecht unterrichtet. Multiplikatoren aus Behörden, Betrieben, Organisationen und Verbänden sowie Medienvertretern wird die Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz ab 1997 fünf Seminare „Humanitäres Völkerrecht“ mit dem Ziel anbieten,

liche Aufgabe, die eine aktive Mitwirkung staatlicher und nichtstaatlicher Stellen erfordert.

Das DRK widmet sich mit großem Einsatz der Verbreitung des Humanitären Völkerrechts unter der Zivilbevölkerung. Das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Verteidigung stehen in regem Gedankenaustausch mit dem DRK über die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts und arbeiten diesbezüglich im Fachausschuß Humanitäres Völkerrecht des DRK eng zusammen.

Der Landesverband Baden-Württemberg des DRK, das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum und das Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung veranstalten seit Jahren in Bad Teinach Fortbildungsveranstaltungen für die Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und die Konventionsbeauftragten des DRK über das Humanitäre Völkerrecht. Zum Kreis der Vortragenden gehören auch Vertreter ausländischer Regierungen, der VN und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK).

Die Verbreitung von Kenntnissen über das Humanitäre Völkerrecht in den Streitkräften, im Zivilschutz und im DRK wird wesentlich unterstützt durch die Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht“, die vom DRK und dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum herausgegeben wird, und die „Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht“ des genannten Instituts. Die erwähnten Schriften sind ein wichtiges Forum des wissenschaftlichen Gedankenaustauschs über das Humanitäre Völkerrecht auch über den deutschen Sprachraum hinaus.

**Frage:**

*Welches Personal wird dafür eingesetzt, und über welche Qualifikation verfügt es?*

**Antwort:**

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern werden zur Verbreitung des Humanitären Völkerrechts Mitarbeiter eingesetzt, die u.a. zur Durchführung dieser Unterweisung geschult werden.

Die völkerrechtliche Unterrichtung der Soldaten der Bundeswehr wird in der Truppe von den Vorgesetzten und den Rechtsberatern sowie an den Schulen und sonstigen Lehrinrichtungen der Streitkräfte von den Rechtslehrern und Rechtsdozenten durchgeführt. Die Rechtsberater, Rechtslehrer und Rechtsdozenten sind Juristen mit der Befähigung zum Richteramt.

**Frage:**

*Welches Material wird dabei benutzt, und steht es unentgeltlich zur Verfügung?*

**Antwort:**

Das Bundesministerium des Innern hat zur Unterrichtung interessierter Kreise 1991 50.000 Exemplare und 1993 20.000 Exemplare der amtlichen Broschüre „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Abkommen von 1949“ erstellt, die den Verwaltungen in Bund und Ländern, den Hilfsorganisationen und interessierten privaten Personen zur Verfügung gestellt werden. Bei Schulungen stehen für die Unterweisung darüber hinaus besondere Unterrichtsfolien zur Verfügung.

Die Dienstvorschriften der Bundeswehr sind auch unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung des Humanitären Völkerrechts geprüft. Sie enthalten, soweit die Darstellung und der Zusammenhang es erfordern, völkerrechtliche Aussagen. Zur Ausbildung der Soldaten im Humanitären Völkerrecht stehen darüber hinaus folgende besondere Dienstvorschriften und Ausbildungshilfen zur Verfügung:

- ZDv 15/1. Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Grundsätze – (im Druck),
- Taschenkarte Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Grundsätze – (im Druck),
- ZDv 15/2. Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Handbuch –,
- ZDv 15/3. Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Textsammlung –,
- Einführung in das Kriegsvölkerrecht, April 1983,
- Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, September 1985,
- Recht der Kriegsgefangenen, März 1985,
- Kampfführung und Schutz der Zivilbevölkerung, Januar 1991,
- Kriegsvölkerrechtliche Fallbeispiele für die Ausbildung zum Unteroffizier, 1988,
- Materialien zur Weiterbildung im Kriegsvölkerrecht. Zusatzprotokolle und Waffenübereinkommen, 1991.

Zur begrenzten unentgeltlichen Abgabe an interessierte Bürger stehen gebundene Ausgaben der Dienstvorschriften zur Verfügung.

**Frage:**

*In welcher Weise wirkt die Bundesrepublik Deutschland an der Verbreitungsarbeit im zwischenstaatlichen und internationalen Rahmen mit?*

**Antwort:**

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit des IKRK bei der Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Das DRK erhält vom Bundesministerium für Gesundheit aus Kapitel 1502 Titel 68401 eine Zuwendung in Höhe von 360.000 DM (1996), die der teilweisen Deckung der Pflichtbeiträge des DRK an das IKRK und an die Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften dienen. Die Bundesregierung

trägt damit mittelbar zur Verbreitungsarbeit auf internationaler Ebene bei.

Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich dafür ein, daß alle Staaten den vielfältigen Abkommen zum Humanitären Völkerrecht beitreten. Sie fördert die Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, zuletzt die XXVI. Konferenz in Genf 1995, und trägt zur Umsetzung der Beschlüsse ihren Teil bei. Sie hat anderen Staaten personelle, materielle und finanzielle Hilfe zur Erfüllung der wichtigen Aufgabe der Verbreitung des Humanitären Völkerrechts angeboten.

Die Bundesregierung unterstützt das IKRK seit Jahren auf vielfältige Weise. Zum Haushalt des IKRK leistet sie jährlich einen finanziellen Beitrag. Die deutschen Streitkräfte tragen zu Seminaren des IKRK zur Verbreitung des Humanitären Völkerrechts durch Abstellung von Lehrpersonal bei. Das Bundesministerium der Verteidigung fördert Expertentreffen des IKRK, so zuletzt über Laserwaffen und Landminen, durch militärischen und völkerrechtlichen Sachverstand. Vertreter des IKRK tragen in Seminaren des Zentrums Innerer Führung vor Soldaten und Offizieren über das Humanitäre Völkerrecht vor.

Die Bundesregierung begleitet die Aktivitäten der „International Society for Military Law and Law of War“ mit Interesse und trägt zur Verwirklichung der Initiativen bei. Die Seminare für Rechtsberater und Rechtslehrer der Streitkräfte befassen sich auch mit dem Humanitären Völkerrecht. An den Seminaren nehmen Angehörige der Streitkräfte aus NATO- und MOE-SOE-Staaten teil.

Das Bundesministerium der Verteidigung steht in Gedanken- und Austausch mit ausländischen Streitkräften über die Auslegung und Verbreitung des Humanitären Völkerrechts. Das „Manual on Humanitarian Law in Armed Conflicts“ ist unter Federführung des Völkerrechtsreferats des Ministeriums in Zusammenarbeit mit 18 Staaten, dem IKRK und dem San Remo International Institute of Humanitarian Law 1992 entstanden. Unter anderem wurde es auf der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf 1995) und der Überprüfungs-Konferenz zum Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen (Genf 1996) unter den ausländischen Delegationen verbreitet und erhielt großen Zuspruch. Verschiedene Staaten erwägen eine Übersetzung und die Verwendung zu Ausbildungszwecken in den eigenen Streitkräften. Zum erwähnten „Manual“ ist ein Kommentar unter Mitarbeit international renommierter Völkerrechtler erschienen (Handbuch des Humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, herausgegeben von Dieter Fleck, München 1994; *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, edited by Dieter Fleck, Oxford University Press 1995).

Das Bundesministerium der Verteidigung fördert das „San Remo International Institute of Humanitarian Law“. Das Ministerium leistet einen finanziellen Beitrag zum Haushalt des Instituts. Offiziere sowie Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr nehmen an den Fortbildungskursen des Instituts teil. Das Völkerrechtsreferat des Ministeriums hat über Jahre hinweg die Erstellung des „San Remo Manual on International Law applicable to Armed Conflicts at Sea“ gefördert und inhaltlich dazu beigetragen.

## UK Domestic Implementation of the Geneva Conventions: A Critique.

Jason A. Beckett\*

### Abstract

Upon ratification of the Geneva Conventions – of 1949 – the government of the United Kingdom accepted an obligation to amend, or enact, such legislation as was necessary to give domestic force and effect to each Convention. The aim of the present paper is to analyse the UK's fulfilment of its international obligations in this regard. To this end, a synopsis of the ethos of International Humanitarian Law (IHL), of which these Conventions now form the heart, an examination of the Conventions, and an analysis of the Statutes purporting to give effect to them, shall be presented, before a conclusion, as to whether or not the UK has in fact met its obligations in this regard, is offered.

### IHL – a potted history

In the aftermath of World War II, the international community – appalled at the atrocities it had witnessed – convened in San Francisco to create a supra-national body, charged with the maintenance of international peace, and the promotion of international co-operation and law, the United Nations Organisation (UN). Given that art. 2 (4) of the UN

\* Jason Beckett is a recent graduate of the University of Dundee, specialised in Public International Law. The present paper is a rework of that with which he acquired his ICRC Research Diploma. The author would like to express his thanks to Dr. I.G.M. Scobbie, for his teaching in general, and for his input on the original draft of this paper in particular.

Charter purports to prohibit (outlaw) war (*ius contra bellum*), the inclusion of the Laws of War (*ius in bello*) in the list of areas of potential research was viewed by the International Law Commission – the body charged with the codification and progressive development of international law – as an admission that the UN would fail in its primary task.

However, given the scale of the atrocities of the then very recent past, and a somewhat less optimistic view of mankind and the future, the International Committee of the Red Cross (ICRC) accepted the task of codifying and where possible developing the laws of war. In order to prevent an impasse, and to create an atmosphere favourable to universal State participation in this project (which was to culminate in the four Geneva Conventions of 1949) the ICRC sought an alternative title for *ius in bello*, and as their aims were to mitigate suffering and reduce the horrors of war wherever possible – truly humanitarian goals – the term „International Humanitarian Law“ was coined.

The ethos of this branch of international law (traceable to the Lieber Code of 1863 and further in unwritten custom) is best summed up by two phrases, one from the St. Petersburg declaration of 1868; „*the only legitimate object [of] war is to weaken the military force of the enemy*“<sup>1</sup>, and the other from the regulations annexed to the Hague Convention of 1899; „*the rights of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited*“<sup>2</sup>.

A central flaw in each Convention, attributable to no-one (unless perhaps the World Community as a whole), is the lack of effective international enforcement measures: the limited and optional jurisdiction of the International Court of Justice (ICJ), the dearth of international criminal tribunals, and (although some hope is discernible here) the obfuscation and ineffectiveness of the UN General Assembly (UNGA) and Security Council (UNSC) in dealing with breaches of IHL<sup>3</sup>. Hence the need for the strong domestic enforcement measures enshrined in each Convention.

### What can be done at a domestic level?

Each of the Conventions lays down a mixture of State and individual obligations. While in theory failure by a State to fulfil its international obligations could become the subject of a case before the ICJ, neither this, nor the avenue opened by common art. 1 of the Geneva Conventions – „*respect and ensure respect for this Convention at all times*“ – seems likely to be availed of in practise, however, they are still possible. What, until recently, did not seem possible was the international prosecution of individuals<sup>4</sup>, and it is in this regard that domestic legislation appears (still) to offer the most acceptable surrogate to international enforcement mechanisms.

Methods of domestic implementation vary, the Geneva Conventions demand dissemination of their ideals (arts. 47 (I), 48 (II), 127 (III), 144 (IV)) as well as domestic

implementation of their provisions, each Convention has also found its way into most of the world's military manuals. The concern of the present paper is essentially with the second of these forms (domestic legislation), with reference to the others being purely illustrative.

### UK domestic implementation

The UK implemented the four Conventions in a single Act of Parliament, the *Geneva Conventions Act of 1957*, and it is to this that attention must now be turned<sup>5</sup>. Does it make provision for all the obligations falling on individuals (bearing in mind that as a rule treaty obligations do not form part of the laws of the UK until incorporated)? Does it contain effective sanctions in case of breach? Does it contain lacunae? Is it likely to be enforced by a court?

Refreshingly short for a British Act of Parliament (reducing the potential for inconsistencies), the 1957 Act annexes the Conventions as schedules (thus bringing them within the ambit of UK law), while only directly implementing selected articles and obligations. Thus the Conventions may be recognised in their entirety, but with all vagueness and deliberate ambiguities (themselves an integral part of international negotiation) intact.

### What do the international obligations amount to?

The obligations incumbent on States parties to the Geneva Conventions are founded in common art. 1 of the four Conventions, in which they „*undertake to respect and to ensure respect for the Convention[s] in all circumstances*“. While important for a number of reasons – including the prohibition on reprisals – this article serves two essential purposes with regard to domestic implementation. First, it provides the foundation for the later articles which specifically oblige domestic implementation, and second, in the words „*ensure respect*“ it widens this obligation in allowing parties the international leverage to examine and criticise the measures taken by their contemporaries, and perhaps requiring them to use such leverage, with a view to ensuring satisfactory universal domestic implementation.

The specific obligations are contained in arts. 49, 50, 129, and 146 of the Conventions respectively which, although

1 Declaration Renouncing the Use in War of Certain Explosive Projectiles, Preamble para. 3.

2 Annexed Regulations, Art. 22.

3 However, see, for example, UNSC Resolutions 808 and 827, regarding former Yugoslavia; I. Brownlie, *Basic Documents in International Law*, p. 456, for the Statute of the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia.

4 Brownlie, *ibid.*

5 Parliament has also recently passed the *Geneva Conventions (Amendment) Act 1995* – facilitating UK ratification of the 1977 Additional Protocols. However, this has not yet come into force. For an analysis of this Act, see P. Rowe/M. Meyers, *The Geneva Conventions (Amendment) Act: A Generally Minimalist Approach*, 45 ICLQ (1996) 476.

differently numbered, are identically worded. These provide that „[t]he Parties undertake to enact any legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons committing, or ordering to be committed, any grave breaches of the Convention[s],“ and that „[e]ach (...) Party shall take measures necessary for the suppression of all acts contrary to the Convention[s]“. In Resolution V of the 25th International Conference of the Red Cross the ICRC gave their „indicative list“ of the articles requiring specific domestic implementation. This list, like *Pictet's* commentaries – from which it was distilled – requires a combination of administrative and legislative action, and shall be used for reference in the following assessment of the *Geneva Conventions Act*.

### The Acts – Textually, Practically, and Potentially

The Conventions were incorporated into UK domestic law in one Act of Parliament, which shall be evaluated from three different perspectives, viz. a purely textual analysis, its effect in practise, and its potential for future use. As noted, the *Geneva Conventions Act* seeks to incorporate the Conventions in full by means of their annexation as schedules to the Act. While this potentially allows UK courts to take cognisance of the Conventions it does not, of itself, satisfy the UK's obligations in regard to domestic implementation. *Draper*, commenting upon the UK's approach, pointed out that the Act was drafted hastily<sup>7</sup>. Nonetheless, given the time it took the UK to ratify the Conventions – some eight years – such haste was inexcusable. Switzerland took a similar approach to domestic incorporation, but this was criticised by *Pictet* in his official commentaries<sup>8</sup>, as he felt that a more precise implementation was desirable, and he urged other States not to follow this approach. Another point of relevance here is the position of monist states – i.e. those for whom ratified Conventions do become part of national law. The Convention reserves no special mention for these States, leading clearly to the conclusion that they too are under an obligation to enact specific legislation<sup>9</sup>. Thus the system of general incorporation attempted by the schedules is clearly insufficient, and it is to the eight sections of the Act proper that attention must now be turned.

Of the two hundred and seventy articles which comprise the first three Geneva Conventions, *Pictet*, and thus the ICRC, highlighted thirty-one as requiring specific domestic implementation (the fourth Convention, which deals with occupied territory, was believed to require little or no domestic action, but rather adequate training of troops). Closer analysis of this list reveals that only sixteen of these articles actually require domestic legislation – the others being either duplicates (i.e. common articles, albeit occasionally differently numbered in the different Conventions) or requiring only administrative action.

The *Geneva Conventions Act* itself has three main focal points: repression of „grave breaches“ (s. 1), provisions for the trial of „protected persons“ (ss. 2-5), and the prevention of „abuse

of [the] emblem“ (s. 6) – ss. 7 and 8 being purely procedural. While these points themselves are satisfactorily, and on occasion ingeniously, covered, it is submitted that they do not, alone, meet the obligations incumbent upon the UK under the Conventions. The reason for this is that they cover only six of the sixteen articles indicated by the ICRC as requiring specific domestic legislation (as well, perhaps, as seven which potentially do so, i.e. thirteen out of twenty-three articles). These articles, along with their corresponding sections in the Act, shall be analysed first, before comments are offered on the other articles, and the reasons as to why they too require domestic legislation in order to have full effect.

Considering initially the First Convention, the key articles requiring domestic legislation are arts. 49 and 50 (duplicated as 50/51 (II), 129/130 (III), 146/147 (IV) in the other Conventions). Art. 49 requires effective penal sanctions for those committing, ordering to be committed, or procuring, grave breaches of the Convention. This is adequately covered by s. 1 (1) of the Act, however, art. 49 also demands that such action be taken regardless of the accused's nationality, and the location of the offence (i.e. by whoever should apprehend the accused). As UK law does not, generally, admit extra-territorial jurisdiction against aliens, this could have caused a grave problem. Fortunately a quite ingenious solution was found, viz. an irrefutable judicial presumption, that the offence was in fact perpetrated in the UK, is created by s. 1 (2) – thus granting jurisdiction to the domestic courts. However, in a moment of disingenuity, the extent of which exceeded even the genius of this provision, s. 1 (2) was repealed for England and Wales. No explanation was offered by the repealing Act (*Criminal Law Act 1967*, schedule 3 part III), but as a result the extra-territorial jurisdiction granted by the original Act now only adheres to courts in Scotland and Northern Ireland. This is a serious derogation from the Geneva Conventions, and as such could easily be viewed as a breach of international law – i.e. by equating a deliberate desire not to give effect to art. 49 with a breach of the „object and purpose“ of the Geneva Conventions<sup>10</sup>. The Convention also calls for the „suppression of all acts“ contrary to its provisions, however in this regard, the general incorporation of the scheduling technique may suffice.

Art. 50 provides a general definition of grave breaches with the caveat that these are acceptable if justified by „military necessity“, the Act simply refers to this article (s. 1 (3))

6 National Measures to Implement International Humanitarian Law, ICRC (1991).

7 G. Draper, *Geneva Conventions Acts in Commonwealth States*, in: M. Bothe (Ed.), *National Implementation of International Humanitarian Law*, 1990, p. 12 at pp. 14-21.

8 Geneva Conventions of 12th August 1949, Commentary, vol. 1, at p. 363.

9 Although the Conventions require only necessary legislation, a clear distinction can be drawn between the self-executing, and non-self-executing provisions they contain – and the latter will always require specific domestic implementation.

10 Art. 18 Vienna Convention on the Laws of Treaties, although this article deals with signatories, rather than parties, to a convention, it is submitted that a state's status as a party only serves to reinforce this obligation. See also, art. 27: „A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty“.



whereas it would have been more in keeping with the ethos of the Conventions (and thus a better discharge of the UK's international obligations) to further define/interpret this article. Such an interpretation ought in particular to have focused on setting the parameters of „military necessity“<sup>11</sup>.

Arts. 44, 53, and 54 all deal with the misuse of the emblem (i.e. the red cross, crescent, or lion and sun) and are excellently incorporated by s. 6 of the Act. If any criticism of this section was to be offered, it could be directed only at s. 6 (3) which provides, in case of breach, for a fine „not exceeding £ 50“ – which ought to be amended to a fine on the standard scales now accepted. However, even this minor failing is mitigated, the subsequent provisions of s. 6 (3) allowing for the forfeiture of any goods „upon or in connection with which the emblem (...) was used“.

The Second Convention is – apart from the duplicated articles referred to above – left untouched by the Act, a failing which will be commented upon *infra*. Sections 2-5 of the Act deal thoroughly with the rights of protected internees and prisoners of war to a fair and regular trial, corresponding accurately to the requirements of chapter three, arts. 82-88 of the Third Convention. However, this leaves ten articles, indicated by the ICRC as requiring domestic legislation, which have not apparently inspired this in the UK.

Is this failure to legislate specifically a damning one, or, given the haste with which the Act was drafted, can it be excused? Phrased differently, does the combination of administrative action (including any references, particularly to the duty of distinction/discrimination, in the military manuals), and the general incorporation of the Conventions suffice to cover these articles? It is submitted that in the majority of these cases this question can be answered affirmatively. Thus in arts. 13, 24, 25, and 39 of the Second Convention, the duties imposed are both clear, and unambiguously stated. Therefore their general incorporation along with the requisite administrative action (analysis of which lies out with the scope of the present paper) could clearly offer an adequate surrogate for actual domestic legislation. The same can be said of art. 26 of the First Convention (dealing with the recognition and protection of Red Cross, and other relief societies, personnel), and for art. 120 of the Third Convention, covering the testamentary writings of prisoners of war.

