

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 10, Heft 2, 1997

Das Thema

Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton

Michael Donner

Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte - Erfahrungen bei der Implementierung von Friedensvereinbarungen am Beispiel IFOR/SFOR

Erich Vad

Praxis

Der aktuelle Fall: Söldner von Executive Outcome gefangen in Sierra Leone und in Angola ein

Uta Biskup/Hans-Joachim Heintze

Forum

Verbreitung

Die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts durch die Bundeswehr

Willibald Hermsdörfer

Antwort des Staatsministers im Auswärtigen Amt Helmut Schäfer auf die Schriftlichen Fragen des Abgeordneten Volker Kröning, SPD, April 1997, Fragen Nr. 4/3-6

Henry Dunant - immer noch ein Vorbild?

Christian B. Schad

Lexikon

Der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten

Brigitte Reschke

Panorama

Konferenzen

ISODARCO - 10th Winter Course, „Spine of Crises: Moscow to New Delhi“ Andalo/Trento (Italien), 26. Januar-2. Februar 1997

Jutta Dissen

„Die Implementierung von Waffenstillstandsvereinbarungen und Friedensverträgen“, 7. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Bad Teinach, 14.-15. März 1997

Claus Hoffmann

63

74

81

87

90

96

101

104

106

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

Beke Zwingmann/Stefan Löwl

Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten?

- Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Herausforderung -

Diskussionsveranstaltung, Bonn, 5. Juni 1997

Brigitte Reschke

Besprechungen

Juha Rääkkä (ed.), Do We Need Minority Rights?, Conceptual Issues;

Johannes Niewerth, Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze

Peter Kempees, A Systematic Guide to the Case-Law of the European Court of Human Rights 1960-1994, Bd. I und II

Hans-Joachim Heintze

Lori Fisler-Damrosch (ed.), Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts

Gregor Schotten

Hilaire McCoubrey/Nigel D. White, The Blue Helmets: Legal Regulations of United Nations Military Operations

Sascha Rolf Lüder

Kai Ambos, Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen: zur „impunidad“ in südamerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht

Messelech Worku

112

116

118

119

120

121

123

Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton

Michael Donner*

I. Zur Vorgeschichte der Friedensvereinbarung

1995 ging der bewaffnete Konflikt in Bosnien-Herzegowina, in dem die Volksgruppen der Muslime, der Kroaten und der Serben mit Unterstützung der Heimatstaaten um Vorherrschaft und Gebietsansprüche stritten, in das vierte Jahr. In jenem Jahr spitzten sich die Ereignisse dramatisch zu. Die diplomatischen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, die die staatliche Einheit Bosniens zu erhalten suchte, steckten in einer Sackgasse. Im Mai 1995 eroberten die Kroaten Westlawonien und im August die Krajina. Im Juli 1995 überrannten die bosnischen Serben unter dem Kommando von General *Mladic* die von den Vereinten Nationen eingerichteten Schutzzonen Srebrenica und Zepa.

Zugleich verschlechterten sich die Bedingungen für die auf dem Balkan eingesetzten Friedenstruppen der Vereinten Nationen. Als Reaktion darauf begann VN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali*, das Engagement der Vereinten Nationen im früheren Jugoslawien zu verringern: Bereits im Frühjahr schlug er vor, die dort eingesetzten VN-Kontingente durch die multinationale Friedenstruppe einer Regionalorganisation zu ersetzen. Als die NATO, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien und dem Schutz der VN-Einheiten vor Ort beauftragt hatte, im Mai 1995 aus der Luft Munitionslager in Pale angriff, nahmen die bosnischen Serben mehrere hundert VN-Soldaten als Geiseln. Mit dem Verlust der Schutzzonen wurde die Lage für UNPROFOR, die Schutztruppe der Vereinten Nationen in Bosnien, zusehends unhaltbar.

Die Geiselnahme und der Verlust der Schutzzonen motivierten jedoch die Kontaktgruppe, bestehend aus den Vereinigten Staaten, der russischen Föderation, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, zu einem härteren Vorgehen. Auf der Grundlage eines Mandats des VN-Sicherheitsrats entsandten Briten und Franzosen einen „Schnellen Einsatzverband“ nach Bosnien. Als daraufhin am 28. August eine von den Serben abgefeuerte Mörsergranate auf dem Marktplatz in Sarajewo explodierte, legten die NATO und der „Schnelle Einsatzverband“ durch eine Kombination aus Luftschlägen und Artillerieangriffen die Kommandostellen, Kommunikationssysteme und die militärische Infrastruktur der bosnischen Serben lahm.

Die Neugestaltung der Landkarte durch die kroatischen und serbischen Eroberungen, das härtere militärische Vorgehen der Vereinten Nationen und der NATO sowie nicht zuletzt die vom VN-Sicherheitsrat verhängten Wirtschaftssanktionen waren wesentliche Vorbedingungen für die Friedensvereinbarung von Dayton. Letztlich war die Friedensvereinbarung jedoch nur möglich, weil die Vereinigten Staaten ihre bisherige Zurückhaltung in der Jugoslawien-Politik aufga-

ben, ein eigenes Verhandlungsteam in die Region entsandten und sorgfältig dosierten Druck auf die Konfliktparteien ausübten. Das war der Hintergrund, vor dem die Vereinigten Staaten Ende Oktober 1995 zu „Proximity Talks“ nach Dayton (Ohio) einluden. An den Friedensverhandlungen nahmen acht Delegationen teil: drei aus dem Kreis der Konfliktparteien und weitere fünf Delegationen, die die Staaten der Kontaktgruppe einbrachten. Hinzu kam eine separate Delegation unter Leitung des EU-Vermittlers *Carl Bildt*. Als dann drei Wochen später, am 21. November 1995, die Friedensvereinbarung von Dayton unter Dach und Fach war, herrschte allgemein das Gefühl der Erleichterung vor. Es war die Erleichterung darüber, daß lange und zähe Verhandlungen erfolgreich zum Abschluß gekommen waren, daß der bewaffnete Konflikt beendet war und die weitere Entwicklung primär mit politischen Mitteln gestaltet werden konnte.¹

II. Der Inhalt der Friedensvereinbarung

Die Friedensvereinbarung von Dayton ist ein überaus komplexes Vertragswerk.² Bestehend aus einem Rahmenabkommen, elf Anhängen und einer ganzen Reihe einseitiger Erklärungen, wurde sie, was gelegentlich übersehen wird, nicht erst mit dem formellen Akt der Unterzeichnung in Paris am 14. Dezember 1995, sondern aufgrund Art. II des sog. „Agreement on Initialling“ bereits mit Paraphierung in Dayton in Kraft gesetzt.³

* *Dr. iur. Michael Donner* ist Regierungsdirektor im Bundesministerium der Verteidigung. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 7. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 15. März 1997 gehalten hat. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Den Konflikt in Bosnien-Herzegowina behandelt *J.-M. Calic*, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt a.M. 1995; neuere Entwicklungen sind berücksichtigt in: *J.-M. Calic*, *Bosnien-Herzegowina nach Dayton - Chancen und Risiken für den Frieden*, Außenpolitik Jg. 47 (1996), S. 127 ff.; zu einschlägigen völkerrechtlichen Fragen des Einsatzes der VN-Schutztruppe in Bosnien: *M. Weller*, *Peace-Keeping and Peace-Enforcement in the Republic of Bosnia and Herzegovina*, *ZaöRV Bd. 56* (1996), S. 70 ff.; zu völkerrechtlichen Fragen der Friedensvereinbarung von Dayton: *P. Gaeta*, *The Dayton Agreements and International Law*, *European Journal of International Law Vol. 7* (1996), S. 147 ff.; zu den Verhandlungen von Dayton siehe den Bericht des Leiters der britischen Delegation in Dayton, *P. Neville-Jones*, *Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia*, *Survival Vol. 38* No. 4 (1996-1997), S. 45 ff.

2 Vertragstext in: UN-Doc. A/50/790-S/1995/999 (Official Records of the Security Council, Fiftieth Year, Supplement for October, November and December 1995, document S/1995/999). Fotokomitee-Abdruck des Vertragstextes in: *International Legal Materials Vol. XXXV* (1996), S. 75 ff.

3 „Agreement on Initialling the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina“.

Kern der Vereinbarung ist ein Rahmenabkommen, das „General Framework Agreement“⁴, welches drei der fünf Nachfolgestaaten von Jugoslawien, und zwar Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien, geschlossen und die Staaten der Kontaktgruppe einschließlich des EU-Vermittlers als „Zeugen“ unterzeichnet haben. Bei den elf Anhängen handelt es sich ebenfalls um eigenständige Verträge, die überwiegend zwischen Bosnien-Herzegowina, der bosnischen Föderation und der serbischen „Republika Srpska“, also den beiden Entitäten von Bosnien, vereinbart wurden.

Inhaltlich können die einzelnen Verträge der Friedensvereinbarung einem militärischen und einem zivilen Bereich zugeordnet werden. Anhang 1-A, der von Bosnien-Herzegowina, der bosnischen Föderation und der serbischen Republik als Partei unterzeichnet sowie durch Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien förmlich bestätigt wurde, enthält die militärischen Aspekte der Friedensvereinbarung.⁵ Die Unterzeichner haben hier der Entsendung einer multinationalen Friedenstruppe unter Führung der NATO zugestimmt und den VN-Sicherheitsrat zugleich um die Mandatierung dieser Friedenstruppe ersucht.⁶ Die Verpflichtungen aus diesem Anhang erstrecken sich vor allem auf die Einhaltung des Waffenstillstands vom 5. Oktober 1995⁷, den Abzug der Streitkräfte aus Entflechtungszonen und Transfergebieten, die Übergabe solcher Transfergebiete, die Rückführung der Streitkräfte und der schweren Waffen in Kasernen und Lager⁸ sowie den Austausch von Kriegsgefangenen⁹. Bis heute von aktueller Bedeutung ist die Verpflichtung, mit dem internationalen Strafgerichtshof in Den Haag bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen zusammenzuarbeiten.¹⁰ Eng verknüpft mit diesen Regelungen ist Anhang 1-B¹¹, der nicht nur von Bosnien-Herzegowina und den beiden Entitäten, sondern auch von Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien unterzeichnet wurde und Verpflichtungen zur Rüstungskontrolle¹² sowie zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen vorsieht.¹³

In dem zivilen Teil der Friedensvereinbarung, der auch eine Verfassung für Bosnien enthält¹⁴, haben sich die Vertragspartner über den Aufbau einer demokratischen Gesellschaftsordnung und die Bewältigung der Kriegsfolgen geeinigt. Demnach bleibt Bosnien-Herzegowina als einheitlicher Staat in den bisherigen, international anerkannten Grenzen erhalten. Der Staat, ein föderales Gebilde, besteht aus zwei Entitäten: der muslimisch-kroatischen Föderation mit 51 % des Territoriums, und der Serbischen Republik mit 49 % des Territoriums. Sarajewo bleibt ungeteilte Hauptstadt Bosniens. Gesamtstaatliche Institutionen sind ein Zweikammer-Parlament, ein dreiköpfiges Präsidium und eine Zentralregierung, ein Verfassungsgericht und eine Zentralbank. Die Kompetenzen der Bundesregierung umfassen die Bereiche Außenpolitik, Außenhandel, Zollpolitik, Einwanderung und Staatsbürgerfragen, Transportwesen und Geldpolitik. Die Zuständigkeiten im übrigen, so auch der Bereich Verteidigung, liegen bei den Entitäten, also der bosnischen Föderation und der Republik Srpska. Präsidentschaft und Parlament werden in freien und demokratischen Wahlen unter interna-

tionaler Aufsicht gewählt. Flüchtlinge erhalten das Recht, in ihren Heimatorten zu wählen und in ihre Heimatorte zurückzukehren.

III. Die Implementierung der Friedensvereinbarung

Die Vereinbarung von Dayton bietet eine Chance für den Frieden. Ob diese Chance genutzt wird, ob also Bosnien-Herzegowina als unabhängiger und demokratischer Staat mit international anerkannten Grenzen eine Zukunft hat - das ist in erster Linie Sache der ehemaligen Gegner in dem Konflikt in Bosnien. Hierbei sind auch Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien über Garantien aus dem Rahmenabkommen und aus einer Reihe einseitiger, anlässlich der Friedensvereinbarung abgegebener Erklärungen in den Kreis derjenigen einbezogen, die für die Implementierung des Friedensvertrags rechtlich voll verantwortlich sind. Damit wurde die Konsequenz aus dem Umstand gezogen, daß Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien den Konflikt in Bosnien in maßgeblicher Weise mitgesteuert haben.

Trotzdem bestand in der Staatengemeinschaft Einigkeit, daß Bosnien sich nicht aus eigener Kraft helfen und die Friedensvereinbarung umsetzen konnte. Die Konferenz zur Implementierung des Friedens, die am 8. und 9. Dezember 1995 auf Außenministerebene unter Beteiligung von 52 Delegationen in London stattfand, hatte deswegen hervorgehoben, daß der Prozeß der Implementierung der Friedensvereinbarung durch die internationale Gemeinschaft, also von außen, besonders unterstützt werden muß.¹⁵ Dementsprechend haben die Parteien der Friedensvereinbarung über zahlreiche, in deren Anhängen verstreute Regelungen externen Akteuren, insbesondere den Vereinten Nationen einschließlich ihrer Sonderorganisationen, der OSZE und der NATO, aber auch neu zu bildenden Institutionen, wie etwa dem Hohen Repräsentanten, der internationalen Polizeitruppe oder einer Menschenrechtskommission, die Aufgabe zugewiesen, sich vor Ort an der Implementierung des Abkommens zu beteiligen. So soll im Bereich der militärischen Absicherung, die in diesem Aufsatz anschließend näher behandelt wird, eine multinationale Friedenstruppe unter Führung der Allianz aktiv werden. Ein zentrale Aufgabe, Überwachung und Koordination der zivilen Implementierung, wurde dem Schweden

4 „General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina“.

5 „Annex 1-A: Military Aspects of the Peace Settlement“.

6 Art. I.

7 Art. II.

8 Art. III-V.

9 Art. IX.

10 Art. X. Siehe dazu den dritten Jahresbericht des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in: UN-Doc. A/51/292-S/1996/665 vom 16. August 1996.

11 „Annex 1-B: Regional Stabilization“.

12 Art. IV.

13 Art. II.

14 „Annex 4 - Constitution“.

15 Abgedruckt in: International Legal Materials Vol. XXXV (1996), S. 225 ff.

Carl Bildt als Hohem Repräsentanten übertragen.¹⁶ Im Ergebnis leisten alle namhaften internationalen Organisationen sowie etwa 50 Staaten Beiträge in verschiedenster Form für die Durchführung freier Wahlen, die Rückführung von Flüchtlingen, die Sicherung der Menschenrechte und den Aufbau staatlicher Strukturen, also insgesamt die Sicherung des Friedens und den Wiederaufbau von Bosnien-Herzegowina. Hierbei ist die zivile Komponente, die in diesem Aufsatz nicht näher untersucht werden kann, für den Frieden ebenso wichtig wie die militärische, aber von größerer Langzeitwirkung. Um so schwerer wiegt es, daß die bisherige Bilanz zur Implementierung der zivilen Aspekte - trotz eines beeindruckenden Aufwands der Staatengemeinschaft - verhältnismäßig wenig Fortschritte zu verzeichnen hat.¹⁷

IV. Völkerrechtliche Aspekte der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung durch die multinationale Friedenstruppe¹⁸

Schon vor Beginn der Verhandlungen in Dayton stand fest, daß die Implementierung der militärischen Bestimmungen der Friedensvereinbarung durch eine unparteiliche multinationale Friedenstruppe abgesichert werden muß. Diese „Implementation Force“ sollte unter der Führung der NATO stehen und die VN-Truppe UNPROFOR ablösen, die bereits vor Ort war. Nach den schlimmen Erfahrungen, die die Vereinten Nationen in Bosnien gemacht hatten, bestand die NATO auf einem robusten Mandat. Sie hatte deswegen zur Vorbedingung gemacht, daß die Zwangsbefugnisse der Friedenstruppe sich nicht auf das Recht zur Selbstverteidigung beschränken, sondern notfalls auch die gewaltsame Durchsetzung der militärischen Verpflichtungen der Konfliktparteien umfassen. Damit stand aus rechtlicher Sicht fest, daß die Friedenstruppe eines Mandats des VN-Sicherheitsrats auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta bedurfte. Als die Konfliktparteien Ende November 1995 die Friedensvereinbarung in Dayton unterzeichneten, stimmten sie in dem bereits erwähnten Anhang I-A der Entsendung zu und ersuchten den VN-Sicherheitsrat, die Friedenstruppe mit einer entsprechenden Resolution zu mandatieren. Am 15. Dezember 1995, also einen Tag nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages in Paris, nahm der Sicherheitsrat Resolution 1031¹⁹ an. Sie ermächtigt die VN-Mitgliedstaaten, mit einer Streitmacht unter Führung der NATO die Implementierung der militärischen Verpflichtungen der ehemaligen Konfliktparteien zu überwachen und diese notfalls auch mit bewaffneter Gewalt durchzusetzen. Zeitlich begrenzt wurde dieses Mandat auf ein Jahr. Der NATO-Rat billigte daraufhin am frühen Morgen des folgenden Tages die Entsendung der Friedenstruppe IFOR, an der sich alle NATO-Staaten und 17 Nicht-NATO-Staaten, darunter auch Rußland und die Ukraine, mit zeitweilig 60.000 Soldaten beteiligten.

1. Die rechtliche Beziehung der Truppensteller zu den Vereinten Nationen

Der Sicherheitsrat hat mit Resolution 1031²⁰ die Mitgliedstaaten ermächtigt, „acting through or in cooperation with

the organization referred to in Annex 1-A of the Peace Agreement to establish a multinational implementation force (IFOR) under unified command and control in order to fulfill the role specified in Annex 1-A and 2 of the Peace Agreement.“ Die VN-Mitglieder sind also auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta zur militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung ermächtigt; sie dürfen hierfür die NATO in Anspruch nehmen, die in Anhang I-A, hingegen nicht - wegen russischen Widerstands - in der Resolution namentlich genannt ist.

An diesem Punkt stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage der Sicherheitsrat die Nordatlantikorganisation in das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen einbeziehen darf. Hierzu wird häufig die Auffassung vertreten, die Rechtsgrundlage sei Art. 53 Abs. 1 der VN-Charta.²¹ Diese Bestimmung erlaubt dem Sicherheitsrat, „regionale Abmachungen oder Einrichtungen“ unter seiner Autorität zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Die NATO ist allerdings keine Regionalorganisation in diesem Sinne: Richtig mag durchaus sein, daß die Allianz die objektiven Voraussetzungen für die Anerkennung als Regionalorganisation erfüllt. Dies allein ist jedoch nicht ausschlaggebend: Entscheidend bleibt, daß die NATO sich - anders als die OSZE - mehrfach gegen eine solche Qualifizierung ausgesprochen hat.²² Da die NATO selbst also nicht gewillt ist, sich als Regionalorganisation zu konstituieren, geht eine entsprechende Anerkennung durch die Vereinten Nationen ins Leere.

Vielmehr ist davon auszugehen, daß die NATO über Art. 48 Abs. 2 VN-Charta in das VN-Friedenssicherungssystem einbezogen wird. Nach dieser Bestimmung dürfen die VN-Mitglieder die Beschlüsse des Sicherheitsrates auch durch Maßnahmen in geeigneten internationalen Einrichtungen durchführen, in denen sie Mitglieder sind. Sinn und Zweck von Art. 48 Abs. 2 ist, einen möglichst weiten Kreis internationaler Organisationen am Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen zu beteiligen. Außerdem will die Bestimmung den Mitgliedstaaten bei der Wahl der Mittel einen Spielraum verschaffen.²³ Zwar ist Art. 48 unmittelbar nur dann anwendbar, wenn der Beschluß des Sicherheitsrats unter den Voraussetzungen von Art. 43 VN-Charta eine Verpflichtung zur Durch-

16 „Annex 10 - Agreement on Civilian Implementation“.

17 Bericht des Hohen Repräsentanten Carl Bildt an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in: UN-Doc. S/1997/310 vom 11. April 1997.

18 Siehe dazu auch den Beitrag von E. Vad, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte - Erfahrungen bei der Implementierung von Friedensvereinbarungen am Beispiel IFOR/SFOR (in diesem Heft).

19 S/RES/1031 vom 15. Dezember 1995.

20 Op. Para. 14.

21 J.A. Frowein, Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen, in: Beyerlin/Bothe/Hofmann/Petersmann (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung - FS für Rudolf Bernhardt, Berlin/Heidelberg pp. 1995, S. 57 ff.; ders., Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in: Magiera/Meessen/Meyer (Hrsg.), Politik und Recht. Gedächtnissymposium für Wilhelm Kevenig, Baden-Baden 1996, S. 16.

22 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Bündnisses auf der Gipfelkonferenz in Brüssel von Januar 1994 in: Bulletin BRReg Nr. 3, 1994, S. 20 ff.

23 B.-O. Bryde, Art. 48, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Rdmt. 4, 9.

führung militärischer Maßnahmen konstituiert - eine Voraussetzung, die in diesem Fall nicht vorliegt. Gleichwohl können sich die Mitgliedstaaten erst recht geeigneter internationaler Einrichtungen bedienen, wenn sie freiwillig Maßnahmen ergreifen, zu denen sie der Sicherheitsrat im Rahmen von Kapitel VII der VN-Charta aufgefordert hat. Dies läßt ihren Charakter als „Maßnahmen der Vereinten Nationen“ unberührt.²⁴ Dementsprechend hat Resolution 1031²⁵ den Teilnehmerstaaten auferlegt, dem Sicherheitsrat in monatlichen Abständen „through the appropriate channels“ über den Fortgang der Operation zu berichten.²⁶

2. Rechtliche Grundlagen im Nordatlantikvertrag

Die Übernahme eines solchen Mandats war aus der Sicht des Gründungsvertrages der Allianz, also des Nordatlantikvertrages²⁷, ohne weiteres möglich: Der Gründungsvertrag der NATO erlaubt auch die Wahrnehmung von Aufgaben zur Krisenbewältigung im Auftrag der Vereinten Nationen. Anders als für die übrigen Mitglieder des Bündnisses war diese Feststellung aus deutscher Sicht zunächst problematisch. Bekanntlich war die Reichweite des Nordatlantikvertrages ein Hauptproblem in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Im einzelnen ging es um die Frage, ob es sich bei den Beschlüssen, mit denen die NATO Schlußfolgerungen für die Allianz aus den Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage nach Ende des kalten Krieges gezogen hat²⁸, um zustimmungsbedürftige politische Verträge im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG handelte. Diese Frage war nicht leicht zu beantworten, denn die fraglichen Erklärungen bewegten sich im Grenzbereich zwischen politischer Absichtserklärung, konkretisierender Vertragsauslegung und selbständiger Vertragsverlängerung.²⁹ Trotz einiger Unklarheiten in dem Urteil, die auch in dissentierenden Voten zum Ausdruck kommen,³⁰ wird man jetzt davon ausgehen müssen, daß es zum Aufgabenprogramm des Gründungsvertrages der NATO gehört, Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates als internationale Einrichtungen im Sinne des Art. 48 Abs. 2 VN-Charta im Bereich der Friedenssicherung umzusetzen.³¹ Denn auch das tragende Votum in dem Urteil des Verfassungsgerichts kommt zu dem Ergebnis, daß die oben erwähnten Beschlüsse die nach dem Nordatlantikvertrag bestehende Rechtslage nicht verändert haben.³² Rechte des Bundestages waren also nicht verletzt. Aus diesem Grunde hat das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verneint.³³ Demnach handeln die Bündnispartner bei Einsätzen von NATO-Staaten in Ausführung eines Mandats des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit den Regeln des NATO-Vertrages und erfüllen zugleich vereint ihre Pflichten als Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.³⁴

Vorbereitung und Durchführung der Operation wurden vom NATO-Rat, in dem alle Mitgliedstaaten der Allianz vertreten sind, politisch kontrolliert und gesteuert. Der NATO-Rat stellte die Aufrechterhaltung des Konsenses innerhalb der Allianz und auch die Übereinstimmung zwischen politischer

und militärischer Führung sicher. Dies steht in Einklang mit Art. 9 des NATO-Vertrages, wonach die Durchführung des Nordatlantikvertrages bei dem Nordatlantikrat liegt.³⁵ Wie bereits erwähnt, müssen die Teilnehmerstaaten über die NATO dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen berichten. Weitere Rechte, insbesondere Mitspracherechte bei der Führung der Operation, haben die Vereinten Nationen aber nicht. Dies hatte die NATO nach den schlechten Erfahrungen mit dem „Zwei-Schlüssel-System“ bei der Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien zur Vorbedingung für die Übernahme des Mandats gemacht. An der Spitze der militärischen Führung der Operation stand der Oberbefehlshaber der NATO in Europa, gefolgt vom NATO-Oberbefehlshaber Süd, der wiederum örtliche Hauptquartiere in Sarajewo und Zagreb einrichtete. Die militärische Führung gewährleistet die Umsetzung politischer Vorgaben des Rates und die verzugslose Reaktion auf Lageentwicklungen vor Ort.

Einheitliche Handlungsgrundlage für die Durchführung der Operation war der Operationsplan 10405, der zuvor von den Militärbehörden der NATO entwickelt und vom NATO-Rat in Kraft gesetzt worden war. Er enthält detaillierte Regelungen zur Durchführung, zur Befehls- und Kommandostruktur, zu Rechtsfragen, zur zivil-militärischen Zusammenarbeit und zur Öffentlichkeitsarbeit. Wichtigster Bestandteil sind die „Rules of Engagement“, also die Einsatzregeln für die Anwendung von bewaffneter Gewalt.

3. Die rechtlichen Beziehungen zwischen der NATO und den Truppenstellern

Die Bündnispartner haben der NATO im Rahmen des in der militärischen Integration üblichen Verfahrens Kräfte zuge-

24 Vgl. BVerfGE 90, S. 286 (351 ff.) und die diesbezügliche Begründung der Bundesregierung in der Gegenäußerung vom 14. Januar 1993 in: K. Dau/G. Wöhrmann (Hrsg.), Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte, Heidelberg 1996, S. 489.

25 Op. Para. 25.

26 Siehe hierzu den 13. Bericht des NATO-Generalsekretärs an den VN-Sicherheitsrat, mit dem die Berichterstattung zu IFOR abgeschlossen wurde: UN-Doc. S/1996/1066 vom 24. Dezember 1996.

27 UNTS Bd. 34, S. 243; Bd. 126, S. 350; Bd. 243, S. 308.

28 Darunter insbesondere das „Neue Strategische Konzept des Bündnisses“, das die Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrates am 7./8. November 1992 angenommen haben (Bulletin BReg Nr. 117 vom 29.10.1992, S. 1078).

29 Dazu eingehend: G. Nolte, Bundeswehreinräte in kollektiven Sicherheitssystemen - Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, in: ZsRV Bd. 55 (1995), S. 665 ff., ders., Die „neuen Aufgaben“ von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen, ZsRV 54 (1994), S. 111 ff.

30 BVerfGE 90, S. 286 (372 f.).

31 Vgl. Begründung der Bundesregierung in der Gegenäußerung vom 14. Januar 1993, in: K. Dau/G. Wöhrmann, a.a.O. (Fn. 24), S. 501 ff.

32 BVerfGE 90, S. 286 (371).

33 Ibid., S. 365 ff.

34 Ibid., S. 354 f., sowie: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 13/5181 vom 2. Juli 1996, S. 9 Ziff. 27.

35 Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes betreffend den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler Vertrag und zum Nordatlantikvertrag, in: BT-Drs. II/1061, S. 55.

wiesen und die zur Führung dieser Kräfte erforderlichen Befugnisse auf Befehlshaber der NATO übertragen. Besondere Abkommen, wie sie etwa zwischen den Vereinten Nationen und den truppenstellenden Staaten für eine Friedensmission getroffen werden, waren also nicht notwendig.

Anderes galt jedoch für diejenigen 17 Nicht-NATO-Staaten, die sich ebenfalls an der Operation beteiligen. Diese Staaten haben mit der NATO Vereinbarungen getroffen, die die Grundsätze der Beteiligung regeln. Gegenstand der Vereinbarungen waren insbesondere die Regelung der Information über militärische und politische Entscheidungsprozesse innerhalb der NATO sowie Fragen der Finanzierung. Im Ergebnis hat die Allianz Entscheidungen mit den Nicht-NATO-Truppenstellern sowohl auf militärischer als auch auf politischer Ebene abgestimmt. Im Mittelpunkt standen dabei Konsultationen des Nordatlantik-Rats mit den Nicht-NATO-Truppenstellern vor wichtigen Ratsentscheidungen. Für die Teilnahme des russischen Kontingents an der Operation wurden politische und militärische Sonderregelungen getroffen.

Die zeitlich begrenzte Einbindung in die politischen und militärischen Strukturen der Allianz hat allerdings aus völkerrechtlicher Sicht nicht zur Folge, daß die nationalen Kontingente von IFOR zu einem Organ der NATO werden.

Sicherlich trifft es zu, daß die Allianz in einem bestimmten Umfang als Völkerrechtssubjekt bei der Durchführung der Operation auftritt. Die NATO ist eine internationale Organisation. Sie besitzt, wenn auch nur eingeschränkt, Völkerrechtssubjektivität.³⁶ Die Rechtsfähigkeit von internationalen Organisationen ist zwar, sieht man von den Vereinten Nationen ab, relativ, d.h., die betreffende Organisation ist nur für denjenigen Drittstaat rechtlich existent, der sie ausdrücklich oder stillschweigend anerkennt.³⁷ Jedoch ist die Allianz bei der militärischen Absicherung des Friedensvertrages von Dayton, anders als bei der Durchsetzung des Embargos in der Adria oder des Flugverbots über Bosnien, nicht nur faktisch in Kontakt zu Drittstaaten getreten. So hat zum Beispiel Bosnien-Herzegowina verschiedene wichtige Vereinbarungen zur Durchführung der Friedensoperation, darunter ein Truppenstationierungsabkommen³⁸, mit der NATO geschlossen. Aus diesem Grunde ist die Annahme berechtigt, daß Bosnien die Allianz als Träger bestimmter völkerrechtlicher Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Durchführung der Friedensoperation anerkannt hat.

Aus dieser begrenzten Anerkennung kann jedoch nicht ohne weiteres geschlossen werden, daß die nationalen Truppenkontingente von IFOR oder die multinationale Friedenstruppe selbst als Organ der NATO tätig werden. Denn die Streitkräfte der Truppensteller sind nur unvollkommen aus dem nationalen Entscheidungsapparat ausgegliedert worden. Die Truppensteller übertragen lediglich „Operational Control“ über ihre nationalen Kontingente auf einen Befehlshaber der NATO. Damit erhält der Befehlshaber aber nur die Befugnis, in einem zeitlich und räumlich begrenzten Rahmen den Aufmarsch, die Verlegung und die Einsatzbewegungen der ihm unterstellten Truppen anzuordnen. Eine Übertragung förmlicher Befehlsgewalt ist damit nicht verbunden.³⁹ Zudem er-

halten die Befugnisse der NATO ihre Rechtswirkung erst und allein durch den von nationaler Seite erteilten Befehl zur Kooperation mit den zuständigen NATO-Stellen. Die Befugnis der NATO zur Ausübung von „Operational Control“ ist also aus der nationalen Befehls- und Kommandogewalt der Mitgliedstaaten über ihre Streitkräfte abgeleitet. Der zuständige Deutsche Nationale Befehlshaber im Einsatzland prüft deswegen auch aus rechtlicher Sicht jeden NATO-Auftrag, der durch deutsche Anteile umgesetzt werden soll.⁴⁰ Aus diesen Gründen bleibt bei der Übertragung von „Operational Control“ die volle Befehls- und Kommandogewalt über die deutschen Kontingente gemäß Art. 65a GG in der Hand des Bundesministers der Verteidigung.

Hinzu kommt, daß nach Art und Inhalt der getroffenen Regelungen die nationalen Truppenkontingente im Außenverhältnis nicht derart der NATO eingegliedert sind, daß völkerrechtlich relevante Aktivitäten als Handlungen der NATO angesehen werden könnten. Darin liegt auch der Unterschied zu den VN-Friedensmissionen, die überwiegend als Unterorgane der Vereinten Nationen angesehen werden.⁴¹ Denn in den einschlägigen Dokumenten, insbesondere in Sicherheitsratsresolution 1031, im militärischen Anhang I-A der Friedensvereinbarung und in den zur Durchführung der Friedensoperation von der NATO geschlossenen Truppenstationierungs- und Transitabkommen⁴², ist nicht etwa die Rede davon, daß die multinationale Friedenstruppe als „subsidiary organ of NATO“ eingesetzt wird, wie das beispielsweise *mutatis mutandis* in Dokumenten für Friedensmissionen der Vereinten Nationen⁴³ der Fall ist. Anhang I-A der Friedensvereinbarung⁴⁴ legt vielmehr fest, „that NATO may establish such a force, which will operate under the authority and subject to the direction and political control of the North Atlan-

36 Vgl. K. Ipsen, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung, Hamburg 1967, S. 111 ff.

37 H.G. Schermers, International Institutional Law, Alphen aan den Rijn 1980, § 1659.

38 „Agreement between the Republic of Bosnia and Herzegovina and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) Concerning the Status of NATO and its Personnel“ (23. November 1995) - Appendix B to Annex I-A Dayton Peace Agreement (abgedruckt in: UN-Doc. A/50/790-S/1995/999 vom 30. November 1995, S. 27 ff.).