However, the same cannot, in the present author's opinion, be stated regarding arts. 71, 74, and 124 of the Third Convention (covering postal and duty charges), nor of art. 20 of the Second Convention (concerning burial at sea). The three articles in the Third Convention all deal with the exemption of certain persons and agencies from postal charges and other duties. These exemptions cover prisoners of war in regard both to correspondence and relief parcels, while the Central Information Agency and the local bureaux are exempted only from postal charges. While fairly comprehensive, these rules are not unambiguous, providing as they do for either a complete exemption from the relevant duties, or for their application at a greatly reduced rate. Thus it would appear by far preferable that these rules formed the

subject matter of a specific legislative enactment, or at least were given the form of amendments to the relevant fiscal Acts, allowing for their special status.

Art. 20 of the Second Convention provides not only for burial at sea, but also (whenever possible) for a *post mortem* examination to be carried out to determine the cause of death. This again should have been made the subject of specific legislation, with particular emphasis being given to the definition of possibility, i.e. under exactly which circumstances the requirement of a *post mortem* may be dispensed with.

In brief, while it should not be said that the *Geneva Conventions Act* is an unmitigated failure, it is certainly flawed. However, with the help of the courts, the general incorporation technique of the schedules to this Act can be made to work effectively. This does not, however, excuse the legislature, given its pre-eminence in the British constitutional system, for a lack of effort in this regard, nor absolve it from its duty to improve this implementation.

Nonetheless, as mentioned, the courts have the power and the potential to grant effectiveness to this flawed legislation, via a wide interpretation of the annexed Conventions as part of UK domestic law, and it is to their actions that attention, and hope, must now turn.

The most obvious point revealed by research into the subsequent judicial history of this Act is its almost total dearth. Only two cases have ever been brought under the *Geneva Conventions Act*, the one reported case is *Cheney v. Conn*<sup>12</sup>, which concerned taxation. The facts of the case are irrelevant to the present argument, but its *ratio decidendi* is both relevant and damaging. The judge held that „[w]hat the [Geneva Conventions] Act of 1957 (...) does is to make certain specific amendments in the law by reference to particular provisions in the Geneva Conventions“<sup>13</sup>, and therefore that the Act does „not make the Geneva Conventions statutory law“<sup>14</sup>, i.e. that, despite their designation as schedules to the Act, the Geneva Conventions are not part of the laws of England – except in so far as the specific sections of the Act make particular provisions of them so.

It should, however, be emphasised that this case was decided by a single judge, and therefore its precedential value is limited, and also that it is an English case therefore offering nothing more than a limited persuasive power in the Scottish Courts. Nonetheless, this case, and the deletion of s. 1 (2) of the *Geneva Conventions Act* (in England and Wales) severely limit its usefulness.

11 See *supra* note 9.

12 [1968] 1 All ER 779. There is also one (unreported) Magistrates Court decision, *Ministry of Defence v. Whitty* (Daily Telegraph 11th November 1988; see also *H. McCoubrey*, *International Humanitarian Law*, 1990, p. 39), which concerned the misuse of the emblem (red cross) by the Labour Party. Although unspectacular, this case did show the effectiveness of s. 6 of the Act, and also illustrated a way of circumventing the restriction of fines to £ 50, namely the imposition of court costs (in this case £ 200) upon the offender.

13 *Ibid.*, at p. 782, emphasis added.

14 *Ibid.*

The potential effectiveness of the *Geneva Conventions Act* is a complex problem, due to the amendments made to the act, as well as parts of its initial wording, and the *Cheney* case. At the root of this problem lies the fact that the UK in fact comprises three separate legal systems (England and Wales, Northern Ireland, and Scotland) and each has been treated differently, both by the original act, and by its subsequent legislative and judicial evolution. Thus, for England and Wales, and probably for Northern Ireland, the *Cheney* case applies, and while it is always possible that this case will be overruled, it does not appear likely. Although the effect of the case is unfortunate, it was not, in law, wrongly decided. Schedules to an Act can only do as much as the Act in question permits, and here the Act gave effect to only a few limited provisions of the annexed Conventions. Nonetheless the annexing of the Conventions in full gave rise to an opportunity for the exercise of judicial discretion, and thus for the interpretation of the Act from a mischief, or teleological, perspective – which would have allowed far greater effect to be given to the annexed Conventions<sup>15</sup>. While such an approach is still possible (in England and Wales by overruling, Northern Ireland by ignoring, and) in Scotland, it does not appear a likely eventuality<sup>16</sup>. Thus it would appear to have been decreed that only the text of the Act proper forms part of the law of the UK. Therefore the earlier comments on the scheduling technique must be regarded as hopes, or as obsolete.

There is, however, one area in which the Act offers great potential for future use, albeit only from a Scots perspective, and that lies in the extra territorial jurisdiction granted over grave breaches of the Conventions. From a political perspective, a trial for such a breach is unlikely to be instigated by any state or government, for fear of repercussions. However, the Act, in s. 1 (3), does contain a loophole – it leaves open, and unrestricted, the possibility of raising a private prosecution in Scotland<sup>17</sup>. The probable reason for this was the belief, persistent at the time, that the concept of private prosecution had passed from the laws of Scotland (as such a course had not been successfully attempted for about one hundred years). This belief was shattered in 1982, by the so-called „Glasgow rape case“<sup>18</sup>, in which such a prosecution was permitted – thus opening the door for others. Although an untried route, private

prosecution offers definite possibilities; a writ could be drafted, say against an Israeli soldier for grave breaches committed in Palestine, and served upon his arrival in Scotland. Here s. 1 (2) grants the court jurisdiction, and s. 1 (1) makes the crime cognisable under the laws of Scotland, thus the trial becomes a realistic option. Such an approach is impossible in England and Wales as s. 1 (2) has been repealed there, and in Northern Ireland, as s. 1 (3) requires political consent to prosecute.

The problem of political considerations was illustrated when (in 1992) attempts were made to try British soldiers for breaches, including grave breaches, of the Conventions during the Falklands War. These proceedings were never initiated, officially due to a lack of evidence. However, much credible evidence was gathered by a variety of newspapers at the time, and it was widely felt that the decision to drop the cases owed more to the potential impact on armed forces morale, and the UK's international prestige, than to a genuine lack of evidence. This served to highlight a central weakness in the UK's governmentally, controlled prosecution system, viz. the government can prevent prosecution in cases felt to be politically undesirable.

## Conclusion

The arguments given *supra* lead inexorably to the conclusion that the UK has failed in its attempt to incorporate the Geneva Conventions into domestic law, and that this failure was exacerbated by the decision in *Cheney* to give no effect to the schedules, a decision which could have been avoided by a sensible exercise of judicial discretion. Section 1 (2) does, for Scotland, provide one potentially saving grace, yet even this appears to have occurred more by accident than design.

- 15 See *F. Mann*, Foreign Affairs in English Courts, 1986, pp. 100-101.
- 16 See *Kaur v. LA*, 1981 SLT 322, which would tend to suggest that (if anything) the approach to international obligations in Scotland is even less liberal than that taken in England.
- 17 This possibility was brought to my attention during a conversation with *Dr. I. Scobbie*, who had been examining its potential for some time, particularly with regard to the situation in the occupied Palestinian territories.
- 18 *X v. Sweeney and Others* 1982 SCCR 161.

## Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda

Brigitte Knocke/Sascha Rolf Lüder\*

Am 8. November 1994 errichtete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kraft Resolution 955 einen Internationalen Strafgerichtshof zur Ahndung der im ruandischen Bürgerkrieg 1994 stattgefundenen schweren Verstöße gegen das Völkerstrafrecht.

„Expressing once again its grave concern at the reports indicating that genocide and other systematic, wide-

*spread and flagrant violations of international humanitarian law have been committed in Rwanda,*  
(...)

*Determined to put an end to such crimes and to take effective measures to bring to justice the persons who are responsible for them,*

\* Brigitte Knocke und Sascha Rolf Lüder sind Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

(...)

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides hereby, having received the request of the Government of Rwanda (...), to establish an international tribunal for the sole purpose of prosecuting persons responsible for genocide and other serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994 and to this end to adopt the Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda annexed hereto;

(...).<sup>11</sup>

Mit gleicher Resolution verabschiedete der Sicherheitsrat auch ein Statut, welches die konkrete Rechtsgrundlage für die Tätigkeit dieses *Ad-hoc*-Strafgerichtshofes darstellen soll. Nach der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien handelt es sich bei diesem Tribunal um den zweiten Spruchkörper der Staatengemeinschaft nach den Internationalen Militärgerichtshöfen von Nürnberg und Tokio im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg, der für schwere Verstöße gegen das Völkerstrafrecht eine individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit vorsieht (Art. 6 des Statuts).<sup>2</sup>

Das Statut des Ruanda-Tribunals ähnelt in vielerlei Hinsicht den Regelungen, welche kraft Sicherheitsrats-Resolution 827 vom 25. Mai 1993 zuvor bezüglich des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien geschaffen worden waren. Gleichwohl arbeitet das ebenfalls im Haag ansässige Tribunal für Ruanda von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt. Im folgenden sollen die wesentlichen Regelungen des Statutes für diesen *Ad-hoc*-Strafgerichtshof vorgestellt werden.

Die Zuständigkeit des Gerichts erstreckt sich gemäß Art. 1 des Statuts auf die Verfolgung von Personen, welche für schwere Verletzungen des Völkerrechts, begangen auf dem Territorium von Ruanda, sowie ruandische Staatsbürger, die für derartige Verletzungen, begangen auf den Territorien der Nachbarstaaten, zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 31. Dezember 1994 verantwortlich sind (vgl. auch Art. 7 des Statuts).

Als Straftatbestände sieht das Statut folgende Delikte vor:

1. **Völkermord** (Art. 2), wobei die Definition des Genozids und die zur Bestrafung vorgesehenen Handlungen wortgleich derjenigen aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9.12.1948 (dort Art. II und III) sind.
2. **Verbrechen gegen die Menschlichkeit** (Art. 3). Auch das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien enthält in seinem Art. 5 diesen Tatbestand. Dort wird allerdings der Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt vorausgesetzt,

wohingegen im Statut des Ruanda-Tribunals das Delikt lediglich Teil „einer weitverbreiteten oder systematischen Attacke gegen eine Zivilbevölkerung, basierend auf diskriminierenden Beweggründen“, sein muß.

3. **Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und gegen deren Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977** (Art. 4).

Art. 8 des Statuts normiert eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen Tribunalrecht und innerstaatlichem Strafrecht (Absatz 1). Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda kann sich jedoch in jedem Stadium des Verfahrens auf die ihm in Absatz 2 eingeräumte Vorrangstellung berufen und das Verfahren an sich ziehen (Art. 8 Abs. 2).<sup>3</sup>

Die Gerichtsorganisation wird in den Art. 10-16 des Statuts festgelegt. Zu seinen Organen zählt das Tribunal drei Kammern (zwei Gerichtskammern mit je drei Richtern, eine Berufungskammer mit fünf Richtern), eine Anklagebehörde sowie ein Sekretariat (Art. 10 und 11). Näheres bezüglich der Qualifikationsvoraussetzungen der Richter, Wahl des Gerichtspräsidenten sowie der Kammervorsitzenden regeln die Art. 12 und 13. Erwähnenswert im Zusammenhang mit der Anklagebehörde (Art. 15) ist, daß der Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien gleichzeitig für das Ruanda-Tribunal zuständig ist. Ihm zur Seite stehen nach Art. 15 ein stellvertretender Ankläger sowie zusätzliches Personal.

Art. 14 des Statuts ordnet die Aufstellung von Verfahrens- und Beweisregeln durch die Richterschaft des Gerichtshofes an. Diese ansonsten nicht näher spezifizierte Ausgestaltung unterliegt jedoch den im Statut geregelten Grundsätzen zur Sicherstellung eines justizförmigen Verfahrens, insbesondere die Wahrung des Grundsatzes *ne bis in idem* (Art. 9 des Statuts) sowie weiterer Rechte des Angeklagten aus Art. 20 des Statuts.

Schließlich verpflichtet der – mit Art. 29 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien wortgleiche – Art. 28 des Statuts die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen zur Mitwirkung bei der Ermittlung und Verfolgung von Personen, die einer Verletzung des humanitären Völkerrechts verdächtig sind.

Zusammen mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien stellt die Errichtung eines Tribunals für Ruanda einen bedeutenden Fortschritt in der Entwicklung des Völkerstrafrechts dar. Ebenso forciert sie die Diskussion über die Etablierung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes. Der Erfolg wird nicht zuletzt von der politischen und finanziellen Unterstützung der Staatengemeinschaft abhängen.

1 S/RES/955 (1994).

2 Zur Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda vgl. etwa *Payam Akhavan*, *The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Pragmatics of Punishment*, in: *AJIL* 90 (1996), 501-510.

3 Vgl. hierzu auch *Dorothee Füh*, *Konkurrierende Zuständigkeit des VN-Tribunals und Ruandas im Fall Karamira*, Bo-Fax Nr. 147 vom 21. Juni 1996.

## EntschlieÙung zur Errichtung des Ständigen Internationalen Tribunals für Verbrechen

Das Europäische Parlament,

A. angesichts der enormen Zunahme der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in einer großen Anzahl von Ländern begangen werden und die unbestraft bleiben,

B. angesichts des dringenden Erfordernisses, den Kern einer ersten, internationalen unparteilichen Gerichtsbarkeit zu schaffen, um vor allem über die Kriegsverbrechen und die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wo auch immer sie begangen werden, zu richten,

C. unter Betonung der in dieser Hinsicht erzielten bedeutenden Fortschritte dank der Errichtung der internationalen *Ad-hoc* Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie deren erste konkrete Handlungen,

D. erfreut darüber, daß sowohl in den Statuten der *Ad-hoc* Tribunale als auch im Entwurf des Statuts des Ständigen Tribunals die Todesstrafe nicht vorgesehen ist,

E. in der Erwägung, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen auf ihrer 50. Tagung im Herbst 1995 formell beschlossen hat, einen Vorbereitenden Ausschuß damit zu beauftragen, die Arbeiten für die Festlegung des Statuts des Internationalen Tribunals fertigzustellen, um den Vereinten Nationen die Möglichkeit zu geben, die konstituierende Konferenz des Ständigen Internationalen Tribunals für Verbrechen einzuberufen,

F. in der Erwägung, daß der Vorbereitende Ausschuß seine letzte Tagung am 30. August 1996 abgeschlossen und die Generalversammlung der Vereinten Nationen aufgefordert hat, die Bevollmächtigte Diplomatenkonferenz vor Ende 1998 einzuberufen,

G. in der Erwägung, daß trotz dieses vor allem dank der Entschlossenheit einer großen Anzahl von Mitgliedstaaten der Europäischen Union erzielten positiven Ergebnisses bei bestimmten Drittländern weiterhin ein starker Widerstand vorhanden ist und auch auf Seiten von zwei Mitgliedstaaten der Europäischen Union weiterhin Vorbehalte bestehen,

H. in der Erwägung, daß die italienische Regierung sich bereit erklärt hat, die Bevollmächtigte Diplomatenkonferenz zur Errichtung des Tribunals aufzunehmen,

1. fordert den Rat und die Mitgliedstaaten feierlich auf, in bezug auf das Erfordernis der Errichtung des Ständigen Internationalen Tribunals für Verbrechen umgehend zu einer gemeinsamen Haltung zu gelangen und während der 51. Generalversammlung der Vereinten Nationen einvernehmlich zu handeln, damit sie das Mandat des Vorbereitenden Ausschusses erneuert und den Beschluß faÙt, eine Bevollmächtigte Diplomatenkonferenz zur Errichtung des Internationalen Tribunals für Verbrechen noch vor 1998 einzuberufen;

2. fordert daher die irische Präsidentschaft und die Kommission auf, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten alle erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen, damit sich die Union mit einer Stimme zu dieser bedeutenden Frage äußern kann;

3. betont die Notwendigkeit für die Union, sich finanziell an den Bemühungen zur Errichtung eines Ständigen Tribunals zu beteiligen;

4. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat, der Kommission und den Regierungen der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und dem Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu übermitteln.

## Auszüge aus dem Gutachten des IGH zur Rechtmäßigkeit der Androhung und des Einsatzes von Atomwaffen vom 8. Juli 1996

(...)

37. The Court will now address the question of the legality or illegality of recourse to nuclear weapons in the light of the provisions of the Charter relating to the threat or use of force.

38. The Charter contains several provisions relating to the threat and use of force. In Article 2, paragraph 4, the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of another State or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations is prohibited. That paragraph provides: „All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations.“

This prohibition of the use of force is to be considered in the light of other relevant provisions of the Charter. In Article 51, the Charter recognizes the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs. A further lawful use of force is envisaged in Article 42, whereby the Security Council may take military enforcement measures in conformity with Chapter VII of the Charter.

39. These provisions do not refer to specific weapons. They apply to any use of force, regardless of the weapons employed. The Charter neither expressly prohibits, nor permits, the use of any specific weapon, including nuclear weapons. A weapon that is already unlawful per se, whether by treaty or custom, does not become lawful by reason of its being used for a legitimate purpose under the Charter.

40. The entitlement to resort to self-defence under Article 51 is subject to certain constraints. Some of these constraints are inherent in the very concept of self-defence. Other requirements are specified in Article 51.

41. The submission of the exercise of the right of self-defence to the conditions of necessity and proportionality is a rule of customary international law. As the Court stated in the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* (I.C.J. Reports 1986, p. 94, para. 176): „there is a specific rule whereby self-defence would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law“. This dual condition applies equally to Article 51 of the Charter, whatever the means of force employed.

42. The proportionality principle may thus not in itself exclude the use of nuclear weapons in self-defence in all circumstances. But at the same time, a use of force that is proportionate under the law of self-defence, must, in order to be lawful, also meet the requirements of the law applicable in armed conflict which comprise in particular the principles and rules of humanitarian law.

43. Certain States have in their written and oral pleadings suggested that in the case of nuclear weapons, the condition of proportionality must be evaluated in the light of still further factors. They contend that the very nature of nuclear weapons, and the high probability of an escalation of nuclear exchanges, mean that there is an extremely strong risk of devastation. The risk factor is said to negate the possibility of the condition of proportionality being complied with. The Court does not find it necessary to embark upon the quantification of such risks; nor does it need to enquire into the question whether tactical nuclear weapons exist which are sufficiently precise to limit those risks; it suffices for the Court to note that the very nature of all nuclear weapons and the profound risks associated therewith are further considerations to be borne in mind by States believing they can exercise a nuclear response in self-defence in accordance with the requirements of proportionality.

44. Beyond the conditions of necessity and proportionality, Article 51 specifically requires that measures taken by States in the exercise of the right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council; this article further provides that these measures shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security. These requirements of Article 51 apply whatever the means of force used in self-defence.

45. The Court notes that the Security Council adopted on 11 April 1995, in the context of the extension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, resolution 984 (1995) by the terms of which, on the one hand, it "[t]akes note with appreciation of the statements made by each of the nuclear-weapon States (S/1995/261, S/1995/262, S/1995/263, S/1995/264, S/1995/265), in which they give security assurances against the use of nuclear weapons to non-nuclear-weapon States that are Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," and, on the other hand, it

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

46. Certain States asserted that the use of nuclear weapons in the conduct of reprisals would be lawful. The Court does not have to examine, in this context, the question of armed reprisals in time of peace, which are considered to be unlawful. Nor does it have to pronounce on the question of belligerent reprisals save to observe that in any case any right of recourse to such reprisals would, like self-defence, be governed *inter alia* by the principle of proportionality.

47. In order to lessen or eliminate the risk of unlawful attack, States sometimes signal that they possess certain weapons to use in self-defence against any State violating their territorial integrity or political independence. Whether a signalled intention to use force in certain events occur is or is not a „threat“ within Article 2, paragraph 4, of the Charter depends upon various factors. If the envisaged use of force is itself unlawful, the stated readiness to use it would be a threat prohibited under Article 2, paragraph 4. Thus it would be illegal for a State to threaten force to secure territory from another State, or to cause it to follow or not follow certain political or economic paths. The notions of „threat“ and „use“ of force under Article 2, paragraph 4, of the Charter stand together in the sense that if the use of force itself in a given case is illegal for whatever reason the threat to use such force will likewise be illegal. In short, if it is to be lawful, the declared readiness of a State to use force must be a use of force that is in conformity with the Charter. For the rest, no State whether or not it defended the policy of deterrence suggested

to the Court that it would be lawful to threaten to use force if the use of force contemplated would be illegal.

48. Some States put forward the argument that possession of nuclear weapons is itself an unlawful threat to use force. Possession of nuclear weapons may indeed justify an inference of preparedness to use them. In order to be effective, the policy of deterrence, by which those States possessing or under the umbrella of nuclear weapons seek to discourage military aggression by demonstrating that it will serve no purpose, necessitates that the intention to use nuclear weapons be credible. Whether this is a „threat“ contrary to Article 2, paragraph 4, depends upon whether the particular use of force envisaged would be directed against the territorial integrity or political independence of a State, or against the Purposes of the United Nations or whether, in the event that it were intended as a means of defence, it would necessarily violate the principles of necessity and proportionality. In any of these circumstances the use of force, and the threat to use it, would be unlawful under the law of the Charter.

49. Moreover, the Security Council may take enforcement measures under Chapter VII of the Charter. From the statements presented to it the Court does not consider it necessary to address questions which might, in a given case, arise from the application of Chapter VII.

50. The terms of the question put to the Court by the General Assembly in resolution 49/75K could in principle also cover a threat or use of nuclear weapons by a State within its own boundaries. However, this particular aspect has not been dealt with by any of the States which addressed the Court orally or in writing in these proceedings. The Court finds that it is not called upon to deal with an internal use of nuclear weapons.



51. Having dealt with the Charter provisions relating to the threat or use of force, the Court will now turn to the law applicable in situations of armed conflict. It will first address the question whether there are specific rules in international law regulating the legality or illegality of recourse to nuclear weapons *per se*; it will then examine the question put to it in the light of the law applicable in armed conflict proper, i.e. the principles and rules of humanitarian law applicable in armed conflict, and the law of neutrality.



52. The Court notes by way of introduction that international customary and treaty law does not contain any specific prescription authorizing the threat or use of nuclear weapons or any other weapon in general or in certain circumstances, in particular those of the exercise of legitimate self-defence. Nor, however, is there any principle or rule of international law which would make the legality of the threat or use of nuclear weapons or of any other weapons dependent on a specific authorization. State practice shows that the illegality of the use of certain weapons as such does not result from an absence of authorization but, on the contrary, is formulated in terms of prohibition.



53. The Court must therefore now examine whether there is any prohibition of recourse to nuclear weapons as such; it will first ascertain whether there is a conventional prescription to this effect. In this regard, the argument has been advanced that nuclear weapons should be treated in the same way as poisoned weapons. In that case, they would be prohibited under:

(a) the Second Hague Declaration of 29 July 1899, which prohibits „the use of projectiles the object of which is the diffusion of asphyxiating or deleterious gases“;

(b) Article 23 (a) of the Regulations respecting the laws and customs of war on land annexed to the Hague Convention IV of 18 October 1907, whereby „it is especially forbidden: (...) to employ poison or poisoned weapons“; and

(c) the Geneva Protocol of 17 June 1925 which prohibits „the use in war of asphyxiating, poisonous or other gases, and of all analogous liquids, materials or devices“.

55. The Court will observe that the Regulations annexed to the Hague Convention IV do not define what is to be understood by „poison or poisoned weapons“ and that different interpretations exist on the issue. Nor does the 1925 Protocol specify the meaning to be given to the term „analogous materials or devices“. The terms have been understood, in the practice of States, in their ordinary sense as covering weapons whose prime, or even exclusive, effect is to poison or asphyxiate. This practice is clear, and the parties to those instruments have not treated them as referring to nuclear weapons.

56. In view of this, it does not seem to the Court that the use of nuclear weapons can be regarded as specifically prohibited on the basis of the above-mentioned provisions of the Second Hague Declaration of 1899, the Regulations annexed to the Hague Convention IV of 1907 or the 1925 Protocol (see paragraph 54 above).

57. The pattern until now has been for weapons of mass destruction to be declared illegal by specific instruments. The most recent such instruments are the Convention of 10 April 1972 on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their destruction which prohibits the possession of bacteriological and toxic weapons and reinforces the prohibition of their use and the Convention of 13 January 1993 on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction which prohibits all use of chemical weapons and requires the destruction of existing stocks. Each of these instruments has been negotiated and adopted in its own context and for its own reasons. The Court does not find any specific prohibition of recourse to nuclear weapons in treaties expressly prohibiting the use of certain weapons of mass destruction.

58. In the last two decades, a great many negotiations have been conducted regarding nuclear weapons; they have not resulted in a treaty of general prohibition of the same kind as for bacteriological and chemical weapons. However, a number of specific treaties have been concluded in order to limit:

- (a) the acquisition, manufacture and possession of nuclear weapons (Peace Treaties of 10 February 1947; State Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria of 15 May 1955; Treaty of Tlatelolco of 14 February 1967 for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America, and its Additional Protocols; Treaty of 1 July 1968 on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons; Treaty of Rarotonga of 6 August 1985 on the Nuclear-Weapon-Free Zone of the South Pacific, and its Protocols; Treaty of 12 September 1990 on the Final Settlement with respect to Germany);
- (b) the deployment of nuclear weapons (Antarctic Treaty of 1 December 1959; Treaty of 27 January 1967 on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies; Treaty of Tlatelolco of 14 February 1967 for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America, and its Additional Protocols; Treaty of 11 February 1971 on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof; Treaty of Rarotonga of 6 August 1985 on the Nuclear-Weapon-Free Zone of the South Pacific, and its Protocols); and
- (c) the testing of nuclear weapons (Antarctic Treaty of 1 December 1959; Treaty of 5 August 1963 Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and under Water; Treaty of 27 January 1967 on Principles Governing the Activities of State Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies; Treaty of Tlatelolco of 14 February 1967 for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America, and its Additional Protocols; Treaty of Rarotonga of 6 August 1985 on the Nuclear-Weapon-Free Zone of the South Pacific, and its Protocols).

59. Recourse to nuclear weapons is directly addressed by two of these Conventions and also in connection with the indefinite extension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1968:

(a) the Treaty of Tlatelolco of 14 February 1967 for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America prohibits, in Article 1, the use of nuclear weapons by the Contracting Parties. It further includes an Additional Protocol II open to nuclear-weapon States outside the region, Article 3 of which provides:

„The Governments represented by the undersigned Plenipotentiaries also undertake not to use or threaten to use nuclear weapons against the Contracting Parties of the Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America.“

The Protocol was signed and ratified by the five nuclear-weapon States. Its ratification was accompanied by a variety of declarations. The United Kingdom Government, for example, stated that „in the event of any act of aggression by a Contracting Party to the Treaty in which that Party was supported by a nuclear-weapon State“, the United Kingdom Government would „be free to reconsider the extent to which they could be regarded as committed by the provisions of Additional Protocol II“. The United States made a similar statement. The French Government, for its part, stated that it „interprets the undertaking made in article 3 of the Protocol as being without prejudice to the full exercise of the right of self-defence confirmed by Article 51 of the Charter“. China reaffirmed its commitment not to be the first to make use of nuclear weapons. The Soviet Union reserved „the right to review“ the obligations imposed upon it by Additional Protocol II, particularly in the event of an attack by a State party either „in support of a nuclear-weapon State or jointly with that State“. None of these statements drew comment or objection from the parties to the Treaty of Tlatelolco.

(b) the Treaty of Rarotonga of 6 August 1985 establishes a South Pacific Nuclear Free Zone in which the Parties undertake not to manufacture, acquire or possess any nuclear explosive device (Art. 3). Unlike the Treaty of Tlatelolco, the Treaty of Rarotonga does not expressly prohibit the use of such weapons. But such a prohibition is for the States parties the necessary consequence of the prohibitions stipulated by the Treaty. The Treaty has a number of protocols. Protocol 2, open to the five nuclear-weapon States, specifies in its Article 1 that: „Each Party undertakes not to use or threaten to use any nuclear explosive device against: (a) Parties to the Treaty; or (b) any territory within the South Pacific Nuclear Free Zone for which a State that has become a Party to Protocol 1 is internationally responsible.“

China and Russia are parties to that Protocol. In signing it, China and the Soviet Union each made a declaration by which they reserved the „right to reconsider“ their obligations under the said Protocol; the Soviet Union also referred to certain circumstances in which it would consider itself released from those obligations. France, the United Kingdom and the United States, for their part, signed Protocol 2 on 25 March 1996, but have not yet ratified it. On that occasion, France declared, on the one hand, that no provision in that Protocol „shall impair the full exercise of the inherent right of self-defence provided for in Article 51 of the (...) Charter“ and, on the other hand, that „the commitment set out in Article 1 of [that] Protocol amounts to the negative security assurances given by France to non-nuclear-weapon States which are parties to the Treaty on (...) Non-Proliferation“, and that „these assurances shall not apply to States which are not parties“ to that Treaty. For its part, the United Kingdom made a declaration setting out the precise circumstances in which it „will not be bound by [its] undertaking under Article 1“ of the Protocol.

(c) as to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, at the time of its signing in 1968 the United States, the United Kingdom and the USSR gave various security assurances to the non-nuclear-weapon States that were parties

to the Treaty. In resolution 255 (1968) the Security Council took note with satisfaction of the intention expressed by those three States to

„provide or support immediate assistance, in accordance with the Charter, to any non-nuclear-weapon State Party to the Treaty on the Non-Proliferation (...) that is a victim of an act of, or an object of a threat of, aggression in which nuclear weapons are used“. On the occasion of the extension of the Treaty in 1995, the five nuclear-weapon States gave their non-nuclear-weapon partners, by means of separate unilateral statements on 5 and 6 April 1995, positive and negative security assurances against the use of such weapons. All the five nuclear-weapon States first undertook not to use nuclear weapons against non-nuclear-weapon States that were parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. However, these States, apart from China, made an exception in the case of an invasion or any other attack against them, their territories, armed forces or allies, or to a State towards which they had a security commitment, carried out or sustained by a non-nuclear-weapon State party to the Non-Proliferation Treaty in association or alliance with a nuclear-weapon State. Each of the nuclear-weapon States further undertook, as a permanent Member of the Security Council, in the event of an attack with the use of nuclear weapons, or threat of such attack, against a non-nuclear-weapon State, to refer the matter to the Security Council without delay and to act within it in order that it might take immediate measures with a view to supplying, pursuant to the Charter, the necessary assistance to the victim State (the commitments assumed comprising minor variations in wording). The Security Council, in unanimously adopting resolution 984 (1995) of 11 April 1995, cited above, took note of those statements with appreciation. It also recognized

„that the nuclear-weapon State permanent members of the Security Council will bring the matter immediately to the attention of the Council and seek Council action to provide, in accordance with the Charter, the necessary assistance to the State victim“; and welcomed the fact that

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

60. Those States that believe that recourse to nuclear weapons is illegal stress that the conventions that include various rules providing for the limitation or elimination of nuclear weapons in certain areas (such as the Antarctic Treaty of 1959 which prohibits the deployment of nuclear weapons in the Antarctic, or the Treaty of Tlatelolco of 1967 which creates a nuclear-weapon-free zone in Latin America), or the conventions that apply certain measures of control and limitation to the existence of nuclear weapons (such as the 1963 Partial Test-Ban Treaty or the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons) all set limits to the use of nuclear weapons. In their view, these treaties bear witness, in their own way, to the emergence of a rule of complete legal prohibition of all uses of nuclear weapons.

61. Those States who defend the position that recourse to nuclear weapons is legal in certain circumstances see a logical contradiction in reaching such a conclusion. According to them, those Treaties, as well as Security Council resolutions 255 (1968) and 984 (1995) which take note of the security assurances given by the nuclear-weapon States to the non-nuclear-weapon States in relation to any nuclear aggression against the latter, cannot be understood as prohibiting the use of nuclear weapons, and such a claim is contrary to the very text of those instruments. For those who support the legality in certain circumstances of recourse to nuclear weapons, there is no absolute prohibition against the use of such weapons. The very logic and construction of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, they assert, confirm this. This Treaty,

whereby, they contend, the possession of nuclear weapons by the five nuclear-weapon States has been accepted, cannot be seen as a treaty banning their use by those States; to accept the fact that those States possess nuclear weapons is tantamount to recognizing that such weapons may be used in certain circumstances. Nor, they contend, could the security assurances given by the nuclear-weapon States in 1968, and more recently in connection with the Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons in 1995, have been conceived without its being supposed that there were circumstances in which nuclear weapons could be used in a lawful manner. For those who defend the legality of the use, in certain circumstances, of nuclear weapons, the acceptance of those instruments by the different non-nuclear-weapon States confirms and reinforces the evident logic upon which those instruments are based.

62. The Court notes that the treaties dealing exclusively with acquisition, manufacture, possession, deployment and testing of nuclear weapons, without specifically addressing their threat or use, certainly point to an increasing concern in the international community with these weapons; the Court concludes from this that these treaties could therefore be seen as foreshadowing a future general prohibition of the use of such weapons, but they do not constitute such a prohibition by themselves. As to the treaties of Tlatelolco and Rarotonga and their Protocols, and also the declarations made in connection with the indefinite extension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, it emerges from these instruments that:

- (a) a number of States have undertaken not to use nuclear weapons in specific zones (Latin America; the South Pacific) or against certain other States (non-nuclear-weapon States which are parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons);
- (b) nevertheless, even within this framework, the nuclear-weapon States have reserved the right to use nuclear weapons in certain circumstances; and
- (c) these reservations met with no objection from the parties to the Tlatelolco or Rarotonga Treaties or from the Security Council.

63. These two treaties, the security assurances given in 1995 by the nuclear-weapon States and the fact that the Security Council took note of them with satisfaction, testify to a growing awareness of the need to liberate the community of States and the international public from the dangers resulting from the existence of nuclear weapons. The Court moreover notes the signing, even more recently, on 15 December 1995, at Bangkok, of a Treaty on the Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone, and on 11 April 1996, at Cairo, of a treaty on the creation of a nuclear-weapon-free zone in Africa. It does not, however, view these elements as amounting to a comprehensive and universal conventional prohibition on the use, or the threat of use, of those weapons as such.



64. The Court will now turn to an examination of customary international law to determine whether a prohibition of the threat or use of nuclear weapons as such flows from that source of law. As the Court has stated, the substance of that law must be „looked for primarily in the actual practice and opinio juris of States“ (Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1985, p. 29, para. 27).

65. States which hold the view that the use of nuclear weapons is illegal have endeavoured to demonstrate the existence of a customary rule prohibiting this use. They refer to a consistent practice of non-utilization of nuclear weapons by States since 1945 and they would see in that practice the expression of an opinio juris on the part of those who possess such weapons.

66. Some other States, which assert the legality of the threat and use of nuclear weapons in certain circumstances, invoked the doctrine and practice of deterrence in support of their argument. They recall that they have always, in concert with certain other States, reserved the right to use those weapons in the exercise of the right to self-

defence against an armed attack threatening their vital security interests. In their view, if nuclear weapons have not been used since 1945, it is not on account of an existing or nascent custom but merely because circumstances that might justify their use have fortunately not arisen.

67. The Court does not intend to pronounce here upon the practice known as the „policy of deterrence“. It notes that it is a fact that a number of States adhered to that practice during the greater part of the Cold War and continue to adhere to it. Furthermore, the Members of the international community are profoundly divided on the matter of whether non-recourse to nuclear weapons over the past fifty years constitutes the expression of an *opinio juris*. Under these circumstances the Court does not consider itself able to find that there is such an *opinio juris*.

68. According to certain States, the important series of General Assembly resolutions, beginning with resolution 1653 (XVI) of 24 November 1961, that deal with nuclear weapons and that affirm, with consistent regularity, the illegality of nuclear weapons, signify the existence of a rule of international customary law which prohibits recourse to those weapons. According to other States, however, the resolutions in question have no binding character on their own account and are not declaratory of any customary rule of prohibition of nuclear weapons; some of these States have also pointed out that this series of resolutions not only did not meet with the approval of all of the nuclear-weapon States but of many other States as well.

69. States which consider that the use of nuclear weapons is illegal indicated that those resolutions did not claim to create any new rules, but were confined to a confirmation of customary law relating to the prohibition of means or methods of warfare which, by their use, overstepped the bounds of what is permissible in the conduct of hostilities. In their view, the resolutions in question did no more than apply to nuclear weapons the existing rules of international law applicable in armed conflict; they were no more than the „envelope“ or instrumentum containing certain pre-existing customary rules of international law. For those States it is accordingly of little importance that the instrumentum should have occasioned negative votes, which cannot have the effect of obliterating those customary rules which have been confirmed by treaty law.

70. The Court notes that General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*. To establish whether this is true of a given General Assembly resolution, it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an *opinio juris* exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule.

71. Examined in their totality, the General Assembly resolutions put before the Court declare that the use of nuclear weapons would be „a direct violation of the Charter of the United Nations“; and in certain formulations that such use „should be prohibited“. The focus of these resolutions has sometimes shifted to diverse related matters; however, several of the resolutions under consideration in the present case have been adopted with substantial numbers of negative votes and abstentions; thus, although those resolutions are a clear sign of deep concern regarding the problem of nuclear weapons, they still fall short of establishing the existence of an *opinio juris* on the illegality of the use of such weapons.

72. The Court further notes that the first of the resolutions of the General Assembly expressly proclaiming the illegality of the use of nuclear weapons, resolution 1653 (XVI) of 24 November 1961 (mentioned in subsequent resolutions), after referring to certain international declarations and binding agreements, from the Declaration of St. Petersburg of 1868 to the Geneva Protocol of 1925, proceeded to qualify the legal nature of nuclear weapons, determine their effects, and apply general rules of customary international law to nuclear weapons in particular. That application by the General Assembly of general rules of customary law to the particular case of nuclear weapons indicates that, in its view, there

was no specific rule of customary law which prohibited the use of nuclear weapons; if such a rule had existed, the General Assembly could simply have referred to it and would not have needed to undertake such an exercise of legal qualification.

73. Having said this, the Court points out that the adoption each year by the General Assembly, by a large majority, of resolutions recalling the content of resolution 1653 (XVI), and requesting the member States to conclude a convention prohibiting the use of nuclear weapons in any circumstance, reveals the desire of a very large section of the international community to take, by a specific and express prohibition of the use of nuclear weapons, a significant step forward along the road to complete nuclear disarmament. The emergence, as *lex lata*, of a customary rule specifically prohibiting the use of nuclear weapons as such is hampered by the continuing tensions between the nascent *opinio juris* on the one hand, and the still strong adherence to the practice of deterrence on the other.



74. The Court not having found a conventional rule of general scope, nor a customary rule specifically proscribing the threat or use of nuclear weapons *per se*, it will now deal with the question whether recourse to nuclear weapons must be considered as illegal in the light of the principles and rules of international humanitarian law applicable in armed conflict and of the law of neutrality.

75. A large number of customary rules have been developed by the practice of States and are an integral part of the international law relevant to the question posed. The „laws and customs of war“ as they were traditionally called were the subject of efforts at codification undertaken in The Hague (including the Conventions of 1899 and 1907), and were based partly upon the St. Petersburg Declaration of 1868 as well as the results of the Brussels Conference of 1874. This „Hague Law“ and, more particularly, the Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land, fixed the rights and duties of belligerents in their conduct of operations and limited the choice of methods and means of injuring the enemy in an international armed conflict. One should add to this the „Geneva Law“ (the Conventions of 1864, 1906, 1929 and 1949), which protects the victims of war and aims to provide safeguards for disabled armed forces personnel and persons not taking part in the hostilities. These two branches of the law applicable in armed conflict have become so closely interrelated that they are considered to have gradually formed one single complex system, known today as international humanitarian law. The provisions of the Additional Protocols of 1977 give expression and attest to the unity and complexity of that law.

76. Since the turn of the century, the appearance of new means of combat has without calling into question the longstanding principles and rules of international law rendered necessary some specific prohibitions of the use of certain weapons, such as explosive projectiles under 400 grammes, dum-dum bullets and asphyxiating gases. Chemical and bacteriological weapons were then prohibited by the 1925 Geneva Protocol. More recently, the use of weapons producing „non-detectable fragments“, of other types of „mines, booby traps and other devices“, and of „incendiary weapons“, was either prohibited or limited, depending on the case, by the Convention of 10 October 1980 on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. The provisions of the Convention on „mines, booby traps and other devices“ have just been amended, on 3 May 1996, and now regulate in greater detail, for example, the use of anti-personnel land mines.

77. All this shows that the conduct of military operations is governed by a body of legal prescriptions. This is so because „the right of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited“ as stated in Article 22 of the 1907 Hague Regulations relating to the laws and customs of war on land. The St. Petersburg Declaration had already condemned the use of weapons „which uselessly aggravate the suffering of disabled men or make their death inevitable“. The aforementioned Regulations relating to the laws and customs of war on land, annexed to the Hague Convention IV of 1907, prohibit the



use of arms, projectiles, or material calculated to cause unnecessary suffering" (Art. 23).

78. The cardinal principles contained in the texts constituting the fabric of humanitarian law are the following. The first is aimed at the protection of the civilian population and civilian objects and establishes the distinction between combatants and non-combatants; States must never make civilians the object of attack and must consequently never use weapons that are incapable of distinguishing between civilian and military targets. According to the second principle, it is prohibited to cause unnecessary suffering to combatants: it is accordingly prohibited to use weapons causing them such harm or uselessly aggravating their suffering. In application of that second principle, States do not have unlimited freedom of choice of means in the weapons they use.

The Court would likewise refer, in relation to these principles, to the Martens Clause, which was first included in the Hague Convention II with Respect to the Laws and Customs of War on Land of 1899 and which has proved to be an effective means of addressing the rapid evolution of military technology. A modern version of that clause is to be found in Article I, paragraph 2, of Additional Protocol I of 1977, which reads as follows:

„In cases not covered by this Protocol or by other international agreements, civilians and combatants remain under the protection and authority of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience.“

In conformity with the aforementioned principles, humanitarian law, at a very early stage, prohibited certain types of weapons either because of their indiscriminate effect on combatants and civilians or because of the unnecessary suffering caused to combatants, that is to say, a harm greater than that unavoidable to achieve legitimate military objectives. If an envisaged use of weapons would not meet the requirements of humanitarian law, a threat to engage in such use would also be contrary to that law.