39 Das würde selbst bei einer Übertragung von „Operational Command“ gelten. Vgl. K. Ipsen, Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart n.F., Bd. 21 (1972), S. 48.

40 Siehe hierzu den Beitrag von E. Vad in diesem Heft, S. 78 f.

41 Dazu: M. Bothe, nach Art. 38, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Rdnr. 62.

42 Neben einem Stationierungsabkommen mit Bosnien-Herzegowina, a.a.O. (Fn. 38), hat die NATO etwa gleichlautende Abkommen mit Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien geschlossen. Siehe: „Agreement between the Republic of Croatia and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) Concerning the Status of NATO and its Personnel“ (23. November 1995), Appendix B to Annex I-A Dayton Peace Agreement; „Agreement between the Federal Republic of Yugoslavia and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) Concerning Transit Arrangements for Peace Plan Operations“ (23. November 1995), Appendix B to Annex I-A Dayton Peace Agreement (abgedruckt in: UN-Doc. A/50/790-S/1995/999 vom 30. November 1995, S. 35 ff. bzw. 39 ff.).

43 Siehe Beispiele bei: M. Bothe, Streitkräfte internationaler Organisationen, Köln/Berlin 1968, S. 40.

44 Art. I. 1. b.

tic Council ("NAC") through the NATO chain of command.⁴⁵ Die NATO soll also - mit anderen Worten - als internationale Organisation nur ein Forum, einen Rahmen zur Durchführung der Operation bieten. So haben die Entsendestaaten ergänzende Vereinbarungen⁴⁵ im eigenen Namen mit den Aufnahmestaaten geschlossen. Nach der Praxis vor Ort gehen die Truppensteller davon aus, daß sie selbst, nicht die NATO, für Schäden haften, die Angehörige ihrer Kontingente in Ausübung des Mandats an Rechtsgütern im Gaststaat herbeiführen. In keiner für den Einsatz getroffenen Vereinbarung findet sich eine Regelung, wonach völkerrechtliche Normen, deren Adressaten die truppenstellenden Staaten sind, nimmend von der NATO zu beachten wären. Im Ergebnis ist daher festzustellen, daß die multinationale Friedensstruppe kein Organ der NATO ist. Deren nationale Kontingente bleiben vielmehr Organe ihrer Entsendestaaten.

4. Die rechtlichen Beziehungen zwischen den Truppenstellern und dem Aufenthaltsstaat Bosnien-Herzegowina

Komplex sind auch die rechtlichen Beziehungen zwischen den Truppenstellern und dem Aufenthaltsstaat Bosnien-Herzegowina. Diese ergeben sich mit Anhang I-A, der Sicherheitsratsresolution 1031 und einem Truppenstationierungsabkommen aus Regelungen, die teils drittbegünstigenden, teils zwingenden und teils kooperativen Charakter haben. Demnach gilt insgesamt: Im Einzugsbereich des völkerrechtlichen Mandats von IFOR treten die souveränen Rechte von Bosnien zurück. Im übrigen haben die Angehörigen der Friedensstruppe die Souveränität und das Recht von Bosnien-Herzegowina zu beachten.

Im Anhang I-A haben die Vertragsparteien, also Bosnien-Herzegowina, die bosnische Föderation und die Republik Srpska, ihre Zustimmung dazu gegeben, daß die multinationale Friedensstruppe in Bosnien-Herzegowina bestimmte Aufgaben erfüllt und zur Erfüllung dieser Aufgaben volle Bewegungsfreiheit genießt.⁴⁶ Da die NATO den Anhang I-A nicht unterzeichnet hat, handelt es sich um einen Vertrag mit drittbegünstigender Wirkung. Militärische Kernaufgabe der Friedensstruppe ist demnach, sicherzustellen, daß die ehemaligen Konfliktparteien ihre militärischen Verpflichtungen aus der Friedensvereinbarung erfüllen.⁴⁷ Die Friedensstruppe ist außerdem berechtigt, unterstützende Aufgaben wahrzunehmen.⁴⁸ So darf sie beispielsweise dem Hohen Repräsentanten oder anderen Organisationen bei der zivilen Implementierung helfen, wenn dies die Erfüllung des militärischen Kernauftrags nicht beeinträchtigt. Bei der Vereinbarung dieses Anhangs in Dayton hatten die Delegationen der ehemaligen Konfliktparteien keinen Verhandlungsspielraum. Aus diesem Grunde kann es kaum erstaunen, daß die NATO weitreichende Befugnisse in Anspruch nehmen darf. Hierzu gehört eine Generalklausel im Anhang I-A, die den Nordatlantikatrat berechtigt, zusätzliche Aufgaben für die Friedensstruppe festzulegen.⁴⁹ Zudem gesteht Art. XII dieses Anhangs dem IFOR-Kommandeur im Operationsgebiet die abschließende Berechtigung zu, die Regelungen dieses Anhangs auszulegen.⁵⁰ Der Kommandeur der Friedensstruppe hat insoweit das letzte Wort.

Der VN-Sicherheitsrat hat diese Regelungen mit Resolution 1031 aufgegriffen und die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta für die Dauer eines Jahres ermächtigt, mit einer multinationalen Friedenstruppe unter Führung der NATO diesen Aufgabenkatalog in Bosnien-Herzegowina auch gegen möglichen Widerstand durchzusetzen. Dieses Mandat schließt die Berechtigung ein, mutmaßliche Kriegsverbrecher, die vom internationalen Strafgerichtshof in Den Haag angeklagt sind, vorläufig festzunehmen und dem Gerichtshof zu überstellen, wenn die Konfliktparteien ihrer Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof nicht nachkommen. Insgesamt wird also die Befugnis zur Umsetzung des militärischen Auftrags von der Zustimmung Bosnien-Herzegowinas abgekoppelt und durch ein Zwangsmandat des VN-Sicherheitsrats abgesichert.

Trotzdem führen die Soldaten der multinationalen Friedensstruppe *keinen* Kampfeinsatz durch.⁵¹ Sie sind nicht Feind im Einsatzland und deswegen auch aus der Sicht des humanitären Völkerrechts nicht Partei in einem bewaffneten Konflikt. Im Gegenteil: Die Soldaten helfen mit, den Frieden in Bosnien-Herzegowina zu sichern. Ihr Auftrag ist, die militärischen Bestimmungen des Friedensvertrages von Dayton zu überwachen und, wenn nötig, mit bewaffneter Gewalt durchzusetzen. Darüber hinaus sollen sie durch Abschreckung verhindern, daß es erneut zu Feindseligkeiten kommt. Sie tragen dazu bei, daß Wiederaufbau und Versöhnung ein sicheres Umfeld behalten, und sie sollen den zivilen Friedensprozeß von Fall zu Fall unterstützen. Dementsprechend verpflichtet das völkerrechtliche Mandat die Friedensstruppe zu strikter Neutralität und Unparteilichkeit im Umgang mit den ehemaligen Konfliktparteien.⁵² Aus diesem Grunde sind die Soldaten der Friedensstruppe keine Kombattanten⁵³, und zwar auch dann nicht, wenn sie bewaffnete Gewalt zur Durchsetzung ihres Mandats anwenden. Sie dürfen also nicht festgehalten oder festgesetzt werden. Im Fall einer widerrechtlichen „Gefangennahme“ durch eine ehemalige Konfliktpartei, etwa bei erneuten Kampfhandlungen, würden Angehörige von SFOR also nicht zu Kriegsgefangenen im Sinne des III. Genfer Abkommens von 1949. Sie hätten Anspruch darauf, unter kei-

45 Beispielsweise Miet- oder Instandsetzungsverträge über Liegenschaften.

46 Art. I, VI, 1.

47 Art. VI, 2., 5. und 6. sowie die Ausführungen oben Ziff. II.

48 Art. VI, 3.

49 Art. VI, 4.

50 Art. XII.

51 Hierzu die einschlägigen Äußerungen in der Debatte der Plenarsitzung des Deutschen Bundestags am 6. Dezember 1995 in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/76 vom 6. Dezember 1995 [MdB Rudolf Scharping (SPD), 6635 D; MdB Dr. Wolfgang Schäuble (CDU), 6639 D; MdB Ulrich Irmer (FDP); MdB Manfred Opel (SPD), 6645 B; MdB Dr. Theodor Waigel (CDU/CSU), 6654 B; MdB Norbert Gansel (SPD), 6655 D; MdB Joseph Fischer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), 6657 D; MdB Paul Breuer (CDU), 6659 D; Bundesminister der Verteidigung Volker Rühle, 6668 B].

52 S/RES/1031 (1995), Op. Para. 15; Art. I.3. Anhang I-A.

53 Vgl. Art. 43 Abs. 1, 2. des „Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 10. Juni 1977“ (BGBl. 1990 II, S. 1551).

nen Umständen schlechter als Kriegsgefangene behandelt zu werden.

Die NATO hat außerdem mit Bosnien-Herzegowina sowie mit Kroatien Truppenstationierungsabkommen vereinbart, die die Rechtsstellung von Angehörigen der Friedenstruppe beim Aufenthalt in den genannten Staaten regeln.⁵⁴ Auf örtlicher Ebene wurden weitere Vereinbarungen, teils auch bilateral zwischen Aufnahme- und Entsendestaat, geschlossen, die die Truppenstationierungsabkommen ergänzen. In den Stationierungsabkommen enthalten sind die auch bei VN-Friedensmissionen üblichen Regelungen zum Status, zur Bewegungsfreiheit und zu Befreiungen der Friedenstruppe bei der Ein- und Ausfahrt, bei der Besteuerung und im Bereich des Fernmeldewesens. Die Beziehungen zwischen dem nationalen Truppenkontingent und dem Entsendestaat bedürfen hingegen keiner Regelung: Sie unterfallen wegen der fortbestehenden Personalhoheit ohnehin nicht dem Recht des Aufenthaltsstaates.

Im Hinblick auf den Status von Angehörigen der Friedenstruppe haben die genannten Abkommen die einschlägigen Regelungen aus dem Immunitätsabkommen der Vereinten Nationen von 1946⁵⁵ weitgehend übernommen. Demnach genießen die Soldaten der Friedenstruppe funktionale und im Hinblick auf strafbare Handlungen - in Abweichung zu dem genannten VN-Abkommen - sogar volle Immunität. Folge ist, daß die Soldaten insoweit nicht vor Gerichte der Aufnahmestaaten gestellt werden dürfen. Um Geschädigte aus den Gaststaaten mit möglichen zivilrechtlichen Ansprüchen jedoch nicht auf Rechtsschutz vor Gerichten in den Entsendestaaten verweisen zu müssen, hat die NATO mit Bosnien und Kroatien Vereinbarungen über die Errichtung zweier Schiedsgerichte getroffen. Diese Gerichte sollen über zivilrechtliche Schadensersatzansprüche entscheiden, die gegen Angehörige der Friedenstruppe wegen dienstlicher Handlungen geltend und deswegen nicht vor Gerichten des Aufnahmestaates anhängig gemacht werden können. Das Schiedsgericht in Kroatien hat seine Arbeit inzwischen aufgenommen.

5. Bilanz

Die Friedensoperation der NATO wurde mit Ablauf des einjährigen Mandats für IFOR als Erfolg bewertet. Die Friedenstruppe konnte die Implementierung der militärischen Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag durchsetzen und ein Wiederaufflammen der Kämpfe verhindern. Damit wurde das zentrale Ziel des Einsatzes erreicht. Darüber hinaus konnte IFOR - über den militärischen Kernauftrag hinaus - zahlreiche Aufgaben aus dem Bereich der zivilen Implementierung substantiell unterstützen. Hierzu gehörte zum Beispiel die Unterstützung des Hohen Repräsentanten bei der Koordinierung, der OSZE bei den Wahlen oder die Unterstützung des internationalen Strafgerichtshofs bei der Beweissicherung. Insgesamt handelte es sich - aus der konzeptionellen Sicht der Friedenssicherung - um das erste Beispiel einer multifunktionalen Friedensmission, die eine Organisation mit einem robusten Mandat im Auftrag der Vereinten Natio-

nen zur Konsolidierung des Friedens durchführt. Aus sicherheitspolitischer Sicht war der gemeinsame Einsatz der Allianz mit 17 Nicht-NATO-Staaten, darunter 14 Partner aus dem „Partnership for Peace“-Programm einschließlich Rußland und der Ukraine, wegweisend für die neuen Aufgaben des Bündnisses.

V. Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Beitrags zur militärischen Absicherung

An der militärischen Absicherung des Friedensvertrages von Dayton waren auch deutsche Streitkräfte in einer Größenordnung von etwa 3.600 Soldaten beteiligt. Hierbei handelte es sich hauptsächlich um Sanitäts-, Transport- und Pionierkräfte des Heeres, die in Kroatien stationiert waren und zeitlich begrenzt auch in Bosnien-Herzegowina eingesetzt wurden. Sie hatten insbesondere die Aufgabe, die Friedenstruppe IFOR zu unterstützen und zu versorgen. Die Luftwaffe stellte Lufttransportkräfte zur Verfügung. Außerdem wurden „Tornado“-Kampfflugzeuge eingesetzt. Sie hatten den Auftrag, die gemäß dem Friedensvertrag vorgesehenen Truppenbewegungen, Truppentflechtungen und die Abschaltung der radargestützten Flugabwehr zu überwachen. Die Marine beteiligte sich mit Schiffen und Seeaufklärern an den maritimen Operationen in der Adria und, solange das Waffenembargo der Vereinten Nationen in Kraft blieb, auch an den Überwachungsmaßnahmen im Rahmen der Operation „Sharp Guard“. Schließlich waren Angehörige deutscher Streitkräfte in den Hauptquartieren von IFOR in Kroatien, Bosnien-Herzegowina sowie in Italien eingesetzt.

1. Der Beschluß der Bundesregierung vom 28. November 1995

Dieser Beitrag entsprach dem erklärten Bedarf und den Forderungen der Allianz. Er geht auf den Beschluß der Bundesregierung in der Kabinettsitzung am 28. November 1995 zurück. In dieser Sitzung hat die Bundesregierung entschieden, mit deutschen Kräften einen angemessenen Beitrag zur militärischen Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina zu leisten.⁵⁶ Wegen der außenpolitischen Bedeutung hatten der Bundesminister des Auswärtigen und der Bundesminister der Verteidigung diese Angelegenheit der Bundesregierung zur Beratung und zur Beschlußfassung unterbreitet.⁵⁷

54 Siehe Fn. 38, 42.

55 „Übereinkommen vom 13.2.1946 über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen“ (BGBl. 1980 II, S. 941). Dort: Art. VI Abschnitt 22.

56 BT-Drs. 13/3122 vom 28. November 1995, dort S. 2. Der Beschluß wurde am 7. Februar 1996 mit der Entscheidung der Bundesregierung über die deutsche Beteiligung an der Unterstützung der VN-Übergangsadministration in Ostslawonien (UNTAES) durch die multinationale Friedenstruppe erweitert. Der Deutsche Bundestag stimmte dem am 9. Januar 1996 zu (BT-Drs. 13/3708 vom 7. Januar 1996).

57 Vgl. § 15 Abs. 1 GO-BReg.

Der Beschluß vom 28. November 1995 legt mit der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit den Auftrag sowie Art, Umfang und Dauer des deutschen Beitrags fest. Demnach war Zweck des deutschen Beitrags, „zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina“ beizutragen.⁵⁸ Die deutschen Kräfte durften erst entsandt werden, „sobald der Friedensvertrag für Bosnien-Herzegowina unterzeichnet ist und ein entsprechendes Mandat des VN-Sicherheitsrates sowie ein entsprechender Beschluß des NATO-Rates vorliegen.“⁵⁹ Der Beitrag wurde - „entsprechend dem Vertragswerk von Dayton und der Beschlußlage des NATO-Rates“ - auf zwölf Monate befristet.⁶⁰

Nachdem der Friedensvertrag am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet worden war und der VN-Sicherheitsrat Resolution 1031 am 15. Dezember 1995 einstimmig angenommen hatte, hat der NATO-Rat den Beginn der Operation durch Beschluß vom 16. Dezember 1995 abschließend autorisiert. Der Deutsche Bundestag hatte dem beabsichtigten deutschen Beitrag bereits am 6. Dezember 1995 zugestimmt.⁶¹ Damit lagen die Voraussetzungen für die Entsendung der deutschen Kräfte vor. Da Zweck des deutschen Beitrags die „Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina“ war, durften die deutschen Kontingente im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten alle Aufgaben übernehmen, die das völkerrechtliche Mandat der Friedenstruppe abdeckte.⁶² Mithin war es ohne weiteres zulässig, den Hohen Repräsentanten und andere Organisationen vor Ort bei der zivilen Implementierung der Friedensvereinbarung zu unterstützen. Nach den Vorgaben aus dem Vertragswerk von Dayton⁶³ und aus den Beschlüssen des NATO-Rates war der Einsatz ein Jahr nach Übergang der Befehls- und Kommandogewalt von der VN-Schutztruppe UNPROFOR auf die multinationale Friedenstruppe IFOR⁶⁴, also mit Ablauf des 20. Dezember 1996, zu beenden.

Wie die voranstehenden Ausführungen zeigen, hat die Bundesregierung den deutschen Beitrag insgesamt an das völkerrechtliche Mandat aus Resolution 1031 und Anhang 1-A der Friedensvereinbarung gekoppelt. Dies wird den Anforderungen, die Art. 24 Abs. 2 GG an Einsätze der Bundeswehr im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit stellt, in vollem Umfang gerecht.

Art. 24 Abs. 2 GG erlaubt dem Bund, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts bietet diese Ermächtigung auch „die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.“⁶⁵ Dieser Verweisungstatbestand macht in besonderer Weise deutlich, wie sehr auch bei uns Staatsrecht und Völkerrecht miteinander verklammert sind: Der verfassungsrechtliche Begriff „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ weist in das Völkerrecht, und ob eine Beteiligung deutscher Streitkräfte „im Rahmen und nach den Regeln“ eines solchen Systems stattfindet, ist eine völkerrechtliche Fra-

ge, die komplexe Entwicklungen in der Konzeption der internationalen Friedenssicherung nach Ende des kalten Krieges zu berücksichtigen hat. Hingegen ist nicht Voraussetzung für die Teilnahme an einer Friedensmission, daß das System gegenseitiger kollektiver Sicherheit die Bundesrepublik Deutschland förmlich um die Teilnahme an einer Friedensmission ersucht.⁶⁶

Zentral für die Erfüllung der Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 2 GG ist die Annahme der Implementierungsresolution 1031 durch den VN-Sicherheitsrat am Abend des 15. Dezember 1995. Die Resolution enthält das völkerrechtliche Mandat für die Friedenstruppe. Der Sicherheitsrat ist ein Hauptorgan der Vereinten Nationen⁶⁷ und zuständig für die Wahrung der Weltfriedens.⁶⁸ Es ist bekannt, daß es sich bei den Vereinten Nationen um ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG handelt und daß Deutschland den Vereinten Nationen 1973 beigetreten ist.⁶⁹ Demnach ist eine deutsche Beteiligung an allen Einsätzen rechtlich zulässig, die „im Rahmen und nach den Regeln der Vereinten Nationen“ durchgeführt werden. Richtig ist zwar, daß damit zunächst Friedensmissionen gemeint sind, die unter dem Kommando der Vereinten Nationen durchgeführt werden.⁷⁰ Demgegenüber hat sich der Sicherheitsrat in diesem Fall darauf beschränkt, die Operation zu mandatieren, während die Durchführung allein in den Händen der NATO liegt. Gleichwohl handelt es sich auch unter diesen Voraussetzungen um eine Maßnahme, die „im Rahmen und nach den Regeln der Vereinten Nationen“ durchgeführt wird. Denn dem Sicherheitsrat steht es frei, Organisationen wie die NATO über die Mitgliedstaaten zur Durchführung seiner Beschlüsse zu ermächtigen. Dies berührt rechtlich nicht den Charakter der Operation als Maßnahme der Vereinten Nationen. Vielmehr wird auf diesem Wege die NATO in das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen miteinbezogen.

Die Entscheidung der Bundesregierung knüpfte die Entscheidung außerdem an einen „entsprechenden NATO-Ratsbeschluß“. Dem liegt zugrunde, daß die Bündnispartner zur Durchführung der Operation im Einklang mit Resolution 1031 die NATO in Anspruch nehmen. Mithin waren auch die Regeln zu beachten, die der Nordatlantikvertrag für Entscheidungen zur Entsendung der Friedenstruppe vorsieht. Zu diesen Regeln gehört Art. 9, wonach der NATO-Rat über alle Fragen entscheidet, die die Durchführung des Vertrages

58 Ziff. 1 des Beschlusses.

59 Ziff. 1 des Beschlusses, a.E.

60 Ziff. 5 des Beschlusses.

61 Dazu: unten 2.

62 Art. VI Anhang I-A.

63 Art. I Anhang 1-A: „approximately one year“.

64 S/RES/1031 (1995), Op. Para. 21.

65 BVerfGE 90, S. 286 (345).

66 Anders ist die Rechtslage in Österreich. Siehe § 1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen (Österr. BGBl. 1965/173).

67 Art. 7 VN-Charta.

68 Art. 24 VN-Charta.

69 BGBl. 1973 II, S. 430.

70 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD, BT-Drs. 13/6773 vom 15. Januar 1997, S. 32 Ziff. 5, 16.

betroffen. In diesem Zusammenhang war diejenige Entscheidung gemeint, mit der der NATO-Rat den Beginn der Operation abschließend autorisierte. Diesen Beschluß hat der NATO-Rat am 16. Dezember 1995, also unmittelbar nach Annahme von Resolution 1031 gefaßt.

Die Zustimmung des Bundestages vorausgesetzt, hatte die Bundesregierung in dem genannten Beschluß die Entsendung von Personal und Führungsunterstützungskräften für internationale Hauptquartiere in das ehemalige Jugoslawien vorgesehen, bevor die oben genannten Bedingungen, also die Unterzeichnung des Friedensvertrages, die Annahme der Sicherheitsratsresolution und der Beschluß des NATO-Rates, vorlagen.⁷¹ Zur Begründung führt der Beschluß an, daß durch die Vorausverlegung von Führungskräften für die Region rasch ein sichtbares Zeichen für die Bereitschaft zur Absicherung des Friedens gesetzt werden soll. Zugleich sollten damit die Voraussetzungen geschaffen werden, unmittelbar nach Unterzeichnung des Friedensvertrages die Hauptkräfte in die Region entsenden zu können.

Aus völkerrechtlicher Sicht war die Entsendung solcher Vorkräfte, die der NATO-Rat gebilligt hatte, statthaft. Das Recht auf Zugang und Aufenthalt in Bosnien und Kroatien war in den Truppenstationierungsvereinbarungen enthalten, die die NATO in Dayton mit den genannten Staaten vereinbart hatte. Außerdem hatten die Außenminister Kroatiens und Bosniens die NATO ausdrücklich zur Entsendung der Vorkräfte eingeladen. Für die Rechtmäßigkeit von Zugang und Aufenthalt waren also weder eine Resolution des Sicherheitsrates noch die Unterzeichnung des Friedensvertrages in Paris Voraussetzung. Ohne eine Resolution durften die Vorkräfte allerdings nur vom Recht auf Selbstverteidigung, hingegen nicht von Zwangsbefugnissen Gebrauch machen, die über das Recht auf Selbstverteidigung hinausgehen. Aus diesem Grunde waren die Einsatzregeln, die für die Vorkräfte in Kraft gesetzt worden waren, zuvor durch den NATO-Rat entsprechend gefaßt worden.

Aus deutscher Sicht war außerdem zu überlegen, ob die Vorkräfte auch dann gemäß Art. 24 Abs. 2 GG "im Rahmen und nach den Regeln eines Systems kollektiver Sicherheit" handeln, wenn sie nach der Zustimmung des Bundestages, aber vor der Annahme der Sicherheitsratsresolution entsandt werden. Dies war zu bejahen. Die Vereinten Nationen und die NATO arbeiteten schon im Vorfeld der erwarteten Resolution und der Implementierung des Friedensabkommens eng zusammen. Seit September hatten enge Konsultationen zwischen beiden Organisationen stattgefunden, in denen Einzelheiten der Unterstützung durch die Allianz bei der Implementierung eines Friedensplanes abgesprochen wurden.⁷² Die im Rahmenabkommen in Dayton vereinbarten und schon zum Zeitpunkt der Vorbereitungsmaßnahmen einvernehmlich in Kraft gesetzten Regelungen bezogen die Charta der Vereinten Nationen ausdrücklich ein.⁷³ Zudem bot die detaillierte Darstellung der Aufgaben und Befugnisse von IFOR im Anhang zum Rahmenübereinkommen schon zum damaligen Zeitpunkt Klarheit über den Inhalt des künftigen VN-Mandats.⁷⁴ Diese Auffassung fand auch die Zustimmung des Parlaments.

2. Die Zustimmung durch den Deutschen Bundestag vom 6. Dezember 1995

Voraussetzung für die Entsendung der deutschen Kräfte war außerdem, daß der Deutsche Bundestag dem beabsichtigten Beitrag zur militärischen Absicherung des Friedensvertrages zustimmte.

Dieser Zustimmungsvorbehalt gilt - so das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil vom 12. Juli 1994⁷⁵ - unmittelbar kraft Verfassung.⁷⁶ Das Gericht hatte den Vorbehalt aus den Regelungen der geltenden Wehrverfassung abgeleitet und hierbei die seit 1918 bestehende Verfassungstradition berücksichtigt.⁷⁷ Demnach bedarf jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte, also nicht nur die Beteiligung an einer internationalen Friedensmission, grundsätzlich der vorherigen parlamentarischen Zustimmung.⁷⁸ Ausnahmsweise ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz bewaffneter Streitkräfte ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament zu beschließen.⁷⁹ In einem solchen Fall muß die Regierung das Parlament jedoch umgehend mit diesem Einsatz befassen; die Streitkräfte müssen zurückgerufen werden, wenn das Parlament es verlangt. Wird Personal der Bundeswehr nur für Hilfsdienste oder Hilfeleistungen im Ausland eingesetzt, bedarf es nicht der parlamentarischen Zustimmung, sofern die Soldaten nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.⁸⁰

Anders als in den meisten Verfassungen der Bündnispartner⁸¹ ist die nach dem Grundgesetz erforderliche parlamentarische

71 Ziff. 3 des Beschlusses.

72 Vgl. den Bericht des VN-Generalsekretärs vom 23. November 1995 (UN-Doc. S/1995/987 vom 23. November 1995).

73 Art. I Rahmenübereinkommen.

74 Art. I, VI, VII, VIII und XII Anhang I-A.

75 BVerfGE 90, S. 286 (381 ff.).

76 Siehe die Erklärung der Bundesregierung zu den Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 in: Bulletin BReg Nr. 70 vom 26. Juli 1994, S. 657 ff.

77 Vgl. H. Stein, Verteidigungsfunktion und Grundgesetzordnung - Die Bundeswehr im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Systemkonformität, Frankfurt am Main/New York/Paris (1990), S. 78, 80, 161-162.

78 BVerfGE 90, S. 286 (387).

79 Ibid., S. 388.

80 Ibid., S. 388.

81 Bei den Bündnispartnern liegt die Entscheidung über eine Beteiligung der Streitkräfte an internationalen Friedensmissionen überwiegend in der außenpolitischen Prerogative der Regierung, wobei die Parlamente von den Regierungen teilweise - wie etwa in den Niederlanden, in Kanada und in Frankreich - auf fakultativer Basis in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden oder von den üblichen parlamentarischen Kontrollmechanismen Gebrauch machen. In Dänemark hat das Folketing für jede zukünftige Beteiligung an einer Friedensmission mit Beschluß vom 30. April 1963 eine "Blankozustimmung" ausgesprochen, die allerdings zurückgezogen werden kann. Nach italienischem Verfassungsrecht ist die nachträgliche Mitwirkung des Parlaments erforderlich. In den Vereinigten Staaten ist verfassungsrechtlich unstritten, welche Mitwirkungsrechte der Legislative an Entscheidungen der Regierung über eine Beteiligung an internationalen Friedensmissionen zustehen. Nach dem gegenwärtigen *modus vivendi* zwischen Exekutive und Legislative setzt der US-Präsident keine Streitkräfte ein, wenn er sich der Unterstützung einer ausreichenden Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses sicher sein kann. Hingegen hat die Regierung in Norwegen auf gewohnheitsrechtlicher Basis vor einer entsprechenden Entscheidung über den Streitkräfteinsatz das Parlament zu beteiligen.

Zustimmung für die Rechtmäßigkeit des Einsatzes deutscher Streitkräfte nicht nur deklaratorisch, sondern konstitutiv. Demnach ist ein solcher Beschluß zwischen rechtlich unverbindlichen Parlamentsentscheidungen auf der einen Seite und Gesetzesbeschlüssen auf der anderen Seite einzuordnen. Grundsätzlich kann die Verfassung auch Parlamentsbeschlüssen verpflichtenden Charakter beimessen, obwohl eigentlich das Gesetz die Handlungsform des Parlaments für verbindliche Regelungen ist.⁸² Allerdings ging die Lehre bisher davon aus, daß das Parlament außer in den Fällen, die das Grundgesetz ausdrücklich vorsieht, keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen kann. Unter diesem Gesichtspunkt hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte also Neuland betreten.

Bei der beabsichtigten deutschen Beteiligung handelte es sich unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen um einen "Einsatz bewaffneter Streitkräfte". Diese rechtliche Qualifizierung galt auch für die oben erwähnte Verwendung deutscher Soldaten in NATO-Hauptquartieren, die zur Vorbereitung der Operation in das Einsatzgebiet vorausverlegt wurden. Die Vorkräfte stellten die Führungsfähigkeit her. Sie leisteten in der Entstehungsphase der bewaffneten Unternehmung einen wichtigen Beitrag für die Durchführung der sich anschließenden Hauptoperation. Auch Vorkräfte waren daher "in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen". Daß den Soldaten hierbei keine Zwangsbefugnisse durch eine Resolution des Sicherheitsrats auf der Grundlage von Kapitel VII eingeräumt waren, konnte demgegenüber ebensowenig wie das Kriterium fehlender Bewaffnung ins Gewicht fallen.⁸³ Aus diesem Grunde war die Entsendung solcher Vorkräfte einer eigenständigen rechtlichen Qualifizierung in dem Sinne, daß eine Zustimmung durch den Bundestag verzichtbar gewesen wäre, nicht zugänglich.

Vor dem konkreten Einsatz und auch vor der Entsendung der Vorkräfte war deswegen die Zustimmung des Bundestages einzuholen. Aus diesem Grunde hat die Regierung dem Bundestag den "neuen Typ eines Antrags"⁸⁴ mit dem Ersuchen zugeleitet, "dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte entsprechend dem von der Bundesregierung am 28. November 1995 beschlossenen deutschen Beitrag zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina zuzustimmen."⁸⁵

Wegen des Zeitdrucks und auch, um ein Signal an den im Hinblick auf eine US-Beteiligung noch zuwartenden amerikanischen Kongreß zu geben, war die Bundesregierung allerdings gezwungen, dem Bundestag die Sache vorzulegen, bevor der VN-Sicherheitsrat die erforderliche Resolution verabschiedet hatte. In der Beschlussempfehlung für das Parlament war die Entsendung der Streitkräfte deswegen an das Vorliegen der Resolution geknüpft, die Annahme der Resolution also zu einer aufschiebenden Bedingung für die Berechtigung zur Entsendung gemacht worden. Wäre die fragliche Resolution nicht zustandegekommen, hätten die deutschen Streitkräfte nicht entsandt werden dürfen.

In den parlamentarischen Debatten brachten verschiedene Abgeordnete Vorbehalte gegenüber diesem Vorgehen zum Ausdruck.⁸⁶ Solche Bedenken waren aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht gerechtfertigt. Denn dem Urteil des Verfas-

sungsgerichts ist nicht zu entnehmen, daß die erforderliche Resolution bereits zum Zeitpunkt der Zustimmung durch den Bundestag vorliegen muß. Zudem war der Inhalt der Resolution mit dem Vertragswerk von Dayton und mit dem Operationsplan der NATO bereits hinreichend konkret vorgegeben. Von einem "Vorratsbeschuß"⁸⁷ konnte deswegen keine Rede sein. Der Bundestag durfte ohne rechtliche Bedenken einen Beschluß zustimmen, der die Entsendung deutscher Streitkräfte an die spätere Verabschiedung der erforderlichen Resolution bindet. Er erteilte diese Zustimmung am 6. Dezember 1995 mit 543 zu 107 Stimmen bei 6 Enthaltungen,⁸⁷ nachdem die vorbereitenden Ausschüsse, also der Auswärtige Ausschuß, der Verteidigungsausschuß und der Rechtsausschuß, die Sache beraten und der Auswärtige Ausschuß eine entsprechende Beschlussempfehlung vorgelegt hatte.⁸⁸

3. Bewertung

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁸⁹ hat sich eine Tendenz zur Parlamentarisierung der Auswärtigen Gewalt verfestigt.⁹⁰ Der Parlamentsbeschluß, mit dem der Bundestag über eine deutsche Beteiligung an internationalen Friedensmissionen entscheidet, gewährleistet, daß offene Debatten in den vorbereitenden Ausschüssen und im Plenum

82 D. Blumenwitz, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik - ein Streitfall für das Verfassungsgericht, in: Piazolo (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht - ein Gericht im Schnittpunkt von Recht und Politik, Tutzing 1995, S. 95 f.