79. It is undoubtedly because a great many rules of humanitarian law applicable in armed conflict are so fundamental to the respect of the human person and „elementary considerations of humanity“ as the Court put it in its Judgment of 9 April 1949 in the Corfu Channel case (I.C.J. Reports 1949, p. 22), that the Hague and Geneva Conventions have enjoyed a broad accession. Further these fundamental rules are to be observed by all States whether or not they have ratified the conventions that contain them, because they constitute intransgressible principles of international customary law.

80. The Nuremberg International Military Tribunal had already found in 1945 that the humanitarian rules included in the Regulations annexed to the Hague Convention IV of 1907 „were recognized by all civilized nations and were regarded as being declaratory of the laws and customs of war“ (International Military Tribunal, Trial of the Major War Criminals, 14 November 1945 – 1 October 1946, Nuremberg, 1947, Vol. I, p. 254).

81. The Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council resolution 808 (1993), with which he introduced the Statute of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, and which was unanimously approved by the Security Council (resolution 827 (1993)), stated:

„In the view of the Secretary-General, the application of the principle *nullum crimen sine lege* requires that the international tribunal should apply rules of international humanitarian law which are beyond any doubt part of customary law (...). The part of conventional international humanitarian law which has beyond doubt become part of international customary law is the law applicable in armed conflict as embodied in: the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims; the Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and the Regulations annexed thereto of 18 October 1907; the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 9 December 1948; and the Charter of the International Military Tribunal of 8 August 1945.“

82. The extensive codification of humanitarian law and the extent of the accession to the resultant treaties, as well as the fact that the denunciation clauses that existed in the codification instruments have never been used, have provided the international community with a corpus of treaty rules the great majority of which had already become customary and which reflected the most universally recognized humanitarian principles. These rules indicate the normal conduct and behaviour expected of States.

83. It has been maintained in these proceedings that these principles and rules of humanitarian law are part of *jus cogens* as defined in Article 53 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969. The question whether a norm is part of the *jus cogens* relates to the legal character of the norm. The request addressed to the Court by the General Assembly raises the question of the applicability of the principles and rules of humanitarian law in cases of recourse to nuclear weapons and the consequences of that applicability for the legality of recourse to these weapons. But it does not raise the question of the character of the humanitarian law which would apply to the use of nuclear weapons. There is, therefore, no need for the Court to pronounce on this matter.

84. Nor is there any need for the Court to elaborate on the question of the applicability of Additional Protocol I of 1977 to nuclear weapons. It need only observe that while, at the Diplomatic Conference of 1974-1977, there was no substantive debate on the nuclear issue and no specific solution concerning this question was put forward, Additional Protocol I in no way replaced the general customary rules applicable to all means and methods of combat including nuclear weapons. In particular, the Court recalls that all States are bound by those rules in Additional Protocol I which, when adopted, were merely the expression of the pre-existing customary law, such as the Martens Clause, reaffirmed in the first article of Additional Protocol I. The fact that certain types of weapons were not specifically dealt with by the 1974-1977 Conference does not permit the drawing of any legal conclusions relating to the substantive issues which the use of such weapons would raise.

85. Turning now to the applicability of the principles and rules of humanitarian law to a possible threat or use of nuclear weapons, the Court notes that doubts in this respect have sometimes been voiced on the ground that these principles and rules had evolved prior to the invention of nuclear weapons and that the Conferences of Geneva of 1949 and 1974-1977 which respectively adopted the four Geneva Conventions of 1949 and the two Additional Protocols thereto did not deal with nuclear weapons specifically. Such views, however, are only held by a small minority. In the view of the vast majority of States as well as writers there can be no doubt as to the applicability of humanitarian law to nuclear weapons.

86. The Court shares that view. Indeed, nuclear weapons were invented after most of the principles and rules of humanitarian law applicable in armed conflict had already come into existence; the Conferences of 1949 and 1974-1977 left these weapons aside, and there is a qualitative as well as quantitative difference between nuclear weapons and all conventional arms. However, it cannot be concluded from this that the established principles and rules of humanitarian law applicable in armed conflict did not apply to nuclear weapons. Such a conclusion would be incompatible with the intrinsically humanitarian character of the legal principles in question which permeates the entire law of armed conflict and applies to all forms of warfare and to all kinds of weapons, those of the past, those of the present and those of the future. In this respect it seems significant that the thesis that the rules of humanitarian law do not apply to the new weaponry, because of the newness of the latter, has not been advocated in the present proceedings. On the contrary, the newness of nuclear weapons has been expressly rejected as an argument against the application to them of international humanitarian law:

„In general, international humanitarian law bears on the threat or use of nuclear weapons as it does of other weapons. International humanitarian law has evolved to meet contemporary circumstances, and is not limited in its application to weaponry of an earlier time. The fundamental principles of this law endure: to mitigate and circumscribe the

cruelty of war for humanitarian reasons." (New Zealand, Written Statement, p. 15, paras. 63-64.)

None of the statements made before the Court in any way advocated a freedom to use nuclear weapons without regard to humanitarian constraints. Quite the reverse; it has been explicitly stated,

„Restrictions set by the rules applicable to armed conflicts in respect of means and methods of warfare definitely also extend to nuclear weapons“ (Russian Federation, CR 95/29, p. 52);

„So far as the customary law of war is concerned, the United Kingdom has always accepted that the use of nuclear weapons is subject to the general principles of the *ius in bello*“ (United Kingdom, CR 95/34, p. 45); and

„The United States has long shared the view that the law of armed conflict governs the use of nuclear weapons just as it governs the use of conventional weapons“ (United States of America, CR 95/34, p. 85.)

87. Finally, the Court points to the Martens Clause, whose continuing existence and applicability is not to be doubted, as an affirmation that the principles and rules of humanitarian law apply to nuclear weapons.



88. The Court will now turn to the principle of neutrality which was raised by several States. In the context of the advisory proceedings brought before the Court by the WHO concerning the Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, the position was put as follows by one State:

„The principle of neutrality, in its classic sense, was aimed at preventing the incursion of belligerent forces into neutral territory, or attacks on the persons or ships of neutrals. Thus: 'the territory of neutral powers is inviolable' (Article I of the Hague Convention (V) Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land, concluded on 18 October 1907); 'belligerents are bound to respect the sovereign rights of neutral powers (...)' (Article I to the Hague Convention (XIII) Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War, concluded on 18 October 1907), 'neutral states have equal interest in having their rights respected by belligerents (...)' (Preamble to Convention on Maritime Neutrality, concluded on 20 February 1928). It is clear, however, that the principle of neutrality applies with equal force to transborder incursions of armed forces and to the transborder damage caused to a neutral State by the use of a weapon in a belligerent State.“ (Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Nauru, Written Statement (I), p. 35, IV E.)

The principle so circumscribed is presented as an established part of the customary international law.

89. The Court finds that as in the case of the principles of humanitarian law applicable in armed conflict, international law leaves no doubt that the principle of neutrality, whatever its content, which is of a fundamental character similar to that of the humanitarian principles and rules, is applicable (subject to the relevant provisions of the United Nations Charter), to all international armed conflict, whatever type of weapons might be used.



90. Although the applicability of the principles and rules of humanitarian law and of the principle of neutrality to nuclear weapons is hardly disputed, the conclusions to be drawn from this applicability are, on the other hand, controversial.

91. According to one point of view, the fact that recourse to nuclear weapons is subject to and regulated by the law of armed conflict does not necessarily mean that such recourse is as such prohibited. As one State put it to the Court:

„Assuming that a State's use of nuclear weapons meets the requirements of self-defence, it must then be considered whether it conforms to the fundamental principles of the law

of armed conflict regulating the conduct of hostilities“ (United Kingdom, Written Statement, p. 40, para. 3.44);

„the legality of the use of nuclear weapons must therefore be assessed in the light of the applicable principles of international law regarding the use of force and the conduct of hostilities, as is the case with other methods and means of warfare“ (United Kingdom, Written Statement, p. 75, para. 4.2(3)); and

„The reality (...) is that nuclear weapons might be used in a wide variety of circumstances with very different results in terms of likely civilian casualties. In some cases, such as the use of a low yield nuclear weapon against warships on the High Seas or troops in sparsely populated areas, it is possible to envisage a nuclear attack which caused comparatively few civilian casualties. It is by no means the case that every use of nuclear weapons against a military objective would inevitably cause very great collateral civilian casualties.“ (United Kingdom, Written Statement, p. 53, para. 3.70; see also United States of America, Oral Statement, CR 95/34, pp. 89-90.)

92. Another view holds that recourse to nuclear weapons could never be compatible with the principles and rules of humanitarian law and is therefore prohibited. In the event of their use, nuclear weapons would in all circumstances be unable to draw any distinction between the civilian population and combatants, or between civilian objects and military objectives, and their effects, largely uncontrollable, could not be restricted, either in time or in space, to lawful military targets. Such weapons would kill and destroy in a necessarily indiscriminate manner, on account of the blast, heat and radiation occasioned by the nuclear explosion and the effects induced; and the number of casualties which would ensue would be enormous. The use of nuclear weapons would therefore be prohibited in any circumstance, notwithstanding the absence of any explicit conventional prohibition. That view lay at the basis of the assertions by certain States before the Court that nuclear weapons are by their nature illegal under customary international law, by virtue of the fundamental principle of humanity.

93. A similar view has been expressed with respect to the effects of the principle of neutrality. Like the principles and rules of humanitarian law, that principle has therefore been considered by some to rule out the use of a weapon the effects of which simply cannot be contained within the territories of the contending States.

94. The Court would observe that none of the States advocating the legality of the use of nuclear weapons under certain circumstances, including the „clean“ use of smaller, low yield, tactical nuclear weapons, has indicated what, supposing such limited use were feasible, would be the precise circumstances justifying such use; nor whether such limited use would not tend to escalate into the all-out use of high yield nuclear weapons. This being so, the Court does not consider that it has a sufficient basis for a determination on the validity of this view.

95. Nor can the Court make a determination on the validity of the view that the recourse to nuclear weapons would be illegal in any circumstance owing to their inherent and total incompatibility with the law applicable in armed conflict. Certainly, as the Court has already indicated, the principles and rules of law applicable in armed conflict at the heart of which is the overriding consideration of humanity make the conduct of armed hostilities subject to a number of strict requirements. Thus, methods and means of warfare, which would preclude any distinction between civilian and military targets, or which would result in unnecessary suffering to combatants, are prohibited. In view of the unique characteristics of nuclear weapons, to which the Court has referred above, the use of such weapons in fact seems scarcely reconcilable with respect for such requirements. Nevertheless, the Court considers that it does not have sufficient elements to enable it to conclude with certainty that the use of nuclear weapons would necessarily be at variance with the principles and rules of law applicable in armed conflict in any circumstance.

96. Furthermore, the Court cannot lose sight of the fundamental right of every State to survival, and thus its right to resort to self-defence, in accordance with Article 51 of the Charter, when its survival is at stake.

Nor can it ignore the practice referred to as „policy of deterrence“, to which an appreciable section of the international community adhered for many years. The Court also notes the reservations which certain nuclear-weapon States have appended to the undertakings they have given, notably under the Protocols to the Treaties of Tlatelolco and Rarotonga, and also under the declarations made by them in connection with the extension of the Treaty on the Non-

Proliferation of Nuclear Weapons, not to resort to such weapons. 97. Accordingly, in view of the present state of international law viewed as a whole, as examined above by the Court, and of the elements of fact at its disposal, the Court is led to observe that it cannot reach a definitive conclusion as to the legality or illegality of the use of nuclear weapons by a State in an extreme circumstance of self-defence, in which its very survival would be at stake.

## 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\*

Vom 2. bis 5. September fand in diesem Jahr der 21. Round Table des „International Institute of Humanitarian Law“ in San Remo statt. Das diesjährige Motto der Tagung war „Bewaffnete Konflikte und Staatenszerfall: humanitäre Herausforderungen“.

Ziel der diesjährigen Sitzung war es, die Probleme herauszuarbeiten, die sich in den Fällen ergeben, in denen eine staatliche Struktur nicht mehr existiert und auch keine andere Macht vorhanden ist, die in irgendeiner Form Recht und Ordnung aufrecht erhalten kann. Diese Auflösung sämtlicher staatlicher Strukturen zieht leider immer wieder Konflikte nach sich, in denen das bestehende humanitäre Völkerrecht (HVR) auf das Größte mißachtet wird. Wie dieses neue, immer häufiger auftretende Phänomen in den Griff zu bekommen ist und wie den am meisten Betroffenen trotz der fehlenden staatlichen Strukturen ein ausreichender Schutz geboten werden kann, war die Aufgabe dieser Konferenz.

In seiner einführenden Rede machte Prof. J. Patmgic, Direktor des Institutes, bereits darauf aufmerksam, daß die Problemlösungen, die das „klassische“ HVR für internationale oder nicht-internationale Konflikte bereitstellte, auf die heutigen neuen Auseinandersetzungen, wie man sie derzeit in Afrika und Europa finden kann, nicht mehr passen. Dennoch war er der Ansicht, daß es Regeln des HVRs gebe, die, wie *ius cogens*, in allen Situationen Geltung hätten. Das Hauptproblem ist jedoch nach seiner Ansicht die Durchsetzung solcher Regeln, da in den in Rede stehenden Fällen keine Macht mehr vorhanden sei. Die derzeit praktizierten Lösungsversuche, wie *peace-keeping* oder *peace-enforcement*, haben aus Sicht des HVR den Nachteil, daß sie oftmals schwer mit den Prinzipien der humanitären Organisationen, wie Neutralität und Unabhängigkeit, vereinbar seien, da durch UN- oder NATO-Einsätze oftmals eine Politisierung der Hilfe eintrete. Als äußerst wichtig bezeichnete Patmgic allerdings die Suche nach präventiven Maßnahmen. Hier sei es besonders wichtig, daß Mechanismen gefunden würden, die die Implementierung und Einhaltung des HVR überwachen. Da das Schutzrechtssystem leider nicht gegriffen habe, sollte vielleicht über eine verstärkte Rolle des IKRK nachgedacht werden.

Ebenso machte der Präsident der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes, Dr. Mario Villarreal Lander, in seinem Grußwort darauf aufmerksam, daß die nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes sowie deren Föderation zumindest auf der humanitären Seite eine bedeutende Rolle spielen könnten, um das humanitäre Chaos zu vermeiden, das Finden einer politischen Lösung sei allerdings Aufgabe der Staatengemeinschaft.

Der Rest der Tagung fand anschließend in drei Kommissionen statt, die sich mit dem Problem des HVR in zerfallenden Staaten aus ver-

schiedenen Blickrichtungen auseinandersetzten. Zur Vereinfachung der Problemanalysen hatte das IKRK zuvor einen Fragenkatalog zusammengestellt, der als eine Art Richtschnur gelten sollte. Im folgenden sollen nun die Kernthesen und Analysen dieser drei Kommissionen dargestellt werden.

Die erste Kommission unter dem Vorsitz von Carlo Russo, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, und dem Berichterstatter, Charles-Edouard Held vom schweizerischen Außenministerium, beschäftigte sich mit den juristischen Aspekten des Themas.

Als erstes wurde untersucht, ob überhaupt bestehendes HVR Anwendung finden könne und wenn ja welches. Dabei war man sich einig, daß man davon ausgehen habe, daß es sich in der Regel um interne Konflikte handele, die jedoch leicht internationalisiert werden könnten. Auch spiele es eine Rolle, ob der Konflikt Ursache des Staatenzerfalls sei oder umgekehrt, da je nach Ausgangslage ggf. ein anderes Rechtsregime Anwendung finden könne. Allerdings war man der Ansicht, daß das primäre Problem nicht die Frage sei, ob und welches HVR Anwendung finde, da eine ausreichende Zahl von Normen existiere, die *ius cogens* darstellten und mithin in allen Situationen einen Mindestschutz böten. Zu nennen seien hier z.B. der gemeinsame Artikel 3 der vier Genfer Konventionen und die *Martens'sche* Klausel. Viel problematischer sei allerdings die Frage, wie dieses Recht ohne eine funktionierende Staatsmacht durchgesetzt werden solle.

Anknüpfend hieran wurde auch das Problem der strafrechtlichen Sanktionierbarkeit von Kriegsverbrechen erörtert. Da in der Regel sämtliche staatliche Strukturen, also auch die Judikatur, nicht mehr existierten, könnten Kriegsverbrechen ohne Angst vor Verfolgung begangen werden. In diesem Bereich ist es sicherlich notwendig, daß Dritte diese Aufgabe übernehmen (z.B. Kriegsverbrechertribunale der UN).

Hierdurch wurde ein weiteres Problem deutlich: In den Fällen eines Staatenzerfalls könnten die Probleme nur durch die Intervention von Außenstehenden gelöst werden, obwohl dieses nur schwerlich mit dem Interventionsverbot der UN-Charta in Einklang zu bringen sei. Allerdings habe die UN-Charta als oberstes Ziel die Prinzipien und Werte der Weltgemeinschaft zu schützen, so daß hier nach einer Abwägung der widerstreitenden Interessen eine Intervention wohl zu rechtfertigen sei.

Abschließend wurde festgestellt, daß prinzipiell das HVR nach an seine Grenzen gelange, insbesondere wenn es um den Schutz des

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

Helferpersonals des IKRK oder anderer Organisationen gehe. Hierzu und zu noch vielen anderen offenen Fragen müsste die Weltgemeinschaft alsbald auch politische Lösungen finden.

Die zweite Kommission unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Dietrich Schindler und dem Berichterstatter Abdul G. Koroma, Richter am IGH, hatte die Aufgabe, die Rolle des Militärs „and other actors“ bei der Beachtung und Respektierung des HVRs zu untersuchen.

Als erstes kam man, ähnlich wie die erste Kommission, zu dem Ergebnis, daß die Frage, ob das HVR in zerfallenden Staaten Anwendung finden kann, subsidiär sei, da auf jeden Fall die grundlegendsten ethischen Prinzipien weiterhin Geltung hätten, auch wenn es keine staatliche Struktur mehr gebe.

Gleichfalls war man der Ansicht, daß kein neues Recht mehr geschaffen werden müsse, da ausreichend fundamentale Prinzipien existierten, wie sie z.B. kürzlich in der Turku-Deklaration zusammengefaßt worden seien.

Als wichtiges Instrument der Durchsetzung von HVR wurde eine gezielte Verbreitungsarbeit angesprochen. Diese dürfe sich allerdings nicht nur auf die Militärs und die Justiz beschränken, sondern müsse vor und auch während eines Konfliktes die gesamte Bevölkerung erreichen, da gerade in Fällen des Staatenzerfalls plötzlich Teile der Zivilbevölkerung aktiv an den Auseinandersetzungen teilnahmen. Wichtig sei, daß die Verbreitung zielgruppenorientiert vorgenommen werde und auch kulturelle Eigenheiten Berücksichtigung fänden. Ebenso sei es wichtig, Massenmedien zu nutzen, wobei gleichzeitig darauf hingewiesen wurde, daß hierdurch auch unerwünschte Nebeneffekte entstehen könnten. Ein weiterer, oftmals vernachlässigter, Verbreitungsweg seien die Kirchen, da sie oftmals die gleichen Werte vermitteln wollten wie das HVR.

Als größtes Problem wurde die Behandlung von normalerweise geschützten Personen angesehen, die plötzlich aktiv an den Auseinandersetzungen teilnehmen. So sei verstärkt zu beobachten, daß Kinder dazu animiert würden, selber zu Kämpfern zu werden. Man war sich generell dahingehend einig, daß die Unterscheidung von Kombattanten und geschützten Personen aufrecht erhalten werden müsse, auch wenn dieses zunehmend schwierig sei und die Grenzen fließend seien.

Da man es als sehr schwierig ansah, die humanitäre Katastrophe während eines Konfliktes in einem zerfallenden Staat zu verhindern, müsse man mehr Wert auf präventive Maßnahmen legen. Hierzu gehöre auch, die stark anwachsende Zahl der sich im Umlauf befindlichen leichten Handfeuerwaffen zu kontrollieren und ggf. vom freien Markt zurückzukaufen. Auch war man sich einig, daß der freie Transfer von Minen gestoppt werden müsse.

## Tribunale gegen die Barbarei

Berlin, 20.-22. September 1996

Guido Fehling\*

Am 1. Oktober 1946 endete in Nürnberg der Prozeß gegen die deutschen Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof. Die 50. Wiederkehr dieses Tages nahm die Evangelische Akademie Berlin-Brandenburg zum Anlaß, zu der Tagung „Tribunale gegen die Barbarei. Internationale Strafrechtsnormen und Strafgerichtsbarkeit 50 Jahre nach Nürnberg“ einzuladen, die vom 20. bis 22. September 1996 in Berlin stattfand.

Eingeleitet wurde die Tagung, auf der Fachleute verschiedener Disziplinen und interessierte Laien zusammenkamen, denn auch mit ei-

Zusammenfassend stellte man fest, daß alle Beteiligten in Konflikten dazu gebracht werden müßten, die grundlegendsten Werte der Menschheit zu beachten, auch wenn staatliche Strukturen fehlten.

Die dritte Kommission wurde von Botschafter Enrique P. Syquia geleitet und von Dennis McNamara vom UNHCR sowie J.F. Daurieux moderiert. Thema dieser Kommission war die Rolle und Verantwortung von internationalen und nationalen Organisationen im Hinblick auf humanitäre Aspekte.

Man differenzierte zunächst nach drei verschiedenen Situationen, nämlich der Zeit vor, während und nach dem Zerfall eines Staates.

Vor dem Zerfall eines Staates sei es Aufgabe aller, präventive Maßnahmen zu ergreifen. Hierzu gehöre unter anderem, ein Frühwarnsystem einzurichten, Menschen- und Minderheitenrechte zu achten und Einrichtungen zu schaffen, die auf Verletzungen hinwiesen. Auch müsse die Weltgemeinschaft in der Lage sein, bedrohte Staaten zu beraten. Unerlässlich sei auch, eine ausreichende Katastrophenvorsorge im Lande selber zu treffen.

Während des Zerfalls, also in der Regel während der Auseinandersetzung, sei es wichtig, daß die internationalen Organisationen deutlich zwischen ihrer Rolle bei der Durchsetzung von HVR und der Erbringung von humanitärer Hilfe unterschieden. Auch müsse die Weltgemeinschaft ein ausreichendes Regime zur humanitären Intervention bereitstellen.

Aufgrund der starken Zunahme von humanitären Organisationen, die sich um die Betroffenen bemühen, müßten die Hilfe koordiniert und einheitliche Verfahrensregeln etabliert werden, wie z.B. der „Code of Conduct“ der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung.

In der Nachkriegsphase sei es wichtig, daß sich die internationalen Organisationen nicht nur am technischen Wiederaufbau beteiligten, sondern auch dabei behilflich seien, die staatlichen Strukturen wieder herzustellen, wobei diese die Menschenrechte garantieren müßten.

Abschließend ist festzustellen, daß der 21. Round Table in San Remo keine konkreten Ergebnisse erbracht hat. Dies war allerdings angesichts des komplexen und schwierigen Themas auch nicht zu erwarten. Nichtsdestotrotz haben die Diskussionen in den Kommissionen und in Plenarsitzungen jedoch zumindest die bestehenden Probleme genannt und umschrieben, so daß ein erster Schritt zur Lösung getan ist. Die Staatengemeinschaft muß sich allerdings diesem neuen Phänomen stellen und weiter nach interdisziplinären Lösungen suchen, damit die humanitären Katastrophen, wie man sie in letzter Zeit beobachten konnte, zukünftig vermieden werden können.

dem Rückblick auf den Nürnberger Prozeß. Der polnische Jurist Dr. Adam Basak von der Universität Wrocław (Breslau) beschäftigte sich in einem Referat mit der Behandlung des Verbrechens von Katyń durch den Internationalen Militärgerichtshof. Er zeigte das Bestreben der Sowjetunion auf, die von ihren Staatsorganen durchgeführte Tötung mehrerer tausend polnischer Staatsangehöriger der deutschen Führung anzulasten. Zwar konnte die Sowjetunion die Aufnahme dieser Taten in die Anklageschrift durchsetzen, doch be-

\* Guido Fehling, Berlin.

reits die dort gewählte Formulierung zeigte eine Zurückhaltung der anderen an dem Verfahren beteiligten Staaten gegenüber der so-wjetischen Behauptung auf; sie stellte nur den Sachverhalt fest, ohne jedoch die Täter ausdrücklich zu benennen (vgl. Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Band I, Nürnberg 1947, S. 58). In der Hauptverhandlung konnte der Vorwurf schließlich soweit erschüttert werden, daß er im Urteil keinen Niederschlag mehr fand (vgl. Der Prozeß (...), Band XVIII, Nürnberg 1948, S. 301 ff.). Anschließend wurde der 1995 entstandene Dokumentarfilm von Michael Kloft „Der Nürnberger Prozeß – ein Gerichts-drama“ vorgeführt.

Der zweite Tag stand im Zeichen aktueller Entwicklungen im Bereich des Völkerstrafrechts und des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten.

Dr. Otto Triffterer, Professor für Österreichisches und Internationales Strafrecht und Strafprozeßrecht an der Universität Salzburg, zeichnete zunächst die Entwicklung völkerrechtlicher Verbote zu (internationalen) Straftatbeständen nach. Auch Dr. Hellmuth Borschberg, im Landesverband Brandenburg des DRK zuständig für Völkerrecht, widmete sich der Darstellung internationaler Normierungen, indem er den Teilnehmern die geltenden Regelungen des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten (*ius in bello*) erläuterte. Andere Referate stellten dem völkerrechtlich Gebotenen die tatsächliche Staatenpraxis gegenüber. Über die Macht der Prinzipien und die Prinzipien der Mächte sprach der Jurist Gerd Hankel (Universität Bremen). Der Berliner Historiker Dr. Jörg Friedrich zog ferner eine eher skeptische Bilanz der Wirkung der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948. Weiterhin berichtete Oberstleutnant a.D. der Bundeswehr Ernst-Christian Kluge anhand jüngerer Beispiele über mögliche Schwierigkeiten für Soldaten in einem bewaffneten Konflikt, die sich aus einer Kollision von militärisch Notwendigem mit Rechtsvorschriften oder Befehlslagen ergeben können. Für im UN-Auftrag tätige Streitkräfte mahnte er eine präzisere Beschreibung der Vorgaben an, da in der Vergangenheit Unsicherheiten der Soldaten bezüglich ihrer Befugnisse zu tragischen Vorfällen geführt hätten.

Das nach den Vorträgen erkennbare Auseinanderklaffen von völkerrechtlichem Anspruch und Wirklichkeit führte zu einer die gesamte Tagung durchziehenden Diskussion über Sinn und Wirksamkeit des Völker(straf)rechts. Vornehmlich Nicht-Juristen zeigten dabei deutliche Vorbehalte gegenüber den Bemühungen, mittels in-

ternationaler Rechtsnormen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und im Kriege wirksam einzudämmen.

Den Abschluß des zweiten Tages bildete ein Vortrag von Brigitte Reschke, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, der sich mit dem Rechtsregime für Massenvernichtungswaffen beschäftigte. In den Mittelpunkt wurden dabei Nuklearwaffen gerückt, deren völkerrechtliche Zulässigkeit die Referentin im Lichte des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs über die Rechtmäßigkeit der Drohung mit oder des Gebrauchs von Atomwaffen (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Request for Advisory Opinion by the General Assembly of the United Nations) vom 8. Juli 1996 erläuterte.

Die Tagung beschloß eine Podiumsdiskussion über die durch Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen eingesetzten Ad-hoc-Tribunale (für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien) und für die Bemühungen um einen ständigen internationalen Strafgerichtshof. An ihr nahmen neben dem moderierenden Prof. Dr. Triffterer der Richter am BGH Wolfgang Schomburg, Karsten Lütke (amnesty international), Prof. Dr. Manfred Mohr (Professor für Öffentliches Recht an der Universität Frankfurt/Oder) und die Abgeordnete des Europäischen Parlaments Edith Müller teil.

Einigkeit herrschte dabei darüber, die Bemühungen um die Schaffung und Durchsetzung internationaler Straftatbestände sowie um die Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs zu forcieren. Die Einsetzung von Ad-hoc-Tribunalen sei zwar zu begrüßen, doch könne langfristig Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur mit einem dauerhaften und umfassenden Sanktionssystem gegenüber den Verantwortlichen begegnet werden. Der Erfolg der derzeitigen Ad-hoc-Tribunale wurde unterschiedlich bewertet. Insbesondere für den mehr im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehenden Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien war dabei umstritten, ob bereits seine Tätigkeit an sich einen Erfolg darstelle oder ob ein solcher nur gegeben sei, wenn diejenigen, die schwere Verstöße gegen das Völkerrecht befohlen oder geduldet haben, persönlich zur Verantwortung gezogen werden könnten.

Die Evangelische Akademie Berlin-Brandenburg wird eine Dokumentation der Tagung erstellen. Zudem haben mehrere der Referenten in dem von Gerd Hankel und Gerhard Stuby herausgegebenen Sammelband „Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen“ (Hamburg 1995) Beiträge zum Thema veröffentlicht.

## Workshop: „Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit“

### Intensivkurs des NOHA-Diploms, Teil III

Universidad de Deusto in Bilbao (Spanien), 19.-27. September 1996

Anja Bienert\*

Seit dem Wintersemester 1994/95 gibt es den „Europäischen Studiengang Humanitäre Hilfe“ (Network of Humanitarian Assistance – Diploma). Dieses zweisemestrige Aufbaustudium wird z. Zt. an fünf Universitäten angeboten: Aix/Marseille, Bilbao/Deusto, Bochum, Louvain und Oxford (im Studienjahr 1997/98 kommen hinzu: Dublin, Rom und Uppsala, während Oxford das Netzwerk verläßt). Die Studenten eines Studienjahres und zahlreiche Dozenten kommen jeweils vor Beginn des Wintersemesters an einer der Netzwerk-Uni-

versitäten zu einem einführenden Intensivkurs zusammen. Für das Studienjahr 1996/97 fand dieser Kurs in Bilbao/Deusto statt.

Der Intensivkurs zeichnete sich durch eine perfekte Organisation aus, die von den Verantwortlichen der Universidad de Deusto auf-

\* Anja Bienert, Assessorin, ist Studentin des Studienganges „Humanitäre Hilfe“ an der Ruhr-Universität Bochum.

opferungsvoll gewährleistet wurde. Er war in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil wurden sich bei einem solchen Studiengang stellende Grundfragen erörtert und die einzelnen Universitäten mit ihrem jeweiligen Programm vorgestellt. Im zweiten Teil ging es um die im Rahmen der Humanitären Hilfe tätigen Akteure. Zu dem erlauchten Kreis der Vortragenden gehörten Vertreter von European Community Humanitarian Office (ECHO), IKRK, OXFAM, UNHCR, Save the Children Fund, Movimientos per la Paz, el Desarme y la Libertad, Overseas Development Institute, Association internationale contre la faim, Médecins sans frontières und Medicos del Mundo. Die Vorträge dieses allgemeinen Teiles waren fast durchweg von hervorragender Qualität und zogen trotz aller sprachlichen Hindernisse engagierte und interessante Diskussionen unter den Teilnehmern nach sich.

Der dritte Teil, über den hier berichtet werden soll, beschäftigte sich mit einer konkreten Problemstellung: der Verknüpfung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe.

Als erster sprach der Vize-Präsident des Europaparlaments, José María Mendiluce, in einem engagierten Vortrag über die Grundprobleme einer Verknüpfung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe und die dabei bestehenden politischen Schwierigkeiten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg seien neue Formen von Konflikten entstanden, die dazu führten, daß Humanitäre Hilfe mehr und mehr Geschick erfordere. Das Umfeld sei grundsätzlich feindlich, die Bedürfnisse unbegrenzt, die Ressourcen dagegen regelmäßig begrenzt. Dabei seien bei menschlich verursachten Katastrophen – im Gegensatz zu Naturkatastrophen – folgende Fakten festzustellen: In der Regel seien zu viele Akteure vor Ort, die eine sektorale Sichtweise und Tendenz zur Arroganz hätten. Es entstehe ein Wettbewerb, in dem man den Gebern demonstrierte, daß man ja der Beste sei. Dadurch sei es schwierig, die begrenzten Ressourcen den wirklichen Prioritäten entsprechend den Opfern zugute kommen zu lassen. Hinzu komme ein auch durch die unterschiedliche Sichtweise der staatlichen Autoritäten bedingtes Chaos.

In dieser Situation werde oft der Fehler gemacht, die Notwendigkeit von Koordination zu verkennen. Als Beispiel führte Mendiluce Sarajevo an, wo mitunter 75 Koordinierungs-Treffen pro Woche stattfanden und alle koordinieren wollten, aber niemand koordiniert werden wollte. Zudem mache die Adressierung verschiedener Taktiken noch keine Strategie aus.

Was die rechtlichen Aspekte der Nothilfe anlangt, hob Mendiluce sein Verständnis von einem „Mandat“ hervor. Vor dem Hintergrund, daß NGOs häufig ihre Fähigkeiten überschätzen, wirklich mit den örtlichen Autoritäten zu verhandeln, sei es wichtig, zu definieren, was eigentlich ein Mandat sei. Maßgeblich seien insoweit zwei Aspekte: die Erteilung eines Auftrages, der zum einen von dem Beauftragten zu befolgen sei, aber auch von allen anderen – sowohl von den Auftraggebern als auch von Dritten – zu respektieren sei. In diesem Sinne habe ausschließlich die UNO, im Rahmen der Humanitären Hilfe das UNHCR, ein weltweites Mandat. Lediglich der Erhalt von Geldmitteln oder selbst-definierte Aufgaben stellten jedenfalls kein Mandat dar.

Zur Problematik der Krisenprävention führte Mendiluce folgende Instrumente auf: politischen Druck, diplomatische Prävention, Wirtschaftssanktionen, politische Isolation, präventive Anwesenheit von UN-Kräften. Häufig finde aber lediglich eine Vorbereitung auf drohende Krisen anstelle von Prävention statt. Und wie das Beispiel von Burundi zeige, gebe es nach wie vor Fälle, in denen alle genau wüßten, was drohe, aber gleichwohl niemand an einer Lösung des Konfliktes interessiert sei. Auch deshalb sei die Verknüpfung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe von besonderer Bedeutung, denn es komme darauf an, nicht nur heute, sondern auch noch morgen Leben zu retten. Tatsächlich hätten humanitäre Aktionen aber häufig sehr schädliche Auswirkungen auf langfristig angelegte Entwicklungshilfe-Programme.

Abschließend stellte Mendiluce fest, daß – wer im Bereich der Humanitären Hilfe tätig werde – sich bewußt sein müsse, daß alles was man tue, einen politischen Kontext habe: die betroffene Regierung müsse einverstanden sein; die Hilfspolizei seien oft politisch mächtiger als angenommen und verfolgten mitunter militärische Ziele; Politik mißbrauche häufig Humanitäre Hilfe als Alibifunktion, wenn kein strategisches Interesse an Krisen- und Konfliktlösung bestehe.

Auf Nachfragen aus dem Hörerkreis schloß Mendiluce mit einem pessimistisch-optimistischen Plädoyer dafür, sich den hehren Traum einer besseren und schließlich erfolgreichen Humanitären Hilfe und Entwicklungshilfe und ihrer Verknüpfung zu bewahren – denn nur solche Träume hätten Errungenschaften wie Menschenrechtskonventionen und die Vereinten Nationen hervorbringen können.

Aus der Sicht der Vereinten Nationen nahm J. van der Klaauw zu dem Problemkreis Stellung. Er erklärte, daß die verschiedenen UN-Organisationen zunehmend von einem integrierten Ansatz ausgingen:

- Zwar würden ihnen individuell sehr verschiedene Mandate erteilt. So sei etwa das UNHCR für die Sorge und den Schutz für Flüchtlinge verantwortlich. Gleichzeitig sei aber vorrangiges Ziel, Flüchtlinge wieder zurückzuführen, denn ein längeres Verbleiben von Flüchtlingen in einem Camp habe zerstörerische Auswirkungen auf die örtliche Bevölkerung, der nicht die gleichen Maßnahmen zugute kämen.

- Insgesamt ginge auch die Tendenz dahin, nicht mehr dem einzelnen Individuum Hilfe zuteil werden zu lassen, sondern einer Gemeinschaft von Betroffenen, um auf diese Weise langfristig Überleben und Entwicklung sicherzustellen und dauerhafte Lösungen zu erreichen.

- Das UNDP sei überwiegend mit Entwicklungshilfe-Aufgaben betraut, aber dies schließe auch die Vorbereitung auf Krisen- und Konflikt-Management ein.

- Das UNHCR berücksichtige im Zusammenhang mit der Rückführung von Flüchtlingen auch Fragen wie Landreformen, die Etablierung eines funktionstüchtigen und gerechten Rechtssystems, die Rehabilitation von Verwaltung und Infrastruktur, Ernährungsicherungsprogramme, Wiedereingliederung demobilisierter Soldaten und Entminung.

Für alle diese Aspekte sei Mosambik ein positives Beispiel. Hier habe man die Hilfsaktionen mit einer vorsichtigen Planung begonnen, die zu einer regional bezogenen Entwicklungsstrategie geführt habe. Man habe dabei versucht, eine Art „cross-mandate“ zu schaffen, bei dem sich die verschiedenen UN-Organisationen ergänzten.

Van der Klaauw schloß mit der Hervorhebung dreier besonders wichtiger Aspekte für die erfolgreiche Verknüpfung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe: 1. sorgfältige Planung, 2. Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organisationen und 3. Einbeziehung der Geber-Gemeinschaft.

John Barford von ECHO wies in seinen einleitenden Worten auf die gestiegene Bedeutung der Humanitären Hilfe hin: die heutigen Krisen zeichneten sich durch zunehmende Gewalttätigkeit aus. Dem entsprechend habe sich die Zahl der betroffenen – verletzten oder getöteten – Zivilisten vervielfacht und liege im Gegensatz zu früher nunmehr weit höher als die der Angehörigen der Streitkräfte. Die Folgen seien einerseits weltweit über 50 Mio. Flüchtlinge, andererseits eine stetig steigende Zahl an NGOs.

Deshalb komme guter Koordination herausragende Bedeutung zu. Diese sollte ausgehen von der EU-Kommission, im Bereich der EU

fortgesetzt und schließlich auf die UN übertragen werden. Dabei wies Barford aber auch auf die Schwächen des bisherigen Systems hin: Krisen-Prävention sei bislang noch nicht als effektives Werkzeug entwickelt worden. Auf dem Gebiet des Internationalen Rechts sei Koordination kaum vorhanden, ebenso sei eine gemeinsame Auslands- und Sicherheitspolitik noch sehr schwach ausgeprägt. Deshalb ersetze Humanitäre Hilfe zunehmend die Entwicklungshilfe. Hinzu komme wachsende „**Geber-Müdigkeit**“, die bislang vor allem im Bereich der Entwicklungshilfe spürbar sei und *van der Klauwe* frage: „*Ist dies morgen bei der Humanitären Hilfe auch der Fall?*“

Deshalb gehe es bei der Verbindung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe nicht lediglich darum, die Hilfsmaßnahmen von einer Organisation auf eine andere zu übertragen, z.B. von UNHCR auf UNDP oder von ECHO auf European Development Fund. Es gehe vielmehr darum, einen Teufelskreis zu durchbrechen: eine bessere Humanitäre Hilfe könne zu besserer Entwicklungshilfe beitragen und umgekehrt könne bessere Entwicklungshilfe Gefahrenpotentiale und damit die Notwendigkeit von Humanitärer Hilfe reduzieren.

Die Herausforderungen der Zukunft bezeichnete Barford so: Solidarität und Hilfestellung bei Not aufrecht zu erhalten; Koordination zuzuhause beginnen; auf Prävention hinarbeiten, ohne Wunder zu erwarten; Humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe verknüpfen; und nicht zuletzt: „**Alte Krisen**“ nicht vergessen. Schließlich betonte Barford, daß erfolgreiche Humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe und effektive Verknüpfung beider Bereiche nicht allein eine Frage moralisch motivierter Wohlthaten, sondern Gegenstand der ureigensten Interessen der industrialisierten Welt sei. Das im Falle eines Mißerfolges zu erwartende, bedrohliche Szenario skizzierte er wie folgt: Verlust wirtschaftlicher Möglichkeiten, weltweite Unsicherheit, Terrorismus und wachsende Flüchtlingsprobleme.

Die Möglichkeiten der Europäischen Kommission, Humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe effektiv miteinander zu verknüpfen, stellte Michael Keyes vom Direktorat für Entwicklungshilfe dar. Dabei ging er zunächst auf die fünf Instrumente ein, die die Kommission im Rahmen der Entwicklungshilfe einsetzt: 1. Ernährungssicherung (Errichtung von Frühwarnsystemen, Versorgung mit Saatgut und Werkzeugen, Ausbildungsprogramme, Entsendung von Experten z.B. für Ernährungssicherung nach Eritrea); 2. NGO-Finanzierung (Co-Finanzierung von Projekten: Ausbildung über Entwicklungshilfe-Programme, dezentralisierte Kooperation, Unterstützung von Demokratisierungsprozessen); 3. + 4. Unterstützung von Landwirtschaft (STABEX) und Bergbau (SYSMIN) nach dem auch innerhalb der EU bestehenden Modell als Mittel zur Förderung der Fairneß z.B. beim Handeln mit Kaffee, Tee etc. und zur Restrukturierung der betroffenen Sektoren. 5. Entwicklung des privaten Sektors; dieser habe oft ein problematisches Umfeld (Kreditschwierigkeiten, Korruption); Ziel sei es deshalb, den informellen Sektor (Schwarzmarkt) in einen formellen Sektor (offener Markt) umzuwandeln; dafür existiere z.B. ein Netzwerk von Seminaren für die AKP-Staaten.