83 Vgl. BVerfGE 90, S. 286 (387 ff.).

84 So G. Ritzell/J. Bücker, § 75 Geschäftsordnung - Bundestag (Kommentar), in: Handbuch für die parlamentarische Praxis, Neuwied 1995, S. 5.

85 BT-Drs. 13/3122 vom 28. November 1995, dort S. 2.

86 MdB Günter Verheugen (SPD), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/74 vom 30. November 1995, 6435 A; MdB Norbert Gansel (SPD), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/76 vom 6. Dezember 1995, 6656 A.

87 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/76 vom 6. Dezember 1995, 6673 B.

88 Siehe insgesamt BT-Drs. 13/3122, 13/3127, 13/3183.

89 Zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts in der Außenpolitik siehe M. Bothe, Bundesverfassungsgericht und Außenpolitik, in: Beyerlin/Bothe/Hofmann/Petersmann (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung - FS für Rudolf Bernhard, 1995, S. 755 ff.; E. Benda, Deutsche Außenpolitik vor Gericht, Internationale Politik 12/1995, S. 39 ff.

90 Dazu J. Kokott, Kontrolle der Auswärtigen Gewalt, DVBl. 1996, S. 937 ff.

91 BT-Drs. 12/8303 vom 19. Juli 1994 (Deutsche Beteiligung an Maßnahmen der NATO und der WEU zur Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zum Adria-Embargo und Flugverbot über Bosnien-Herzegowina); BT-Drs. 13/1802 vom 26. Juni 1995 (Deutsche Beteiligung an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbandes im ehemaligen Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen); BT-Drs. 13/3122 vom 28. November 1995 (Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina); BT-Drs. 13/3708 vom 7. Februar 1996 (Deutsche Beteiligung an der Unterstützung der VN-Übergangsadministration für Ostslawonien [United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium = UNTAES] durch die multinationale Friedens-truppe für Bosnien-Herzegowina [IFOR]); BT-Drs. 13/6500 vom 11. Dezember 1996 (Deutsche Beteiligung an der von der NATO geplanten Operation zur weiteren militärischen Absicherung des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien).

zu dieser Frage stattfinden. Ihre Funktion ist insbesondere, einen Konsens zwischen Regierung und Parlament herbeizuführen. Nach fünf Entscheidungen des Parlaments über den Einsatz deutscher Streitkräfte im ehemaligen Jugoslawien⁹¹ und einer Entscheidung zur Billigung der Evakuierung deutscher Staatsangehöriger in Albanien⁹² bildet sich hier zur Zeit eine Praxis heraus, die von einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung geprägt ist. Diese sichert dem Einsatz deutscher Streitkräfte einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens - ein Konsens, der gerade für die Soldaten wichtig ist.

VI. Der Übergang zu SFOR - Ausblick

Das völkerrechtliche Mandat für die Friedensstruppe IFOR endet mit Ablauf des 20. Dezember 1996. Insgesamt ergab die Bewertung der Lage im Herbst 1996, daß der bewaffnete Konflikt zwar beendet werden konnte, jedoch die Voraussetzungen für einen sich selbst tragenden, stabilen Friedensprozeß noch nicht vorliegen. Vor diesem Hintergrund hat der Peace Implementation Council auf seiner Konferenz Anfang Dezember 1996 in London - im Einvernehmen mit der Präsidentschaft von Bosnien-Herzegowina - die politische, wirtschaftliche und militärische Fortsetzung des Friedensprozesses auf der Grundlage des Dayton Abkommens beschlossen.⁹³ In einem umfassenden Maßnahmenkatalog wurde dabei festgelegt, wie zukünftig die zivile Implementierung - die weiterhin einer militärischen Absicherung bedarf - nachdrücklich vorangebracht werden soll. Zugleich sprach sich die Präsidentschaft von Bosnien-Herzegowina für eine durch die NATO geführte Nachfolgeoperation aus und ersuchte den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, ein entsprechendes Mandat zu erteilen.

Aus völkerrechtlicher Sicht galten die Regelungen aus der Friedensvereinbarung von Dayton allerdings nicht ohne weiteres auch für die Nachfolgeoperation: So sollte das Mandat, das sich aus Annex 1-A ergab, "ungefähr ein Jahr" bestehen.⁹⁴ Aus diesem Grunde mußten die Unterzeichner von Anhang 1-A, also der Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina und die beiden Entitäten, sowie die Garanten des Abkommens, also Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien, das zuvor erteilte Mandat erneuern. Ähnliches galt für die Truppenstationierungsabkommen. Sie sollten bis zur Beendigung von IFOR gelten, soweit die Vertragsparteien nicht Abweichendes vereinbaren.⁹⁵ Auch hier setzte die weitere Anwendung der Abkommen durch die Nachfolgegruppe ein entsprechendes Einvernehmen der NATO mit Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien voraus. Wegen dieser Rechtslage hatte NATO-Generalsekretär Solana nach Abstimmung im Bündnis unter dem 29. November 1996 gleichlautende Noten an die Bundesrepublik Jugoslawien, an Kroatien und an die Präsidentschaft von Bosnien-Herzegowina gerichtet. Die beiden Entitäten erhielten die Schreiben zur Information.⁹⁶

Mit den Schreiben wurden die Adressaten - verbunden mit der Bitte um Bestätigung - darüber in Kenntnis gesetzt, daß die NATO von ihrer Zustimmung zur Durchführung der Nachfolgeoperation ausgeht und daß die NATO die Nachfolge-

gruppe als Rechtsnachfolger von IFOR ansieht. Die bosnische Präsidentschaft hat den Inhalt der Note mit Schreiben vom 30. November 1996 „in vollem Umfang bestätigt“.⁹⁷ Auch Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien bestätigten das Schreiben. Damit hatten die Parteien der Durchführung der Nachfolgeoperation zugestimmt. Darüber hinaus führte die Bestätigung dazu, daß die „Stabilization Force“ Rechtsnachfolger von IFOR im Hinblick auf alle Vereinbarungen wurde, die die NATO mit den genannten Staaten für IFOR geschlossen hatte. Da über die Abkommen nicht zugleich neu, mithin also kein „Dayton II“ verhandelt wurde, sind sie folglich ohne Änderung (von dem Namenswechsel abgesehen) auch für die Nachfolgeoperation „Joint Guard“ anwendbar. Zu den überleiteten Abkommen zählen nicht nur der Friedensvertrag von Dayton einschließlich der Truppenstationierungsvereinbarungen, sondern auch alle einschlägigen völkerrechtlichen, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verträge, die die genannten Staaten mit der NATO geschlossen haben.

Nach Abstimmung mit den Nicht-NATO-Truppenstellern - die sich allesamt an einer Nachfolgeoperation beteiligen wollten - stimmten die Außenminister der Allianz im NATO-Rat am 10. Dezember 1996 der Entsendung der Nachfolgegruppe SFOR nach Annahme eines entsprechenden Mandats durch den VN-Sicherheitsrat zu.⁹⁸ Am 12. Dezember 1996 nahm der VN-Sicherheitsrat Resolution 1088 einstimmig an.⁹⁹ Mit dieser Resolution erteilte der Sicherheitsrat die Ermächtigung zur Entsendung einer multinationalen Friedensstruppe, die als Rechtsnachfolger von IFOR die weitere militärische Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton übernimmt. Der Deutsche Bundestag stimmte dem vom Bundeskabinett beschlossenen deutschen Beitrag, der nunmehr auch die Stationierung von Kräften in Bosnien-Herzegowina vorsah, am 13. Dezember 1996 wieder mit großer Mehrheit zu.¹⁰⁰

Inzwischen ist der Übergang von IFOR zu SFOR reibungslos vollzogen. Die Truppenstärke in Bosnien ist - wie geplant - auf rund 31.000 Soldaten reduziert. Die Mitglieder der Allianz sowie 17 Nicht-NATO-Staaten - darunter auch Rußland und die Ukraine - sind weiterhin beteiligt. Der VN-Sicherheitsrat hat in der Präambel zu Resolution 1088 festgehalten, daß die Situation in der Region immer noch eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit darstellt. Das war ein Jahr nach Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton. Zu einer Folgeoperation gab es deswegen keine Alternative.

92 BT-Drs. 13/7233 vom 18. März 1997 (Einsatz deutscher Streitkräfte zur Evakuierung deutscher Staatsbürger und unter konsularischer Obhut befindlicher Staatsangehöriger anderer Nationen aus Albanien).

93 UN-Doc. S/1996/1012 vom 6. Dezember 1996.

94 Art. 1 Anhang 1-A.

95 "Until completion of the Operation or as the Parties otherwise agree" - Ziff. 22 der Truppenstationierungsabkommen vom 21./23. November 1995.

96 Die Noten sind enthalten in UN-Doc. S/1996/1025 vom 10. Dezember 1996.

97 Ibid.

98 Bulletin BReg Nr. 2, 1997, S. 23.

99 S/RES/1088 vom 12. Dezember 1996. Siehe auch die Resolution der VN-Generalversammlung vom 26. Februar 1997 zur Lage in Bosnien-Herzegowina in: UN-Doc. A/RES/51/203.

100 BT-Drs. 13/6500 vom 13. Dezember 1996.

Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte - Erfahrungen bei der Implementierung von Friedensvereinbarungen am Beispiel IFOR/SFOR

Erich Vad*

I. Vorbemerkungen

Eine kurze Analyse der internationalen Beziehungen seit 1945, also unserer angeblichen „Nachkriegszeit“, ergibt folgendes Bild:

- Seit 1945 fanden, beinahe ausnahmslos in der „Dritten Welt“, weltweit über 180 geführte Kriege statt. Die Anzahl der kriegerischen Konflikte ist in der Zeit nach 1945 signifikant angestiegen: In den 50iger Jahren waren es durchschnittlich zwölf Kriege, in den 60iger Jahren 22, in den siebziger Jahren 32 und in den 80iger Jahren durchschnittlich 40 geführte Kriege pro Jahr.

- Im Zeitraum 1985-1992 z.B. wurden weltweit 68 Kriege geführt. Diese lassen sich wie folgt klassifizieren: 57 Anti-Regime und innerstaatliche Kriege, neun zwischenstaatliche Kriege und zwei Dekolonisationskriege.

- Allein im Jahr 1992/93 waren weltweit 717.000 Kriegstote und ca. 50.000 Tote in sog. „low intensity conflicts“, d.h. unterhalb der Schwelle konventioneller militärischer Auseinandersetzungen zu verzeichnen.

- Von weltweit insgesamt 233 untersuchten politischen Gruppierungen haben sich 35 terroristischer Methoden bedient und 79 des Guerilla- und Bürgerkrieges, d.h. über die Hälfte der politischen Gruppen bedienen sich bewaffneter Gewalt als Mittel zur Durchsetzung ihres politischen Programms.

- Beinahe die Hälfte der laufenden bewaffneten Konflikte in der Welt haben ethnisch-nationale Gegensätze als besonderen Bestimmungsfaktor. Insgesamt haben wir derzeit weltweit ca. 200 Staaten (1950 waren es 60). Von weltweit 547 offiziellen Nationalitäten sind 143 auf 2 oder mehr Staaten verteilt.

- Hauptkriegsschauplatz unserer Zeit ist die „Dritte Welt“ d.h. die Entwicklungsländer der Erde. Hier wurden und werden seit 1945 ca. 90 % der bewaffneten Konflikte ausgetragen. Den Golfkrieg 1991 kann man auch als erste bewaffnete Auseinandersetzung zwischen der Dritten und der Ersten Welt ansehen.

- Vorherrschender Typus des bewaffneten Konflikts sind innerstaatliche Kriege zwischen Bürgerkriegsparteien.

- Als militärische Macht einsetzende Konfliktparteien traten im Zeitraum 1945 bis 1990 Großbritannien 76 mal, die USA 52 mal, Frankreich 45 mal und die frühere Sowjetunion 42 mal in Erscheinung (vgl. dazu die grundlegenden Studien von P. Billing/A. Busch

u.a., Konflikte seit 1945, Würzburg 1991; A.J. Jongman/A.P. Schmid, Wars, Low Intensity Conflicts and Serious Disputes, 1993).

Von „Nachkriegszeit“ kann man also bestenfalls und *cum grano salis* in eurozentrischer Perspektive sprechen. Der Einsatz von Gewalt und militärischer Macht als Mittel der Politik dagegen ist offensichtliche Realität, ob man diesen Zustand als „Krieg“ bezeichnet oder mit Euphemismen greift, mag hier gleichgültig sein.

Gewaltsame, bewaffnete Aktionen zur Durchsetzung politischer Programme und militärische Einsätze wurden und werden auch unter den Bedingungen des Nuklearzeitalters nicht nur „gedacht“ - wie der französische Soziologe Raymond Aron in seiner vielbeachteten Publikation „Penser la Guerre“ schrieb -, sondern auch geführt. Clausewitz' viel diskutierte und in der Zeit des Kalten Krieges vor allem hierzulande umstrittene Formel vom „Krieg als der Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel“ scheint auch heute ungeachtet seiner ethischen und völkerrechtlichen Brisanz den Realitäten internationaler Beziehungen zu entsprechen.

In diesem Zusammenhang bleibt die Frage nach den künftigen, wahrscheinlichen Hauptkonfliktformen wichtig. S. Huntington beispielsweise prognostiziert den zunehmenden Zusammenprall der Zivilisationen („Clash of Civilizations“) in interkulturellen und interreligiösen Konflikten, R. Kaplan das Zusammenbrechen staatlicher Institutionen durch kriminelle Banden und Fukayama die zunehmende Überlagerung des Politischen durch das Wirtschaftliche. Hans-Magnus Enzensberger schließlich sieht den Bürgerkrieg, wie er sich heute in Afghanistan, in der Türkei oder auch in manchen westlichen Großstädten abspielt, als die entscheidende, künftige Konfliktform an, ausgetragen von Banden und Terrorgruppen innerhalb staatlich-politischer Einheiten. In seiner kleinen Schrift „Aussichten auf den Bürgerkrieg“ analysiert Enzensberger diese, wie er schreibt, „Primärform aller kollektiven Konflikte“, die bereits Thukydides in seinem „Peloponnesischen Krieg“ erwähnt, die aber sowohl bei den alten Kriegstheoretikern wie in der heutigen Strategiediskussion eine nur untergeordnete Rolle spielt.

Auch die staatliche Neuordnung auf dem Balkan nach Dayton bleibt durch das anzutreffende „Labyrinth der Legitimitäten“ - wie Carl Schmitt die Un-Entscheidenheit mo-

* Oberstleutnant i.G. Dr. Erich Vad ist Referent für NATO-Operationsplanungen in der militärpolitischen Abteilung Fü S III des Bundesministeriums der Verteidigung.

derer Bürgerkriegslagen zutreffend umschrieb - herausgefordert.

II. Krisenmanagement auf dem Balkan

„Frieden“ wird in zunehmenden Maße von der Völkergemeinschaft extensiv interpretiert. Wir definieren einen Friedenszustand nicht nur formal mit der Abwesenheit von Gewalt, sondern belegen ihn auch inhaltlich mit bestimmten Kriterien wie beispielsweise mit der Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechtes, der Menschenrechte oder etwa der Rechte von Minderheiten. Diese inhaltlichen Kriterien des Friedensbegriffs mobilisieren angesichts der realen Verhältnisse auf unserem Planeten die weitgehend machtlosen Vereinten Nationen, die sich notgedrungen sicherheitspolitischer Akteure bedienen müssen, welche auch auszubalancierende macht- und einflußpolitische sowie nationale Interessen verfolgen.

Die früher klare Trennung von „Peacekeeping“ und „Peace enforcement“, also der Maßnahmen der VN-Charta gem. Kap. VI und VII, ist insbesondere angesichts der Lageentwicklung im Krisenmanagement der VN und der NATO auf dem Balkan seit 1991 obsolet geworden. Auch der am 14. Dezember 1995 in Paris von allen Konfliktparteien unterzeichnete Friedensvertrag von Dayton wird in der politischen und militärischen Realität überlagert von weiter bestehenden, tiefgreifenden Interessengegensätzen der Konfliktparteien.

Vor diesen neuen Hintergründen sind moderne Streitkräfte primär gefordert. Ihr Einsatzspektrum reicht über die klassischen Aufgaben der Landes- und Bündnisverteidigung hinaus. Es umfaßt ein im Vergleich zur Zeit des Kalten Krieges wesentlich erweitertes Aufgabenspektrum, das Friedensmissionen unter Einbeziehungen von Kampfeinsätzen ebenso wie Rettungs- und Evakuierungseinsätze sowie humanitäre Hilfsaktionen einschließt.

Unser militärisches Engagement auf dem Balkan dient in operativer Hinsicht auch dem Einüben dieses neuen Aufgabenspektrums mit seinen politischen, militärischen und operativen Implikationen. Es ist weitgehend Neuland für deutsche Streitkräfte. Die deutsche Beteiligung am Krisenmanagement der NATO auf dem Balkan zeigt eindrucksvoll, daß der multinationale Einsatz von Streitkräften zur Friedenssicherung in Jahrzehnten erfahrene und gelebte Praxis in der NATO ist.

Mit der multinationalen Luftbrücke für Sarajewo begann das deutsche militärische Engagement auf dem Balkan. Die Operation AIR DROP sollte die Versorgung der Bevölkerung in schwer zugänglichen oder abgeschnittenen Gebieten in Bosnien-Herzegowina gewährleisten und wurde als gemeinsame Operation mit den USA, Frankreich, Großbritannien und Italien durchgeführt. Wir beteiligten uns an der Marine-Operation SHARP GUARD als gemeinsame Operation von NATO und WEU und an der NATO-Luftstreitkräfte-Operation DENY FLIGHT im Verbund mit zwölf weiteren NATO-

Staaten. Bekanntlich führten die beiden letztgenannten internationalen Beteiligungen zu dem klärenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1994. Das Urteil bestätigte damals, daß die Bundeswehr grundsätzlich gleiche Aufgaben erfüllen kann wie die Streitkräfte unserer Verbündeten - eine sicherlich historische Zäsur in der deutschen Geschichte.

Im Juni 1995 begann mit der Unterstützung des Schnellen Einsatzverbandes der NATO der deutsche Einstieg in den größten Auslandseinsatz seit Bestehen der Bundeswehr. Mit der Überführung der Gesamtoperation in die Verantwortung der NATO im Dezember 1995 im Rahmen der Peace Implementation Force (IFOR) hatte die Bundeswehr ihren Beitrag nach der Beschlußfassung des Deutschen Bundestages auf rund 4.000 Soldaten erhöht.

Unsere bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse unseres militärischen Engagements auf dem Balkan kann man wie folgt zusammenfassen:

- Der multinationale militärische Einsatz der IFOR und die bisherige Implementierung von SFOR unter Führung der NATO sind insgesamt erfolgreich verlaufen. Der Waffenstillstand konnte gesichert und Gewalttaten größeren Ausmaßes konnten verhindert werden.
- Der eingebrachte deutsche Beitrag wird von den Parteien im Lande und von der Allianz anerkannt. Unseiner Soldaten wird dabei Lob und Anerkennung zuteil.
- Unsere nationale Führungsorganisation im Rahmen einer multinationalen Operation hat sich bewährt.
- Auch Nicht-NATO-Truppensteller sind geschätzte Mitglieder einer multinationalen Formation und bringen ihre umfassenden Erfahrungen positiv ein.
- Die Zusammenarbeit mit den doch sehr unterschiedlichen Nationen in diesem Einsatz hat gezeigt, daß die straffe NATO-Führung unter diesen besonderen Bedingungen funktioniert und die Allianz auch mit anderen Partnern hervorragend zusammenarbeiten kann - eine wichtige Erfahrung auch hinsichtlich der aktuellen Fragen des Bündnisses wie der NATO-Öffnung oder der Reform der NATO-Kommandostrukturen.

Die IFOR-Folgeoperation SFOR sieht eine vertiefte deutsch-französische Kooperation vor. Für SFOR wurde die bisherige Sektoreneinteilung in der Region durch die NATO beibehalten. Frankreich behält die Führung im Sektor Südost. Wir beteiligen uns als Partner der rund 2.500 Franzosen neben Italien (etwa 1.900), Spanien (etwa 1.300) mit etwa 2.000 Heeresoldaten. Auch Marokko, Ägypten, die Ukraine, Portugal, Albanien und Jordanien werden beteiligt sein. Im gemeinsamen Stab der Division MND (SE) arbeiten unter einem französischen Kommando und seinem deutschen Stellvertreter 66 deutsche Offiziere und Unteroffiziere zusammen mit ca. 82 französischen, 48 italienischen und 38 spanischen Soldaten. Das Kommando über das deutsche Einsatzkontingent wurde nach durchgeführter Verlegung am 5. Februar 1997 durch den Verteidigungsminister an SFOR übertragen.

Weitere, schwierige, mit militärischen Mitteln allein kaum zu lösende Herausforderungen und Aufgaben in Bosnien bleiben die Rückkehr und Integration der Vertriebenen - allein 160.000 der 350.000 Flüchtlinge in Deutschland haben ihre Heimat im jetzt serbischen Teil Bosniens -, die ungehinderte Bewegungsfreiheit im Lande, die Kriegsverbrecherthematik, die hohe Arbeitslosigkeit zwischen 70 % und 80 %, die weitere Entwaffnung der Konfliktparteien, die Versöhnung der Konfliktparteien und das Etablieren einer zivilen und durchsetzungsfähigen Ordnungsmacht in der Region.

III. Nationale Interessen und politische Vorgaben

Die Entsendung der NATO-Friedenstruppe zur Unterstützung und Durchsetzung der Friedensvereinbarung für das frühere Jugoslawien ist die größte internationale Friedensoperation seit Bestehen der Allianz. Für Deutschland handelt es sich, wie der Bundeskanzler in seiner damaligen Regierungserklärung am 6. Dezember 1995 vor dem Deutschen Bundestag formuliert hat, um einen Einschnitt im Leben unseres Volkes.

Dies von der politischen Leitung vorgegebenen und mit dem Auswärtigen Amt abgestimmten nationalen Kriterien für Einsätze der Bundeswehr im Ausland - zugleich die politischen Rahmenbedingungen des deutschen Engagements auf dem Balkan - lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die in Karlsruhe gewonnene sicherheitspolitische Handlungsfreiheit bedeutet nicht, daß wir uns weltweit mit Streitkräften an Friedensmissionen beteiligen wollen und müssen. Es wird in jedem Einzelfall sorgfältig abzuwägen sein, wo sich Deutschland zur Friedenssicherung engagiert - unter Beachtung der Rechte des Parlaments und im Rahmen des o.a. Urteils des Bundesverfassungsgerichts.

Maßgebend bei jeder Einzelfallentscheidung sind politische Grundsätze, die sowohl unserem Rechts- und Werteverständnis als auch unserer nationalen Interessenlage entsprechen. Die Kriterien deutscher Sicherheitspolitik, auch der Berliner Republik, bleiben maßvolles militärisches Engagement, die vom deutschen Verteidigungsminister *Volker Rühle* so bezeichnete „*Kultur der Zurückhaltung*“ als Ausdruck internationaler Berechenbarkeit, Dialogfähigkeit und Kompromißbereitschaft. Der Maßstab deutschen militärischen Engagements bleibt, ob wir wirklich helfen können. Außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung muß es zwingende Gründe geben. Die Gefahr für Deutschlands Sicherheit, für die Stabilität Europas oder für den internationalen Frieden muß offensichtlich sein. Unsere Bevölkerung muß einen solchen Einsatz mittragen. Je risikoreicher ein Einsatz, desto wichtiger ist der parteiübergreifende Konsens im Parlament und in der Bevölkerung sowie unsere Bereitschaft, eben diese Risiken zusammen und mit unseren Alliierten zu tragen.

Auslandseinsätze sind in deutschem Verständnis Mittel der Stärkung multilateraler Friedensbemühungen, nicht Ausdruck von Macht- und Einflußpolitik. Sie sind Mittel zur Risikoindämmung, präventiver Konfliktverhütung und Kri-

senbewältigung, insbesondere, weil Deutschland in seiner geographischen Mittellage und als Weltwirtschaftsmacht von einer Destabilisierung des internationalen Umfeldes unmittelbar betroffen wäre - sowohl in wirtschaftlicher als auch in sicherheitspolitischer Hinsicht.

Auslandseinsätze müssen zeitlich und räumlich begrenzt sowie eingebettet sein in ein glaubwürdiges politisches und operatives Konzept, das gute Erfolgchancen bietet.

Völkerrechtliche Mandatierung, Auftrag, Ziele, militärische Kommandostrukturen und eingesetzte Kräfte und Mittel müssen optimal aufeinander abgestimmt sein.

Im Hinblick auf diese Vorgaben und Kriterien kommt es bei der politischen und militärischen Vorbereitung von Auslandseinsätzen darauf an, den militärischen Wunsch nach verzuglosen politischen Entscheidungen und Vorgaben über etwaige „commitments“ und militärische Optionen mit dem vorrangigen Ziel unserer Außenpolitik nach politischem Ausgleich und Zeitgewinn für Verhandlungslösungen zu harmonisieren.

Militärische Einsätze deutscher Streitkräfte haben immer einen hohen innenpolitischen Stellenwert. Jeder Einsatz steht im Rampenlicht der Öffentlichkeit und muß als hochsensibel betrachtet werden. Eine „Routine“ wird es hier nicht geben. Der Alltagsbetrieb erfordert daher das schnelle Einstellen auf sensitive innen- und außenpolitische Rahmenbedingungen und Lagen.

Der im Vorfeld unseres militärischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien durchzuführende Entscheidungsprozeß hat sich national vor allem zwischen den Außen- und Verteidigungsressorts und international im Bündnis und anderen internationalen, politischen Institutionen wie den VN, der WEU und OSZE sowie diplomatisch im Rahmen der Kontaktgruppe vollzogen.

IV. Multilateraler und nationaler Planungsprozeß - „Lessons Learned“

Der politische und militärische Entscheidungsprozeß bei IFOR und SFOR spielte sich schwerpunktmäßig im Bündnis als dem entscheidenden internationalen Konsultationsgremium der Bündnispartner ab. Die Planungen und der Einsatz der NATO im ehemaligen Jugoslawien haben aufgezeigt, daß die langjährig bewährten Vorbereitungs- und Entscheidungsverfahren auf politischer und militärischer Ebene für den Bündnisfall nicht ohne weiteres auf Operationen außerhalb Art. 5 des NATO-Vertrages zu übertragen sind. Dennoch ist es im Zuge der Implementierung von IFOR und SFOR in einer großen, gemeinsamen Anstrengung aller Bündnispartner, auch unter Einbeziehung der beteiligten Nicht-NATO-Truppenstellen, über pragmatische Wege gelungen, diese Verfahren anzupassen. Insbesondere die politischen Implikationen für diesen ersten und gleichzeitig umfangreichen Einsatz der NATO waren zu berücksichtigen. Wesentliche militärische Entscheidungen standen deshalb unter enger Kontrolle der politischen Gremien der NATO. Dies förderte und sicherte

den politischen Konsens für den Einsatz der Streitkräfte im Krisengebiet. Mit der durchgeführten, multilateralen Operationsplanung wurde erstmals auf Basis politischer Vorgaben ein strategischer Plan auf Ebene SACEUR im Sinne einer „top-down“-Planung formuliert, der den Rahmen für die militärische Planung auf den nachgeordneten Ebenen beschrieb und vorgab. Vorherige, jedoch nicht aktivierte NATO-Planungen wie die Implementierung des Vance-Owen-Friedensplans oder die nicht implementierten Rückzugsplanungen UNPF/UNPROFOR wurden hierfür konsequent genutzt. Dies ermöglichte bzw. erleichterte den relativ zügigen Abschluß der IFOR und SFOR Planungen.

Mit dem grundsätzlichen Dilemma frühzeitiger militärischer Planungserfordernis gegenüber möglicherweise kontraproduktiver politischer bzw. öffentlicher Außenwirkung solcher Planungsanstrengungen bei Einsätzen von Streitkräften außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung bleiben Politiker, Diplomaten, Juristen und Militärs konfrontiert. Sowohl im Bündnis als auch national wurde mit den Planungen für das ehemalige Jugoslawien Neuland beschritten, indem jeder Schritt aufgrund der politischen Sensitivität besonderem Augenmerk unterlag. Abweichend von bisherigen NATO-Verfahren erfolgte deshalb die Operationsplanung nicht allein auf militärischer Ebene.

Besonderes Gewicht wurde auf solidarische, vom Konsens getragene militärpolitische Entscheidungen gelegt. Dieser Anspruch konnte aufgrund der bewährten Verfahren in den Bündnisgremien ohne nennenswerte Probleme erfüllt werden. Die Diskussion der NATO-Operationsplanungen zur Vorbereitung von IFOR und SFOR erfolgte im Bündnis im Militärausschuß (MC), dem Forum der NATO-Generalstabschefs, wenn es um eher militärische Aspekte der Planung, im NATO-Rat, also auf der politischen Ebene, wenn es eher um politisch signifikante Diskussionspunkte ging. Auf politischer Ebene war ständig zu prüfen, ob die strategische militärische Planung (MNC-Ebene) sich innerhalb des vorgegebenen politischen Rahmens bewegte. Politisch nachrangige Planungen der nachgeordneten Führungsebenen wurden grundsätzlich im Militärausschuß (MC) gebilligt und dem NATO-Rat lediglich als 'Executive Summary' zur Kenntnis vorgelegt werden. Gleichwohl stand es den Nationen offen, bei Bedarf jeden Aspekt der Operationsplanung zur politischen Erörterung im NATO-Rat vorzuschlagen.

Zahlreiche Kommentierungen und Positionen der Bündnispartner zur Operationsplanung wurden in Sondergremien auf MC-Ebene im Dialog geprüft und - soweit Konsens erzielt werden konnte - berücksichtigt. Der deutsche NATO-Botschafter (DNV) und der deutsche militärische Vertreter im politischen Hauptquartier des Bündnisses (DMV) in Brüssel standen jederzeit unter nationaler Weisung aus Bonn für die durchzuführenden Verhandlungen auf politischer und militärischer Ebene.

Künftige Planungsprozesse wie die von IFOR und SFOR könnten dadurch zeitlich entzerrt und somit effizienter gestaltet werden, wenn

- die militärische Planung früher beginnt (aber: Problem der politischen Sensitivität und Perzeption !; s.o.);
- Eventualfallpläne bzw. verwandte Vorgänge vorliegen, die in den politisch signifikanten Teilen nur noch auferufen und angepaßt werden müßten (insbesondere hinsichtlich Führungsstruktur, „Rules of Engagement“ oder „Transfer of Authority“) und
- nationale Verhandlungsführer in der NATO weitgehende Befugnisse bekommen, welche die ständige Rückfrage um Weisung deutlich reduzieren (aber: Problem der ständigen nationalen Kontrolle!).

Die Einweisung der potentiellen Nicht-NATO-Truppensteller (NNTS) in die Operationsplanung des Bündnisses erfolgte erst nach Abschluß der internen Abstimmung zwischen den Bündnispartnern. Es erscheint auch zukünftig nicht notwendig, den NNTS ein Einspruchsrecht im NATO-Planungsprozeß einzuräumen. Dies würde den zügigen Fortschritt behindern, da die über Jahrzehnte eingespielten Verfahren und die „Entscheidungskultur“ im Bündnis den Partnern nicht in vergleichbarer Weise geläufig ist. Gleichwohl stand es den NNTS zu, ihre freiwillige Entscheidung über die Teilnahme an der NATO-Operation jederzeit zurückzunehmen oder einzuschränken.

Die „Worst case“-Planung hat sich als beste Voraussetzung für den Erfolg der militärischen Operation erwiesen.

Für die Operationsführung wurde eine klare, eindeutige Kommandokette („unity of command“) mit ausschließlich militärischer Verantwortung (im Rahmen der politischen Vorgaben) etabliert. So konnten bei der Implementierung von IFOR und SFOR die bekannten Probleme von UNPF/UNPROFOR vermieden werden. Die ROEs (Rules of Engagement) bieten dem militärischen Führer vor Ort aufgrund der politischen Billigung Rückhalt, hinreichende Flexibilität bei gleichzeitiger Robustheit der möglichen Maßnahmen. Das Verfahren für Erstellung, Billigung, Autorisierung und Modifizierung der ROE hat sich bewährt und trug der politischen Sensitivität von Nicht-Art. 5-Operationen Rechnung.

Der erarbeitete, mit den Bündnispartnern diskutierte und zusammengestellte Katalog der ROE könnte als Grundlage für eine NATO-weite, dauerhafte Zusammenstellung dienen, die sich bei Bedarf mit relativ geringem Aufwand an die Erfordernisse künftiger, ähnlich gelagerter Friedensmissionen und Operationen wie IFOR und SFOR anpassen ließe.

Die Übertragung von Operational Control reicht - von Ausnahmen bei Einsätzen höherer militärischer Intensität abgesehen - grundsätzlich aus, um die Operationsziele von Friedensmissionen zu erreichen. Bei IFOR und SFOR schien es weitgehend nicht notwendig, dem multinationalen Befehlshaber im Einsatzgebiet Befugnisse zu Auftrags- und Umstellungsänderung sowie Neufestlegung des Kräfteansatzes zu erteilen. Für einzelne Elemente kann auch eine niedrigere Stufe der Unterstellungsregelung (z.B. TACON) hinlänglich sein, z.B. bei Unterstützungsaufgaben wie Lufttransport von nationalen Basen aus.

Für die Kräftegenerierung innerhalb der NATO waren - wie gesagt - die vorhandenen Verfahren an die Notwendigkeiten von Nicht-Art. 5-Operationen anzupassen. Besonderes Anpassungserfordernis bestand hinsichtlich der frühzeitigen und ständigen Einbindung der Nationen und des politischen Vorbehalts des NATO-Rates vor jedem Aktivierungsschritt einzelner Kräftegenerierungsmaßnahmen.

Die verzugsarme und pragmatische Einbindung der NNTS war Ausdruck des politischen Willens, die IFOR/SFOR-Operation für alle Nationen offenzuhalten, die durch ihr Engagement den Friedensprozeß im früheren Jugoslawien stützen wollten. Besonderes Gewicht kam in diesem Zusammenhang der Beteiligung Rußlands sowie zahlreicher europäischer Nationen zu. Die „Special Relationship“ mit Rußland wurde dadurch unterstrichen und der „Partnership for Peace“-Gedanke in der praktischen Anwendung der Kooperation gefördert. Die Regelung, nach der bis zu einem Drittel der Kräfte eines jeden Sektors/Großverbandes durch NNTS gestellt werden konnten, hat sich bewährt. Durch diese Zusammenarbeit mit den NATO-Kräften konnte die Einheitlichkeit des Handelns („unity of effort“) überall im Einsatzraum weitgehend sichergestellt werden. Auch die getroffenen Vereinbarungen zum „Special Sponsorship“ haben sich bewährt. Sie ermöglichten es interessierten, aber materiell nur ungenügend ausgestatteten truppenstellenden Nationen, sich über eine Sponsornation an IFOR/SFOR zu beteiligen. Ein albanischer Zug wurde auf diese Weise in das deutsche IFOR-Kontingente integriert. Insgesamt hat sich die NATO-Führungsstruktur für die Planungs- und Durchführungsaufgaben bewährt. Der stringente NATO-Führungsstruktur („unity of command“) ist die zivile Führungsorganisation parallelschaltend. Die Verklammerung beider Stränge über die „Joint Military Commissions“ (mit zivilem Vertreter) und die „Joint Civil Commissions“ (mit militärischem Vertreter) hat sich bewährt.

Militärische und zivile Maßnahmen im gleichen Einsatzraum müssen aufeinander abgestimmt etabliert und auf das gemeinsame Gesamtziel ausgerichtet werden. Für die Dayton-Implementierung ist dies weitgehend gelungen, wengleich auf ziviler Seite keine vergleichbare Autorität mit Durchsetzungsfähigkeit etabliert werden konnte und aufgrund der Komplexität der Aufgaben sowie der beteiligten Organisationen keine „Führung aus einer Hand“ realisierbar ist. Es fehlt auch ein „Arbeitsmuskel“, der vergleichbar IFOR, im Rahmen klarer, durch Meilensteine begrenzter, Vorgaben der zivilen Implementierung sowohl administrative als auch inhaltliche Durchsetzungskraft gibt. Stringenter Führung auf der militärischen Seite steht die komplexe Organisation des Hohen Repräsentanten für die zivil-politische Implementierung gegenüber, welche jedoch über keine Exekutivbefugnisse verfügt. Verknüpfende Elemente jeweils unter militärischer („Joint Military Commission“) bzw. politischer Führung („Joint Civil Commission“) haben sich bewährt und den regelmäßigen Austausch von Informationen ermöglicht.

Nachdem NATO und WEU ihre zuvor getrennten Anstrengungen hinsichtlich des Adriaembargos in der gemeinsam

geführten Operation SHARP GUARD zusammenlegten, konnten Redundanzen beseitigt und Ressourcen effizient eingesetzt werden. Die Operation gilt seither als Muster erfolgreicher Kooperation zwischen NATO und WEU, vor allem hinsichtlich der Kooperation auf politischer und militärpolitischer Ebene (gemeinsamer NATO-/WEU-Rat bzw. Militärausschuß (MC) Adriatic) sowie einheitlicher Kommandoführung durch die bestehende NATO-Struktur auf militärischer Ebene.

V. Übertragung der Kommandogewalt und nationale Souveränität

Für den Einsatz werden dem multinationalen Befehlshaber die nationalen Kontingente mit „Transfer of Authority“ (TOA) unterstellt. Die Übertragung der Kommandogewalt bei SFOR wurde am 5. Februar 1997 durch den deutschen Verteidigungsminister durchgeführt. Die Ausprägung der Übertragung unterscheidet sich je nach übertragener Befehlsbefugnis: „Operational Command“, „Operational Control“, „Tactical Command“, „Tactical Control“. Die höchste Befehlsbefugnis, das „Full Command“, verbleibt in jedem Falle bei der truppenstellenden Nation und wird im umfassenden Sinne national durch den Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt wahrgenommen. Multinationalität bedeutet also in keinem Fall die Aufgabe nationaler Souveränität.

Als nationale Position für die Frage der Übertragung der Kommandogewalt an multinationale Befehlshaber bei Auslandseinsätzen gelten derzeit folgende, nationale, mit unseren Bündnispartnern kompatible Richtlinien:

1. Der Bundesminister der Verteidigung hat in seiner Funktion als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt „Full Command“ über alle deutschen Streitkräfte. Nur der Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt kann das im „Full Command“ enthaltene „Operational Command“ an den zuständigen NATO-Oberbefehlshaber übertragen. Dieser kann seinerseits die in „Operational Command“ enthaltenen weiter abgestuften Befehlsbefugnisse an seine Bereichsbefehlshaber delegieren. „Operational Command“ darf er nur mit Zustimmung der jeweiligen Nation an nachgeordnete Befehlshaber weiterdelegieren. Bei Nicht-Art. 5-Operationen wird dem „Operations Commander“ von den truppenstellenden Nationen in der Regel „Operational Control“ übertragen.
2. Die sog. truppendienstlichen Befugnisse, d.h. die Regelungskompetenz hinsichtlich des militärischen Unterstellungsverhältnisses der Soldaten in allen persönlichen, insbesondere den disziplinarischen sowie ihre Ausbildung und Versorgung betreffenden Angelegenheiten verbleiben in der Zuständigkeit der truppenstellenden Nation.
3. Das Recht der NATO- und multinationalen Befehlshaber/Kommandeure, nach Übertragung der Befehlsbefugnis für den Einsatz (in den erwähnten Abstufungen), nachgeordneten Befehlshabern oder Kommandeuren Aufgaben zuzuweisen oder Aufträge zu erteilen, ist Teil der Souveränitäts-

beschränkung, die sich ein Staat mit dem Beitritt zu einem Bündnis bzw. Einsatz im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems auferlegt hat. Weitergehende Wirkungen, etwa das Recht der Bündnisbefehlshaber bzw. Kommandeure, Befehle auch unmittelbar durchzusetzen, hat ein solcher Beitritt nicht. Dies würde eine gesetzliche Übertragung von Hoheitsrechten gem. Art. 24 Abs. 1 GG voraussetzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat dies in der Begründung des Urteils über Einsätze der Streitkräfte im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme vom 12. Juli 1994 deutlich gemacht.

4. Der von uns für IFOR und SFOR eingerichtete Nationale Befehlshaber im Einsatzgebiet ist das Bindeglied zwischen dem Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt (IBUK) und dem Führer des eingesetzten deutschen Kontingents. Er hat u.a. zu prüfen, ob eine Weisung eines Bündnisbefehlshabers/Kommandeurs mit deutschen Rechtsvorschriften, dem Mandat sowie sonstigen Auflagen, an die der Einsatz des deutschen Kontingents geknüpft ist, vereinbar ist.

5. Die Befugnisse des Inhabers der Befehls- und Kommandogewalt (IBUK) sind umfassend, d.h. die Übertragung von Befugnissen zur Einsatzführung schränkt die Befugnisse des Inhabers der Befehls- und Kommandogewalt (IBUK) nicht ein, sondern bedeutet nur die Einwilligung, daß ein Teil der Befugnisse durch den Kommandeur des Bündnisses/kollektiven Sicherheitssystems ausgeübt werden kann.

6. Hinzu tritt die politische Verantwortung des IBUK, die das uneingeschränkte Recht nach sich zieht, an die Teilnahme deutscher Kräfte an bestimmten militärischen Handlungen bestimmte Auflagen zu knüpfen sowie die Teilnahme an solchen Handlungen zeitweise oder ganz zu versagen. Diese unter den Begriff „Wahrnehmung deutscher Interessen“ fallenden Befugnisse nimmt ggf. der Nationale Befehlshaber im Einsatzgebiet im Auftrag des IBUK gegenüber dem jeweiligen NATO- oder Bündnisbefehlshaber/Kommandeur wahr.

7. Die deutsche Position zu „Delegation and Transfer of Authority“ ist mit denen unserer Alliierten insoweit kompatibel, als sie ebenfalls jeweils nur operationelle Befugnisse an Bündnisse/kollektive Sicherheitssysteme abtreten, truppendienstliche Befehlsmöglichkeiten jedoch stets in nationaler Hand behalten.

VI. Politischer Primat und militärische Operationsplanung

Während des Kalten Krieges war die Lage aus Sicht des militärischen Planers vergleichsweise einfach: Nach der einstimmigen, politischen Entscheidung des NATO-Rates wäre die Stunde SACEURs und der Militärs gekommen, welche die Schlacht um und in Europa nach den Prinzipien der damaligen NATO-Strategie, der „Flexible Response“, geführt hätten, natürlich begleitet von weiteren politischen Konsultationen und Entscheidungen. Die operativen Nachteile der linearen Aufstellung der NATO-Kräfte in Zentraleuropa ver-

schafften - insbesondere Deutschland - politische Vorteile: Jede größere Aggression mußte zwangsläufig mehrere Bündnispartner, wenn nicht das gesamte Bündnis in den Konflikt hineinziehen. Diese politische Überlegenheit wirkten sich bis in die Operationsplanung aus. Der Mechanismus wirkte zusammen mit der vielgescholtenen Abschreckungsstrategie durchaus stabilisierend.

Militärische Operationen und ihre Vorbereitung einschließlich des Aufmarsches waren während des Kalten Krieges vorplanbar. Dies hat sich, vor allem bei der Vorbereitung von Friedensmissionen, grundlegend geändert. Wir wissen heute nicht wann, wo, wie und mit wem militärische Operationen geführt werden. Um so wichtiger wird dadurch eine insbesondere in Deutschland weiter zu entwickelnde ressortübergreifende Lagebeurteilung und unverzügliche operative Reaktionsfähigkeit.

Die Durchführung von friedenssichernden Operationen wird durch zeitaufwendige, multilaterale bis ins taktische Detail gehende politische Abstimmungs- und Entscheidungsfindungsprozesse sowie die permanente politische Kontrolle bestimmt. Sie vermindern in der Regel die Zeit zur Umsetzung politisch vorgegebener und militärisch notwendiger Reaktionen. Klassische militärische Prinzipien wie Auftragsakt und das Delegieren von Verantwortung sind wegen der hohen politischen Brisanz solcher Einsätze herausgefordert, wenn nicht wenigstens partiell in Frage gestellt.

Die entscheidenden politische Prüfkriterien für den Einsatz militärischer Mittel, die uns auch national bei der militärpolitischen Vorbereitung unseres Einsatzes im ehemaligen Jugoslawien, bei einer Friedensmission also, geleitet haben, lauten:

- Ist das Risiko hinsichtlich der innenpolitischen Lage hinnehmbar und der Einsatz notwendig zum Schutz nationaler Interessen?
- Enthält das Mandat der VN alle Elemente für eine erfolgreiche Operation?
- Gibt es eine sog. „Exit Strategy“?
- Sind die politischen Zwecke, militärischen Ziele und die Ausstiegsstrategie eindeutig definiert und in unserem Interesse?
- Entsprechen Struktur und Fähigkeiten unserer Kräfte den politisch-operativen Zielvorstellungen des Einsatzes?
- Ist die Akzeptanz der öffentlichen Meinung gegeben?
- Entsprechen die Befehls- und Kommandostrukturen unserer nationalen Interessenlage?

In der Vorbereitung multinationaler, friedenssichernder militärischer Einsätze stellen sich zahlreiche militärisch-operative Einzelemente als in hohem Maße politisch bedeutsam heraus, welche die permanente Einwirkung und Kontrolle politischer Gremien bewirken:

- die Regelung adäquater „Command and Control“-Beziehungen der Truppensteller (wie die Einbeziehung eines russischen Kontingents in die NATO-Führungsstruktur von IFOR).

- der Modus und Zeitpunkt der Übertragung der Befehlsbefugnisse,
- die Sicherstellung der ungehinderten nationalen Durchgriffsrechte auf die abgestellten Truppenkontingente ohne die „Unity of Command“ in Frage zu stellen sowie
- die Umsetzung politischer Entscheidungen des NATO-Rates in strategische Weisungen an SACEUR und umgekehrt das Einbringen militärischer Empfehlungen des Militärausschusses (MC) in die politische Diskussion des NATO-Rates,
- die ständige politische Kontrolle des multinationalen Oberbefehlshabers durch die entsprechenden politischen Gremien,
- die politisch sensitive Frage adäquater „Rules of Engagement“ d.h. der Verhaltensanweisungen und Regeln für den Waffengebrauch der eingesetzten Kontingente. Der diesbezüglich unter allen Truppenstellern notwendige Abstimmungsprozeß umfaßte vor allem die Frage der Kompatibilität der Operationsplanung mit dem internationalen Völkerrecht und dem jeweiligen nationalen Recht der Truppensteller. Die Frage der Angemessenheit der ROE und die den Abstimmungsprozeß der ROE - national wie international - durchziehende Frage lautete: Ist die einzelne ROE das geeignete Mittel, die Zielsetzung der Operation, z.B. die militärische Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina, optimal zu erreichen, ohne den Zweck der Operation, die Implementierung einer dauerhaften Friedensordnung, zu gefährden?

Hierzu zählt auch die Frage des Zeitpunktes der Inkraftsetzung der ROE. Entsprechend wurden die NATO-Militärbehörden bei IFOR beauftragt, zeitgerecht eine Anforderung für ein erstes ROE-Paket („initial set of ROEs“) vorzulegen. Über die Freigabe weiterer, über dieses erste Paket hinausgehender Einsatzrichtlinien wurde auf politischer Ebene, je nach Lageentwicklung und nicht im Vorgriff entschieden.

Auch Aufgaben der Verlegung und Logistik haben sich in der Vorbereitung von IFOR als politisch signifikant erwiesen, wie man z.B. beim IFOR-Einsatz des amerikanischen Kontingents im ehemaligen Jugoslawien sieht, dessen Versorgung schwerpunktmäßig aus Ungarn erfolgt, aus einem Land also, das NATO-Mitglied werden möchte und den USA gern Aufenthaltsrechte für die Operationen im ehemaligen Jugoslawien einräumt, die wiederum auf die strittige Frage des NATO-Öffnungsprozesses und des politischen Verhältnisses der NATO zu Rußland ausstrahlen.

Operative Führung friedensunterstützender Einsätze stellt sich also substantiell anders dar als klassische militärische Operationen. Die besonderen Merkmale friedensunterstützender Operationen beziehen sich auf den hohen Stellenwert der Information als operativem Faktor, das Zusammenspiel mit zivilen Organisationen, den Medieneinsatz und die Ausnutzung der Informationstechnik sowie die Höhe der Sicherheitsstandards der eingesetzten Soldaten. Nationale Interessen behalten eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei der Durchführung friedensunterstützender Operationen. Die Praxis friedensunterstützender Operationen, insbesondere auch die von IFOR/SFOR, zeigt die hohe Bedeutung nationaler Führungsstrukturen („Chains of Command“). Mit der Ein-

richtung des Nationalen Befehlshabers im Einsatzgebiet entsprechen wir dieser unabdingbaren Forderung nationaler Interessensicherung bei der Durchführung friedensunterstützender Operationen.

Insbesondere für deutsche Offiziere in integrierten Funktionen bleibt die Sicherstellung nationaler Interessenwahrnehmung vorrangige und ständige Aufgabe, denn das umfassende „Full Command“ bleibt - wie angesprochen - immer in nationaler Zuständigkeit.

Politische Entscheidungsvorbereitung, Mandatierung und militärische Implementierung sind ein wechselseitiger, sich gegenseitig beeinflussender Prozeß.

Vor Beginn einer Operation ist ein klares und praktikables VN-Mandat erforderlich.

Friedensmissionen müssen zeitlich und räumlich begrenzt sein auf der Grundlage eines realisierbaren politischen Konzeptes.

Militärische Expertise muß möglichst frühzeitig in die politische Entscheidungsvorbereitung für den Einsatz von bewaffneten Streitkräften beim VN-SR (für das völkerrechtliche Mandat) und im NATO-Rat (für das Bündnismandat) eingefordert und berücksichtigt werden. Dies war bei der Vorbereitung von IFOR/SFOR der Fall. Entscheidungen des NATO-Rates müssen stets in Abhängigkeit einer vorherigen völkerrechtlichen Legitimierung des möglichen Streitkräfteeinsatzes und basierend auf militärischer Expertise erfolgen.

VII. Zusammenfassung

1. Politik, Diplomatie und Einsatzoptionen militärischer Macht gehören untrennbar zusammen, insbesondere dann, wenn Menschen um existentielle Güter wie politische Selbstbehauptung, Einfluß- und Machtausübung, Territorien, religiöse Überzeugungen etc. kämpfen.

Das Vertrauen auf Diplomatie ohne Abstützung auf militärische Optionen ist in der Regel ebenso zum Scheitern verurteilt, wie militärische Maßnahmen ohne ein politisches Konzept, das zu einem dauerhaften Frieden führt. Es ist eine wichtige Erfahrung des Jugoslawienkonfliktes, daß insbesondere die serbische Verhandlungsbereitschaft seit Frühjahr 1994 aufgrund massiven amerikanischen Drucks und wesentlich durch die Militäroperationen der NATO SHARP GUARD, DENY FLIGHT und DELIBERATE FORCE sowie die Intervention der alliierten Eingreiftruppe im Sommer 1995 in Bosnien erzwungen wurde.

2. Militärisches Engagement, Operationsplanung und -führung vollziehen sich - wie wir gesehen haben - niemals in einem politikfreien Raum. Die politische Sensitivität von friedenssichernden Operationen bedingt die Einbindung politischer Gremien zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Operationsplanung entwickelt sich - national wie im Bündnis - im

ständigen Dialog zwischen Politik und Militär. Das Einbringen militärischer Optionen als *ultima ratio* des Krisenmanagements ist zu einem Zeitpunkt wichtig, der die Verhandlungsbereitschaft von Konfliktparteien fördert. Auch dies ist eine Lehre aus dem Jugoslawienkonflikt.

3. Dabei bleiben klare politische Vorgaben wichtig. Sie dürfen allerdings militärisches Handeln nicht *ad absurdum* führen, wie dies anfangs bei den Operationen im ehemaligen Jug. unter Führung der VN der Fall war, sondern verstehen sich als politische Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich militärisches Handeln vollzieht.

4. Krisenmanagement beginnt in der Regel auf hoher politischer Ebene innerhalb internationaler Gremien und Organisationen. Hier werden in der Diskussion der Nationen Krisen als solche definiert und entsprechende Vorgaben für militärische Optionen und Befähigungen gegeben.

Die Voraussetzung erfolgreichen Krisenmanagements ist die vorherige Definition und Abstimmung nationaler Interessen. Die nationale Interessendefinition kann nur ressortübergreifend, das heißt in Abstimmung mit anderen Ressorts (Aus-

wärtiges, Innen- und Wirtschaftsressort etc.) erfolgen. Dies ist auch deswegen wichtig, um eine mögliche Dominanz von Ressort-Einzelinteressen zu verhindern.

5. Der Verlauf des Jugoslawienkonfliktes, insbesondere im Vorfeld von IFOR, hat weitgehend das europäische Versagen zum eigenständigen Krisenmanagement und den dringenden diesbezüglichen Handlungsbedarf aufgezeigt. Insbesondere hinsichtlich der strategischen und operativen Mobilität, seegestützter Plattformen zur Machtprojektion sowie der politischen Willensbildung und Entscheidungsstärke gilt als wichtige Lehre, daß die Einbeziehung der USA in das Krisenmanagement der NATO eine Vorbedingung erfolgreichen Krisenmanagements ist.

6. Die Bundeswehr als Armee der Landes- und Bündnisverteidigung muß sich mental und strukturell weiter entwickeln zu einem differenzierten Instrument modernen Krisenmanagements, ohne dabei die Kernfähigkeiten zur Verteidigung zu vernachlässigen. Diese Aufgabe stellt die große Herausforderung für unsere Streitkräfte heute und in den nächsten Jahren dar.

Der aktuelle Fall: Söldner von Executive Outcome greifen in Sierra Leone und in Angola ein

Uta Biskup/Hans-Joachim Heintze*

I. Tatsächliches Geschehen

In Südafrika ist seit einigen Jahren eine Militärberatungsfirma ansässig, die gut ausgebildete Eingreiftruppen gegen Bezahlung an bedrohte Régime vermietet.¹ Sie firmiert unter dem Namen Executive Outcomes (EO), unterhält eine unüberschaubare Anzahl von wechselnden Tochterunternehmen auch in anderen afrikanischen Staaten und war an mehreren Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent maßgeblich beteiligt. So vertrieb die EO regierungsfeindliche Rebellen aus Freetown, der Hauptstadt Sierra Leones, und aus der Diamantenprovinz Kono. In Angola eroberte die EO die Ölfelder von Soyo für die Regierung zurück.² Die EO bietet indessen in ihrer „Produktpalette“ zur kommerziellen Kriegführung oder - entgegengesetzt betrachtet - „zur kommerziellen Friedenssicherung mit Waffen“, Logistik und vor allem Ausbildung vorhandener regulärer Armeen wesentlich mehr als Söldner an. Für ihre Dienstleistungen verlangt die EO neben Geld insbesondere Zugang zu den nationalen Märkten sowie Beteiligungen an tragenden Wirtschaftszweigen des jeweiligen Staates. Dies hat zu einer kaum noch nachvollziehbaren wirtschaftlichen Verzweigung der Firma geführt, welche mittlerweile u.a. von der südafrikanischen Regierung als ernstzunehmende Gefahr für die Souveränität der

Staaten betrachtet wird, die EO-Dienste in Anspruch nehmen.³ Daher will der ANC auch in Kürze ein Gesetz verabschieden, das den Verkauf militärischer Dienste den gleichen Kontrollen unterwerfen soll wie den Verkauf militärischen Geräts.⁴

Das Phänomen, daß heute sowohl instabile Regierungen als auch ausländische Investoren Söldnerdienste in Anspruch nehmen, um einen Bürgerkrieg niederzuschlagen oder Anla-

* Uta Biskup ist Assessorin; Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

- 1 Die Zeit vom 17. Januar 1997, S. 9-11; allg. zu kürzlichen Aktivitäten von EO *Monika Germani*, Afrika und seine Söldner, in: Europäische Sicherheit 4/97, S. 46 f.; zur Tätigkeit von EO und gleichgearteten Unternehmen zuletzt *Adam Zagorin*, Soldiers for Sale, in: Time, May 26, 1997, S. 42 f.
- 2 SZ vom 4. März 1997, S. 9; vgl. auch die Berichte in Archiv der Gegenwart 1996 zu Angola und Sierra Leone, insbes. Berichte vom 18. Dezember 1996, 41660 A zu Sierra Leone und vom 29. Dezember 1995, 40663 A zu Angola.
- 3 SZ vom 4. März 1997, S. 9; Die Zeit vom 17. Januar 1997, S. 9, gibt hierzu eine Äußerung des UN-Sonderberichterstatters über weltweite Söldneraktivitäten, *Enrique Bernales Ballesteros*, aus dessen Bericht vom November 1996 wieder.
- 4 Vgl. SZ vom 4. März 1997, S. 9.

gen zu schützen, ist zwar in Afrika besonders weitverbreitet⁵, keineswegs jedoch auf den afrikanischen Kontinent beschränkt.

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Völkerrechtlich werfen Söldneraktivitäten zunächst die Frage nach Definition und Status des Söldners auf. Daneben ist vor allem das Verhältnis von Söldnertum - welches so alt ist wie die Kriegführung selbst⁶ - und modernem Völkerrecht zu untersuchen. Es ist zu prüfen, ob das Völkerrecht das Söldnertum überhaupt noch zuläßt. Fraglich ist in diesem Zusammenhang weiter, ob die existierenden Regelungen betreffend Söldner die aktuellen Entwicklungen überhaupt noch zu erfassen vermögen.

III. Völkerrechtliche Bewertung

Das Söldnerproblem ist anhand dreier unterschiedlicher Dokumente, die einen differenzierten völkerrechtlichen Status haben, zu behandeln. Es handelt sich dabei um das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949⁷ (im folgenden ZP I), einen in Kraft befindlichen völkerrechtlichen Vertrag universellen Charakters und um einen regionalen Vertrag, die Convention de l'OUA sur l'Elimination du Mercenariat en Afrique vom 5. Juni 1977⁸ (im folgenden OAU-Konvention). Schließlich ist die International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries vom 4. Dezember 1989⁹ (im folgenden UN-Söldnerkonvention) vom 4. Dezember 1989 zu nennen, die noch nicht in Kraft getreten ist. Dieser Vertrag universellen Charakters wurde aber bereits von 16 Staaten unterzeichnet.

1. Der Begriff des Söldners

Der Begriff des Söldners ist in allen drei Verträgen definiert. Die wichtigste, da den weitesten Geltungsbereich habende, Definition des Begriffs Söldner ist in Art. 47 Abs. 2 ZP I enthalten. Dort heißt es:

„Als Söldner gilt,

- a) wer im Inland oder Ausland zu dem besonderen Zweck angeworben ist, in einem bewaffneten Konflikt zu kämpfen,
- b) wer tatsächlich unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt,
- c) wer an Feindseligkeiten vor allem aus Streben nach persönlichem Gewinn teilnimmt und wer von oder im Namen einer am Konflikt beteiligten Partei tatsächlich die Zusage einer materiellen Vergütung erhalten hat, die wesentlich höher ist als die den Kombattanten der Streitkräfte dieser Partei in vergleichbarem Rang und mit ähnlichen Aufgaben zugesagte oder gezahlte Vergütung,
- d) wer weder Staatsangehöriger einer am Konflikt be-

- e) teiligten Partei ist noch in einem von einer am Konflikt beteiligten Partei kontrollierten Gebiet ansässig ist,
- e) wer nicht Angehöriger der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei ist und
- f) wer nicht von einem nicht am Konflikt beteiligten Staat in amtlichem Auftrag als Angehöriger seiner Streitkräfte entsandt worden ist.“

Nahezu wortgleich ist Art. 1 OAU-Konvention formuliert. Der Söldnerbegriff ist damit nach ZP I und OAU-Konvention durch fünf Merkmale charakterisiert: Der Söldner ist (1) ein Fremder, (2) der um seinen materiellen Vorteil willen (3) tatsächlich (4) an internationalen Kampfhandlungen (5) teilnimmt. Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß die Internationalität des bewaffneten Konflikts nach Art. 1 OAU-Konvention nicht eindeutig ein Element des Söldnerbegriffs ist.¹⁰ Damit erweitert diese Konvention den Begriff bereits. Diese Entwicklung setzte sich mit der UN-Söldnerkonvention fort. So orientiert sich ihr Art. 1 Abs. 1 zwar im wesentlichen an Art. 47 Abs. 1 ZP I, verbreitert diese Begriffsbestimmung aber gleichwohl dadurch, daß zwischen Söldnern „in an armed conflict“ und Söldnern „in any other situation“ (Abs. 2) unterschieden wird. Demzufolge werden militärische Dienstleistungen gegen Entgelt in einem Staat, zu dem der diese Dienstleistungen Erbringende keine auf Staatsangehörigkeit gegründete Beziehung hat, unabhängig von der Situation eines bewaffneten - und zumal internationalen¹¹ - Konflikts als Söldneraktivitäten angesehen. Damit ist der Söldnerbegriff weiter gefaßt, zugleich aber differenziert genug, um zu vermeiden, daß etwa ausländische Berater in Streitkräften oder Freiwillige, die aus ideologischen Gründen an Kampfhandlungen teilnehmen, dem Begriff unterfallen. Auch die erweiterte Definition der UN-Söldnerkonvention sieht das Motiv des Gewinnstrebens als wesentliches Merkmal an, was insofern überrascht, als die Relevanz der Gewinnaussicht als Motivation für Söldnerdienste bereits früher in Frage gestellt worden ist.¹² Insgesamt definiert die Konvention von 1989 den Söldner folgendermaßen:

- 5 Siehe die zahlreichen Beispiele aus dem afrikanischen Raum seit 1960 bei Antonio Cassese, *Mercenaries: Lawful Combatants or War Criminals?*, in: *ZaöRV* 40 (1980), S. 2, 3.
- 6 Vgl. Rainald Maaß, *Der Söldner und seine kriegsvölkerrechtliche Rechtsstellung als Kombattant und Kriegsgefangener*, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht Bd. 2, 1990, S. 1, Fn. 4.
- 7 Zusatzprotokoll I vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1551.
- 8 Vom Ministerrat der OAU angenommen, in Kraft getreten am 22. Juli 1985; abgedruckt ist die Konvention bei Dossou, *Revue de Droit Contemporain* 1978, S. 47 ff. (54 ff.).
- 9 Text in GV Res. A/44/34. Die Konvention ist bislang noch nicht in Kraft getreten.
- 10 Vgl. Rainald Maaß, a.a.O. (Fn. 6), S. 151, der auf den nicht eindeutigen Geltungsbereich - internationaler bewaffneter Konflikt oder schlicht bewaffneter Konflikt - hinweist.
- 11 Dies setzen die Definitionen nach ZP I und der OAU-Konvention voraus!
- 12 Vgl. Horst Risse, in: *Vereinte Nationen* 1988, S. 97 f. unter Hinweis auf ideologische Motive, die für die angeworbene Person eine mindestens ebenso große Relevanz haben können wie der in Aussicht gestellte finanzielle Vorteil.

„For the purposes of the present Convention,

1. A mercenary is any person who:

a) is specially recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict;

b) is motivated to take part in the hostilities essentially by the desire for private gain and, in fact, is promised, by or on behalf of a party to the conflict, material compensation substantially in excess of that promised or paid to combatants of similar rank and functions in the armed forces of that party;

c) is neither a national of a party to the conflict nor a resident of territory controlled by a party to the conflict;

d) is not a member of the armed forces of a party to the conflict; and

e) has not been sent by a State which is not a party to the conflict on official duty as a member of its armed forces.

2. A mercenary is also any person who, in any other situation:

a) is specially recruited locally or abroad for the purpose of participating in a concerted act of violence aimed at:

(i) overthrowing a government or otherwise undermining the constitutional order of a State; or

(ii) undermining the territorial integrity of a State;

b) is motivated to take part therein essentially by the desire for significant private gain and is prompted by the promise or payment of material compensation;

c) is neither a national nor a resident of the State against which such an act is directed;

d) has not been sent by a State on official duty; and

e) is not a member of the armed forces of the State on whose territory the act is undertaken.“

Wendet man die dargestellten Definitionen auf den vorliegenden Fall an, so ergibt sich folgendes Bild: Die von der EO zur Verfügung gestellten Personen in den beiden oben genannten Konflikten waren militärisch ausgebildet. In aller Regel waren es ehemalige Angehörige der südafrikanischen Streitkräfte, die entlassen worden sind, weil sie in berüchtigten Eliteeinheiten des Apartheid-Régimes Dienst getan hatten.¹³ Diese Personen, allesamt Südafrikaner, waren somit weder durch die Staatsangehörigkeit noch Gebietsansässigkeit noch Zugehörigkeit zu einem am Konflikt in Sierra Leone oder Angola beteiligten Staat mit den jeweiligen Konflikten verbunden. Ihre Motivation zur Teilnahme an den Kampfhandlungen war in erster Linie die Erlangung von Entgelt. Dabei fallen die konkreten Umstände der Anwerbung nicht ins Gewicht. Neu im Vergleich zur klassischen Söldneranwerbung war nämlich, daß eine Firma die Truppen vermittelte und auch die Bezahlung über sie abgewickelt wurde. Die EO hatte insoweit eine Doppelstellung als Anwerbender und Angeworbener; die Klassifizierung der bei der EO beschäftigten militärisch ausgebildeten Person als Söldner wird dadurch jedoch nicht beeinträchtigt. Denn Söldner kann *per se* nur eine natürliche Person sein.