Alle diese Instrumente würden in Entwicklungsländern vor und nach Krisensituationen eingesetzt sowie, soweit dies möglich sei, auch während einer Krisensituation. Um nun zu einer besseren und effektiveren Hilfe zu gelangen, die die Verbindung von Entwicklungshilfe zu Humanitärer Hilfe und wieder zu Entwicklungshilfe gewährleiste, müsse vor allem Gruppendenken („wir haben Rechte, die anderen haben Unrecht“) überwunden werden. Denn dies führe bei Hilfsoperationen vor allem dazu, daß im Rahmen von Nothilfe nicht über die Krisensituation hinausgedacht werde und daß bei Entwicklungshilfe-Programmen die Zeichen drohender Krisen nicht erkannt würden.

Die entscheidenden Aspekte seien daher Konsultation und Diskussion. Nur so könne eine bessere Humanitäre Hilfe auch zu besserer Entwicklungshilfe beitragen und umgekehrt könne auf diese Weise

bessere Entwicklungshilfe die Notwendigkeit von Nothilfe reduzieren: Nothilfeaktionen müßten Entwicklungshilfe mehr berücksichtigen, denn gerade die kurzfristig effektiven Hilfsaktionen hätten mitunter negative Auswirkungen auf langfristige Entwicklungen. Die Rehabilitation unmittelbar nach der Krise müsse außerdem dazu genutzt werden, eine stabile Basis und befriedete Gebiete zu schaffen, um hierdurch der betroffenen Regierungsidee zu signalisieren, daß Hilfsprogramme anlaufen. Schließlich müsse bei Entwicklungshilfe-Aktionen mehr die Möglichkeit des Entstehens von Krisensituationen berücksichtigt werden und das Umfeld auf solche Krisen vorbereitet werden, soweit solche nicht verhindert werden könnten. Dem diene ein „sektoraler Ansatz“, der den Bereichen Ernährung und Gesundheit besondere Bedeutung zuerkennt.

Der Vortrag schloß mit einigen institutionellen Forderungen, um die oben genannten Ziele zu erreichen: stärkere Koordination der eigenen Handlungen, Nutzung der Kommissionskontakte, Berücksichtigung der Verknüpfung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe beim Einsatz von Ressourcen.

Die Fragestellung aus der Sicht einer NGO beleuchtete Marta Torres von INTERMON Emergency Unit. Auch sie sah in der Verknüpfung und Kontinuität von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe die Chance, in beiden Situationen effektiver wirksam zu werden. Für die Realisierung dieser Verknüpfung sei ein Opferorientierter und partizipativer Ansatz erforderlich. Es gebe nur ein bei beiden Hilfsformen gleiches Ziel: Armut, Leid, Ungerechtigkeit und Anfälligkeiten von Menschen durch Stärkung der örtlichen Potentiale zu beseitigen.

Bislang stünden Entwicklungshilfe-Programme (in den Phasen **Normalität** und vor der Krise), Nothilfe (**während** der Krise), Rehabilitation (**unmittelbar nach** der Krise) und dann wieder Entwicklungshilfe (in der sich später wieder anschließende Phase der **Normalität**) isoliert nebeneinander. Dementsprechend sei die Entwicklungshilfe überwiegend wirkungslos, sowohl was Krisenprävention als auch die Vorbereitung auf die Bewältigung von Krisen betreffe. Insbesondere letzteres folge vor allem daraus, daß man während der Entwicklungshilfe zu wenig auf die vor Ort vorhandenen Potentiale zurückgreife und diese einbeziehe. Umgekehrt schädeten Nothilfe-Programme häufig der späteren Entwicklungshilfe, weil sie die Eigeninitiative der Betroffenen beseitigten und bereits vorhandene partizipative Strukturen damit zerstörten. Der neue Ansatz bestehe darin, in Entwicklungshilfe-Programmen in der Vor-Konflikt-Phase präventiv tätig zu werden und in den Nothilfeprogrammen der Post-Konflikt-Phase auch langfristige Zielsetzungen in bezug auf die spätere Entwicklungshilfe zu berücksichtigen. Dies geschehe vor allem dadurch, daß lokale Potentiale bereits in die Nothilfeprogramme einbezogen würden. Eine besondere Herausforderung sei es deshalb, in der Konflikt-Phase verbliebene Entwicklungshilfe-Bereiche trotz der bestehenden Notsituation weiter voranzutreiben.

Wenn der neue Ansatz richtig verwirklicht werde, dann habe die Entwicklungshilfe die Bevölkerung vor Ort in die Lage versetzt, ihre Fähigkeiten – auch im Notfall – einzubringen und die Nothilfe könne auf diese dann im Krisenfall zurückgreifen. Denn laufend und kontinuierlich vorhanden seien die Fähigkeiten der Bevölkerung vor Ort. Umgekehrt bestehe dagegen die Gefahr, diese Fähigkeiten zu verlieren, wenn man sie nicht mehr nutze.

Jedoch sei es bis heute ein häufiger, schwerer Fehler der NGOs, zu sagen, man könne nicht mit den örtlichen Kräften zusammenarbeiten, weil man diesen nicht trauen könne und diese auch nicht kooperieren wollten.

Auch früher sei nach Partizipation überhaupt nicht gefragt worden. Alles was anders war als man selbst, sei nicht akzeptiert gewesen. Dabei hätten die Menschen in Schwarzafrika eine Menge an Lösungen, die wir nur nicht verstünden und deshalb auch nicht nutzten. Es gehe also darum, Partizipation zuzulassen.

Die entscheidenden Forderungen seien deshalb: Anfälligkeiten zu identifizieren und zu reduzieren; die Gesellschaft zu restrukturieren; Fähigkeiten zu schaffen durch Identifizierung und Unterstützung von Bewältigungsmechanismen (Partizipation). Nothilfe sollte vor allem auf der Stärkung existierender ziviler Strukturen basieren. Lokale und internationale Ressourcen und Fähigkeiten müßten genutzt werden, um „capacity building“ zu unterstützen. Außerdem seien vorhandene Bewältigungsmechanismen meist ausreichend und internationale Potentiale sollten lediglich als Ergänzung genutzt werden, nicht aber als Ersatz. Um all dies leisten zu können, bedürfe es einer sozialen Evaluierung, die nur durch einen konsultativen Prozeß mit den Opfern möglich sei.

M. Torres forderte schließlich für die Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Humanitärer Hilfe: Betroffene und besonders gefährdete Personen müßten besonders betrachtet werden; diese hätten die Fähigkeiten zur Prävention, nicht wir; auch die Würde der Betroffenen verlange Partizipation; die Betroffenen müßten sich nützlich fühlen. Das Leben der Menschen sei die eigentliche Verknüpfung zwischen Entwicklungshilfe und Humanitärer Hilfe; hierin liege der eigentliche Grund für Langzeit-Ansätze.

In der nachfolgenden Fragerunde wurden von M. Torres noch diese m.E. besonders hervorzuhebenden Aussagen gemacht: – Es bestehe die Gefahr des Verlustes von lokalen Fähigkeiten, wenn NGOs nicht mit dem partizipativen Ansatz arbeiteten; dies sei für NGOs aber mitunter sehr schwer, wenn sie mit staatlichen Mitteln arbeiteten, denn beim partizipativen Ansatz dürfe man nicht nach der Geber-Meinung fragen; wenn es die bequemere Möglichkeit gebe, sich an NGOs ohne Partizipations-Ansatz zu wenden, bestehe die Gefahr, daß die Betroffenen häufig nicht partizipieren wollten. – Neben dem partizipativen dürfe man aber auch nicht den politischen Ansatz vernachlässigen, insbesondere müsse man politische Verantwortlichkeit akzeptieren. – Beim Transfer von Technologien könnten sich unnötige Fähigkeiten bilden und es bestehe auch die Gefahr des Mißbrauchs von Technologien. Ein solcher Transfer solle daher nur für die Zeit der Nothilfe andauern, danach könne man versuchen, die Technologien bei anderen Krisen einzusetzen.

Der in französischer Sprache von M. Clodion, ECHO, Koordinator für Haiti, gehaltene Vortrag wurde leider beeinträchtigt durch großen Zeitdruck, der noch durch die Notwendigkeit einer Übersetzung ins Englische verstärkt wurde. Es war gleichwohl ein interessanter Vortrag über die neuen Herausforderungen der Humanitären Hilfe seit dem Ende des kalten Krieges und die Besonderheiten des haitianischen Kontextes (landwirtschaftliche Ausprägung, Kontrolle der USA über die Märkte, Ausbleiben einer sozialen Revolution trotz Unabhängigkeitskriegs, Fortbestehen des kolonialen Modells und der amerikanischen Verwaltungsstrukturen trotz Unabhängigkeit, 85 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, 206 US-\$ Jahreseinkommen/Kopf, hoher Grad von Analphabetismus, 60 % der Bevölkerung unter 20 Jahre alt). Bedingt durch den Zeitmangel kam es aber leider nicht mehr zu einer Darstellung der Verknüpfungsversuche von Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe beim Aufbau des Gesundheitssystems in Haiti. Bei dieser Kurzdarstellung soll es daher – nicht zuletzt aus Platzgründen und im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung – sein Bewenden haben.

Den Abschluß des Workshops bildete der Bericht von J.-P. Luxem, der bei ECHO z.Zt. für den Aufbau des Gesundheitssystems in Angola verantwortlich zeichnet. Er machte zunächst einige grundlegende Bemerkungen dazu, wie ein solches Vorhaben angegangen werden sollte. Während in der Regel bereits unmittelbar nach einer Krise Entwicklungshilfe einsetze, plädierte er für ein Rehabilitationskonzept, da die Phase unmittelbar nach der Krise von besonderer Instabilität geprägt sei. Es sei daher flexibles Handeln gefragt, um das Gesundheitssystem wiederaufzubauen und insbesondere zu reformieren (denn bereits vor der Krise sei dieses schwach und nicht den Realitäten angepaßt gewesen). Die vier Phasen Nothilfe, Reha-

bilitation, Rekonstruktion und Entwicklungshilfe stellten daher auch keinen wirklich linearen Prozeß dar.

Während der Krise erfolge in der Regel eine massive Reaktion mit einer Nothilfe, die zwar sehr wichtig sei, zugleich aber auch negative Effekte habe. Je länger die reine Nothilfe dauere, um so schwächer werde ihre positive Wirkung bei gleichzeitiger Verstärkung ihrer negativen Aspekte. So steige häufig in Notstandsgebieten noch nach der Krise die Todesrate, gerade wegen der Auswirkungen der Nothilfe. Deshalb sollte die reine Nothilfe so kurz wie nur möglich sein.

Die Phase der Rehabilitation sei in der Regel geprägt von folgenden Fehlern: ungenügende Evaluierung, Fehlen einer Strategie, ungenügende geographische Differenzierung, zu viele externe Partner und ungenügende Kooperation. Um die Ziele eines Rehabilitationsprogrammes (direkte Hilfe für die Betroffenen, Unterstützung und Wiederaufbau noch existierender Gesundheitssysteme) zu verwirklichen, müsse dieses folgendermaßen geplant werden: genaue Analyse der Situation, Wahl eines Interventionsgebietes, Definition der Rahmenbedingungen, Zusammenarbeit mit NGOs und ein horizontales Angehen des Problems. All dies setze eine genaue Evaluierung voraus. So müsse man z.B. folgende Entwicklung berücksichtigen: Unmittelbar nach einer Krise verließen in der Regel die lokalen Ärzte und Krankenschwestern das Krisengebiet. Während aber die Ärzte auch in der Rehabilitationsphase noch nicht wiederkehren würden, käme das Pflegepersonal wieder zurück. Es komme also zum einen darauf an, für die Ärzte die Rückkehr attraktiv zu gestalten, zugleich aber auch das Pflegepersonal weiterzubilden, damit von diesem die ärztlichen Aufgaben übernommen werden könnten.

All diese Gesichtspunkte habe man bei der Wiedererrichtung des Gesundheitssystems in Angola umzusetzen versucht. Eine Evaluierung habe ergeben, daß man in einigen Gegenden in der Lage sei, auf die Gesundheitsbedürfnisse zu reagieren, während in anderen Gegenden Nothilfe dringend erforderlich sei. Man habe für beide Kategorien eine Evaluierung über die Bedürfnisse für die nächsten zwei Jahre gemacht und das Land dann in kleine Gebiete mit 250.000 Menschen in der Umgebung eines „municipal hospital“ aufgeteilt, für die in den nächsten zwei Jahren jeweils eine NGO verantwortlich sein solle. Parallel dazu wurde ein Programm gestartet, die Verwaltung des Landes auf Provinzebene wiederherzustellen. Nach der Rehabilitationsphase soll dann im Rahmen der Entwicklungshilfe von der Provinzebene auf die Zentralebene übergegangen werden.

Schließlich habe man eine Liste von Notlagenindikatoren erstellt, anhand derer man für das einzelne Gebiet den konkreten Bedarf entwickelt: z.B. die Auswirkungen des Krieges; das Bestehen von Menschenrechtsverletzungen; Gegend, in die später interne oder externe Flüchtlinge zurückkehren werden; die grundsätzliche Gesundheitssituation der Bevölkerung etc. Das Ergebnis dieser Analyse sei, daß in den von UNITA beherrschten Gebieten noch ein hoher Bedarf für Nothilfe bestehe, während in den von Regierungstruppen beherrschten Gebieten bereits die Möglichkeit zur Rehabilitation bestehe. Dementsprechend werde die Hilfe in UNITA-Gebieten zunächst vorrangig in der Lieferung von Lebensmitteln, Seife, Kleidung, Öl und Zelten sowie in der Öffnung von Straßen und in der Sicherung der Wasserversorgung bestehen. In Regierungsgebiete sollen dagegen vorrangig Saatgut und Werkzeuge geliefert, das Wasserverteilungssystem wieder hergestellt, Krankenhäuser gebaut und Impfungen durchgeführt werden.

Diesen Bericht von J.-P. Luxem habe ich nicht zuletzt deshalb etwas ausführlicher dargestellt, weil es durch ihn gelungen ist, den Teilnehmern des Workshops ein Bild von der praktischen Umsetzung der in den vorhergehenden Vorträgen propagierten Notwendigkeit einer Verknüpfung von Nothilfe und Entwicklungshilfe zu geben. Ich persönlich habe ihn deshalb als den Höhepunkt dieses überaus interessanten Workshops empfunden.



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

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts

für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 118, Duncker & Humblot, Berlin 1996, 250 Seiten, DM 86,-

Hans-Joachim Heintze\*

Zweifelloso gehört zu den einschneidendsten Entwicklungen im modernen Völkerrecht, daß der Kernbereich der staatlichen Souveränität durch den Menschenrechtsschutz zunehmend eingeschränkt wird. Die jüngste völkerrechtliche Praxis bestätigt augenscheinlich diesen Umstand. Gleichwohl sind damit in großem Umfang grundlegende rechtstheoretische Fragen aufgeworfen worden. Es ist sehr zu begrüßen, daß sich die Autorin mit diesen Grundproblemen detailliert und methodisch überzeugend auseinandersetzt.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob der Ausgangspunkt der Untersuchung glücklich gesetzt ist, wenn es in der Einleitung heißt, daß militärische Maßnahmen „auf der einen Seite unter Umständen das einzige effektive Mittel zur Beendigung der Menschenrechtsverstoße sein können; auf der anderen Seite können sie aber auch sehr viele Opfer verlangen“ (S. 15). Es darf bezweifelt werden, ob diese Einschätzung zutreffend ist, weil das Militär sicher überfordert ist, wenn es allein dafür sorgen soll, Menschenrechtsverletzungen tatsächlich effektiv zu beenden. Es ist sicherlich so, daß die militärische Komponente nur ein Aspekt bei der effektiven Verhinderung von Rechtsverletzungen ist. Dies hat Somalia überdeutlich gezeigt. Wichtiger dürfte mithin ein Gesamtkonzept der militärischen Gewalt einsetzenden Staatengemeinschaft für die Beachtung der Menschenrechte – letztlich den Aufbau einer demokratischen Staatsordnung – sein.

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile. Der erste befaßt sich mit den Zwangsmaßnahmen, die den Einsatz von Waffengewalt einschließen. Eingeleitet wird er – methodisch nicht ganz glücklich, weil die Friedenstruppen ja gerade nicht Zwangscharakter haben – mit einem Kapitel zur Unterscheidung zwischen den UN-Friedenstruppen und den militärischen Zwangsmaßnahmen. In ihren Schlussfolgerungen ist der Autorin völlig zu folgen (S. 34 f.). Dies sind hinsichtlich der jüngsten Praxis der Zwangsmaßnahmen die folgenden: Erstens sind Schwierigkeiten hinsichtlich der Kontrolle der militärischen Maßnahmen durch den Sicherheitsrat eingetreten. Zweitens ist die Beendigung der Zwangsmaßnahmen nicht hinreichend geklärt; aus dem Ziel der Organisation ist aber zu folgern, daß ein Staat nicht in einen Zustand des Chaos versetzt werden darf. Drittens stellt sich die Frage nach der ausreichenden Bereitstellung von Truppen.

Die UN-Charta stellt die Entscheidung über das militärische Eingreifen in das Ermessen des Sicherheitsrates. Gading arbeitet im folgenden die Voraussetzungen für die Wahrnehmung dieses Ermessensspielraums heraus. Demnach darf sich der Rat gemäß Art. 2 Ziff. 7 nicht in die inneren Angelegenheiten eines Staates einmischen. Hinsichtlich der Maßnahmen aus humanitären Gründen wird in einem Zwischenergebnis zutreffend festgestellt, daß diese nach wie vor Angelegenheiten betreffen können, die zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, „auch wenn der Menschenrechtsschutz zunehmend eine internationale Aufgabe darstellt“ (S. 41). Diese Einschätzung kann nur dann revidiert werden, wenn der Sicherheitsrat nach Kapitel VII tätig wird. Freilich setzt dies nach Art. 39 die Feststellung voraus, daß eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt. Überzeugend wird anhand der systematischen Auslegung nachgewiesen, daß der Rat diese Feststellung nicht nach seinem Belieben treffen kann (S. 67). Als besonders gewichtiges Argument ist dabei anzusehen, daß auch der Sicherheitsrat an die

Rule of Law gebunden ist. Dieser Nachweis ist besonders wichtig, weil der Rat als politisches Organ handelt, keine Rechtssetzungsbezugnis hat und Entscheidungen treffen soll, die dem Völkerrecht und der Gerechtigkeit entsprechen sollen. Hier erscheint insbesondere die Analyse der jüngeren IGH-Praxis als einschlägig, wobei völlig zutreffend vorsichtige Einschätzungen getroffen werden. Insbesondere hat Gading Recht, wenn sie noch kein abschließendes Urteil im Hinblick auf die Zulässigkeit der Überprüfung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durch den IGH fällt. Ihr ist jedoch zu folgen, wenn sie im Lichte der Klage Libyens gegen die Resolution 731 zu mindest einen Trend in diese Richtung konstatiert (S. 60).

Hinsichtlich der Begriffe Frieden, Friedensbruch und Angriffshandlung erscheint wiederum die teleologische Auslegung der Friedensbedrohung sehr interessant. Die Autorin billigt hier nämlich der Praxis des Sicherheitsrates die Rolle eines selbständigen Auslegungsfaktors zu (S. 92 ff.), wobei sie als Hauptargument das der Vertragswirklichkeit anführt. Weiterhin billigt sie ihr in einem beschränkten Umfang auch Präzedenzwirkung zu. Schließlich werde dadurch eine gleichförmige Vertragsanwendung erreicht. Von dieser theoretischen Grundposition ausgehend, analysiert die Autorin die Praxis in bezug auf den Kongo, Südrhodesien, Südafrika, den Irak, das frühere Jugoslawien, Somalia und Ruanda. Die erzielten Ergebnisse überzeugen. Insbesondere weichen sie in ihrer nüchternen Art erfreulich ab von so manchen überzogenen und euphorischen Entscheidungen des Sicherheitsrates in bezug auf den Irak. Bekanntlich wurde gerade in der politischen Literatur vielfach von einem Durchbruch gesprochen, da die Menschenrechte nun nicht mehr eine innere Angelegenheit der Staaten seien. Gading weist demgegenüber nach – wie das auch schon in unserer Zeitschrift 1991 geschah –, daß die Resolution 688 (1991) bezüglich der Kurden im Irak nicht als Beleg dafür herangezogen werden könne, daß der Rat von einer Bedrohung des Friedens aus humanitären Gründen ausgegangen sei. Selbst die umfangreichen Resolutionen zum früheren Jugoslawien lassen einen solchen Schluß nicht zu. Völlig zutreffend ist, daß es erst die Resolution 794 (1992) bezüglich Somalias war, die erstmals eindeutig davon ausging, daß aus humanitären Gründen eine Friedensbedrohung entstanden war, und zwar unabhängig von der Verletzung des Gewaltverbots nach Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta (S. 119). Durch die Resolutionen zu Ruanda wurde diese Einschätzung bekräftigt.