Für die Einstufung der Personen, die im Auftrag der EO in Sierra Leone und Angola tätig waren, als Söldner spricht auch

die Höhe des Entgelts. Es war erheblich höher als der Sold eines Soldaten in Sierra Leone oder Angola, weil sich die EO von ihren Kunden u.a. mit Schürfrechten für Diamanten, mit Konzessionen für Ölfelder oder Lizenzen für Wirtschaftsunternehmen entlohnen läßt und dementsprechend als Arbeitgeber zahlungskräftig ist. Schließlich handelte es sich auch deshalb um Söldner, weil die EO-Truppe in beiden Fällen unmittelbar und maßgeblich an den Feindseligkeiten beteiligt war.

Mithin erfüllt die Tätigkeit der EO-Truppe alle Merkmale einer Söldneraktivität in einem nicht-internationalen Konflikt. Die etwa 1.000 Mann starke Truppe bestand aus Söldnern im Sinne von Art. 1 UN-Söldnerkonvention. Dies folgt auch aus Art. 1 der OAU-Konvention, die freilich hinsichtlich der Geltung in einem nicht-internationalen Konflikt nicht so eindeutig ist.

2. Der völkerrechtliche Status des Söldners

Über den Status des Söldners sagt Art. 47 Abs. 1 ZP I:

„Ein Söldner hat keinen Anspruch auf den Status eines Kombattanten oder eines Kriegsgefangenen.“

Damit ist der Söldner denjenigen Schutzvorschriften des humanitären Völkerrechts, die gerade an den Kombattanten- oder Kriegsgefangenenstatus anknüpfen, entzogen. Im Hinblick auf humanitäres Völkerrecht ist der Söldner damit aber keineswegs rechtlos gestellt. Er hat vielmehr den Status eines Zivilisten und unterliegt dementselbst dem IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten¹⁴. Wenn der Söldner jedoch den Status eines Zivilisten hat, so ist die unmittelbare Teilnahme des Söldners an Feindseligkeiten nicht als Handlung kraft Amtes gerechtfertigt, sondern vielmehr eine strafbare Handlung. Die Art. 45 Abs. 3, 75 ZP I garantieren dem Söldner jedoch trotz dieser Schlechterstellung durch die Versagung des Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus Verfahrensrechte im Strafverfahren wegen seiner Teilnahme an Feindseligkeiten.¹⁵ Somit zieht die Qualifizierung einer Person als Söldner keine unzumutbaren Nachteile für diese Person nach sich. Der Söldner ist jedenfalls, da er wie ein Zivilist zu behandeln ist, durch das humanitäre Völkerrecht geschützt.

Fräglich ist aber umgekehrt, ob die Personen, die bei Feindseligkeiten auf Söldner treffen, auf einen ebensolchen Schutz hoffen dürfen. Der Kombattant ist auf die Einhaltung der Vorschriften des I. bis III. GA sowie ZP I im Umgang mit anderen Kombattanten bzw. Kriegsgefangenen verpflichtet, vgl. Art. 47 I. GA, 48 II. GA, 127 III. GA, 144 IV. GA und insbesondere Art. 87 ZP I sowie Art. 19 ZP II. Für den Söld-

13 Die Zeit, a.a.O. (Fn. 1), S. 9.

14 Vgl. Antonio Cassese, a.a.O. (Fn. 5), S. 5.

15 Vgl. Rainald Maaf, a.a.O. (Fn. 6), S. 149 f.; Knut Ipsen, in: Dieter Fleck, Humanitarian Law in Armed Conflicts, 1995, Rdn. 302 f.; allg. auch H.-J. Heintze, BO-Fax Nr. 168 vom 10. März 1997.

ner gilt nach seinem Status als Zivilperson gemäß den Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen nur eine gleichsam verminderte Verpflichtung zur Beachtung humanitären Völkerrechts (Kenntnis desselben, sofern in dem Staat, dem der Söldner kraft Staatsangehörigkeit zugehört, Verbreitungsarbeit durchgeführt wird). Damit sind Söldner für ihre Gegner bei Feindseligkeiten eine erhebliche Gefahr und der Einsatz von Söldnern anstelle regulärer Streitkräfte widerspricht deshalb der Konzeption des humanitären Völkerrechts.

Ausdruck dessen ist, daß die OAU-Konvention in dieser Hinsicht wesentlich klarer formuliert ist als das ZP I, da hier nicht lediglich das bloße Unerwünschtsein des Söldners und des Söldnertums festgeschrieben, sondern bereits die Strafbarkeit konstatiert wurde. Hier zeigt sich deutlich eine Rechtsfortbildung. Noch 1976 hatte es nämlich um diese Frage eine breite Diskussion gegeben, als im sog. Luanda-Prozeß vier Söldner in Angola wegen Söldnertums zum Tode verurteilt wurden. Damals wurde kritisiert, daß ein entsprechender Straftatbestand weder im Völkerrecht noch im angolanischen Strafrecht existierte. Statt dessen hatte der seinerzeitige angolanische Präsident *Neto* das Urteil mit der Notwendigkeit gerechtfertigt, das Söldnerunwesen endgültig zu beseitigen.¹⁶ Dieser offensichtliche Verstoß gegen die Grundsätze *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta et praevia* hatte einmal mehr die Erforderlichkeit der weitergehenden Kodifizierung deutlich gemacht. Sie wurde mit der Kriminalisierung des Söldnertums in der OAU-Konvention und der UN-Söldnerkonvention erreicht.

3. Die Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Söldnern

Die OAU-Konvention und die UN-Söldnerkonvention kriminalisieren den Söldner und das Söldnertum. Den Hintergrund für diese Poenalisierung erläuterte der UN-Sonderberichterstatter *Enrique Bernales Ballesteros*: Söldneraktivitäten behindern vor allem die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und verletzen damit die Menschenrechte.¹⁷ Deshalb werden Söldneraktivitäten als völkerrechtlich problematisch und überwiegend sogar als kriminalisierungsbedürftig erachtet.¹⁸ Im Lichte der historischen Zusammenhänge verwundert es nicht, daß die Intention zur Poenalisierung des Söldnertums auf den Dekolonisierungsprozeß und den Söldnereinsatz zur Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechts der Völker zurückgeht.¹⁹

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist ein international zu schützendes Rechtsgut. Dies läßt sich schon aus seiner (deklaratorischen) Kodifizierung in Art. 1 Ziff. 2 VN-Charta ableiten. In der anschließenden Staatenpraxis hat sich zumindest hinsichtlich der Dekolonisierung ein Rechtscharakter des Selbstbestimmungsrechts der Völker gewohnheitsrechtlich herausgebildet.²⁰ Unproblematisch ist die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates für die Verletzung einer völkerrechtlichen Norm. Problematisch ist demgegenüber die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Individuums. In der Regel bleibt die Normierung der individuellen Verantwortlichkeit (Strafbarkeit) des einzelnen für die Verletzung einer Völkerrechtsnorm den Staaten vorbehalten.²¹ Eine völker-

kerstrafrechtliche Regelung, also die aus einer Völkerrechtsquelle entstandene Norm, die unmittelbar ohne Umweg über ein nationales Gesetz die Strafbarkeit einer natürlichen Person wegen Verletzung eines international geschützten Rechtsguts begründet,²² ist trotz des Jugoslawien- und Ruanda-Tribunals nach wie vor die Ausnahme. In diesem Lichte sind die Regelungen der OAU-Konvention und der UN-Söldnerkonvention zu prüfen.

a) Poenalisierung des Söldnertums nach der OAU-Konvention

aa) Tatbestände

Nach Art. 1 Abs. 2 OAU-Konvention ist das Söldnertum ein Verbrechen („*crime*“). Täter können der einzelne - und zwar sowohl die natürliche Person als auch die private juristische Person oder Personenvereinigung -, der Staat oder seine Repräsentanten sein. Nach Abs. 3 gilt das Verbrechen des Söldnertums als Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit in Afrika. Art. 2 formuliert qualifizierende Umstände (Kommando über Söldner oder Erteilung einzelner Befehle an Söldner). Ausdrücklich heißt es in Art. 1 Abs. 2:

„*Commet le crime de mercenariat l'individu, groupe ou association, le représentant de l'Etat et l'Etat lui-même qui, dans le but d'opposer la violence armée à un processus d'autodétermination à la stabilité ou à l'intégrité territoriale d'un autre Etat, pratique l'un des actes suivants:*

a) *abriter, organiser, financer, assister, équiper, entraîner, promouvoir, soutenir ou employer de quelque façon que ce soit des bandes de mercenaires;*

b) *s'enrôler, s'engager ou tenter de s'engager dans les dites bandes;*

c) *permettre que dans les territoires soumis à sa souveraineté ou dans tout autre lieu sous son contrôle, se développent les activités mentionnées à l'alinéa a) ou accorder des facilités de transit, transport ou autre opération des bandes susmentionnées.“*

16 Vgl. hierzu *Horst Fischer*, Der Söldnerprozeß von Luanda, in: *HuV* 1/2/1989, S. 25 f.

17 Vgl. UN Doc. E/CN.4/1997/24.

18 Vgl. UN Doc. E/CN.4/1996/27 sowie auch bereits UN Doc. E/CN.4/1988/14, dazu *Horst Risse*, a.a.O. (Fn. 12).

19 Vgl. z.B. GA Res. 3103 vom 12. Dezember 1973. Unter Nr. 5 heißt es: „*The use of mercenaries by colonial and racist régimes against the national liberation movements struggling for their freedom and independence from the yoke of colonialism and alien domination is considered to be a criminal act and the mercenaries should accordingly be punished as criminals.*“ Ähnlich („*punishable offence*“) bereits frühere Resolutionen der Generalversammlung betreffend Söldner, vgl. GA Res. 2465 vom 20. Dezember 1968, Res. 2548 vom 11. Dezember 1969, Res. 2708 vom 14. Dezember 1970.

20 Vgl. *Antonio Cassese*, Self-Determination of Peoples, 1995, S. 67 ff. 21 *Knut Ipsen*, in: ders., *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1990, § 38 Rdn. 1, 2; *Jean Toucoz*, *Droit international*, S. 202.

22 Zu den Begriffen internationales Strafrecht/Völkerstrafrecht vgl. *Knut Ipsen*, *ibid.*; *Otto Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, 5. Aufl. 1993, 14.4; insbes. deutlich zur Begrifflichkeit *Sascha R. Lüder*, in: *HuV* 1/1/1996, S. 32-36 (32).

Nach der OAU-Konvention haben somit sowohl die juristische Person EO ein Verbrechen im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. a) begangen als auch der einzelne EO-Söldner, letzterer gem. Art. 1 Abs. 2 lit. b). Ebenso haben Angola und Sierra Leone durch Anheuerung von Söldnern ein Verbrechen gemäß Art. 1 Abs. 2 lit. a), c) begangen.

Der Klarstellung halber ist zu erwähnen, daß weder nach der UN-Söldnerkonvention noch der OAU-Konvention Südafrika völkerrechtliche Verantwortlichkeit trifft. Dazu müßte eine solche für die Aktivitäten eigener Staatsangehörigen auf fremdem Territorium bestehen. Dies ist jedoch, solange es sich bei den eigenen Staatsangehörigen um Privatpersonen handelt, nicht der Fall.²³ Da also Südafrika bzw. dem Staat, dem die Söldner kraft Staatsangehörigkeit zugehören, deren deliktisches Verhalten allein über die Staatsangehörigkeit nicht zuzurechnen ist, enthalten beide Konventionen auch keine so gearteten Tatbestände.

bb) Rechtsfolge

Erfüllt staatliches Handeln den Tatbestand gemäß Art. 1, so ergibt sich aus Art. 5 Abs. 2 das weitere mögliche Procedere (Anklage der Vertragspartei durch eine andere Vertragspartei):

„2. Quand un Etat est responsable, en vertu des dispositions de l'article 1er ci-dessus, d'un acte ou d'une omission considéré comme criminel par ledit article, tout autre partie à la présente Convention peut invoquer les dispositions de la présente Convention dans ses relations avec l'Etat accusé et devant les organisations, tribunaux ou instances internationales de l'OUA compétentes.“

Gemäß Art. 5 Abs. 2 kann jedoch ein (Signatar-)Staat nur von einem anderen (Signatar-)Staat (der OAU-Konvention) vor den Streitschlichtungsinstitutionen der OAU oder einer anderen internationalen Streitschlichtungsinstitution zur Verantwortung gezogen werden. Problematisch ist die Rechtsfolge demgegenüber, wenn ein Verbrechen nach Art. 1 von einer natürlichen Person, einer juristischen Person des Privatrechts oder Personenvereinigung begangen worden ist. Eine ausdrückliche Regelung individueller Verantwortlichkeit, wie sie etwa die Statuten der beiden Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda enthalten²⁴, fehlt in der OAU-Konvention. Fraglich erscheint, ob Art. 1 und Art. 5 Abs. 1 solche individuelle Verantwortlichkeit im völkerrechtlichen Sinne voraussetzen. Art. 5 stellt in Abs. 1 die Verantwortlichkeit auch der in staatlicher Eigenschaft handelnden Person klar, wenn ihr Taten nach Art. 1 zurechenbar sind. Primär ist Art. 5 Abs. 1 damit lediglich eine Zurechnungsregelung:

„1. Quand le représentant d'un Etat est responsable en vertu des dispositions de l'article 1er de la présente Convention d'un acte ou d'une omission considérée comme criminel par la présente Convention, il sera puni en raison de cet acte ou de cette omission.“

Nach Art. 1 kann Täter zwar das Individuum sein, eine individuelle Verantwortlichkeit wegen der Verletzung der völkervertragsrechtlichen Regelung des Art. 1 folgt daraus jedoch nicht. Dem steht insbesondere Art. 7 OAU-Konvention entgegen, wonach Verfahren und Rechtsfolge dem nationalen Recht des die Strafgewalt über das jeweilige Individuum besitzenden Vertragsstaates zu entnehmen sind. Da Art. 7 als Verpflichtung der Vertragsstaaten gefaßt ist, folgt daraus, daß eine individuelle Verantwortlichkeit nicht vorliegen kann, denn völkerrechtlich sind bei Verletzung der Bestrafungspflicht aus Art. 7 allein die Vertragsstaaten verantwortlich:

„Tout Etat contractant s'engage à punir de la peine la plus sévère prévue dans sa législation l'infraction définie à l'article 1er de la présente Convention, la peine applicable pouvant aller jusqu'à la peine capitale.“

Die EO könnte also nach Art. 7 durch einen Vertragsstaat, sinnvollerweise nur durch Südafrika als Sitzstaat des Unternehmens bestraft werden, und zwar, wie es Art. 7 vorsieht, mit der höchstmöglichen nach südafrikanischem Strafrecht zu verhängenden Strafe. Da aber eine juristische Person zwar selbst angeklagt werden kann, eine andere Strafe als Geldstrafe aber an ihr nicht zu vollstrecken ist, käme dann nur eine Anklage und Verurteilung zu anderen Strafen als Geldstrafen in bezug auf ihre durch natürliche Personen konstituierten Organe in Betracht. Mit anderen Worten könnte der Unternehmenschef und „Erfinder“ der Söldnervermittlung in Krisenregionen, *Eeben Barlow*, angeklagt und verurteilt werden. Angeklagt und verurteilt werden zu der nach südafrikanischem Strafrecht zulässigen Höchststrafe könnten auch die einzelnen Söldner (in ihrer Eigenschaft als südafrikanische Staatsangehörige).

Dazu bedürfte es nicht eines Tatbestandes betreffend das Söldnerwesen im südafrikanischen Strafrecht. Diesen liefert gleichsam die völkervertragsrechtliche Regelung mit der Ratifikation der OAU-Konvention. Grundsätzlich kann damit eine natürliche oder juristische Person (des Privatrechts) strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn die Strafgewalt des Aufenthaltsstaates durch Völkerrecht begründet ist, der Aufenthaltsstaat Vertragsstaat ist und die OAU-Konvention ratifiziert hat. Der betreffende Staat hat dann die Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung und Abstrafung u.a. nach Art. 7.

23 *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 21), § 36 Rdn. 29 ff.

24 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, SR 827 v. 25. Mai 1993; Statute of the International Tribunal for the Prosecution of 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, SR 955 v. 8. November 1994.

b) Poenalisierung des Söldnertums nach der UN-Söldnerkonvention

aa) Tatbestände

Im Gegensatz zur OAU-Konvention spricht die UN-Söldnerkonvention nicht von Verbrechen, sondern lediglich von Verletzung („*offence*“). Art. 2 bis 4 lauten:

„Art. 2

Any person who recruits, uses, finances or trains mercenaries, as defined in article 1 of the present Convention, commits an offence for the purposes of the Convention.

Art.3

1. A mercenary, (...), who participates directly in hostilities or in a concerted act of violence, as the case may be, commits an offence for the purposes of the Convention.

2. Nothing in this article limits the scope of application of article 4 of the present Convention.

Art. 4

An offence is committed by any person who:

a) attempts to commit one of the offences set forth in the present Convention,

b) is the accomplice of a person who commits or attempts to commit any of the offences set forth in the present Convention.“

Die EO rekrutierte Söldner zur Weitervermittlung und hat sich so eines Vergehens nach Art. 2 schuldig gemacht. Auch Angola und Sierra Leone haben Art. 2 verletzt, indem sie Söldner zur Niederschlagung der Bürgerkriege heranzogen. Die Söldner selbst haben Vergehen im Sinne des Art. 3 begangen. Sierra Leone und Angola sind demgegenüber wegen Verstoßes gegen Art. 5 UN-Söldnerkonvention verantwortlich:

„1. States Parties shall not recruit, use, finance or train mercenaries and shall prohibit such activities in accordance with the provisions of the present Convention.

2. States Parties shall not recruit, use, finance or train mercenaries for the purpose of opposing the legitimate exercise of the inalienable right of peoples to self-determination, as recognized by international law, and shall take, in conformity with international law, the appropriate measures to prevent the recruitment, use, financing or training of mercenaries for that purpose.“

bb) Rechtsfolge

Strafbar sind die Vergehen indessen nicht schon nach der UN-Söldnerkonvention selbst, sondern nur über nationale

Strafrechte, vgl. Art. 5 Abs. 3. Wie in der OAU-Konvention wird also ein Straftatbestand nur in seinen Voraussetzungen normiert, die Rechtsfolge ist dem jeweils anwendbaren nationalen Strafrecht zu entnehmen. Ein deutlicher Unterschied besteht lediglich insoweit zu der UN-Söldnerkonvention, als die OAU-Konvention eine Bindung der Signatarstaaten vorsieht, bei Vorliegen des Art. 1 bestimmte Strafen - nämlich die im nationalen Strafrecht jeweilige Höchststrafe - zu verhängen.

Unter den Voraussetzungen, daß ein Staat Vertragspartei der genannten Konventionen ist und diese ratifiziert hat, bestehen Möglichkeiten der Repression des Söldnerwesens durch Verfolgung und Bestrafung natürlicher und juristischer Personen sowie Personenvereinigungen. Daneben ist auf präventive Maßnahmen hinzuweisen, wie das gegenwärtig in Südafrika diskutierte Gesetz zur Kontrolle des Verkaufs militärischer Dienste.²⁵

IV. Schlußfolgerungen

Die Darstellung macht deutlich, daß das Völkerrecht mittlerweile eine hinreichende Möglichkeit bietet, gegen Aktivitäten von Söldnerunternehmen wie die EO und Söldner vorzugehen. Das eigentliche Problem ist nunmehr nicht eines der Kodifikation, sondern eher rechtspolitischer Natur. Um der dargestellten Regelung Wirkung zu verleihen, bedarf es nämlich vor allem des Inkrafttretens der UN-Söldnerkonvention und der Ratifikation dieses Vertrages durch Südafrika, Angola und Sierra Leone. Selbiges trifft auf die OAU-Konvention zu. Gleichwohl stellt sich dann immer noch die Frage, ob instabile Regierungen, die auf die Unterstützung von Söldnern zurückgreifen, überhaupt an einem Verbot von Söldneraktivitäten interessiert sein können. Auch hier kann die Antwort nur rechtspolitischer Art sein. Es muß darum gehen, die völkerrechtlichen Mechanismen zu nutzen, um gegen Rebellen und aufständische Clans innerhalb eines Staates vorzugehen und die legitimen Regierungen zu schützen. Das Beispiel Haitis hat gezeigt, daß durch Initiativen des UN-Sicherheitsrates durchaus ein solches Ziel erreicht werden kann.

²⁵ Ob dieser von seiner Intention her begrüßenswerte Gesetzentwurf letztlich verabschiedet werden wird, wird gegenwärtig noch in Frage gestellt, da die vorgesehenen Kontrollen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Dienstleistungen, welche die südafrikanische Verfassung garantiert, empfindlich beschneiden, vgl. SZ vom 4. März 1997, S. 9. Sec. 22 der Bill of Rights (Chap. 2 der südafrikanischen Verfassung) ist andererseits nicht schrankenlos gewährleistet, vgl. Sec. 22 Satz 2. Das den Schrankenvorbehalt ausfüllende noch nicht verabschiedete Gesetz kann durchaus durch über Sec. 231-233 geltendes Völkerrecht gerechtfertigt sein.

Die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts durch die Bundeswehr

Willibald Hermsdörfer*

I. Völkerrechtliche Verpflichtung zur Verbreitung des Humanitären Völkerrechts

Die vier Genfer Abkommen von 1949¹ und die beiden Zusatzprotokolle von 1977² verpflichten die Vertragsparteien³, auch die Bundesrepublik Deutschland, den Wortlaut der Abkommen „in Friedenszeiten wie in Zeiten eines bewaffneten Konflikts in ihren Ländern so weit wie möglich zu verbreiten“ (siehe u.a. Artikel 83 Absatz 1 des I. Zusatzprotokolls 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. 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.

Die Bundesrepublik Deutschland hat dieser Verpflichtung stets besondere Bedeutung zugemessen und umfassende Maßnahmen zu ihrer Erfüllung getroffen. Die allgemeine Bereitschaft, Schutzmaßnahmen zugunsten der Opfer des Krieges zu treffen, ist in Deutschland auf Grund der geschichtlichen Erfahrungen besonders groß, so daß die Aufgabe, Geist und Inhalt des Humanitären Völkerrechts (Kriegsvölkerrechts⁴) sowohl in der Bevölkerung als auch in der Bundeswehr zu verbreiten, hierdurch erheblich erleichtert wird.

Zur Verbreitung des Humanitären Völkerrechts sind gesetzliche und organisatorische Maßnahmen getroffen worden. Sie erfolgt auf den staatlichen Ebenen und in den gesellschaftlichen Bereichen⁵. Einen großen Anteil an der Verbreitungsarbeit haben das Deutsche Rote Kreuz sowie das Bundesministerium der Verteidigung und die Streitkräfte⁶.

II. Verbreitung des Humanitären Völkerrechts in der Bundeswehr

Das Soldatengesetz schreibt vor, daß die Soldaten der Bundeswehr über ihre völkerrechtlichen Pflichten und Rechte im

- 2 BGBl. 1990 II, S. 1550 ff. (I. Zusatzprotokoll), S. 1637 ff. (II. Zusatzprotokoll); abgedruckt in der Zentralen Dienstvorschrift der Bundeswehr 15/3 „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Textsammlung“.
- 3 Auflistung der Vertragsstaaten in: Bundesgesetzblatt, Fundstellenverzeichnis B. 1997, S. 283-286.
- 4 Zur Ablösung des Begriffs des Kriegsvölkerrechts durch den des Humanitären Völkerrechts siehe *Knut Ipsen*, in: *Knut Ipsen*: Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 63 Rdnr. 20 (S. 1003). *Karl Josef Patsch*, Humanitarian Law and Armed Conflict, in: *Encyclopedia of Public International Law*, 12 Bände, Amsterdam u.a. 1981-1990, Band 3 (1982), S. 215-219 (216), möchte das Humanitäre Völkerrecht auf diejenigen Normen beschränkt sehen, die den Kriegspopferschutz und den Waffeneinsatz regeln.
- 5 Mit den erforderlichen nationalen Umsetzungsmaßnahmen und dem Stand der Implementierung befassen sich: *Michael Bothe*, Nationale Durchsetzung des humanitären Völkerrechts, in: *HuV-I Heft 1/1988*, S. 33 f.; ders., Die innerstaatliche Durchführung des humanitären Völkerrechts - Gedanken zu einem internationalen Colloquium in Bad Homburg -, in: *HuV-I Heft 4/1989*, S. 18-24; ders. (Hrsg.), *National Implementation of International Humanitarian Law. Proceedings of an International Colloquium held at Bad Homburg, June 17-19, 1988*, Dordrecht u.a. 1990; *Dieter Fleck*, Die Implementierung des humanitären Völkerrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehr)* 1990, S. 133-142; ders., Implementing International Humanitarian Law: Problems and Priorities, in: *International Review of the Red Cross*, March-April 1991, No. 281, S. 140-153; *Dieter Fleck/Michael Saafeld*, Implementation of international humanitarian law at the national level with special reference to developments of modern warfare, in: *Revue de Droit militaire et de Droit de la Guerre* 1989, S. 153-183.
- 6 Zur Verbreitung des Humanitären Völkerrechts in der Bundeswehr siehe aus jüngster Zeit: Antwort der Bundesregierung vom 20. November 1996 auf die Fragen des Abgeordneten *Volker Krönig* (SPD), in: *Deutscher Bundestag, Drucksache 13/6197* vom 22. November 1996, S. 2-6 (Nr. 2-5), vollständig abgedruckt in: *HuV-I Heft 4/1996*, S. 208-210, gekürzt abgedruckt in: *Rotes Kreuz*, Das Fachmagazin des DRK 1997, Heft 2, S. 48 f.; Antwort der Bundesregierung vom 14. April 1997 auf die Fragen des Abgeordneten *Volker Krönig* (SPD), in: *Drucksache 13/7455* vom 18. April 1997, S. 1-3 (Nr. 1-4), abgedruckt in diesem Heft.
- 7 Zum Rechtsunterricht siehe: *Jens Eugen Baganz*, Der Rechtsberater in der Bundeswehr, Berlin 1995, S. 102-106; *Dietrich Ballhorn*, The teaching of international law of war in the Federal Armed Forces, in: *Revue de Droit pénal militaire et de Droit de la Guerre* 1973, S. 300-306; *Dieter Fleck*, Die Verwendung von Rechtsberatern und Rechtslehrern in den Streitkräften, in: *Deutsche Beilage der Revue Internationale de la Croix-Rouge* 1973, S. 54-62; *Friedhelm Krüger-Sprengel*, The German Military Legal System, in: *Military Law Review*, Summer 1972, S. 17-26 (24 f.); *Günther Moritz*, The Administration of Justice Within the Armed Forces of the German Federal Republic, in: *Military Law Review*, January 1960, S. 1-22 (21 f.); *Günther Moritz*, Legal Advisers in Armed Forces. Position and Functions, in: *Revue de Droit pénal militaire et de Droit de la Guerre* 1982, S. 483-490 (489); *Karl Josef Patsch*, Rechtsberater in den Streitkräften. Ein neuer juristischer Beruf?, in: *Christophe Swinarski* (Hrsg.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genf/Den Haag 1984, S. 193-200; *Hans-Joachim Reeb*, Wissenschaftliche Überlegungen zu einer Rechtsausbildung in den Streitkräften, in: *NZWehr* 1988, S. 24-33; ders., Militär und Recht. Zur Rechtsausbildung für Soldaten der Bundeswehr, München 1989; *Helmut Reindl*, Der Rechtsunterricht in der Bundeswehr, in: *NZWehr* 1976, S. 250-258; *Dieter Walz*, Die Implementierung des humanitären Völkerrechts in den Streitkräften der Bundeswehr. Anmerkungen zu § 33 Soldatengesetz, in: *HuV-I Heft 3/1991*, S. 134-137.

* Dr. jur. (Universität zu Köln), J.C.B. (Katholische Universität Leuven). Der Verfasser ist Referent im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung. Die Ausführungen geben seine persönliche Meinung wieder. - Der Beitrag ist meinen Eltern zum 45. Hochzeitstag am 30. Oktober 1997 in Freude und Dankbarkeit gewidmet; „Jetzt bleiben Glaube, Hoffnung, Liebe, diese drei; das Größte von Ihnen ist die Liebe“ (1. Korinther 13, 13).

1 BGBl. 1954 II, S. 783 ff. (I. Genfer Abkommen), S. 813 ff. (2. Genfer Abkommen), S. 838 ff. (3. Genfer Abkommen), S. 917 ff. (4. Genfer Abkommen); abgedruckt in der Zentralen Dienstvorschrift der Bundeswehr 15/3 „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Textsammlung“.

Frieden und im Kriege zu unterrichten sind (§ 33 Abs. 2 SG). Seit Aufstellung der Bundeswehr ist die militärische Ausbildung an den Erfordernissen des Humanitären Völkerrechts ausgerichtet⁸. Die Vermittlung von Kenntnissen im Humanitären Völkerrecht ist fester Bestandteil der Aus- und Weiterbildung der Soldaten aller Dienstgrade. Diese Aufgabe wird nicht als Formalität im Sinne des bloßen Vermitteln von Kenntnissen verstanden. Es wird vielmehr entscheidend der Wert darauf gelegt, den einzelnen Soldaten im Geist des Humanitären Völkerrechts zu erziehen und in ihm die Fähigkeit, die Einsicht und den festen Willen zu wecken, die Opfer des Krieges zu schonen und zu schützen.

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. Der Schwerpunkt der völkerrechtlichen Unterrichtung der Soldaten der Bundeswehr liegt auf einer praxisbezogenen Darstellung. Der Soldat soll anhand von konkreten Beispielen dazu geführt werden, sich mit völkerrechtlichen Fragestellungen auseinanderzusetzen. In der taktischen Ausbildung hat das Humanitäre Völkerrecht durch Aufbereitung entsprechender Musterlagen seinen festen Platz. Die Konzeption „Einheit von Taktik und Recht“, die am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz entwickelt worden ist, soll den taktischen Führer dazu befähigen, Entscheidungen in Einklang mit den Normen des Humanitären Völkerrechts zu treffen. Die völkerrechtliche Unterrichtung dient nicht allein der Wissensvermittlung, sondern vor allem dem Ziel, ein Bewußtsein für Recht und Unrecht auch im Einsatz zu entwickeln. Der Soldat soll sein Verhalten in jeder Situation an den Erfordernissen des Humanitären Völkerrechts ausrichten.

Vorgesetzte sind durch § 10 Absatz 4 des Soldatengesetzes verpflichtet, Befehle nur unter Beachtung der Regeln des Völkerrechts zu erteilen. Für einen Untergebenen besteht nach § 11 Absatz 2 Satz 1 des Soldatengesetzes keine Pflicht zum Gehorsam gegenüber einem völkerrechtswidrigen Befehl, durch dessen Befolgung er eine Straftat begehen würde. Eine Gehorsamspflicht besteht auch nicht bei völkerrechtswidrigen Befehlen, die nach national und international gefestigter Auffassung hinsichtlich der Intensität der Rechtsverletzung dem kriminellen Unrecht gleichkommen⁹. Deutschland bekräftigt durch diese wehrrechtlichen Bestimmungen seinen Willen, die Einhaltung des Völkerrechts durch die Soldaten der Bundeswehr sicherzustellen. Der gesetzlich vorgeschriebene Rechtsunterricht soll vor allem das Verständnis der Soldaten wecken und jegliche Verstöße aus Unkenntnis ausschließen.