Im vierten Teil wird untersucht, inwieweit die staatliche Souveränität eine Grenze für die Ausweitung der Kompetenzen des Sicherheitsrates sein könnte. Hier verdient Hervorhebung, daß die Autorin den internationalen Menschenrechtsschutz zutreffend nicht durchgängig als Durchbrechung der staatlichen Souveränität ansieht, weil die Staaten nach wie vor die Durchsetzung der Verpflichtungen in ihren Händen haben und internationale Durchsetzungsmechanismen eher schwach ausgestaltet sind (S. 195). Auch die internationale Strafgerichtsbarkeit stellt die Souveränität solange nicht generell in Frage, wie sie auf Einzelfälle beschränkt bleibt.

Zweifelloso gibt es im Völkerrecht Tendenzen, die die Geltung des Souveränitätsprinzips zurückdrängen. Der Autorin gelang jedoch der

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

Nachweis, daß die Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen durch den UN-Sicherheitsrat die Geltung des Souveränitätsprinzips unberührt lasse. Statt dessen komme es nur zu einem veränderten Verständnis der Souveränität. Gleichwohl sei die Souveränität auch bei einem humanitären Einsatz zu berücksichtigen, was sich an der Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Anwendung militärischer Maßnahmen zeige (S. 231 f.). Diese Schlußfolgerung erscheint wichtig, weil sie belegt, daß die Vorstellung von einem raschen Ende des traditionellen völkerrechtlichen Systems, das auf der Souveränität aufbaut, eine Illusion ist. Der Weltstaat läßt noch auf sich warten.

Insgesamt ist die Arbeit eine wesentliche Bereicherung des völkerrechtlichen Schrifttums zu den Menschenrechten, da sie sich mit aktuellen Entwicklungen von größter praktischer Bedeutung befaßt. Auch konzeptionelle Schwächen – so z.B. wenn den politisch-pragmatischen Entscheidungen des Sicherheitsrates juristische Erwägungen unterstellt werden (S. 101) oder wenn einige Schlüsse vorzeitig gezogen werden (S. 161 bezüglich Haitis) bzw. recht grob erscheinen (S. 158 zu der Kurden-Resolution) oder falsche Daten (S. 194) – ändern nichts daran. Etwas verwundert freilich, daß die umfangreiche Literatur zum Thema im Verzeichnis nur teilweise erscheint.

## Peter R. Baehr/Fried van Hoof/Lui Nanlai/Tao Zhenghua (Editors-in-Chief)/Jacqueline Smith (Ed.), *Human Rights: Chinese and Dutch Perspectives*,

Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston 1996, 160 Seiten, \$ 87.50;

## Konrad Ginther/Erik Defenters/Paul J.I.M. de Waart (Eds.), *Sustainable Development and Good Governance*,

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1995, 483 Seiten

Hans-Joachim Heintze\*

Die Frage nach der Natur der Menschenrechte ist so alt wie die völkerrechtlichen Vereinbarungen über dieses Thema: Sind sie universal oder durch die jeweiligen Kulturen geprägt? Darüber gab es viele emotionale Debatten, nicht zuletzt auf der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993. Dort kam es schließlich zu einem schwererrungen Konsens dahingehend, daß die Menschenrechte universal und unteilbar seien. Was diese Formel jedoch im einzelnen bedeuten soll, ist weithin offen geblieben. Es ist bekannt, daß die Staaten der Dritten Welt das Recht auf Entwicklung in den Vordergrund stellen, während der Westen individuelle Rechte betont. Daß das unterschiedliche Menschenrechtsverständnis immer wieder zu zahlreichen Konflikten in den Beziehungen zwischen Staaten mit unterschiedlichen politischen und rechtlichen Systemen führt, machen die Verstimungen des letzten Jahres in den deutsch-chinesischen Beziehungen deutlich.

Um so begrüßenswerter ist es unter diesen Umständen, daß sich der Martinus Nijhoff Verlag wieder mit zwei beachtenswerten Büchern dem Menschenrechtsverständnis aus der Sicht unterschiedlicher Kulturen zugewandt hat. Zu nennen ist zuerst der von J. Smith herausgegebene Konferenzband einer chinesisch-niederländischen Tagung zur Natur der Menschenrechte, die 1994 in Peking stattgefunden hat. Die darin veröffentlichten elf Papiere, nur drei davon stammen aus der Feder europäischer Autoren, geben einen Einblick in das chinesische Menschenrechtskonzept. Zweifellos stellt die asiatische Auslegung eine Herausforderung des Universalitätsgedankens dar. Das kommt recht anschaulich im einleitenden Beitrag von Fried van Hoof (Universität Utrecht), „Asian Challenges to the Concept of Universality: Afterthoughts on the Vienna Conference on Human Rights“ zum Ausdruck. Der Autor arbeitet den schwierigen Prozeß der Konsensfindung über das Konzept der Universalität auf der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993 heraus. Zutreffend stellt er fest, daß sich der Inhalt des Begriffs „Konsens“ mittlerweile gewandelt hat. Er zerfällt nämlich in zwei Komponenten: Einerseits bedeutet die inhaltliche Seite „at least a substantial degree of agreement“ (S. 3), andererseits wird auf den verfahrensmäßigen Aspekt des Begriffs verwiesen, der wachsende Bedeutung in den internationalen Organisationen bekommt, „i.e. the so-called

*consensus-procedure as distinguished from the so-called consensus-compromise*“ (S. 3). Diese unterschiedliche Verwendung des Begriffs hat verschiedentlich zu Konfusionen geführt, wie van Hoof unterstreicht. Er weist dann überzeugend nach, daß gerade der Konsens von Wien bezüglich der Universalität der Menschenrechte eben nicht inhaltlich war. Nur so ist es zu erklären, daß führende asiatische Staaten nunmehr den eigentlichen Inhalt des vom Westen geprägten Menschenrechtsverständnisses in Frage stellen.

Das Problem beginnt natürlich bei der Frage, was unter Menschenrechten zu verstehen ist. Der Autor arbeitet als Kernbestand der Menschenrechte die folgenden Bestimmungen heraus: die Anerkennung der Rechtsfähigkeit, die Rechte auf Leben, Nahrung, Wohnung, medizinische Versorgung und Eigentum, das Recht auf Integrität und Sicherheit der Person, das Recht auf Nichtdiskriminierung, das Recht auf Zugang zum Rechtsweg und auf ein faires Verfahren sowie das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit. Van Hoof leitet diese Liste aus dem „modern understanding of human rights“ her und fügt dann noch die nichtderogierbaren Rechte aus Art. 4 CCPR hinzu. Freilich ist nicht ganz ersichtlich, welche Rechtsgrundlage dafür angenommen wird (S. 11-13). Gerade hinsichtlich der sog. „survival rights“, der genannten Sozialrechte also, darf bezweifelt werden, ob hierfür tatsächlich eine universelle gewohnheitsrechtliche Geltung angenommen werden kann.

Man hat den Eindruck, daß dies ein Zugeständnis an die chinesische Seite ist, die gerade die Komponente der Sozialrechte als Kernbestand der Menschenrechte herausstellt. So bekennst sich Lui Hainian in seinem Beitrag „Human Rights Perspectives in Diversified Cultures“ zwar gleichermaßen zu den Bürger- und Sozialrechten, gesteht auch Verletzungen der politischen Rechte während der Kulturrevolution ein, spricht dann letztlich aber nur von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und stellt das „right to survive“ in den Vordergrund (S. 22 ff.). Eine solche Betrachtungsweise kann wohl kaum der Universalität der Menschenrechte

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

gerecht werden. Von dieser Position aus ist es kein weiter Weg zu der Argumentation *Xin Chunyings* in seinem Beitrag „Can the Pluralistic World Have a Unified Concept of Human Rights?“. Er stellt letztlich das Recht auf Entwicklung und die staatliche Souveränität in den Vordergrund. Eine Durchbrechung der nationalen Souveränität sei nur dann gerechtfertigt, wenn Staaten nicht mit der „international community“ kooperierten (S. 56), wobei allerdings nicht ausgeführt wird, wer dies sein soll. Durch die Souveränität nicht gedeckelt seien weitverbreitete Menschenrechtsverletzungen wie Rassen- und Völkermord, Sklaverei oder Terrorismus. In diesen Fällen müsse die Gemeinschaft „more efficient measures“ ergreifen. Aber auch hier wird wieder nicht ausgeführt, welche dies sein sollen. Statt dessen wird auch in diesen Fällen Zurückhaltung gefordert: „And even in such a situation, it is still necessary to maintain a dialogue between the places where infringements occur and the international community“ (S. 56).

Man fragt sich bei der Argumentation *Xin Chunyings*, worin die Universalität der Menschenrechte unter diesen Umständen bestehen soll. Eine Antwort versucht P. van Dijk unter dem Titel „A Common Standard of Achievement. About Universal Validity and Uniform Interpretation of International Human Rights Norms“. Die entscheidende Frage „Does Universality also Require Uniformity?“ verneint er zutreffend, da die Universalität nicht jede Unterscheidung bei der Interpretation und Implementation der Rechte ausschließt (S. 68). Es gehe folglich nicht darum, einseitig von außen und von einem westlichen Standpunkt die Menschenrechtssituation in einem Staat einzuschätzen, sondern um die Tätigkeit von unabhängigen Organen, die die Verwirklichung der eingegangenen Verpflichtungen überwachen. Der zur Durchsetzung des Menschenrechtspaktes geschaffene Menschenrechtsausschuß sei ein solches Organ, das eine unabhängige Prüfung durchführen könne, da die Interpretation der Normen durch Vertreter aller Rechts- und Kulturkreise erfolge (S. 74 ff.). In der Tat erscheint dieser von van Dijk vorgeschlagene Lösungsansatz passabel, um tatsächlich eine universelle Auslegung des Inhalts internationaler Verträge zu erreichen. Schwierigkeiten könnten höchstens daraus entstehen, daß die verbindliche Interpretation des Inhalts eines Vertrages nur durch die Vertragsparteien vorgenommen werden kann. Es erscheint aus diesem Grunde fraglich, ob der Menschenrechtsausschuß tatsächlich die Kompetenz zur verbindlichen Auslegung hat, da er eine solche nicht ausdrücklich durch die Mitgliedstaaten übertragen bekommen hat.

Der Beitrag zur Universalität der Menschenrechte von van Dijk stellt zweifellos den interessantesten Artikel des Buches dar, weil diese Frage gerade im Verhältnis zu China so angeregt diskutiert wird und zu zahlreichen politischen Initiativen westlicher Politiker und Parlamentarier führte, die zu nicht unerheblicher Verstimmung zwischen der Volksrepublik und dem Westen führte. Der Vorwurf Chinas war stets der der Einmischung in innere Angelegenheiten. Die weiteren Beiträge in dem Sammelband erlauben einen guten Einblick in das Menschenrechtsverständnis der Chinesen, in das also, was unter diesen inneren Angelegenheiten verstanden wird. Hervorhebung verdient dabei das Argument der chinesischen Wissenschaftler, daß die Universalität der Menschenrechte mit dem chinesischen Menschenrechtsverständnis nicht unvereinbar ist (*Han Yanlong*, S. 91). Verschiedentlich werden aber Besonderheiten angeführt, die aus der Lage der Entwicklungsländer resultieren (*Liu Namai*, „Developing Countries and Human Rights“, S. 109). Obwohl es angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen fraglich erscheint, ob wirklich von dem Menschenrechtsverständnis der Entwicklungsländer gesprochen werden kann, ist es sicher zutreffend, daß sich ähnliche Interessen in Bezug auf die Einheit von politischen und sozialen Rechten und hinsichtlich des wirtschaftlichen Selbstbestimmungsrechts der Völker herauskristalisieren lassen. Nicht ganz klar wird allerdings, inwiefern das die Universalität der Menschenrechte in Frage stellen könnte. Schließlich ist es ein Kennzeichen des Rechts, einen einheitlichen Maßstab für viele unterschiedliche Situationen darzustellen. Bedauerlich ist, daß der Autor sich nur abstrakt über die Entwicklungsländer äußert und nicht darauf

eingeht, inwieweit dies auch Auffassungen Chinas sind. Die gleiche Enttäuschung empfindet man bei dem Beitrag von *Duan Jielong* „International Human Rights Instruments and the Protection of Human Rights of Ethnic Minorities“ (S. 143 ff.). Obwohl der Vielvölkerstaat China mit vielen Minderheitenproblemen zu kämpfen hat, geht der Autor nur auf die völkerrechtlichen Instrumente zum Minderheitenschutz ein und geht nicht über die bekannten Aussagen hinaus.

Das Buch von J. Smith hinterläßt insgesamt einen zwiespältigen Eindruck. Gerade im Lichte der intensiven Diskussionen über die „Menschenrechtspolitik“ gegenüber China hätte man eine Auseinandersetzung über die Universalität der Menschenrechte erwartet. Statt dessen drängt sich verschiedentlich der Eindruck auf, die chinesischen Wissenschaftler verfielen in den Ton von wohlgesetzten politischen Statements. Angesichts dessen ist der größte Verdienst der Veröffentlichung, daß das Thema der Menschenrechte durch dieses Buch nunmehr auf die Tagesordnung der europäisch-chinesischen Völkerrechtswissenschaft gesetzt wurde.

Demgegenüber offenbart das von K. Ginther/E. Denters/P. de Waart herausgegebene Buch eher einen Einblick in einen Diskussionsprozeß, denn es wendet sich der umstrittenen Frage zu, was nun wirklich unter Entwicklung zu verstehen ist. Dabei wird deutlich, daß das Konzept in den verschiedenen Weltregionen auch unterschiedlich verstanden wird und internationale Organisationen wiederum ihre eigenen Zielvorstellungen verfolgen. Der umfangreiche Sammelband, der auf eine 1994 durchgeführte Konferenz des „LA Committee on Legal Aspects of Sustainable Development“ zurückgeht, gliedert sich in vier Teile: I. Evolution of Concepts, II. Participatory Development, III. Development Cooperation and Human Rights und IV. Sensible Economic and Social Policies.

Einleitend gehen Ginther/de Waart auf die durchgreifende Entwicklung als Gegenstand der „good governance“ ein und stellen die Verbindung zwischen Menschenrechten, Frieden und Entwicklung heraus. Diese Einbettung wird oft übersehen, spielt aber gerade hinsichtlich der Unterentwicklung eine erhebliche Rolle. In diesem Lichte sind auch die interessanten Ausführungen N. Schrijvers „The dynamics of sovereignty in a changing world“ zu sehen (S. 80 ff.). Er macht im Gegensatz zu den chinesischen Autoren im eingangs genannten Buch deutlich, daß die Staaten auf normativen und praktischen Gebieten viele Einschränkungen der Souveränität hinnehmen mußten. Vor allem verdient die These Beachtung, daß souveräne Rechte an Pflichten und Verantwortlichkeiten geknüpft sind (S. 87). Ein unterschiedlicher Ansatz ist auch im zweiten Teil des Buches feststellbar, wo es um die Teilnahme des Volkes an der Entwicklung geht. Nach einigen theoretischen Erwägungen über die „good governance“ werden auch praktische Beispiele behandelt, so Südafrika und Uganda. Es wird deutlich, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker heute zunehmend eine Grundlage für die Legitimierung der Regierungen darstellt. In diese Richtung argumentiert zumindest vom Ansatz her auch Peter Slinn „Constitutional orders and sustainable development: the Southern African experience and prospects“, der den grundsätzlichen Wandlungsprozeß in Südafrika unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten analysiert (S. 165 ff.). Explizit wird die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts der Völker für die Entwicklung durch Paul de Waart in seinem Beitrag „The right to self-determination from a sustainable development perspective“ untersucht. Er kommt dabei zu ähnlichen Ergebnissen wie die chinesischen Autoren in dem eingangs genannten Buch. Die durchgreifende Entwicklung ist eine Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit. Unterschiedlich ist freilich der Ansatz, denn nur de Waart sieht ihn völlig zutreffend in der „good governance“. Insgesamt ergänzt das von K. Ginther/E. Denters/P. de Waart herausgegebene Buch in guter Weise die schon früher vom Nijhoff-Verlag herausgegebenen Bücher zum Recht auf Entwicklung (vgl. unsere Rezension in Heft 4/1992, S. 212 f. der HuV-1). Gleichwohl sind gewisse Überschneidungen mit dem früheren Werk nicht zu übersehen.

# Erich Vad, Strategie und Sicherheitspolitik – Perspektiven im Werk von Carl Schmitt,

Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1996, DM 46,-

Andreas v. Block-Schlesier\*

Wir leben in einer Zeit weltweiter sicherheitspolitischer Umbrüche, ethnischer und hegemonialer Konflikte sowie neu entstehender internationaler Kräftekonstellationen. Vage erkennbar nehmen neue Begriffe globaler Sicherheitspolitik und Strategie Konturen an. Oder sind es Rückbesinnungen auf vorhandene zeitlose Erkenntnisse? In einer Übergangslage am Ende des 20. Jahrhunderts eröffnen die geopolitischen und strategischen Perspektiven des 1985 verstorbenen Staats- und Völkerrechtlers *Carl Schmitt* neue Möglichkeiten des Verstehens einer sich wandelnden Welt.

Es ist das Verdienst des jungen Generalstabsoffiziers und promovierten Historikers *Erich Vad*, daß wir uns mit dem Spätwerk und bislang unveröffentlichten Materialien von *Carl Schmitt* befassen können, dem der Religionsphilosoph und Rabbiner *Jacob Taubes* eine „geistige Potenz“ bescheinigt, „die alles Intellektuellengeschreibsel um Haupteslänge überragt“.

Im Zentrum der Darstellung von *Erich Vad* steht natürlich die Bewertung der aktuellen sicherheitspolitischen Lage, eine Auswertung des inneren Zusammenhangs von Politik und der Projektion militärischer Macht in Theorie und Praxis, die Analyse von zu erwartenden Veränderungen der Herrschafts- und Raumordnungen im internationalen System sowie die Frage nach der Begrenzbarkeit von Gewalt unter den Bedingungen unserer Zeit. Der Autor zeigt im Ergebnis das kritische Potential geopolitischer, technologischer und strategischer Entwicklungen auf und zieht Konsequenzen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.

Der Rezensent, seit zwei Jahrzehnten beruflich intensiv mit dem humanitären Völkerrecht befaßt, erhält mit diesem Buch Bestätigung und gehörige Nachhilfe in der Erkenntnis, daß angesichts der weltweiten Ausbreitung von ethnizistischen und hegemonialen Konflikten und Kriegen, zu deren Eindämmung der politische Wille und die Fähigkeit der Völkergemeinschaft offensichtlich fehlen, wie die jüngsten Beispiele in Bosnien, Ruanda, Somalia und im Kaukasus

gezeigt haben, die Erinnerung an *Carl Schmitt* und die Spätzeit des Völkerbundes hilfreich sind.

Bewaffnete Konflikte – so *Vad* – sind nach wie vor zentrale Merkmale der internationalen Beziehungen. Die meisten Konflikte der Welt sind durch die vielfältigen offenen und verdeckten Unterstützungsleistungen „interessierter Dritter“ internationalisierte, d.h. planerische Konflikte. Dies gilt sowohl für zwischen- als auch innerstaatliche Konflikte.

In einer Zeit, in der Politiker gerne für Entscheidungen aller Art die mit der Wende „veränderte Bedrohungslage“ anführen und in der äußeren und inneren Wehrhaftigkeit keine demokratische Priorität mehr sehen, erkennt *Vad* aus dem Werk von *Carl Schmitt*:

*„Der gefährlichen und kritischen Sphäre des Politischen entspricht ein Menschenbild, welches alle Seiten des Menschlichen berücksichtigt. Im Gegensatz dazu ist eine idealisierende Anthropologie als Grundlage einer Theorie der Sicherheitspolitik unbrauchbar.“*

Das Buch schließt mit der Erkenntnis:

*„Die Utopie am Ende des 20. Jahrhunderts ist die sicherheitspolitische Hoffnung auf die weltweite Entfaltung der Menschenrechte, des Selbstbestimmungsrechts der Völker sowie freier, demokratischer und multikultureller Gesellschaftsordnungen. Damit sind gleichzeitig die neuen Konfliktgegenstände jenseits früherer ideologischer Gegensätze angedeutet, die im Bereich des Politischen nur durch nationale Antworten auf die konkreten Herausforderungen dieser Lage und durch sicherheitspolitischen Realismus beherrschbar bleiben.“*

\* *Andreas v. Block-Schlesier* ist Rechtsanwalt und Bundesvorstand der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.