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 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 zur Verfügung die Dienstvorschriften ZDv 15/1. *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Grundsätze* - (1996) einschließlich *Taschenkarte Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Grundsätze* - (1996), ZDv 15/2. *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch* - (1992) und ZDv 15/3. *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Textsammlung* - (1991) sowie als Unterrichtshilfe das Loseblattwerk *Unterrichtsmappe Wehrrecht, Soldatische Ordnung, Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten für die Ausbildungsebene 1 - Grundwehrdienstleistende* - . Das Loseblattwerk

8 In den Anfangsjahren der Bundeswehr standen folgende Ausbildungshilfen zum Kriegsölkerrecht zur Verfügung: (1) **Dienstvorschriften**: ZDv 15/1: Kriegsölkerrecht. Leitsätze für die allgemeine Ausbildung (1956); ZDv 15/2: Kriegsölkerrecht. Erste Einführung während der allgemeinen Grundausbildung (1958); ZDv 15/5: Kriegsölkerrecht. Allgemeine Bestimmungen des Humanitätsrechts (1959); ZDv 15/6: Kriegsölkerrecht. Das Recht der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen (1959); ZDv 15/7: Kriegsölkerrecht. Das Recht der Kriegsgefangenen (1959); ZDv 15/8: Kriegsölkerrecht. Der Schutz der Zivilpersonen im Kriege (1959); ZDv 15/9: Kriegsölkerrecht. Der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (1964); ZDv 15/10: Kriegsölkerrecht. Allgemeine Bestimmungen des Kriegsführungsrechts und Landkriegsrechts (1961); ZDv 15/15: Kriegsölkerrecht. Die völkerrechtliche Stellung der Militärgeistlichen (1965); ZDv 15/20: Kriegsölkerrecht. Sammlung von Fällen mit Lösungen (1962). Als **Arbeitsentwürfe** lagen vor: ZDv 15/11: Kriegsölkerrecht. Luftkriegsrecht (1958); ZDv 15/12: Kriegsölkerrecht. Seekriegsrecht (1967); ZDv 15/13: Kriegsölkerrecht. Neutralitätsrecht (1966); ZDv 15/14: Kriegsölkerrecht. Die Verletzung des Kriegsölkerrechts und ihre Folgen (1958); (2) **Bildfibeln**: Genfer Abkommen in Bild und Wort (1958); Land-, Luft- und Seekriegsrecht in Bild und Wort (1960); Kriegsölkerrecht. Falsch - Richtig (1964); Internationale Schutzzeichen in Bild und Wort (1974); (3) **Stehbildreihen**: S 128: Genfer Abkommen; S 133: Land-, Luft- und Seekriegsrecht; S 243: Kriegsölkerrecht. Falsch - Richtig; S 295: Schutz des Kulturguts; (4) **Filme**: F 113: Von Mensch zu Mensch; F 332: Im Geist der Genfer Abkommen; F 546: Rotes Kreuz auf weißem Feld; (5) **Planspiele**: Planspiel I (1959); Planspiel II (1960); Planspiel III (1961); (6) **Preisausschreiben**: Völkerrechtliche Preisausschreiben in den Zeitschriften *Truppenpraxis* und *Wehrausbildung* in Wort und Bild; (7) **Textsammlungen**: ZDv 15/3: Kriegsölkerrecht. Sammlung der Abkommenstexte (1959); Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte (1980); (8) **Zeitschriften** u.a.: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (1959 ff.); *Truppenpraxis* (1957-1994); *Wehrausbildung* in Wort und Bild (1958-1994); *Truppenpraxis/Wehrausbildung* (seit 1995). Siehe zu den Ausbildungshilfen den Überblick von: Karl-Heinz Böhringer, *Règlements et matériel d'enseignement des Forces armées fédérales dans le domaine du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, in: *Revue de Droit pénal militaire et de Droit de la Guerre* 1972, S. 459-470. Der Unterrichtsfilm „Im Geist der Genfer Abkommen“ erhielt 1963 im Rahmen des internationalen Film-Festivals in Cannes den Filmpreis „Die goldene Flamme“; siehe hierzu die Mitteilung in: *Revue de Droit pénal militaire et de Droit de la Guerre* 1963, S. 461.

9 Vgl. Werner Scherer/Richard Alf, *Soldatengesez. Kommentar*, 6. neubearbeitete Aufl., München 1988, § 11 Rdnr. 24.

Unterrichtsmappe Wehrrecht, Soldatische Ordnung, Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten für die Ausbildungsebene 2 - Unteroffiziere/Unteroffiziersanwärter - ist in Vorbereitung. Zur begrenzt unentgeltlichen Abgabe an interessierte Bürger sind gebundene Ausgaben der völkerrechtlichen Dienstvorschriften vorhanden.

Die Verbreitung von Kenntnissen über das Humanitäre Völkerrecht in den Streitkräften wird wesentlich unterstützt durch die allen Rechtsberatern und Rechtslehrern dienstlich zugängliche „Neue Zeitschrift für Wehrrecht“ (erscheint seit 1958; herausgegeben von Ministerialdirektor *Dr. Dau*, Abteilungsleiter Recht im Bundesministerium der Verteidigung).

Die computerunterstützte Ausbildung (CUA) gewinnt auch in der Bundeswehr zunehmend an Bedeutung¹⁰. Entsprechende Lernprogramme für das Humanitäre Völkerrecht würden den Rechtsunterricht ergänzen, könnten ihn jedoch nicht ersetzen.

III. Zusammenarbeit der Bundeswehr mit dem Deutschen Roten Kreuz

Die Bundesregierung wirkt nicht allein bei der Verbreitung des Humanitären Völkerrechts. Zu erwähnen ist die vorbildliche Arbeit des Deutschen Roten Kreuzes und anderer Gesellschaften und Institutionen auf dem Gebiet des Humanitären Völkerrechts. Es handelt sich hierbei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine aktive Mitwirkung staatlicher und nicht-staatlicher Stellen erfordert.

Das Deutsche Rote Kreuz 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 Deutschen Roten Kreuz über die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts und arbeiten diesbezüglich im Fachauschuss Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes eng zusammen.

Das Generalsekretariat und die Landesverbände Baden und Baden-Württemberg des Deutschen Roten Kreuzes, das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum und das Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung veranstalten seit 1991 in Bad Teinach Fortbildungsveranstaltungen für die Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und die Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes über das Humanitäre Völkerrecht¹¹. Interessierte aus Regierung, Politik, Wissenschaft und Medien, auch aus dem Ausland, nehmen an den Tagungen teil. Mit diesem erfolgreichen Gedankenaustausch wird die Brücke zwischen wissenschaftlicher Analyse, praktisch-politischer Tätigkeit und humanitärer Aufgabe gefestigt. Zum Kreis der Vortragenden gehören auch Vertreter ausländischer Regierungen, der Vereinten Nationen und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Die Verbreitung von Kenntnissen über das Humanitäre Völkerrecht in den Streitkräften, im Zivilschutz und im Deutschen Roten Kreuz wird wesentlich unterstützt durch die Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften“ (erscheint seit 1988; herausgegeben vom Deutschen Roten Kreuz und dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum) sowie die „Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht“ (erscheinen seit 1989; herausgegeben durch das bereits genannte Institut). Die erwähnten Schriften sind ein wichtiges Forum des wissenschaftlichen Gedankenaustauschs über das Humanitäre Völkerrecht auch über den deutschen Sprachraum hinaus.

IV. Internationale Verbreitung des Humanitären Völkerrechts

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. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds in Genf 1995 (Mitglied der deutschen Delegation war ein Vertreter des Bundesministeriums der Verteidigung aus dem Völkerrechtsreferat), 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.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz setzt sich weltweit für die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts mit großem, unermüdeltem Engagement ein. Die Bundesregierung unterstützt das IKRK darin seit Jahren auf vielfältige Weise. Zum Haushalt des IKRK leistet sie jährlich einen finanziellen Beitrag. Die deutschen Streitkräfte stellen Lehrpersonal zu Seminaren des IKRK ab. Expertentreffen des IKRK, so zuletzt über Laserwaffen und Landminen, fördert es durch militärischen und völkerrechtlichen Sachverstand. Vertreter des IKRK tragen in Seminaren des Zentrums Innere Führung vor Soldaten und Offizieren über das Humanitäre Völkerrecht vor.

Das Deutsche Rote Kreuz erhält vom Bundesministerium für Gesundheit jährliche eine Zuwendung, die der teilweisen Deckung der Pflichtbeiträge des Deutschen Roten Kreuzes an das IKRK und an die Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften dient. Die Bundesregierung trägt damit auch mittelbar zur Vorbereitungsarbeit auf internationaler Ebene bei.

10 Siehe *Heinz Glump*, Multimedia an den Schulen des Heeres. Erwachsenengerechtes Lernen durch computerunterstützte Ausbildung in der Führeraus- und -weiterbildung, in: *Truppenpraxis/Wehrausbildung* Nr. 6/1996, S. 396-401; *Walter Koch*, Nutzung von Simulation im Heer. Eine Zusammenfassung der konzeptionellen Grundlagen, in: *Truppenpraxis/Wehrausbildung* Nr. 7/1995, S. 464-472.

11 So befaßte sich die 7. Teinacher Tagung (14./15. März 1997) mit der Implementierung von Friedensverträgen und Waffenstillstandsvereinbarungen. Die Vorträge und ein Tagungsbericht sind in dieser Zeitschrift abgedruckt.

Die Bundesregierung unterstützt die „Société Internationale de Droit militaire et de Droit de la Guerre“ (Ministerialdirektor a.D. Dr. Krüger-Sprengel, früherer Unterabteilungsleiter in der Rechtsabteilung des Bundesministeriums der Verteidigung, war von 1994 bis 1997 ihr Präsident) und die „Deutsche Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht“ (Vorsitzender ist Ministerialrat Dr. Fleck, Leiter des Referats Internationale Verteidigungsangelegenheiten im Bundesministerium der Verteidigung) finanziell und trägt zur Verwirklichung ihrer Initiativen bei. Die Internationale Gesellschaft gibt seit 1962 die „Revue de Droit militaire et de Droit de la Guerre“¹² und seit 1959 die Konferenzberichte „Recueil des Congrès de la Société Internationale de Droit militaire et de Droit de la Guerre“ heraus. Die Seminare der Gesellschaft 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 im Gedankenaustausch mit ausländischen Streitkräften über die Auslegung und Verbreitung des Humanitären Völkerrechts. Das „Manual on Humanitarian Law in Armed Conflicts“ ist unter Federführung des Völkerrechtsreferats in Zusammenarbeit mit 18 Staaten, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und dem San Remo International Institute of Humanitarian Law 1992 entstanden.¹³ Es entspricht der Zentralen Dienstvorschrift 15/2 (Handbuch zum Humanitären Völkerrecht). Das „Manual“ wurde unter anderem 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. Dänemark¹⁴ und die Tschechische Republik¹⁵ haben das „Manual“ übersetzt und zur Grundlage eigener Dienstvorschriften gemacht. Weitere Staaten erwägen ebenfalls eine Übersetzung und die Verwendung zu Ausbildungszwecken in den eigenen Streitkräften. Zum erwähnten „Manual“ ist ein mit hohem Lob bedachter Kommentar des früheren Leiters des Völkerrechtsreferats des Bundesministeriums der Verteidigung unter Mitarbeit international renommierter Völkerrechtler erschienen¹⁶.

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 Verteidigungsministeriums hat über Jahre hinweg die Erstellung des „San Remo Manual on International Law applicable to Armed Conflicts at Sea“¹⁷ gefördert und inhaltlich dazu beigetragen.

12 Bis 1988 einschließlich als „Revue de Droit pénal militaire et de Droit de la Guerre“ erschienen.

13 Siehe zum Entstehungsprozess Dieter Fleck, *Military Manuals on International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts. Consultations of Government Experts in Koblenz, 7-11 October 1991*, in: HuV-1 Heft 4/1991, S. 213-215.

14 Håndbog Humanitär Folkeret, 1992.

15 Humanitární právo v ozbrojených konfliktech, 1992.

16 Dieter Fleck (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994; ders. (Hrsg.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford 1995.

17 Siehe hierzu den Kommentar von Louise Doswald-Beck (Hrsg.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, Cambridge 1996.

Antwort des Staatsministers im Auswärtigen Amt Helmut Schäfer auf die Schriftlichen Fragen des Abgeordneten Volker Kröning, SPD, April 1997, Fragen Nr. 4/3-6

Frage:

1. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Verpflichtung nach Artikel 83 Abs. 1 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen von 1949, die Abkommen des Humanitären Völkerrechts „so weit wie möglich zu verbreiten, insbesondere ihr Studium in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen und die Zivilbevölkerung zu ihrem Studium anzuregen“, in der Bundesrepublik Deutschland in allen staatlichen Bereichen und auf allen staatlichen Ebenen hinreichend erfüllt wird?

Antwort:

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Verpflichtung, die Regeln des Humanitären Völkerrechts zu verbei-

ten, insbesondere ihr Studium in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen und die Zivilbevölkerung zu ihrem Studium anzuregen, erfüllt wird.

Die militärische Ausbildung ist seit Aufstellung der Bundeswehr an den Erfordernissen des Humanitären Völkerrechts ausgerichtet. Die Vermittlung von Kenntnissen im Humanitären Völkerrecht ist fester Bestandteil der Aus- und Weiterbildung der Soldaten aller Dienstgrade. Für Offiziere und Unteroffiziere gehört sie zum Kernbereich.

Der Schwerpunkt der völkerrechtlichen Ausbildung der Soldaten der Bundeswehr liegt auf einer praxisbezogenen Darstellung. Der Soldat wird anhand von konkreten Beispielen an die Auseinandersetzung mit völkerrechtlichen Fragestellungen herangeführt. Der völkerrechtliche Unterricht dient

nicht allein der Wissensvermittlung, sondern vor allem dem Ziel, ein Bewußtsein für Recht und Unrecht auch im Einsatz, in Krise und Krieg zu entwickeln und das individuelle soldatische Verhalten in jeder Situation an den Erfordernissen des Humanitären Völkerrechts auszurichten.

Die Ausbildungs- und Einsatzunterlagen, die in Form von Dienstvorschriften und Ausbildungshilfen zur Verfügung gestellt werden, berücksichtigen das Humanitäre Völkerrecht und setzen es in diesem Zusammenhang um. Auch und gerade in der taktischen Ausbildung hat es durch Aufbereitung entsprechender Musterlagen seinen festen Platz. Das Konzept „Einheit von Taktik und Recht“, das im Zentrum Innere Führung entwickelt wurde, soll den taktischen Führer dazu befähigen, Entscheidungen in Krise und Krieg im Einklang mit den Normen des Humanitären Völkerrechts zu treffen. Das Zentrum Innere Führung bietet Seminare zur speziellen Weiterbildung im Humanitären Völkerrecht an.

Humanitäres Völkerrecht ist Bestandteil von Verwendungslerngängen am VN-Ausbildungszentrum der Bundeswehr. Soldaten, die für besondere Auslandsverwendungen im Rahmen eines VN-Einsatzes vorgesehen sind, erhalten im Zusammenhang mit ihrer speziellen Ausbildung für diese Verwendung auch gezielt Unterricht im Humanitären Völkerrecht.

Die Rechtsberater, Rechtslehrer und Rechtsdozenten der Bundeswehr, die das Humanitäre Völkerrecht lehren, nehmen am wissenschaftlichen Gedankenaustausch über das Humanitäre Völkerrecht im internationalen Rahmen teil.

Die Dienstvorschriften der Bundeswehr sind ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung des Humanitären Völkerrechts geprüft und enthalten, soweit die Darstellung und der Zusammenhang es erfordern, völkerrechtliche Aussagen.

Zur Ausbildung der Soldaten im Humanitären Völkerrecht stehen folgende Dienstvorschriften und Ausbildungshilfen zur Verfügung:

- Zdv 15/1 Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Grundsätze -
- Taschenkarte Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Grundsätze -
- Zdv 15/2 Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch -
- Zdv 15/3 Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Textsammlung -
- Unterrichtsmappe des Zentrums Innere Führung „Wehrrecht, Soldatische Ordnung, Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten“ vom Februar 1994

Ausbildungsebene 1: alle Grundwehrdienstleistenden; Ausbildung durch die Kompaniechefs/Zugführer Ausbildungsthemen (8a-8d):

- Einführung in das Humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten
- Recht der Kriegsgefangenen

- Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen
- Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten
- Unterrichtsmappe des Zentrums Innere Führung „Wehrrecht, Soldatische Ordnung, Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten“
- Ausbildungsebene 2:** Unteroffiziere/Unteroffiziersanwärter; Ausbildung durch Kompaniechefs
Thema: „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Fallbeispiele für die Ausbildung zum Unteroffizier“
- gem. Auftrag Fü S I 4 - Az 33-08-01 vom 3. September 1991 inzwischen überarbeitet bzw. neu erstellt; z.Zt. in Druckvorbereitung
- Faltblatt „Grundsätze des Humanitären Völkerrechts“ (Lehrunterlage des Zentrums Innere Führung, 4. April 1992).

Für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern wird auf die ausführliche Antwort der Bundesregierung zu Ihren schriftlichen Fragen Nr. 11/39-42 (BT-Drucksache 13/197 vom 22. November 1996) verwiesen. Die Bundesregierung hält den Umfang der dort geschilderten Verbreitungsarbeit - auch qualitativ - für ausreichend.

Frage:

2. Wie beurteilt sie in diesem Zusammenhang die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts in der Zivilbevölkerung, besonders an den Schulen und in der juristischen Ausbildung?

Antwort:

Die Bundesregierung hält den Umfang der Verbreitung des Humanitären Völkerrechts - auch qualitativ - für ausreichend. Die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts an Schulen und in der juristischen Ausbildung wird von den Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeit angemessen wahrgenommen.

Frage:

3. Welche Anteile an der obligatorischen Aus- und Fortbildung von Unteroffizieren und Offizieren und von Wehrpflichtigen hat der Unterricht über das Humanitäre Völkerrecht?

Antwort:

Das Soldatengesetz schreibt 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). Diese Unterrichtung findet sowohl in der allgemeinen Grundausbildung als auch in allen Laufbahnlehrgängen der Offiziers- und Unteroffiziersausbildung wie auch vor Einsätzen, wie IFOR und SFOR, statt. Zur speziellen Weiterbildung treten die Streitkräfte am Zentrum Innere

Führung den Lehrgang Humanitäres Völkerrecht und militärische Operationsführung an. Der Lehrgang dient dazu, die Kenntnisse im „Humanitären Völkerrecht in bewaffneten Konflikten“ zu erweitern und zu vertiefen sowie den Stellenwert dieses Rechtsgebietes für die allgemeine militärische Ausbildung, Operationsführung und Taktik zu verdeutlichen. Der Lehrgang hat eine Dauer von vier Tagen und kann beliebig oft wiederholt werden.

Frage:

4. Gedenkt die Bundesregierung, die Erfüllung des Verbreitungsauftrages aufgrund von Artikel 19 des Übereinkommens über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal (sog. VN-Sicherheitskonvention) kritisch zu überprüfen und evtl. zu verbessern?

Antwort:

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal (sog. VN-Sicherheitskonvention), das völkerrechtlich noch nicht in Kraft ist, am 1. Februar 1995 gezeichnet. Nachdem der Deutsche Bundestag dem Übereinkommen mit Gesetz vom 5. Februar 1997 zugestimmt hat, wurde das Verfahren zur Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eingeleitet.

Das Studium der einschlägigen Bestimmungen des Humanitären Völkerrechts im Sinne von Artikel 19 des Übereinkommens ist bereits jetzt fester Bestandteil der Aus- und Weiterbildung aller Soldaten der Bundeswehr. Insoweit wird auf die Antworten zu Frage 1) und 3) verwiesen.

Anlage 1 zu BMVg - Fü S 15
vom 2. April 1997

Ausbildung des Heeres im Themenbereich „Humanitäres Völkerrecht“

1. Führerausbildung

a) Offiziersausbildung

(1) **Lehrgangsbezeichnung:**

Offizieranwärterlehrgang

Lehrgangsart:

Laufbahnlehrgang

Ausbildungsort:

Truppschulen (TrS)

Stundenansatz:

8

(2) **Lehrgangsbezeichnung:**

Offizierlehrgang

Lehrgangsart:

Laufbahnlehrgang

Ausbildungsort:

Offizierschule des Heeres (OSH)

Stundenansatz:

29

(3) **Lehrgangsbezeichnung:**

Einheitsführerlehrgang

Lehrgangsart:

Verwendungslehrgang

Ausbildungsort:

TrS

Stundenansatz:

2

(4) **Lehrgangsbezeichnung:**

Führungslehrgang

Lehrgangsart:

Verwendungslehrgang

Ausbildungsort:

OSH

Stundenansatz:

5

(5) **Lehrgangsbezeichnung:**

Bataillonskommandeurlehrgang Teil B

Lehrgangsart:

Verwendungslehrgang

Ausbildungsort:

TrS

Stundenansatz:

3

(6) **Lehrgangsbezeichnung:**

Offizierlehrgang für Offiziere

des Militärfachlichen Dienstes

Lehrgangsart:

Laufbahnlehrgang

Ausbildungsort:

OSH

Stundenansatz:

25

(7) **Lehrgangsbezeichnung:**

Fortbildungslehrgang für Offiziere

des Militärfachlichen Dienstes

Lehrgangsart:

Fortbildungslehrgang

Ausbildungsort:

OSH

Stundenansatz:

5

b) Unteroffiziersausbildung

(1) **Lehrgangsbezeichnung:**

Unteroffizierlehrgang I

Lehrgangsart:

Laufbahnlehrgang

Ausbildungsort:

Heeresunteroffizierschulen

Stundenansatz:

5

- (2) **Lehrgangsbezeichnung:**
Unteroffizierlehrgang 2
Lehrgangsart:
Verwendungslehrgang
Ausbildungsort:
TrS
Stundenansatz:
5
- (3) **Lehrgangsbezeichnung:**
Feldwebellhrgang
Lehrgangsart:
Laufbahnlehrgang
Ausbildungsort:
TrS
Stundenansatz:
6
- (4) **Lehrgangsbezeichnung:**
Aufbaulehrgang
Lehrgangsart:
Verwendungslehrgang
Ausbildungsort:
Heeresunteroffizierschule IV
Stundenansatz:
6
- (5) **Lehrgangsbezeichnung:**
Zugführerlehrgang
Lehrgangsart:
Verwendungslehrgang
Ausbildungsort:
TrS
Stundenansatz:
6

2. Truppenausbildung

(1) Alle Soldaten des Heeres erhalten in der Allgemeinen Grundausbildung ein Ausbildungsprogramm Humanitäres Völkerrecht - Grundlagen - mit dem Ausbildungsziel „Fähigkeit und Bereitschaft als Soldat gem. dem Humanitären Völkerrecht zu handeln“. Zeiteinsatz dafür zwei Std.

(2) In der Vollausbildung wird darauf aufbauend für alle Soldaten ein Ausbildungsprogramm im Humanitären Völkerrecht durchgeführt. Zeiteinsatz sechs Std.

(a) Bei der Vollausbildung der Truppenteile der Hauptverteidigungskräfte (HVK) muß berücksichtigt werden, daß im Rahmen der 10monatigen Wehrpflichtzeit - je nach Truppengattung unterschiedlich - nicht alle Ausbildungsprogramme ausgebildet werden können.

Die volle Einsatzbereitschaft wird erst durch die bis zu vier Monate dauernde Krisenausbildung erreicht. Wenn die Themen des Humanitären Völkerrechts während des 10monatigen Grundwehrdienstes nur teilweise ausgebildet werden konnten, werden sie während der Krisenausbildung durchgeführt. Darüber hinaus wird in der Krisenausbildung eine

Ausbildung zur Vertiefung des Kenntnisstandes durchgeführt. Die Ausbildungsgrundlagen werden derzeit erarbeitet und berücksichtigen diesen Ansatz.

(b) Soldaten in Truppenteilen der Krisenreaktionskräfte (KRK) werden diese Ausbildung während ihrer Dienstzeit auf jeden Fall erhalten.

Die Ausbildung bei KRK sieht nach der Erstausbildung ein System „kombinierter Ausbildungs- und Trainingsprogramme“ vor. Dort werden ohne verbindlich vorgegebene Zeitanhalte alle Ausbildungsprogramme, einschl. Humanitäres Völkerrecht, immer wieder vorhabenbezogen integriert vermittelt.

Darüber hinaus erhalten Soldaten in KRK-Truppenteilen eine Grundlagenausbildung für Einsätze im erweiterten Aufgabenspektrum. Im Rahmen dieses 2wöchigen Ausbildungsprogramms lernt der Soldat die grundlegenden Verhaltensweisen bei diesen Einsätzen.

Bestandteile sind dabei auch Ausbildungsinhalte des Humanitären Völkerrechts wie zum Beispiel:

- Verhalten gegenüber Bevölkerung,
- Anwendung von Gewalt/Schußwaffengebrauch,
- Verhaltensrichtlinien im Einsatzland,
- Durchsuchen von Personen und Kfz,
- Rechtsstellung und Verhaltensrichtlinien des Soldaten im erweiterten Aufgabenspektrum.

Diese Themen werden im Rahmen der o.a. kombinierten Ausbildungs- und Trainingsprogramme vorhabenbezogen integriert vertieft.

(3) Die in der Erarbeitung befindlichen Ausbildungsgrundlagen für die Kontingentausbildung, die nach einer politischen Entscheidung zur Teilnahme der Bundeswehr an Einsätzen im Frieden die für diesen Einsatz vorgesehenen Truppenteile auf diesen Auftrag abschließend vorbereitet, werden ebenfalls Ausbildungsprogramme des Humanitären Völkerrechts enthalten. Dabei werden die Erfahrungen aus der Vorbereitung von Truppenteilen auf IFOR- bzw. SFOR-Einsätze berücksichtigt.

Grundsätzlich wird die Einbeziehung des Humanitären Völkerrechts in der Truppenausbildung und der Führerweiterbildung Bestandteil von Gefechtsdienst und Übungen sein, ohne daß dafür ein besonderer Zeiteinsatz in den Ausbildungsgrundlagen enthalten ist.

Anlage 2 zu BMVG - Fü S I 5
vom 2. April 1997

Ausbildung der Luftwaffe im Themenbereich „Humanitäres Völkerrecht“

- (1) **AusEinrichtung:**
Luftwaffenausbildungsregiment
Zielgruppe:
alle neu eintretenden Soldaten
Lehrgangsbezeichnung:
Allgemeine Grundausbildung

- Stundenansatz:**
2 (Theorie)
und integrierte praktische
Ausbildung im Gefechtsdienst
- (2) **AusbEinrichtung:**
Unteroffizierschule der Luftwaffe (USLW)
Zielgruppe:
Unteroffizieranwärter
Lehrgangsbezeichnung:
Unteroffizierlehrgang Lw (ULLw)
Stundenansatz:
6
- (3) **AusbEinrichtung:**
USLw
Zielgruppe:
Reserveunteroffizieranwärter
Lehrgangsbezeichnung:
ULLw für Reservisten
Stundenansatz:
4
- (4) **AusbEinrichtung:**
USLw
Zielgruppe:
Feldwebelanwärter
Lehrgangsbezeichnung:
Feldwebellehrgang Lw
Stundenansatz:
4
- (5) **AusbEinrichtung:**
Offizierschule der Luftwaffe (OSLw)
Zielgruppe:
Offizieranwärter (OA)
Lehrgangsbezeichnung:
Offizierlehrgang OA Truppendienst
und Offizierlehrgang OA Militärfachlicher Dienst
(Offizierausbildung Teil II)
Stundenansatz:
4
- (6) **AusbEinrichtung:**
OSLw
Zielgruppe:
Offizieranwärter Truppendienst
Lehrgangsbezeichnung:
(Offizierausbildung Teil III) nach dem Studium
Stundenansatz:
2
- (7) **AusbEinrichtung:**
OSLw
Zielgruppe:
zukünftige Einheitsführer
Lehrgangsbezeichnung:
Lehrgang für künftige Einheitsführer der Lw
Stundenansatz:
2
- (8) **AusbEinrichtung:**
OSLw
Zielgruppe:
zukünftige Kommandeure
Lehrgangsbezeichnung:
Lehrgang für künftige Kommandeure der Lw
Stundenansatz:
2
- Zusätzlich werden diejenigen Soldaten, die für einen aktuellen internationalen Einsatz ausgewählt sind, abhängig vom Einsatzauftrag, in spezieller Form durch vorbereitende Ausbildung (z.B. VN-Lehrgang) intensiv auch mit dem Humanitären Völkerrecht vertraut gemacht.
- Anlage 3 zu BMVg - Fü S I 5
vom 2. April 1997
- Ausbildung der Marine im Themenbereich „Humanitäres Völkerrecht (HVR)“**
- a) Offizierausbildung**
- (1) **Ausbildungseinrichtung:**
Marineschule Mürwik (MSM)
Zielgruppe:
Offizieranwärter (OA)
Lehrgangsbezeichnung:
Offiziergrundlehrgang 714 046
Stundenansatz:
9
- (2) **Ausbildungseinrichtung:**
MSM
Zielgruppe:
Offiziere nach Abschluß des Studiums
Lehrgangsbezeichnung:
Führerlehrgang Offz 714 512
Stundenansatz:
10
- (3) **Ausbildungseinrichtung:**
MSM
Zielgruppe:
OA fliegerischer Dienst
und nicht für Studium vorgesehene OA
Lehrgangsbezeichnung:
Führerlehrgang OA 714 709
Stundenansatz:
3
- Offz mit Studium erhalten 19 Std
Offz o. Stud. u. flieg. Dienst 12 Std
- b) Unteroffizierausbildung**
- (1) **Ausbildungseinrichtung:**
Marineunteroffizierschule (MUS)

Zielgruppe:

Maat

Lehrgangsbezeichnung:

Maatenlehrgang 706 120

Stundenansatz:

2

(2) Ausbildungseinrichtung:

MUS

Zielgruppe:

Bootsmann

Lehrgangsbezeichnung:

Bootsmannlehrgang 704 056

Stundenansatz:

6

Humanitäres Völkerrecht ist fester Bestandteil der lehrgangsbundenen Ausbildung. Im Rahmen der Grundausbildung und der Vorgesetztenausbildung sind dabei Unterrichtsanteile vorgeschrieben.

Für Grundwehrdienstleistende ist im Rahmen der Grundausbildung ein Unterricht von drei Stunden vorgesehen. Im Rahmen dieser Ausbildung werden den Soldaten - die Gedanken des Schutzes der Menschenwürde und der Menschenrechte auf der Grundlage des Humanitären Völkerrechts nahegebracht, - und das Gebot, daß auch im Krieg die Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte gewährleistet werden soll, vermittelt.

Im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Fortbildungsmaßnahmen/Übungsvorbereitungen werden insbesondere für Offiziere und Unteroffiziere Themen aus dem Bereich Humanitäres Völkerrecht behandelt/vertieft. Es ist vorgesehen, an der Marineoperationsschule weitere 20 Stunden zu diesem Themenbereich einzuplanen.

Im Rahmen der Vorbereitung von Einsätzen ist sichergestellt, daß, falls erforderlich, eine spezielle Unterweisung in völkerrechtlichen Fragen erfolgt.

Anlage 4 zu BMVg - Fü S I 5

vom 2. April 1997

Ausbildung zum Themenbereich „Humanitäres Völkerrecht“ im Sanitätsdienst der Bundeswehr

In den Lehrstoffplänen für alle laufbahnrelevanten Lehrgänge des gesamten Sanitätspersonals der Bundeswehr, besonders für die speziellen Lehrgänge im Rahmen der internationalen Einsätze der Bundeswehr sowie für die Lehrgänge zur Einsatzausbildung, sind die Unterrichte über die Einhaltung der völkerrechtlichen Bestimmungen durchgängig mit einem Stundenansatz von mindestens zwei bis zu acht Stunden je Lehrgang ausgewiesen.

Des weiteren nehmen Sanitätsoffiziere regelmäßig an anderen nationalen und internationalen Lehrgängen teil, die sich ebenfalls mit der Thematik des internationalen Völkerrechts befassen. An diesen Lehrgängen nehmen solche Sanitätsoffiziere teil, die danach im Rahmen von Führungsfunktionen als Multiplikatoren wirken.

Anlage 5 zu BMVg - Fü S I 5

vom 2. April 1997

Ausbildung im Themenbereich „Humanitäres Völkerrecht“ an der Führungsakademie der Bundeswehr (FüAkBw)**(1) Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:**

FüAkBw

Zielgruppe/Auszubildende:

Generalstabsoffiziere national/NATO

Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte**der Truppenausbildung:**

Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst mit nationaler-/NATO-Beteiligung (LGAN)

Stundenansatz:

12

(2) Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:

FüAkBw

Zielgruppe/Auszubildende:

Generalstabsoffiziere Nicht-NATO

Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte**der Truppenausbildung:**

Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst mit internationaler Beteiligung (LGAI)

Stundenansatz:

2

(3) Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:

FüAkBw

Zielgruppe/Auszubildende:

Offiziere/Stabsoffiziere des Truppendienstes

(Offz/StOffz TrDst) aller Teilstreitkräfte (TSK)

Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte**der Truppenausbildung:**

Stabsdienstlehrgang (SDL) Teil I

Stundenansatz:

2

(4) Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:

FüAkBw

Zielgruppe/Auszubildende:

Offz/StOffz TrDst aller TSK

Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte**der Truppenausbildung:**

SDL Teil II

Stundenansatz:

15 (davon 13 Std. Wahlseminar)

- (5) **Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:**
 FüAkBw
Zielgruppe/Auszubildende:
 Offz TrDst aller TSK
Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte der Truppenausbildung:
 Stabsoffiziergrundlehrgang (SGL)
Stundenansatz:
 40 (davon 35 Std. Wahlseminar)
- (6) **Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:**
 FüAkBw
Zielgruppe/Auszubildende:
 Offz/StOffz
Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte der Truppenausbildung:
 OSZE-Seminar
Stundenansatz:
 3
- (7) **Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:**
 FüAkBw
Zielgruppe/Auszubildende:
 StOffz TrDst (A15/A16) aller TSK
Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte der Truppenausbildung:
 Führung Heer
Stundenansatz:
 2
- (8) **Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:**
 FüAkBw
Zielgruppe/Auszubildende:
 Sanitätsstaboffiziere für die Verwendung in höheren Stäben
Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte der Truppenausbildung:
 Sanitäts- und Gesundheitswesen im Rahmen der Gesamtverteidigung
Stundenansatz:
 2
- (9) **Ausbildungseinrichtung/Truppenausbildung:**
 FüAkBw
Zielgruppe/Auszubildende:
 StOffz
Lehrgangsbezeichnung/Abschnitte der Truppenausbildung:
 VN-Stabpersonallehrgang/UN-Staff Officers Course
Stundenansatz:
 2

Henry Dunant - immer noch ein Vorbild?