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

J.H.W. Dietz Nachfolger, Bonn 1996, 287 Seiten, DM 24,80

Sascha Rolf Lüder\*

Das völkerrechtliche Institut der sog. humanitären Intervention steht in engem Zusammenhang mit der militärischen Durchsetzung menschenrechtlicher respektive humanitär-völkerrechtlicher Normen. In der Völkerrechtslehre streitet man seit langem über die Zulässigkeit dieses Instituts. Auch die Politikwissenschaft befindet sich bei diesem Thema derzeit im Diskurs. Die in Bonn beheimatete Stiftung „Entwicklung und Frieden“ hat nun eine Studie vorgelegt, in der ein interdisziplinärer Kreis von Autoren vor allem einer Schlüsselfrage nachgeht: „Darf oder muß sich die Staatengemeinschaft in Konflikten, die mit großen Opfern und schweren Menschenrechtsverletzungen verbunden sind, einmischen?“

Dabei befaßt sich das vorliegende Buch zwangsläufig mit der Problematik der sog. „disintegrated states“. Der Vorsitzende der Stiftung „Entwicklung und Frieden“, Ministerpräsident *Johannes Rau*, befürchtet in seinem Vorwort zu Recht: „daß wir davon ausgehen müssen, daß gewaltsame Konflikte im Gefolge des Zusammenbruchs von Staaten und des Aufbruchs ethno-nationaler Auseinandersetzungen zunehmen werden“ (S. 10). *Rau* zeigt mit seiner Forderung, die „vielschichtigen Probleme des humanitären Interventionis-

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

mus" (S. 11) aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten, zugleich einen Schwerpunkt der Stiftungstätigkeit auf.

In ihrem einleitenden Aufsatz widmen sich *Tobias Debiel*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, und *Franz Nuscheler*, Professor für Vergleichende und Internationale Politik an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, den unterschiedlichen Positionen, die im Zusammenhang mit der „humanitären Intervention“ aufgeworfen werden. Folgerichtig lautet der Titel ihres Beitrages: „Vor einer neuen Politik der Einmischung? Imperative und Fallstricke des humanitären Interventionismus“. Die Autoren weisen darauf hin, daß die Weltöffentlichkeit erst mit dem Ende des kalten Krieges eine größere Aufmerksamkeit für die bewaffneten Konflikte in der südlichen Hemisphäre entwickelt habe, obgleich dort bereits in den davorliegenden Jahrzehnten zahlreiche bewaffnete Auseinandersetzungen stattgefunden hätten. *Debiel* und *Nuscheler* erklären, daß es speziell die zunehmende Anzahl „humanitärer Katastrophen“ (S. 18) gewesen sei, welche eine Bereitschaft der Staatengemeinschaft zur „humanitären Intervention“ gefordert habe.

Ursächlich für dieses Phänomen sei neben der Globalisierung der Medienwelt, der „Formänderung von Kriegen“ (S. 19) und der zunehmenden Berechenbarkeit von Militäroperationen nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes vor allem die Hoffnung der Staaten auf einen „neuen Multilateralismus“ (S. 20) im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Autoren konstatieren, daß sich die Staatengemeinschaft im Bereich der militärischen Intervention nicht zuletzt aufgrund der soeben dargestellten Gründe in einem Dilemma „zwischen humanitärer Pflicht und doppelter Moral“ (S. 26) befinde. Hierunter verstehen *Debiel* und *Nuscheler* vor allem die Verweigerung moralischer und machtpolitischer Erwägungen – ein Spannungsverhältnis, welches die nachfolgenden Autoren des Bandes unterschiedlich bewerten.

Das Werk untergliedert sich sodann in zwei Teile: 1. „Zwischen humanitärer Pflicht und doppelter Moral: zur Problematik militärischer Interventionen“; 2. „Zweifelhaftes Neutralität: zum Funktionswandel humanitärer Hilfe“.

Der Aufsatz *Thomas G. Weiss* trägt die Überschrift „Humanitäre Intervention: Lehren aus der Vergangenheit, Konsequenzen für die Zukunft“. Der Direktor des Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies an der Brown University in Providence schreibt dabei über die Argumente für und wider einer militärischen Intervention zur Erfüllung humanitärer Aufgaben. Dabei plädiert *Weiss* für einen „beherzten Interventionismus“ (S. 30): Eine Situation systematischer Verletzungen des humanitären Völkerrechts sowie der Menschenrechte biete regelmäßig keine Alternative zum „militärischen Instrument“ (S. 30). Gleichwohl ermangele es der geltenden Völkerrechtsordnung an einer eindeutigen Rechtsgrundlage für eine „humanitäre Intervention“. In der Tat erlaubt das Völkerrecht gegenwärtig „humanitäre Interventionen“ von Staaten oder internationalen Organisationen außer bei Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht ausdrücklich, untersagt sie aber auch nicht eindeutig. Nach der Auffassung *Weiss* zeigt die jüngere Praxis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen jedoch, daß die einzelstaatliche Souveränitätssphäre bei schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte nicht mehr als rechtliches Hindernis für ein militärisches Einschreiten angesehen werden könne. Einem Mißbrauch dieser Eingriffsmöglichkeit sei am besten durch eine – auch an anderen Stellen dringend erforderliche – Reform der Vereinten Nationen effektiv zu begegnen.

*P.R. Chari*, Professor für Sicherheitsstudien am Centre for Policy Research (CPR) in Neu-Delhi, stellt in seinem Aufsatz „Indiens Interventionen in Südasien: Realpolitik und humanitäre Motive in einer instabilen Weltregion“ zwei Militäraktionen Indiens in der Zeit des kalten Krieges dar, nämlich die Sezession des heutigen Bangladesch sowie die Unterstützung der Tamilen in ihrer Forderung nach

Autonomie in Sri Lanka. *Chari* geht dort der Frage nach, inwiefern der „indische Interventionismus“ (S. 128) seine Grundlage in der traditionellen Sorge Indiens „um den Erhalt seiner inneren Einheit“ (S. 128) habe. Nach einer Besprechung der diesbezüglichen Prämissen Indiens wertet *Chari* die Gründung der „South Asian Association for Regional Cooperation“ (SAARC) im Jahre 1985 als wichtige Entscheidung der Staaten des südasianischen Raumes, auf diese Weise „die Sicherheit ihrer Mitglieder auf dem Subkontinent zu garantieren“ (S. 151).

*Antonio Donini*, Beamter im Department of Humanitarian Affairs (DHA) der Vereinten Nationen, erläutert in seinem Beitrag „Auf der Welle reiten, bis sie bricht: Intervention und der Süden“ die Relativierung einzelstaatlicher Souveränität angesichts militärischer Interventionsmöglichkeiten. Zu den Gefahren dieses neuen Humanitarismus zählt *Donini* neben der zunehmenden militärischen Absicherung humanitärer Hilfsmaßnahmen die Privatisierung der Entwicklungshilfe sowie die Umleitung langfristiger Entwicklungsgelder in rasch einsetzbare Nothilfprogramme. Unabhängig von der notwendigen Unterscheidung zwischen der als Notmaßnahme angelegten humanitären Hilfe und der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit ist bei *Doninis* Untersuchung zu berücksichtigen, daß eine „Privatisierung“ (S. 195) der humanitären Hilfe keineswegs mit deren Kommerzialisierung gleichzusetzen ist. Auch Nichtregierungsorganisationen arbeiten bei der Durchführung der humanitären Hilfe regelmäßig nicht kostendeckend. Mögen die den Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellten Gelder nicht nur aus öffentlichen Mitteln bestehen, so werden sie von den Hilfspersonen vor Ort doch i.S. ihrer humanitären Grundüberzeugung verwendet.

*Alex de Waal* und *Rakiya Omaar*, Direktoren der Menschenrechtsorganisation „African Rights“ in London, sprechen in ihrem Beitrag „Humanitarismus ohne Grenzen? Das Wesen humanitärer Hilfe im Wandel“ von einer Stärkung der Hilfsorganisationen nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes. In der Zeit des kalten Krieges habe sich der humanitäre Gedanke quasi in einer „Zwangsjacke“ (S. 212) befunden. Ein Hauptproblem der heute stattfindenden humanitären Hilfsleistungen ist nach Ansicht de *Waaals* und *Omaars* hingegen der Umstand, daß Hilfsprojekte zunehmend in kriegerische Auseinandersetzungen hineingezogen worden seien.

In diesem Zusammenhang widmen sich die Autoren der völkerrechtlichen Stellung der Hilfsorganisationen im bewaffneten Konflikt. Nach de *Waal* und *Omaar* haben die Hilfsorganisationen aufgrund mehrerer Resolutionen des VN-Sicherheitsrates einen „privilegierten Status“ (S. 222) erhalten, der sich insbesondere auf medizinische Einrichtungen und Fachkräfte in Konfliktregionen beziehe. Diese Vorzugsbehandlung geschehe zum einen durch die Schaffung eines „politischen Imperatives“ (S. 223) im Hinblick auf den Zugang von Hilfslieferungen, zum anderen durch die Verwendung des Humanitarismus für politische Zielsetzungen. Gleichwohl erkennen die Autoren die zwingende Notwendigkeit an, in dem aufgezeigten Dilemma „ein Gleichgewicht zu finden“ (S. 225), das letztlich den notleidenden Menschen in der Konfliktregion zugute kommt.

Die Stiftung „Entwicklung und Frieden“ begründet mit der vorliegenden Studie eine neue Schriftenreihe, welche den Titel „EINE Welt“ trägt. Namentlich sind bei diesem gelungenen Buch zwei Dinge zu erwähnen, die seinen gleichsam wissenschaftlichen und praktischen Wert unterstreichen: Zum einen trägt die Interdisziplinarität der Autoren dafür Sorge, dem vielschichtigen Thema des Buches inhaltlich gerecht zu werden: Die unterschiedlichen Perspektiven, aus denen die Autoren die einzelnen Aspekte der „humanitären Intervention“ beleuchten, sichern einem breiten Adressatenkreis den wissenschaftlichen Zugang zu diesem Werk. Zum anderen entstammen die Autoren unterschiedlichsten „Denkschulen“. Auf diese Weise leistet das Buch auch einen wertvollen Beitrag zur Meinungsbildung in einem Bereich der internationalen Beziehungen, der immer mehr an tatsächlicher Relevanz gewinnt.

# Evelin Hasler, Der Zeitreisende. Die Visionen des Henry Dunant,

Zürich 1994, ISBN 3-312-00199-4

Christian B. Schad\*

Visionen als eine realistische Form der gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung zu akzeptieren, ist nach wie vor Gefahren ausgesetzt und nicht immer populär, handelt man sich doch rasch den Vorwurf ein, die Realitäten nicht zur Kenntnis zu nehmen. Visionen, schon von der Wortbedeutung her ausgerichtet auf eine mögliche andere Realität, auf etwas, vielleicht erst zu Erahnendes, das aus der Zukunft in die Gegenwart hindurchleuchtet, diese Bilder auch in ihrer Konsequenz ernstzunehmen, sie künstlerisch in einem Roman zu gestalten, um ihnen dadurch eine zeitlose Gültigkeit zu geben, dies bedarf des Mutes und des erzählerischen Könnens. So nennt *Evelin Hasler* ihren 1994 erschienenen Roman in der Überschrift „Der Zeitreisende“. Zwei Bedeutungshorizonte werden hier im Wort miteinander verbunden: Jeder Begriff ist für sich genommen schon komplex genug; ganze Generationen von Schriftstellern arbeiteten und arbeiten noch mit den Motiven „Zeit“ und „Reise“. So bedarf es denn eines Untertitels: *Hasler* wird konkret, nennt den Visionär beim Namen: *Henry Dunant*. Auf ihn bezogen bekommt die Formulierung „Zeitreisender“ einen mehrdeutigen Charakter: Das Wort verbindet Tradition, Gegenwart und Zukunft.

Mit Sympathie, psychologischem und fein differenzierendem Geschick nähert sich die Erzählerin aus einer auktorialen Perspektive der Figur, bettet diese in eine idyllische Landschaft ein, von der sie sich dann wieder kontrastierend abheben kann. Landschaft und Person stehen als Bild im Gegensatz. So beginnt der Roman mit den Worten: „Der Mann wußte, daß er aufsteht“. Dieser Satz wird nun im folgenden vor dem Leser ausbreitet. Doch nicht die Außenwelt interessiert, vielmehr nähert sich Autorin und Leser dem Erlebnisfeld des Protagonisten, gehen mit ihm auf die Reise. Konsequenterweise muß die Autorin dabei die Erzählhaltung wechseln, sie geht zur personalen Erzählweise über und ermöglicht es dem Leser so, den Gedanken *Dunants* unmittelbar zu folgen.

Von dem Menschen, den man als den Gründer des Roten Kreuzes schon zur Genüge zu kennen glaubt, also doch eine neue Biographie? Dies ist gerade nicht die Absicht der Autorin. Sie will uns *Dunant* nicht von seiner historischen Bedeutung näherbringen, dies tut sie nebenbei, sondern sie zeigt diesen Menschen von seiner Innenseite. Sie leuchtet damit die psychische Seite eines Menschen aus, mit der man bisher noch nicht konfrontiert war: die inneren Konflikte und deren Verarbeitung durch *Henry Dunant*. Diese werden als ein Drama zwischen dem Ideengeber *Dunant* und dem Struktu-

ralisten und Rechtsanwalt *Gustave Moynier* dargestellt, dem ersten Präsidenten des IKRK. Eine lebenslange Konkurrenz um den historischen Verdienst, welcher dieser Männer nun die Urheberrechte an der Gründung dieser humanitären Institution beanspruchen darf. Was wiegt stärker, die Utopie oder die konkret gewordene Institution?

In Schnitten, Rückblenden und Montagen zeigt *Evelin Hasler* mit meisterlicher Erzählkunst diesen Konflikt, nähert sich ihm verhalten, fast scheu an. Nicht schnelle Antworten sind gefragt, sondern neben historischer Quellenexaktheit vor allem Einfühlungsvermögen in eine Person, die Enttäuschungen innerlich verarbeiten muß. Welche traumatischen Ereignisse müssen sich in *Dunant* abgespielt haben und trotzdem kein Haß, kein böses Wort, nur gelebte Humanität! Wenn etwas an diesem Menschen auffallend ist, dann seine Menschlichkeit. Es sind dabei besonders Frauen, die *Dunant* biographisch begleiten: seine Mutter zuerst, dann die Frauen, die er für Samariterdienste in Solferino engagieren kann, später die Frauen an den Höfen in Europa, die sich seiner Forderungen zur Gründung nationaler Hilfsgesellschaften annehmen und diese auch umsetzen. *Dunant* sieht dabei eine Chance, Krieg und Gewalt, eher männliche Verhaltensweisen, durch Frauen einzudämmen.

Auch im persönlichen Bereich spielen Frauen eine entscheidende Rolle: sei es Frau *Kastner* in Paris, mit der er in enger Verbindung steht, Frau *Wagner* in Stuttgart, welche ihn beherbergt, Frau *Sonderegger* in Heiden, die sich um ihn sorgt. *Bertha von Suttner* ist es schließlich, die ihm zum ersten Nobelpreis und damit zu seiner gesellschaftlichen Rehabilitation verhilft. Weiteres weibliches Engagement ist gefragt: *Dunant* regt die Gründung eines grünen Kreuzes an, welches den Frauen die Gleichberechtigung bringen soll.

Sich die Innenansicht *Dunants* zu eigen gemacht zu haben, kennzeichnet den Roman von *Evelin Hasler*. Ein Verdienst, zu dem man der Autorin gratulieren darf. Sie hat ein spannend zu lesendes Werk verfaßt – für jeden Rot-Kreuzler eigentlich ein Muß. Denn wenn sich das Rote Kreuz heute mit Zukunftsfragen befäßt, müssen die Mitglieder wissen, aus welchen Quellen sich diese Organisation speist. Auch wir sind in diesem Sinne Zeitreisende.

\* Christian B. Schad, M.A., ist Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisverbands Stuttgart.

# VÖLKERRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DES EINSATZES DER MARINE IN EINEM GEWANDELTEN GLOBALEN UMFELD

Gemeinsames Seminar für Offiziere der Deutschen Marine  
und Studenten (Referendare) der Rechtswissenschaft

Wilhelmshaven, 17. - 21. März 1997

## VORLÄUFIGES PROGRAMM

**Montag, 17. März 1997**

Vormittags **ANREISE**

13.00 - 14.00	<b>GEGENWÄRTIGE UND KÜNFTIGE AUFGABEN DER MARINE</b> Erfahrungen aus Einsätzen im Persischen Golf, in Somalia und in der Adria	<i>N.N.</i> , Bundesministerium der Verteidigung, Abt. FüM III 3 - angefragt -
14.00 - 14.30	<b>KAFFEEPAUSE</b>	
14.30 - 16.30	<b>EINFÜHRUNG IN DAS HUMANITÄRE VÖLKERRECHT</b> Vom Kriegsvölkerrecht zum Recht des bewaffneten Konflikts	<i>Dr. Heike Spieker</i> , Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum
16.30 - 17.30	<b>ABENDESSEN</b>	
18.00 - 19.00	<b>FRAGEN UND ANTWORTEN</b>	<i>Dr. Heike Spieker</i>

**Dienstag, 18. März 1997**

06.30 - 07.30 **FRÜHSTÜCK**

08.00 - 10.00	<b>SEERIEGTSRECHT UND NEUTRALITÄT IM SEERIEG</b>	<i>Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg</i> , Universität Augsburg
10.00 - 10.30	Kaffeepause	
10.30 - 11.30	<b>SEERIEGTSRECHT UND NEUTRALITÄT IM SEERIEG (FORTS.)</b>	<i>Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg</i>
11.30 - 12.30	<b>MITTAGESSEN</b>	
12.30 - 14.30	<b>BESUCH EINER FREGATTE IM MARINESTÜTZPUNKT</b>	
14.30 - 15.00	<b>FRAGEN UND ANTWORTEN</b>	<i>Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg</i>
15.00 - 15.30	<b>KAFFEEPAUSE</b>	
15.30 - 16.30	<b>KRIEGSVERBRECHEN UND KRIEGSVERBRECHER</b> Auf dem Weg zu einem Völkerstrafrecht?	<i>Dr. Horst Fischer</i> , Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum
16.30 - 17.30	<b>ABENDESSEN</b>	
18.00 - 19.00	<b>FRAGEN UND ANTWORTEN</b>	<i>Dr. Horst Fischer</i>

**Mittwoch, 19. März 1997**06.30 - 07.30 **FRÜHSTÜCK**08.00 - 10.00 **FRIEDENSSICHERUNGS- UND  
KRISENOPERATIONEN DER MARINE**  
- Völker- und verfassungsrechtliche  
Rahmenbedingungen*Dr. Lohmann, Johann-  
Wolfgang-Goethe-Universität  
Frankfurt a. M.*10.00 - 10.30 **KAFFEEPAUSE**10.30 - 11.30 **FRAGEN UND ANTWORTEN***Dr. Lohmann*11.30 - 12.30 **MITTAGESSEN**13.00 - 14.30 **DISPUTE IN THE SOUTH CHINA SEA**  
The Law of the Sea and Philippine Claims*OTL i.G. Fernando L. Mesa,  
Verteidigungsattaché der  
Republik der Philippinen,  
Philippinische Botschaft, Paris*14.30 - 15.00 **KAFFEEPAUSE**15.00 - 16.30 **NEUE AUFGABEN DER MARINE AM BEISPIEL DER  
KÖNIGLICH-NIEDERLÄNDISCHEN  
SEESTREITKRÄFTE***N.N., Rechtsberater der  
Königlich-Niederländischen  
Marine  
- angefragt -*16.30 - 17.30 **ABENDESSEN**18.00 - 19.00 **FRAGEN UND ANTWORTEN***N.N.*19.00 - 22.00 **GESELLIGER ABEND****Donnerstag, 20. März 1997**06.30 - 07.30 **FRÜHSTÜCK**08.00 - 10.00 **DAS „FREEDOM OF NAVIGATION PROGRAM“**  
- Durchsetzung des Seevölkerrechts durch die US Navy*Prof. Richard Grunawalt, Naval  
War College, Newport, R.I.*10.00 - 10.30 **KAFFEEPAUSE**10.30 - 11.30 **FRAGEN UND ANTWORTEN***Prof. Richard Grunawalt*11.30 - 12.30 **MITTAGESSEN**13.00 - 14.30 **ERÖRTERUNG VON FALLBEISPIELEN AUS DER  
PRAXIS DER US NAVY**  
USS Stark, USS Vincennes, Mayaguez u.a.*Prof. Richard Grunawalt*14.30 - 15.00 **KAFFEEPAUSE**15.00 - 16.00 **FRAGEN UND ANTWORTEN***Prof. Richard Grunawalt*16.30 - 17.30 **ABENDESSEN****Freitag, 21. März 1997**06.30 - 07.30 **FRÜHSTÜCK**08.00 - 10.00 **KONTROLLE DER HANDELSCHIFFFAHRT IN  
KRISEN- UND KONFLIKTZEITEN***Dr. Michael Donner,  
Bundesministerium der  
Verteidigung*10.00 - 10.30 **KAFFEEPAUSE**10.30 - 11.30 **FRAGEN UND ANTWORTEN***Dr. Michael Donner*11.30 - 12.30 **MITTAGESSEN**ab 13.00 **ABREISE**