Christian B. Schad*

Alljährlich findet am 8. Mai 1996 der Weltrotkreuztag statt. Er markiert bekanntlich zwei historisch gesehen entgegengesetzte Ereignisse. Es ist zum einen der Geburtstag des Gründers des Roten Kreuzes, und es ist zugleich das Ende des Zweiten Weltkrieges. Zwei Tatsachen an einem Tag wie sie gegensätzlicher nicht sein könnten und die doch unmittelbar miteinander in Beziehung stehen. Stuttgart hat nicht ohne Grund im vergangenen Jahr die Geschäftsstelle des Roten Kreuzes in Henry Dunant Haus umbenannt. In einer Feierstunde gedachte man dieses Menschen, der für die Menschheit beispielgebend geworden ist. Erinnerungswerte, leise aber umso eindrücklichere Worte wurden gesprochen, die Dunants Verdienste beleuchteten und die nun auch in gedruckter Form vorliegen. Seine wegweisenden Impulse wirken bis heute in Staat und Gesellschaft, national und international. Doch kann dieser Idealist und Philantrop heute noch Vorbild sein? Die Fragestellung impliziert, daß er historisch gesehen sicher Vorbild war, aber so ist zu fragen, kann er in einer Gesellschaft, die sich in einem rasanten Umwälzungsprozeß befindet, in welcher über Wertezerfall, Orientierungslosigkeit,

über fehlende Leitbilder und Visionen geklagt wird, auch heute noch richtungsweisendes Vorbild sein? Könnte er sich einer Organisation anschließen, die in institutionalisierter Form Leid zu mildern versucht? Oder ist Dunant inzwischen eine jener zwar historisch interessanten Figuren, einer jener rar gewordenen unverbesserlichen Idealisten, Visionäre oder realitätsfremden Träumer, die sich aber heute überlebt haben? Ja man kann sogar die provozierende Frage stellen, wäre er ein „gutes Mitglied“, was immer das auch ist, derjenigen Organisation, die er im Jahre 1864 mitbegründet hat?

Zunächst soll der Begriff des „Vorbildes“ näher beleuchtet werden, um zu klären, was dieser Begriff beinhaltet, denn so kann auch die Fragestellung untersucht werden, worin die Vorbildfunktion Dunants bestand. Sie ermöglicht es dann

* Christian B. Schad, M.A., ist Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisverbands Stuttgart. Bei dem Artikel handelt es sich um einen Vortrag, den der Autor zum Weltrotkreuztag am 8. Mai 1997 gehalten hat.

auch, die aufgeworfene Fragestellung im Titel des heutigen Abends: „Henry Dunant - immer noch Vorbild?“ nach der heutigen und zukünftigen Bedeutung *Dunants* zu beantworten.

Die Vorbildfunktion

„Vorbild“. Dieser Begriff wird im allgemeinen dahingehend gedeutet, daß er auf eine konkrete lebende oder geschichtliche Person angewandt wird. Diese Person wird dann als Leitbild für die eigene, persönliche Entwicklung aufgefaßt, die dann oftmals prägenden Einfluß auf die eigene Lebensgestaltung und Lebensführung gewinnt. Gerade die Identifikation mit den Zielen des Vorbildes, dessen ideellem Gehalt, wird individuell zum Teil stark erlebt und prägt praktisch jede Biographie. Teilweise findet ein hohes Maß an Verklärung statt, und die auserwählte Person wird als Vorbild idealisiert. So sind entwicklungsmäßig betrachtet zunächst Eltern die Vorbilder für ein heranwachsendes Kind. Sie geben dem Kind die Werte mit, die es durch Nachahmung erlernt. Im Jugendalter ändert sich dies; hier werden vom Jugendlichen nun selbständig Biographien gesucht, mit denen er sich innerlich auseinandersetzen kann. Orientierungssuche für die eigene Lebensführung und in der Auseinandersetzung mit der Gesellschaft kennzeichnen dieses Alter, das sich oftmals dann auch radikal äußert, ja äußern muß. Es ist zu beobachten, daß gerade Menschen, die in ihrer Zeit gesellschaftlich umstritten waren, besonders faszinieren. Sie gehen meist einen Weg, der konsequent das einmal als richtig Erkannte umsetzt, auch wenn sie dann persönlich darunter zu leiden haben. „Vorbild“ ist eng mit dem Verb „vorbilden“ verwandt. Dieses Wort zeigt an, daß eine Tat konkret voraus empfunden, voraus gedacht, voraus gebildet wurde. Dieser Tat haftet dann historisch gesehen und auf Personen angewandt etwas Außergewöhnliches, bisher noch nicht Dagewesenes an. Dies fasziniert, bietet Gelegenheit sich zu identifizieren, sich für ähnliche oder gleiche Ziele einzusetzen. Große Namen wie *Albert Schweizer*, *Mahatma Gandhi*, *Martin Luther King*, *Nelson Mandela*, *Henry Dunant* werden zu Vorbildern erklärt. Die Reihe läßt sich natürlich fortsetzen, aber diesen Vorbildern ist eines gemeinsam, sie haben ihre Ideen nicht nur abstrakt und theoretisch ausformuliert, sondern konkret in die Tat umgesetzt. Sie haben sie vorgebildet, vorgelebt, trotz aller Hemmnisse, die ihnen entgegengestellt wurden, vielleicht sogar, eine nicht zu abwegige These, gerade deshalb. Eine weitere Gemeinsamkeit ist, daß diese Menschen tiefe Leiderfahrungen durchlebt haben, die einen Bewußtseinsprozeß in Gang gebracht haben, der eben nicht von Resignation gekennzeichnet war, sondern dahingehend umgewandelt wurde, daß dieses erlebte Leid zum Anlaß genommen wurde, daß dies für die Zukunft konkret geändert werden sollte.

Die Vorbildfunktion, die *Dunant* im wesentlichen als Ideengeber zukommt, erwarb er sich dadurch, daß er nach seiner unmittelbaren Tat, nämlich praktisch zu helfen, seine Überlegungen auf drei konkreten Schritten aufbaute. Sie hat er in dem Buch „Eine Erinnerung an Solferino“ formuliert, die er

1862 in Genf im Selbstverlag veröffentlichte. *Dunant* wörtlich: „Lange zögerte ich, bevor ich mich dazu entschloß, einen kurzen Bericht über die Szenen der Verzweiflung zu erstatten, deren Augenzeuge zu sein mein trauriges Privileg war.“ Das Buch diente dem 33jährigen Genfer Kaufmann zunächst zur inneren Entlastung, zur Aufarbeitung dessen, wovon er drei Jahre zuvor unvermittelt und unerwartet selbst betroffen war. Es ist dabei bedenkenwert, daß er auch im Rückblick von einem an den Bedürfnissen des einzelnen Menschen ausgerichteten Menschenbild ausging. Es war ihm drei Jahre zuvor in Solferino gleichgültig gewesen, wem er seine Hilfe zukommen ließ. Seine erste revolutionäre Maßnahme basiert darauf, daß er die verwundeten Soldaten im Felde nicht als Manövriermasse auffaßte, sondern als Mitmenschen in akuter Not. Seine Begründung ist einfach: Leid wird immer individuell erlebt. Hilfe muß demnach, dies gebietet die Logik, immer individuell gewährt werden. Verwundete, leidende Soldaten, die bis zur Mitte des letzten Jahrhunderts quasi nur als Funktion definiert waren, diese Soldaten als Menschen in akuter Not definiert zu haben, stellt eine erste grundsätzliche Leistung *Dunants* dar. Dies erkannte zu haben, ist historisch gesehen eine erste Vorbildfunktion des Humanisten *Dunant*. Die Historiker sind sich dahingehend einig, daß Solferino militärisch gesehen kaum der Rede wert gewesen wäre, die 40.000 unmittelbar Gefallenen also kaum erwähnenswert gewesen wären, wäre daraus nicht eine Initiative entstanden, die ihren Siegeszug rund um den Globus angetreten hat.

Henry Dunant hat, nachdem er in Solferino 1859 die Grausamkeiten eines Schlachtfeldes persönlich erfahren hatte, seine Hilfe auf drei Säulen gegründet:

1. Unmittelbare praktische Hilfe zu leisten nach Maßgabe der individuellen Notsituation.
2. Ethische Grundprinzipien zu formulieren, die den notleidenden Menschen in den Mittelpunkt des Interesses stellen.
3. Ein Rechtssystem zu schaffen, welches international verbindlich den Hilfesuchenden und den Hilfegebenden schützt.

Aus dem Beziehungsgeflecht aller drei Bereiche wurde dann eine Organisation gegründet, die 1864 auf privater Basis durch das freiwillige Engagement von Bürgerinnen und Bürgern diese drei Aktionsfelder zu verwirklichen suchte. Ein indirekter Gedanke dabei war auch, präventiv zu wirken, um so, wenigstens teilweise, Not gar nicht erst entstehen zu lassen, beziehungsweise dahingehend zu wirken, daß sich eine friedfertigeren Gesellschaft entwickeln möge. Dies ist in erster Linie ein Kulturimpuls, den es immer wieder ins Bewußtsein zu heben gilt. Da dies eng mit den sozialen Verhältnissen einer Gesellschaft zusammenhängt, kam und kommt auch heute noch der Sozialarbeit besondere Bedeutung zu. Sie dient innerhalb der Rotkreuz-Gemeinschaften dazu, wie andere Arbeitsfelder auch, in erster Linie menschliches Leid zu mildern.

Das erste Aktionsfeld: Tätige Hilfe

Wenden wir uns zunächst dem ersten Aktionsfeld, dem der praktischen Hilfe zu. Hilfe wird von den notleidenden Menschen immer konkret erfahren. Es nützt nichts, in eine Theoriedebatte zu verfallen, wenn man leidende Menschen vor Augen hat. Dies zeigen wieder die Bilder, die gegenwärtig aus Zaire der internationalen Öffentlichkeit vorgestellt werden. Aber auch die vielen anderen Konfliktzonen dieser Erde dürfen nicht aus den Schlagzeilen der Medien verbannt werden: Somalia, Nigeria, West-Sahara, Afghanistan, Ost-Timor, die Reihe ließe sich beliebig fortsetzen. Wer kümmert sich um diese Zentren des Leidens? Hier muß immer wieder schnell und praktisch geholfen werden, damit das physische Überleben zunächst gesichert werden kann. Von den seelischen Traumen, die hier die Menschen durchleben, kann an dieser Stelle nicht gesprochen werden. Es ist deutlich zu sehen, und dazu bedarf es keiner prophetischen Gabe, daß diese Ereignisse noch lange im Bewußtsein der Betroffenen weiterwirken werden. Tätige Hilfe, gleiches hat *Dunant* auf dem Schlachtfeld getan und veranlaßt. Es galt damals und es gilt heute immer noch für die Rotkreuz-Arbeit, keine Ursachendebatte über den Konfliktanlaß zu führen. Dies wäre zynisch und menschenverachtend. Es gilt daher schnellstmöglich tätige Maßnahmen zu ergreifen und zu organisieren. Dies muß effektiv und mit einer modernen Logistik geschehen. Dieses Prinzip muß auch hier jeden Tag, beispielsweise im Rettungsdienst, von neuem geleistet werden. Dies bedeutet auch, im Sinne von *Dunant* Vorsorge zu treffen, weil die Erfahrung lehrt, daß es im Kleinen wie im Großen immer wieder zu Katastrophen kommt. *Dunant* formuliert dies so: „*Wäre es nicht wünschenswert, (...), irgendeine internationale, rechtsverbindliche Übereinkunft zu treffen, die (...) als Grundlage dienen könnte zur Gründung von Hilfsgesellschaften für Verwundete in den verschiedenen Ländern Europas?*“ Dieser Vorschlag bestach dadurch, daß er von Realismuskunde geprägt war. Es ging ihm nicht darum, große Ideale, utopische Visionen zu predigen, ihm lag daran, daß Maßnahmen ergriffen wurden, die durchführbar waren. Ideen haben zunächst Vorbildfunktion, sie überleben aber nur, wenn sie praktisch handhabbar sind. Nun, wir wissen alle, im Jahre 1864 wurde zwischen IKRK und 16 Staaten Europas, so auch durch das Königreich Württemberg, das Rote Kreuz gegründet und die erste Genfer Konvention verabschiedet. Damals genügten zehn Paragraphen, um das humanitäre Völkerrecht zu begründen, welches sich inhaltlich auf die verwundeten Soldaten im Felde bezog. Mit der Unterzeichnung bekam das Rote Kreuz auch seinen Status als Völkerrechtssubjekt, als neutraler Vertragspartner der Staaten, welches unter dem Zeichen des Roten Kreuzes sich von anderen Organisationen unterscheidet. 186 nationale Gesellschaften sind es gegenwärtig, die als nationale Rotkreuz-Gesellschaften vom IKRK anerkannt sind. In Angelegenheiten des humanitären Völkerrechts hat das Rote Kreuz konsequenterweise deshalb auch Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen.

Wir stehen am Ende eines Jahrhunderts, das geschichtlich betrachtet soviel Leid hervorgerufen hat wie noch kein Jahrhundert zuvor. Hier sei *Dunant* zitiert: „*In den zahlreichen*

Spitätern der Lombardei konnte man sehen und erkennen, welchen Preis man bezahlen muß für das, was die Menschen hochtönend den Ruhm nennen, und wie teuer dieser Ruhm sich erkaufte.“ Den Schauplatz könnte man austauschen, den Satz im Präsens formulieren und so auf die Gegenwart beziehen. Und schaut man sich die gegenwärtigen Konfliktgebiete an, scheint inzwischen sogar jenes Mindestmaß an humanitären Grundwerten verloren zu gehen, wie es in den Genfer Abkommen als „*unter allen Umständen*“ einzuhalten formuliert ist. Ich erinnere hier beispielsweise an die Ermordung von sechs völkerrechtlich geschützten Mitgliedern des IKRKs. Dies ist an Niedertracht und Menschenverachtung kaum zu überbieten. Man ist versucht, in Resignation zu versinken. Wenn schon einfachste Mindestansprüche der Menschlichkeit nicht mehr eingehalten werden, wie soll es weitergehen, und wo findet hier das Rote Kreuz seinen Platz, um seinen satzungsgemäßen Ansprüchen als Rotkreuz-Gemeinschaft gerecht zu werden?

Das DRK erfüllt heute eine Doppelrolle als nationale Rotkreuz-Gesellschaft und auch als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege. Derzeit versucht sich diese Organisation, im Rahmen des Zukunftsprogrammes Rechenschaft darüber zu geben, wie man den Aufbruch ins nächste Jahrtausend bewältigen will. Rückblick, Standortbestimmung und Ausblick sind dabei notwendige Voraussetzungen, um dieser Organisation auf allen Verbandsebenen den Weg zu weisen, welche Aufgaben sie in Zukunft erfüllen will. Es gilt, um konkret zu werden, alle Aufgabengebiete und Geschäftsbereiche auf den Anspruch hin zu untersuchen, ob sie den Wertvorstellungen, Grundsätzen und Leitbildern entsprechen, mit denen prinzipiell gesehen alle Rotkreuz-Gemeinschaften arbeiten. Selbstkritik im positiven Sinne ist dabei eine notwendige Voraussetzung, um zu prüfen, ob wir den gegenwärtigen Anforderungen noch gerecht werden. Dies bedeutet kein „*back to the roots*“, sondern in Kenntnis der Geschichte offen zu sein für die Zukunft. Eine Anforderung ist dabei ohne Wenn und Aber zu berücksichtigen: Da sich Sprache wandelt und sich so auch die Terminologien innerhalb der obengenannten Aktionsfelder verändert haben, basieren doch der Hilfedanke und das Menschenbild auf der Grundlage der von *Dunant* geschaffenen Vorstellungen. Aber *Dunant* gibt uns heute noch mehr auf den Weg: Eine seiner wesentlichen Leistungen war, daß er konsequent für seine Idee warb und persönliche Interessen zurückstellte. Ein Querdenker würde man heute sagen. Und hier muß angesetzt werden, wenn man heute fragt, wie auf neue Aufgaben, neue Ideen und neue Wege reagiert wird, um feststellbare Not praktisch zu bekämpfen. Denn daran muß immer wieder erinnert werden, *Dunant* ist Praktiker, sucht das Machbare, fordert eine Ethik des praktischen Tuns. Veränderungsunwillen, Abwehrhaltung, Hinhaltetaktik, Profilierungsversuche, Egoismen, Intrigenspiele sind sicherlich keine Mittel, um die Zukunft zu gestalten. Aus solch einem Gedankengut kann nichts Fruchtbares entstehen, lenkt dieses doch den Blick zu sehr auf sich selbst und nicht auf die Erfordernisse notleidender Mitmenschen.

Vertieft man nun *Dunants* Anliegen der unmittelbaren, freiwilligen und uneigennütigen Hilfe, so kann dies geschehen,

wie es der Philosoph und Landeskonventionsbeauftragte des Badischen Roten Kreuzes *Meynen* in einer modernen Ausdrucksform formuliert: „*Es gibt keine humanitäre Notlage, die aus dem Aufgabenfeld der humanitären Bewegung herausfielen.*“ Seit der Gründung der Rotkreuz-Bewegung ist das Aufgabenfeld gerade innerhalb des DRK gewaltig gewachsen. Die operativen Geschäftsfelder haben sich vervielfältigt. Die Mitglieder kommen dabei nach wie vor in dem Bewußtsein zusammen, unabhängig von irgendeiner Weltanschauung, einem politischen Programm oder der Absicht, finanziellen Gewinn zu erzielen, um so den Hilfebedürftigen die notwendige Hilfe zukommen zu lassen. Der hier formulierte und geforderte Altruismus muß sich so in der Gesellschaft ausbreiten, um dem notleidenden Menschen in einem positiven Sinne zu dienen. So kann der Hilfesuchende aus seiner inhumanen Situation befreit werden. Dies geht nicht ohne eine gewisse Selbstlosigkeit. Auch dem Entstehen von Notlagen kann hier entgegengewirkt werden. Hier kann nun eingewendet werden, daß das Rote Kreuz nicht alles Leid dieser Welt bekämpfen könne, zumal es die dafür notwendigen ökonomischen Mittel gar nicht habe. Dies ist richtig, und so muß es sich daher auf Situationen einstellen, die unvorhergesehen und akut das Leben eines einzelnen Menschen mit dem Tod bedrohen. Es gilt, sich um die Verletzlichsten („*the most vulnerable*“) zu kümmern. Prinzipiell muß das Rote Kreuz dort sein, wo die Not am größten ist. Aber auch die folgenden Aufgaben muß es wahrnehmen: Es gilt, die Gesundheit des Einzelnen nach Möglichkeit zu bewahren, soziale Verelendung zu bekämpfen, gegen jede Form der ethnischen Diskriminierung von Menschen und des Rassismus die Stimme zu erheben. Auch dies erfordert zuweilen Zivilcourage. Auch dies bedeutet tätige Hilfe.

Das zweite Tätigkeitsfeld: Menschenbild und ethische Grundlage

Damit ist das zweite Grundprinzip des *Dunantschen* Aktionsfeldes angesprochen, dasjenige der ethischen Grundlagen, Normen und Werte, unter deren Prämissen das Rote Kreuz arbeitet. Mit dem in den Leitlinien von 1995 formulierten Satz „*Wir schützen und helfen dort, wo menschliches Leiden zu verhüten und zu lindern ist.*“ zeigt es, daß im Zentrum des Interesses der einzelne Mensch steht. Die vorurteilslose Annahme des Mitmenschen in seiner Not stellt bis heute den höchsten Wert dar, den höchsten ethischen Anspruch, den *Dunant* und das von ihm geschaffene Rote Kreuz zeitlos mit dem Begriff der Menschlichkeit umschreiben. Kein Zeichen, kein Logo in der Welt hat diesen Bekanntheitsgrad erworben wie das Rote Kreuz. Es ist zum Synonym für Hilfe geworden. Dies bedeutet, daß historisch gesehen der Arbeit des Roten Kreuzes ein individuelles Menschenbild zugrunde liegt. Die Begründung hierfür ist, daß wie schon vorher formuliert, Leid zunächst immer von einem einzelnen Menschen erfahren wird. Es kann daher auch immer nur nach Maßgabe der einzelnen Notsituation bekämpft werden. Dieser Gedankengang führt zwangsläufig zum Universalitätsprinzip, zu dem sich das Rote Kreuz bekennt. Aus dem gemeinsamen Menschenbild heraus wird verständlich, daß das

Rote Kreuz weltweit aktiv ist. Wenn Rasse, religiöse Zugehörigkeit, politische Überzeugung oder Geschlecht keine Rolle spielen dürfen, wenn der einzelne Mensch Leid und Not erleidet, zeigt dies auch heute, wie aktuell das Gedankengut *Dunants* ist. Leid macht unfrei. Hilfe bedeutet eben auch, den Menschen auf den Weg zu begleiten, die innere Freiheit wieder zu erlangen. *Dunant* wurde in Solferino mit dem Ausruf „*Tutti fratelli*“ („*Wir alle sind Brüder*“) tätig. Daraus ergeben sich normativ formuliert wiederum zwei Grundprinzipien des menschlichen Zusammenlebens: Brüderlichkeit und Gleichheit, zwei Begriffe wie sie die französische Revolution hervorgebracht hatte. Die Universalität der Organisation des Roten Kreuzes leitet sich folglich aus ihrem humanitären Verständnis ab. Sie hängt begrifflich eng mit den zentralen Werten von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit zusammen. Methodologisch gesprochen wird hier ein normativ-ontologisches Grundverständnis des Menschen deutlich.

Das dritte Tätigkeitsfeld: Humanitäres Völkerrecht

Der dritte Tätigkeitsbereich im Sinne *Dunants* ist es, Rechtssysteme zu schaffen, die die zwei dargestellten Felder rechtlich garantieren, und zwar international verbindlich. Sein universales Denken kommt hier zum Vorschein. Damit kommt dem humanitären Völkerrecht und besonders dem darin geforderten Verbreitungsauftrag besondere Bedeutung zu. Diese Verbreitungsarbeit trägt im wesentlichen das Rote Kreuz, obschon sich der Staat mit der Unterzeichnung verpflichtet hat, dies zu tun. Damit hat das Rote Kreuz auch einen kulturellen Auftrag. Der Grundgedanke *Dunants*, in jedem Lande Hilfsgesellschaften einzurichten, die als neutrale Institutionen dem Notleidenden zu Hilfe eilen, ist von der Staatengemeinschaft inzwischen weitgehend akzeptiert und hat in den Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977 ihre rechtlich verbindliche Form gefunden. Doch nach wie vor haben erst 135 von den etwa 200 existierenden Staaten die Zusatzprotokolle ratifiziert und in ihr innerstaatliches Rechtssystem übernommen. Im Blickpunkt heute steht die Durchsetzung dieses Rechts, zu der sich die Staaten prinzipiell verpflichtet haben. Hier blickt die weltweite Rotkreuz-Gemeinschaft gespannt nach Den Haag, wo derzeit der auch von *Dunant* schon vorgedachte internationale Strafgerichtshof tagt, um die Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu sanktionieren. *Dunant* wörtlich vor etwa 100 Jahren: „*Es wäre viel damit gewonnen, wenn es möglich wäre, ein internationales Schiedsgericht zu schaffen.*“ Das Rote Kreuz hat die Hoffnung, daß in der Folge eine präventive Wirkung von den Urteilen des Strafgerichtshofes ausgehen wird, so daß keiner an Mindeststandards menschlichen Verhaltens vorbeikommt. Dies nicht nur auf Ruanda und Ex-Jugoslawien zu beschränken, sondern als ständig tagendes Gericht zu installieren, ist eine der wichtigen Forderungen unserer Tage, um dem Völkerrecht nachhaltige Bedeutung zukommen zu lassen. Der von *Dunant* entwickelte Gedanke der Neutralität und der Unparteilichkeit muß notwendigerweise aber auch hier zum Zuge kommen und in ein Zeugnisverweigerungsrecht von Rotkreuz-Delegierten einmünden. Neutralität ist

das juristische Mittel, die Voraussetzung, daß wir prinzipiell an jeden Ort dieser Welt gelangen können. Neutralität heißt somit nicht Passivität, es ist der Rechtsstatus, den die Angehörigen von Rotkreuz-Gemeinschaften benötigen, um ihre Ziele zu verwirklichen. Gleichzeitig bemüht sich das Rote Kreuz um die Weiterentwicklung des humanitären Rechtes. Zum 1. Mai 1997 haben die Staaten ein Abkommen angenommen und ratifiziert, das die Ächtung von chemischen Waffen völkerrechtlich vorsieht. Die Argumentation, auf die sich die Staatengemeinschaft dabei stützt, geht aus den Zusatzprotokollen hervor, nämlich darauf, daß keine „unterschiedslos wirkenden Waffen“ produziert, verkauft, gelagert und eingesetzt werden dürfen. Unterschiedslos wirkende Waffen betreffen gerade die Personengruppe, die sich am wenigsten gegen die Gefahren eines Konfliktes wehren kann: die Zivilbevölkerung. Es hat nun ein Prozeß seinen rechtlichen Abschluß gefunden, den das Rote Kreuz jahrzehntlang gefordert und an dem es auf internationaler Ebene entscheidend mitgearbeitet hat. Gleiches wird seit Jahren auch für weitere Waffengattungen gefordert: Beispielhaft sei hier die Kampagne zur Ächtung der Antipersonenminen genannt. Auch hier gilt, daß ein Mindestmaß an Menschlichkeit auch in einem militärischen Konflikt gewahrt werden muß.

Schlussfolgerungen

Kommen wir zu einem ersten Fazit zu den drei behandelten Säulen, Praxis, ethische Grundlage und humanitäres Völkerrecht, so zeigt die Geschichte, daß *Dunant* der Initiator einer Entwicklung gewesen ist, die nachhaltig gewirkt hat und im Moment auch die Basis für viele Aktivitäten des Roten Kreuzes darstellt. So ist unschwer vorauszusagen, daß auch für die Zukunft alle drei Säulen als nicht abgeschlossen bewertet werden müssen. Die humanitäre Position des Roten Kreuzes benötigt einen langen Atem. Wenn man bedenkt, daß nun die Zusatzprotokolle ihren zwanzigsten Geburtstag feiern und erst 135 Staaten diese in innerstaatliches Recht übernommen haben, so zeigt sich erfreulicherweise, daß sich die Staatengemeinschaft letztlich die Position des Roten Kreuzes zu eigen macht, der Weg aber ein beschwerlicher ist. Hier immer wieder den Prozeß der Weiterentwicklung anzusehen, ist eine auch für die Zukunft unumstößliche Aufgabe.

Dunant und Stuttgart

Man kann nicht über *Dunant* sprechen, ohne hier am Ort auch von seinen Stuttgarter Jahren zu berichten. Stuttgart kann stolz darauf sein, neben Genf und Heiden zu den Orten zu zählen, die für *Dunants* Biographie entscheidend wurden. Denn hier wurde praktische Hilfe geleistet, als *Dunant* selbst notleidend wurde. Auch dies ist wieder dem Engagement einzelner zu verdanken. In den Jahren nach seinem Ausschluss aus dem IKRK fand er hier eine neue Heimat. Etwa zehn Jahre, von 1876 bis zu seiner Übersiedlung 1887 nach Heiden in der Schweiz, lebte er in Stuttgart, Hasenbergsteige 7, bei Pfarrer *Wagner*, der die „Erinnerungen“ auch ins Deutsche übersetzt hatte. In Stuttgart wurde durch Pfarrer *Hahn* nicht nur die er-

ste Rotkreuz-Gemeinschaft auf internationaler Ebene schon am 12. November 1863 gegründet, hier begegneten ihm auch Menschen, die seine Gedanken lebten. Stuttgart kann damit beanspruchen, personengeschichtlich und organisationsgeschichtlich das Erstgeburtsrecht einer nationalen Rotkreuz-Gemeinschaft zu besitzen. Erinnert sei hier an die vielen Wegbegleiter *Dunants* in Stuttgart: an Pfarrer *Hahn*, der veranlaßte, daß *Dunant* 1868 Ehrenpräsident des Württembergischen Sanitätsvereins wurde, an Pfarrer *Wagner*, in dessen Haus er wohnte, an den Fabrikanten *Graeter*, den Vorsitzenden der Templergesellschaft, und an *Rudolf Müller*, seinen ersten Biographen. Hier wurde für ihn das geleistet, was er für andere geleistet hatte. Dies bedeutet aber auch eine Verpflichtung, insbesondere für den Kreisverband Stuttgart, daß hier die Impulse *Dunants* in einem lebendigen Licht erhalten bleiben. Es gilt hier die Verpflichtung, den Kulturauftrag, den *Dunant* der Menschheit aufgegeben hat, besonders zu pflegen. Kulturauftrag bedeutet konsequenterweise, daß unsere Mitglieder, aber auch größere Teile der Gesellschaft, mit dem Gedankengut *Dunants* und damit mit der Identität des Roten Kreuzes vertraut gemacht werden. Dies bedeutet einen Bildungs- und Aufklärungsauftrag, ganz im Sinne des Philosophen *Kant*, der gefordert hatte, nur nach derjenigen Maxime zu handeln, von der der einzelne wollen könne, daß sie ein allgemeines Gesetz werde. *Dunant* hat diese allgemeinen Gesetze formuliert.

Dunant in ein modernes Verständnis und in eine zeitgemäße Sprache übersetzt, bietet eine Fülle von realen Ansatzpunkten zur Begründung des Auftrages des Roten Kreuzes. Wenn *Dunant* zunächst vom „Schlachtfeld von Solferino“ sprach, und sich auf dieses Ereignis bezog, so gilt es heute in seinem Sinne danach zu fragen, was Schlachtfeld gegenwärtig bedeutet. Denn, so ist jedem von uns klar, der Begriff hat sich historisch überholt und muß zeitgemäß gedeutet werden. Wo sehen wir Leid, wo erleben wir Not in unserer unmittelbaren Umgebung. Dies scheint mir gleichzeitig Frage und Antwort unserer Tage zu sein, so wie sie ein *Dunant* vielleicht heute formulieren würde: nicht wegzublicken, sondern hinzuschauen auf die lokalen Bedürfnisse, um daraus konkrete Handlungsschritte abzuleiten. Keine Frage, das Rote Kreuz wird auch in Zukunft an *Henry Dunant* nicht vorbeikommen, auch wenn die sprachlichen Begriffe, mit denen er gearbeitet hat, modernisiert und aktualisiert werden müssen. In ihrem zentralen Anliegen, ihrem Wesenskern, bleiben sie aktuell. Die von *Dunant* entwickelte Ethik des Helfens bleibt zeitlos und muß immer wieder neu konkret geschaffen werden. Dies bedeutet aber auch, daß regional deshalb durchaus unterschiedlich und nach föderalem Prinzip immer wieder neue Antworten gesucht werden müssen. Dann werden sich auch immer Menschen und Mittel finden lassen, die das Leid zu mildern bereit sind. Eine Fülle von sinnstiftenden Aufgaben tut sich hier auf, die zum Engagement einlädt.

Wenn also das Rote Kreuz in die Zukunft blickt, kann es dies nur tun, wenn es seine Vergangenheit kennt. Die Quintessenz des Auftrages bleibt im Kern unangetastet und zeitlos. Sie ist von *Dunant* vorausgedacht und begründet worden. Demnach wird das Rote Kreuz seine Rechtfertigung gerade in Zeiten finanziell knapper werdender Mittel von selbst bekommen.

wenn es den Dienst am Menschen in den Mittelpunkt seines Handelns stellt. Wie sagt *Dunant*: „Wenn man dieses Werk in großer Umfang durchführen will, so gehören dazu zweifellos sehr beträchtliche Mittel. Aber das notwendige Geld hierfür wird niemals fehlen.“ Wenn nun ein Fazit in bezug auf die Fragestellung des heutigen Abends gezogen werden soll, dann kann die Vorbildfunktion historisch gesehen bejaht werden. Aber auch das lehrt *Dunant*, daß es heute und in Zu-

kunft immer wieder von neuem großer Anstrengungen bedarf, Menschen für die zeitlosen Ideale zu begeistern. Es ist sowohl eine dauernde Herausforderung an die Bürgerinnen und Bürger einer zivilen Gesellschaft als auch eine Herausforderung an uns selbst. So gesehen ist *Dunant* aktueller denn je. So gesehen ist *Dunant* fast 170 Jahre nach seiner Geburt Vorbild für die Zukunft. Lassen sie uns diese in seinem Sinne gemeinsam gestalten.

Der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten

Brigitte Reschke*

Ethnische Konflikte sind eine Hauptquelle der Gewalt im heutigen Europa. Um dieser Entwicklung zu begegnen, beschloß die KSZE im Jahre 1992 die Einrichtung des Amtes des Hochkommissars für nationale Minderheiten. Der niederländische Minister *Max van der Stoep* wurde zum ersten Hochkommissar ernannt und nahm im Januar 1993 seine Tätigkeit auf. Das Büro des Hochkommissars ist in Den Haag angesiedelt. Der Hochkommissar wird von einem Stab von neun Mitarbeitern unterstützt, darunter sechs Berater. Im Dezember 1995 entschied die OSZE-Ministerkonferenz in Budapest das Mandat *Max van der Stoeps* bis zum 31. Dezember 1998 zu verlängern.

Das Mandat des Hochkommissars ist in Abschnitt II der Beschlüsse von Helsinki aus dem Jahre 1992 festgeschrieben. Aufgabe des Hochkommissars ist es, Spannungen in bezug auf Minderheitenfragen zu erkennen, die die Gefahr in sich bergen, sich zu einem akuten Konflikt zu entwickeln und zu ihrer Eindämmung beizutragen. Das Mandat bestimmt:

„Der Hohe Kommissar sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für 'Frühwarnung' und gegebenenfalls für 'Frühmaßnahmen' im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln, der die Aufmerksamkeit oder das Eingreifen des Rates oder des AHB [jetzt Hoher Rat] erfordert.“¹

Damit ist das Hochkommissariat ein Instrument der Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Der Hochkommissar ist hingegen - wie die Bezeichnung des Amtes in deutscher Sprache nahelegen könnte - kein Ombudsmann für

Minderheiten, dessen Aufgabe es sein könnte, Individualbeschwerden entgegenzunehmen und ihnen nachzugehen. Vielmehr betont der Hochkommissar selbst immer wieder, daß er unparteiisch zu wirken habe. Er sei weder ein Hochkommissar für und selbstverständlich ebensowenig gegen Minderheiten. Eine treffendere Umschreibung sei eher „Hochkommissar für Minderheitenfragen“.²

Ausgangspunkt der Tätigkeit des Hochkommissars ist eine ständige Beobachtung der politischen Entwicklung in den 55 OSZE-Staaten. Dazu kann er sich grundsätzlich jeglicher Quellen bedienen, einschließlich der Medien und nichtstaatlicher Organisationen³ sowie konkreter Berichte von direkt beteiligten Parteien⁴. Soweit er Informationen von direkt betroffenen Parteien erhält, kann er die Fragen mit den Parteien erörtern und, „gegebenenfalls, Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit unter ihnen fördern.“⁵ Der Hochkommissar ist ermächtigt, Vor-Ort-Missionen durchzuführen und sich der Mittel der vorbeugenden Diplomatie bei sich abzeichnenden Spannungen zu bedienen. Gelangt er allerdings zu der Überzeugung, daß er mit dem ihm gewährten Handlungsspielraum die Gefahr eines möglichen Konflikts nicht mehr eindämmen kann, so wendet er sich mit einer sog. Frühwarnung an den Hohen Rat über dessen amtierenden Vorsitzenden.⁶ Schließlich kann der Hochkommissar empfehlen, „daß man ihn er-

* Brigitte Reschke ist Wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht) von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Ruhr-Universität Bochum.

1 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Unterkapitel II, Ziffer (3), abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1992, S. 781.

2 *Max van der Stoep*, Rede vor dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburg 17. März 1997 (Quelle: internet <http://www.osceprag.cz/inst/hcm/17mar97.htm>).

3 Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt II, Ziffer (23a).

4 18 Ebd., Ziffer (23b).

5 Ebd., Ziffer (12).

6 Ebd., Ziffer (13).

mächtigt, weitere Kontakte und eingehendere Konsultationen mit den betroffenen Parteien mit dem Ziel möglicher Lösungen gemäß einem vom AHB [jetzt Hoher Rat] zu beschließenden Mandat aufzunehmen. Der AHB [jetzt Hoher Rat] kann dementsprechend entscheiden.⁷ Untersagt ist dem Hochkommissar allerdings jede Beschäftigung mit solchen Minderheitenfragen, mit denen organisierte terroristische Handlungen verbunden sind.⁸ Es ist ihm verboten, mit solchen Personen oder Organisationen in Kontakt zu treten, die Terror- oder Gewaltakte entweder selbst verüben oder öffentlich gutheißen.

Mangels näherer Bestimmungen in seinem Mandat hat der Hochkommissar für sein Tätigwerden eine eigene Methodologie entwickelt: Soweit er sich mit einer Minderheitenfrage befaßt, formuliert er zunächst Empfehlungen, die er der Regierung des jeweiligen Staates übermittelt. Die diesbezügliche Antwort sowie die Empfehlung selbst, die bis zu diesem Zeitpunkt noch vertraulichen Charakter haben, werden sodann dem Ständigen Rat in Wien zugeleitet. Die Botschafter der OSZE-Staaten erhalten Gelegenheit, die vom Hochkommissar angesprochenen Problemkreise und Lösungsvorschläge zur Kenntnis zu nehmen und ihre jeweiligen Regierungen darüber zu informieren. In einem Abstand von ca. zwei Monaten berichtet der Hochkommissar persönlich dem Ständigen Rat über seine Tätigkeit. Im Anschluß an diese Berichte beschließt der Ständige Rat, den Schriftwechsel zwischen dem Hochkommissar und den betroffenen Regierungen freizugeben. Der damit beabsichtigte Hauptzweck liegt in der Transparenz, den der OSZE-Prozeß insgesamt anstrebt. Es soll erreicht werden, daß die Vertreter der Minderheiten von den Schriftsätzen auch Kenntnis erlangen, die sie selbst unmittelbar betreffen. Im Ergebnis wird ein Informationsgleichstand zwischen Regierung und Minderheit hergestellt, der sich ohne das geschilderte Verfahren nicht in jedem Falle einstellen würde.⁹

Gegenwärtig ist der Hochkommissar mit folgenden Situationen befaßt:

- Albanien (die griechische Bevölkerung);
- Estland (die Russisch sprechende Bevölkerung);
- Kasachstan (inter-ethnische Spannungen);
- Kirgistan (inter-ethnische Spannungen);
- Kroatien (inter-ethnischen Spannungen);
- Litauen (die Russisch sprechende Bevölkerung);
- Mazedonien (die albanische Bevölkerung);
- Rumänien (die ungarische Minderheit);
- Slowakei (die ungarische Minderheit);
- Ukraine (die Situation auf der Krim);
- Ungarn (die slowakische Minderheit).

Auf Ersuchen der OSZE-Staaten hat der Hochkommissar darüber hinaus eine spezielle OSZE-weite Studie über die Situation der Roma und Sinti erstellt.

Aus der nunmehr viereinhalbjährigen Amtszeit des Hochkommissars läßt sich kein generell anwendbares einheitliches Lösungsmodell ableiten. Jede einzelne Minderheitenfrage ist

durch ihre Spezifika gekennzeichnet und bedarf einer auf die jeweiligen besonderen Umstände abgestimmten Lösung. Nichtsdestotrotz konnte der Hochkommissar aus seiner Praxis gemeinsame Erfahrungen ableiten. Er stellte fest:

„Die Tendenz, Minderheiten auszugrenzen und künstlich geschaffene oder bereits vorhandene Gegenüberstellung innerhalb der Gesellschaft zu politischen Zwecken auszunutzen, birgt schwer einzuschätzendes Konfliktpotential in sich.

- Unterstützung durch die Staatengemeinschaft und durch Instrumente der präventiven Diplomatie wird nur dann effektiv sein, wenn sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt. Sind erst einmal Emotionen geschürt und steht Prestige auf dem Spiel, dann verhärten sich Positionen, und eine Deeskalierung wird um vieles schwieriger.

- Interethnische Spannungen haben oftmals tiefer liegende Ursachen. Es ist daher nicht ausreichend, nur die Symptome zu bekämpfen, sondern es müssen vor allem auch deren Ursachen erkundet werden.

- Staaten sollten in ihrem wohl verstandenen Eigeninteresse einen vernünftigen Interessenausgleich zwischen Mehrheit und Minderheit suchen.

- Die Achtung der Identität von Minderheiten macht es wahrscheinlicher, daß deren Angehörige sich mit einem Staatsgebilde identifizieren und sich ihm gegenüber loyal verhalten.

- Minderheiten können auf Dauer nur dort gedeihen, wo sie von der Mehrheit nicht nur hingenommen, sondern als gleichwertig und gleichberechtigt angenommen werden.¹⁰

Von der praktischen Ausgestaltung her sind die Empfehlungen des Hochkommissars zumeist sehr detailliert. Sie enthalten immer wieder Anregungen zur Förderung der muttersprachlichen Erziehung und zur Abhaltung von Trainingsseminaren sowohl für Vertreter der staatlichen Seite als auch der Minderheiten. Unter Zuhilfenahme sachkundiger Wissenschaftler werden Runde Tische und Expertenteams zusammengestellt, die bei der Suche nach allseitig akzeptablen Problemlösungen einen Beitrag leisten sollen. Solche Projekte werden in vielen Fällen von der „Stiftung für interethnische Beziehungen“ umgesetzt, die der Hochkommissar bei seinem Amtsantritt gegründet hat und die ebenfalls in Den Haag beheimatet ist.

Im Hinblick auf die Einrichtung des Amtes an sich als auch die tatsächliche Ausgestaltung hat der Hochkommissar durchweg ein positives Echo gefunden. In der Literatur wird

7 Ebd., Ziffer (16).

8 Ebd., Ziffer (5b).

9 Zur Methodologie vgl. Max van der Stoep, a.a.O. (Fn. 2).

10 Max van der Stoep, a.a.O. (Fn. 2).

er als „valuable tool in the CSCE's range of conflict prevention instruments“¹¹ bezeichnet; betroffene Regierungen haben ihren Willen dokumentiert, Empfehlungen des Hochkommissars ernstzunehmen, und andere OSZE-Organen haben wiederholt das Vorgehen des Hochkommissars unterstützt.¹² Allerdings findet das Mandat auch Kritik dahingehend, daß es zu unbestimmt sei. Wichtige Begriffe wie „Frühwarnung“, „Spannungen“ oder „Potential, das sich zu einem Konflikt entwickelt“ oder „den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen beeinträchtigen“ seien nicht definiert. Diese Unbestimmtheiten könnten Anlaß zu verwirrenden Debatten formeller Natur geben.¹³ Gleichzeitig wird aber eingeräumt, daß diese die Möglichkeit großer Flexibilität im Funktionieren des Hochkommissars böten. Trotz einiger Schwachpunkte muß der Hochkommissar letztlich aber als

ein effektives Instrument gesehen werden, welches den Parteilinien einer politischen Einigung zeigen, Kompromisse schließen und zum so Spannungsabbau beitragen kann.¹⁴

- 11 Diane Chigas, Bridging the Gap Between Theory and Practice, The CSCE High Commissioner on National Minorities, Helsinki Monitor 1994, Nr. 3, S. 27 (41).
- 12 Keith Morrill, Report of Working Group 1 (c), in: OSCE Decisions 1996, Reference Manual, S. 88.
- 13 Arie Bloed, Die OSZE und nationale Minderheiten: eine neue Herangehensweise, in: Manfred Mohr (Hrsg.), Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ara des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa, Berlin u.a. 1996, S. 153 (159).
- 14 Jakob Haselhuber, Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Die Neuordnung Europas und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Graz u.a. 1996, S. 109 (116).

ISODARCO - 10th Winter Course, „Spine of Crises: Moscow to New Delhi“

Andalo/Trento (Italien), 26. Januar-2. Februar 1997

Jutta Dissen*

Der 10. Winterkurs der International School on Disarmament and Research on Conflicts (ISODARCO) fand in der Nähe von Trient (ca. 30 km entfernt) in einem Skort in den Dolomiten statt. ISODARCO ist eine NGO, die 1966 von zwei Physikprofessoren, *Eduardo Amaldi* und *Carlo Schaerf*, gegründet wurde. Ziel dieser Gruppe ist es, ein einzigartiges internationales Forum für die Aufarbeitung weltweiter Sicherheitsprobleme zu schaffen, das Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen, Nationalitäten und Weltanschauungen zusammenbringt. Dabei vertritt die mit der Pugwash-Konferenz assoziierte Gruppe weder eine bestimmte Weltanschauung noch proklamiert sie Lösungen.

56 Interessenten aus 22 Nationen trafen sich in diesem Jahr in Andalo. Dabei war der Anteil derjenigen, die aus den in dem Kurs angesprochenen Staaten kamen, erfreulich hoch. Die von ISODARCO angebotenen Kurse finden in regelmäßigen Abständen im Sommer und Winter in Italien statt. Hinzu kommen Veranstaltungen in China und neuerdings im Nahen Osten, wobei ein solches Seminar in diesem März erstmalig in Jordanien zu speziellen Sicherheitsfragen der Region stattfinden wird. Einige der Treffen können anhand von Publikationen, die meist von *David Carlton* (University of Warwick) oder *Carlo Schaerf* (Präsident und Direktor von ISODARCO) herausgegeben wurden, nachvollzogen werden.

Einerseits richtet sich das Kursangebot an Teilnehmer, die Spezialisten auf den Gebieten der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Konfliktlösung sind, andererseits auch vor allem an junge Menschen, die am Anfang ihrer wissenschaftlichen Karriere stehen und ihr Interessegebiet besser kennenlernen möchten. Diese weite Streuung führt dazu, daß die Kurse mehr oder minder interdisziplinären Charakter haben, wobei der Anteil der Politikwissenschaftler und verwandter Disziplinen in Andalo überwog. Ergänzende Beiträge leisteten Kernwaffenspezialisten, Nuklearwissenschaftler, Juristen etc.

Der Kurs „Spine of Crises: Moscow to New Delhi“ tagte mindestens dreimal täglich für jeweils 1 1/2 Stunden. Dabei hielten Kursteilnehmer ca. 45 Min. einen Vortrag, dem sich eine ebenso lange Diskussion unter Leitung eines Moderators anschloß, so daß vertiefenden Fragen, Stellungnahmen, Ergänzungen und häufig sehr kontroversen Diskussionen ein Podium gegeben wurde. Round-Table-Diskussionen ergänzten das Bild. Darüber hinaus wurden spontane Seminare angeboten, die in Absprache mit der Kursleitung (*David Carlton* und *Giancarlo Tenaglia*) stattfanden.

Wie sich dem Titel des Kurses „Spine of Crises: Moscow to New Delhi“ entnehmen läßt, lag der Schwerpunkt des Winterkurses in der Erfassung der Situation der Staaten des Kaukasus und Zentralasiens sowie besonderer Belange Rußlands und des indischen Subkontinents. Berücksichtigt wurden die ethnische Zusammensetzung in den betroffenen Staaten als Konfliktpotential, die gravierenden politischen Veränderungen der letzten Jahre, das Rüstungs- und Wirtschaftspotential der Region. Neben zahlreichen Wissenschaftlern aus dem europäischen Raum und den Vereinigten Staaten konnten namhafte, kompetente Vortragende aus Rußland, Pakistan, Indien, China, Kirgistan und Usbekistan gewonnen werden.

Peter Ferdinand, Department of Politics and International Studies (University of Warwick), hielt einen einleitenden Vortrag zum Thema „Central Asia: Problems and Prospects“. Er skizzierte ausgehend von den historischen und geographischen Vorgaben einen Umriß der heutigen Situation der Region, der von verschiedenen Elementen

gekennzeichnet ist. Kennzeichnend für die neuere Entwicklung in den Staaten Zentralasiens sei es, daß das Zerbrechen der alten Gemeinschaft die Neugründung von Staaten ermöglicht habe. Dabei spiele die nationale Identität eine große Rolle, während einige Fragen der politischen Organisation noch nicht endgültig geklärt seien. Die künftige Stabilität in der Region hänge in besonderem Maße von der desolaten wirtschaftlichen Situation in Rußland und den Staaten Zentralasiens ab.

Gleichzeitig finde auch außenpolitisch eine Neuorientierung statt: So wurden ehemalige Partner, wie z.B. die Türkei, durch neue Bindungen beispielsweise an Israel oder an die Vereinigten Staaten ersetzt. Hinzu kämen wesentliche ungeklärte politische Fragen, wie etwa die Rolle ehemaliger kommunistischer Führer, der Bürgerkrieg in Tadjikistan und die Unruhen im Fergana Tal. Nicht zu vernachlässigen sei ebenfalls die Problematik der Grenzziehungen, wenn man außenpolitisches Konfliktpotential betrachte.

Zukünftig werden auch die Abhängigkeit der selbständigen Staaten von der GUS wegen deren geringer Population, die Furcht vor einem Ungleichgewicht zwischen einem starken China und einem schwächeren Rußland, dessen innenpolitische Probleme, die Existenz von Nuklearwaffen, das wirtschaftliche Verhältnis der zentralasiatischen Staaten zu bspw. der Islamic Economic Co-operation Organisation sowie umweltpolitische Aufgaben Themen bei der Analyse Zentralasiens sein müssen.

Der hauptsächliche Themenschwerpunkt der Konferenz in Andalo wurde durch das Verhältnis Rußland/GUS zu den Staaten des Kaukasus und Zentralasiens vorgegeben. Die oft sehr kontroversen Diskussionen wurden durch das Aufeinandertreffen einiger Wissenschaftler mit dem leider einzig anwesenden Moskauer Politiker *Alexei Arbatov*, der z.Zt. Mitglied der Staatsduma und stellvertretender Vorsitzender des Verteidigungsausschusses in Moskau ist, beherrscht. Dabei bot sich den Zuhörern die Gelegenheit, die Politik Moskaus näher kennenzulernen.

Galina Yemeljanova, Centre for Russian and East European Studies (University of Birmingham), konzentrierte sich auf einen von *Peter Ferdinand* angerissenen Punkt in ihrem Beitrag „Conflict Potential in Islamic Areas of the post-Soviet Russian Federation“, nämlich auf die Frage, inwieweit der Islam ethnische Konflikte hervorruft. Sie stellte heraus, daß trotz der Russifizierungen im zaristischen Rußland und der Einflüsse der Sowjets, die eine homogene soziale über-nationale sowjetische Volksgruppe schaffen wollten, die multi-kulturellen und multi-ethnischen Gruppen überlebten, die die heutige Situation prägen. Heute lebten etwa 14-20 Millionen Muslime in Rußland, die seit der Mitte des 16. Jahrhunderts zumeist im Wolga-Ural, im Nord-Kaukasus und in Zentral-Rußland siedelten.

Dabei seien die Muslime im Nord-Kaukasus im Unterschied zu den Tatarern und Baskieren weniger gut integriert, was sich auf mehrere Ursachen zurückführen lasse. Dazu gehöre u.a. die geographische Isolation im Hinblick auf Rußland wegen des Gebirges und die daraus resultierende geographische Öffnung nach Süden. Hinzu komme die relativ junge und brutale Annexionierung durch Rußland sowie verheerende Deportationen einer großen Anzahl Nordkaukasier während des Stalinismus.

* Jutta Dissen ist stud. iur. an der Ruhr-Universität Bochum.

Die nach-sowjetische Ära, die durch wirtschaftliche und soziale Disintegration sowie ideologische Unsicherheiten gekennzeichnet sei, führe zu Spannungen im gesamten Territorium der ehemaligen UdSSR. Jedoch seien weiterhin die muslimisch bevölkerten Gegenden die meist betroffenen.

Das in den islamisch geprägten Gegenden bestehende Konfliktpotential lasse sich in zwei Hauptstränge einteilen. Zum einen in den Konflikt zwischen Moskau und den Republiken, wobei Verfassungen der Republiken (Bsp. Tatarstan 1994) in Konkurrenz zu den Gesetzen der GUS stünden. Zum anderen würden ethnische Konflikte zumindest teilweise von Politikern proklamiert, die aus einem „nationalistischen“ Programm Nutzen zu ziehen suchen.

Des Weiteren stellte *Galina Yemelianova* detailliert die Situation der verschiedenen muslimischen Volksgruppen heraus. Sie bewertete die Reaktionen Moskaus auf das Konfliktpotential vor allem im Nordkaukasus, das seine Wurzeln auch in der dortigen islamischen Tradition habe, als unangemessen. Das liege vor allem an der Tatsache, daß die Fehlvorstellung vorherrsche, daß jegliche Diskussion über den Islam notwendigerweise eine über Fundamentalismus sei.

Es seien aber auch positive Impulse zu verzeichnen wie die Einrichtung eines speziellen Zentrums für islamische Studien und einer entsprechenden Einheit im russischen Außenministerium. *Galina Yemelianova* forderte, an die Stelle des alten totalitären und imperialen Erbes eine Politik mit den Prinzipien „Einheit in Vielfalt“ zu setzen, die Rußlands Rolle langfristig so festige, wie in der Verfassung vorgesehen: als demokratischen, rechtsstaatlichen Bundesstaat.

Beachtenswert war auch der Vortrag von *Tamara Dragadze*, Centre for Caucasian and Central-Asian Studies (London), die die These aufwarf, daß die Geschehnisse im Kaukasus bis zu einem gewissen Maße Barometer für den Grad der Stabilität in Rußland seien. Außerdem wurden die beiden anderen Nachbarstaaten, Iran und Türkei, und deren Verhältnis zur Region miteinbezogen.

Entsprechend der Überschrift „Post-Soviet Central Asia: Fragmentation and Polarization“ legte *Anara Tabyschalieva*, Kyrgyz Peace Research Centre (Bishkek), Wert auf eine Betrachtungsweise, die die Staaten Usbekistan, Turkmenistan, Kasachstan und Kirgistan in ihrer Einzigartigkeit würdigt. Eine andere Form der Analyse, die die Staaten Zentralasiens als Gesamtheit würdige, sei nach dem Ende der Sowjetunion nicht mehr gerechtfertigt, da ein Polarisierungs- und Fragmentierungsprozeß eingesetzt habe, der sich sowohl unter als auch innerhalb der Republiken abspiele. Die Anzahl der verschiedenen ethnischen Gruppen sei unüberschaubar groß, wobei das angebotene statistische Material häufig Objekt politischer Manipulation und geäußelter Forderungen sei. Von einer nationalen Identität der Republiken zu sprechen, sei kaum möglich, da die bestehenden Staatsgrenzen jung seien. Wegen der nicht bestehenden nationalen Identität erstärkten insbesondere islamische religiöse Gruppierungen und andere Bewegungen, die eine gemeinsame Geschichte, Kultur oder Mythologie proklamieren. Kennzeichnend sei, daß sich die verschiedenen Gruppierungen sehr rasch politisch organisierten. Zusammenfassend äußerte *Anara Tabyschalieva* die Prognose, daß durch die Fragmentierung Zentralasiens angreifbar für Instabilitäten gemacht werde. Eine friedliche Integration aller Gruppen sei eine Grundvoraussetzung für eine mögliche Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung.

Brillant wurde der Themenkreis mit dem Beitrag „The Political Economy of Russian Regional Tensions“ von *Philip Hanson*, stellvertretender Direktor des Centre for Russian and East European Studies (University of Birmingham) abgeschlossen, der eine detaillierte und umfassende Analyse aller den Kaukasus und Zentralasien betreffenden Faktoren bot.

Die Vorträge zur der Situation in Zentralasien und im Kaukasus ergäuzte *Alexei Arbatov* mit einer im Gegensatz zu den Wissen-

schaftlern realpolitischen Analyse. Insbesondere die Frage der militärischen Bedeutung Armeniens und Georgiens für Rußland war Anlaß für eine kontroverse Diskussion zwischen den Teilnehmenden.

Alexei Arbatov hielt im Rahmen eines Round-Tables mit dem vom Veranstalter überschriebenen Schwerpunkt „Russia and the West“ einen Kurzvortrag, der die Situation der russischen U-Boot-Flotte darstellte. Seine Frau *Nadia Arbatova*, Institute of World Economy and International Relations (Moskau) führte im Rahmen derselben Veranstaltung kurz in das Verhältnis Rußlands mit den Balkanstaaten ein, während *David Carlton* und *Francesco Calogero* sich zu der Osterweiterung der NATO und der nuklearen Abrüstung äußerten.

Daneben waren die außenpolitischen Beziehungen Rußlands weiterer Themenschwerpunkt.

Alexei Arbatov informierte die Zuhörer über das Verhältnis Rußlands zu China und Japan, wobei mehr als zuvor Rußlands Position als Moloch zwischen Europa und Asien deutlich wurde. Grundvoraussetzungen für die Stabilität der Ostgrenzen Rußlands seien zum einen die Präsenz der Vereinigten Staaten im Pazifik, da sonst eine Aufrüstung Japans zu befürchten sei, und zum anderen ein dauerhafter Friede in Korea sowie eine Lösung der Kurillen-Frage. Eine Beilegung der territorialen Streitigkeiten zwischen Rußland und Japan würde den Weg zu einem multilateralen Sicherheitssystem im Pazifik eröffnen.

Anlaß extrem kontroverser Diskussionen war der Vortrag *Ma Jiali*, China Institute of Contemporary International Relations (Beijing). *Ma Jiali* skizzierte ein Bild der chinesischen Politik. Dieses umfaßte sowohl die wirtschaftlichen Beziehungen mit Indien (z.B. im Bereich der Raumfahrt-Technologien) als auch die Frage der Menschenrechte und deren Beurteilung als nationale Frage und die chinesische Position zu Tibet. Dem Klima der Veranstaltungen war es zu verdanken, daß erhebliche Meinungsverschiedenheiten in aller Offenheit zum Ausdruck gebracht werden konnten. *Peter Ferdinand* ergänzte diesen Vortrag um Ausführungen zum Verhältnis der Volksrepublik zu Zentralasien. *Paolo Calzini*, Institute of International Politics (Mailand) äußerte sich zu europäischen Ansichten bezüglich der russischen Beziehungen zu Asien.

Einen weiteren Krisenschwerpunkt stellte *Sultan Ali Barq*, Präsident Friends of Earth and Trees (Lahore), in seinem Vortrag „Vision of Pakistan Threat Perceptions And Agenda For Actions For Sustainable Peace In The Region“ heraus. Er konzentrierte sich auf die Situation Pakistans und dessen Verhältnis zu Indien, das besonders durch den Konflikt über den Status Kaschmirs gekennzeichnet ist. Durch den Bericht des Sultans wurde besonders deutlich, was bei oberflächlicher Betrachtung der Region häufig übersehen wird: die Konzentration von Staaten, die über nukleare Waffen verfügen. Neben den ehemaligen Staaten der UdSSR und China sind auch Indien und Pakistan in diesem Kreis vertreten. Dabei steht die daraus erwachsene Macht Pakistans in Kontrast zu dessen wirtschaftlicher Stellung.

Angesichts der Gefahr der Eskalation des Konflikts zwischen Indien und Pakistan wünschte sich der Vortragende eine stärkere Einmischung der Vereinten Nationen und eines von ihnen organisierten speziellen Komitees, die Durchsetzung von Resolutionen in Kaschmir und eine Förderung von Gesprächen zwischen Indien und Pakistan. Weiterhin seien internationale wirtschaftliche Hilfsprogramme für Pakistan wünschenswert.

Auf diesen Vortrag reagierte *Gulshan Diel*, Centre for West Asian and African Studies von der Jawaharlal Nehru Universität (Neu-Delhi) mit ihrem Beitrag „Quest for Influence in Central-Asia: India and Pakistan“. Im Gegensatz zu *Sultan Ali Barq* betonte sie die Notwendigkeit der Bereitschaft beider Staaten, aufeinander zuzugehen. Weiterhin stellte sie das Interesse beider Staaten an einem Zugang zu Zentralasien wegen zu bauender Öl- und Gas-Pipelines

dar. Sie hob die Rolle des Islams als Bindeglied zwischen Pakistan und den zentralasiatischen Republiken hervor, die Pakistan für sich zu nutzen suche. Das sei aber nur die eine Seite des Verhältnisses der beiden großen Staaten des indischen Subkontinents, andererseits müßten Indien und Pakistan gemeinsam den Einfluß der Spannungen in Zentralasien auf die Krisensituation in Kaschmir fürchten sowie den Konflikt in Tadjikistan und die Taliban-Miliz in Afghanistan, das von Pakistan nur durch den Wakhan-Korridor getrennt ist.

Victor Gilinsky, ehemals bei der Kommission für nukleare Bestimmungen (Washington), lieferte einen ungemein aufschlußreichen Beitrag „Central-Asian natural Gas for Pakistan and India?“, indem er die Schwierigkeiten für den Bau von Pipelines darstellte. Die wachsende Bedeutung des Rohstoffs Gas stelle eine Perspektive für die Region dar, wobei gleichzeitig ein Boden für weitere Konflikte bereitet werde.

Ergänzend zu den vorangegangenen Vorträgen, die sich hauptsächlich mit Indien und Pakistan beschäftigten, waren der Bürgerkrieg in Afghanistan und Ausführungen zur Taliban-Miliz Inhalt eines Vortrages von *Anthony Hyman*.

Neben den offiziellen Veranstaltungen beherrschten Themen wie die Situation im ehemaligen Jugoslawien, nukleare Abrüstung und islamischer Fundamentalismus die Diskussionen.

Der 10. ISODARCO-Winterkurs bot für die meisten Teilnehmer in unterschiedlichster Hinsicht Möglichkeiten zur Reflexion der eigenen Forschungsgebiete und Interessenszweige. Hervorzuheben ist auch das ungemein gute Klima während der Konferenz trotz der verschiedenen Generationen, Nationalitäten und Fachgruppen. Dies mündete in gemeinschaftlichen Aktivitäten, so daß der ISODARCO-Winterkurs zu empfehlen ist.

„Die Implementierung von Waffenstillstandsvereinbarungen und Friedensverträgen“, 7. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes Bad Teinach, 14.-15. März 1997

Claus Hoffmann*

Inzwischen bereits zum siebten Mal seit 1991 fand am 14. und 15. März 1997 im Bad-Hotel in Bad Teinach/Schwarzwald die Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes statt. Die diesjährige Tagung stand unter dem Leitthema „Die Implementierung von Waffenstillstandsvereinbarungen und Friedensverträgen“. Wie in den vergangenen Jahren wurde die Veranstaltung organisatorisch getragen vom Deutschen Roten Kreuz (dem Generalsekretariat, dem DRK-Landesverband Baden-Württemberg und dem Badischen Roten Kreuz) in Zusammenarbeit mit dem Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung und dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum (IFHV). Auch in diesem Jahr waren wieder etwa 100 Teilnehmer dem Ruf der Organisatoren nach Bad Teinach gefolgt, darunter zahlreiche in- und ausländische Vertreter aus Wissenschaft und Praxis.

Nachdem der Präsident des DRK-Landesverbandes Baden-Württemberg, S.G.H. *Ludwig Prinz von Baden*, die Tagung mit einer kurzen Begrüßungsansprache im Namen der Veranstalter eröffnet hatte, führte Oberregierungsrat *Dr. Willibald Hermsdörfer*, Bundesministerium der Verteidigung, in die Themen der Tagung ein und erläuterte zunächst die allgemeinen Unterschiede zwischen Waffenstillstandsabkommen und Friedensverträgen: Während ein Waffenstillstand nach der klassischen Vorstellung des Völkerrechts den Kriegszustand unberührt lasse, sei seit 1949 eine Rechtsentwicklung festzustellen, wonach Waffenstillstandsabkommen den Kriegszustand zwischen den kriegführenden Parteien beendeten. Im Gegensatz dazu seien Friedensverträge in heutiger Zeit über die Beendigung des Krieges hinaus auf den Aufbau einer neuen politischen Ordnung mit friedlichen Beziehungen zwischen den ehemals kriegführenden Parteien gerichtet.

Im Anschluß an eine kurze Darstellung des Aufbaus und der inhaltlichen Struktur von Friedensverträgen wandte sich *Hermsdörfer* dann dem Friedensabkommen von Dayton und dem Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien zu. Bei strenger rechtlicher Beurteilung sei es bereits zweifelhaft, ob das Friedensabkommen für Bos-

nien-Herzegowina als Friedensvertrag zu qualifizieren sei. Der Begriff „Agreement for Peace“ in der Vertragsüberschrift habe wesentlich weniger politischen Nachdruck als der Begriff „Treaty of Peace“, wie er z.B. in der Friedensvereinbarung zwischen Israel und Jordanien verwendet worden sei. Auch die Einzelbestimmungen des Dayton-Abkommens seien nicht in den herkömmlichen Formulierungen eines Friedensvertrages abgefaßt. Rechtlich sei das Friedensabkommen daher eher zwischen der Vereinbarung einer Feuer-einstellung und einem Friedensvertrag einzuordnen. Ein wirklicher Frieden entwickle sich im ehemaligen Jugoslawien im übrigen außerordentlich langsam. Die Friedenstruppe SFOR habe daher mit ihrem in Dayton-Abkommen begründeten weitreichenden Befugnissen noch einen entscheidenden Beitrag im Friedensprozeß zu leisten. Der am 26. Oktober 1994 unterzeichnete Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien stelle neben dem Friedensvertrag zwischen Israel und Ägypten aus dem Jahr 1979 einen maßgeblichen Eckpfeiler für den Friedensprozeß im gesamten Nahen Osten dar. Er sei eine wesentliche Ergänzung der israelisch-palästinensischen Annäherung auf der Basis der Prinzipienklärung von Oslo aus dem Jahr 1993. Von den insgesamt 30 Artikeln, sieben Nachträgen und einer Vielzahl von Anhängen komme den Sicherheitsfragen, den Fragen der internationalen Grenzen und der Wasserressourcen eine besonders herausgehobene Bedeutung zu.

Mit Blick auf die Implementierung von Friedensverträgen und Waffenstillstandsabkommen betonte *Hermsdörfer* die Notwendigkeit eines klaren, realistischen und praktikablen Mandats für die Friedenstruppe. Ein Friedensplan müsse aber umfassend angelegt sein und sowohl politische als auch militärische, humanitäre und wirtschaftliche Aspekte mit umfassen. Ein dauerhafter Frieden bedürfe jedenfalls mehr als eines papiernen Vertrages: Erforderlich seien große Ausdauer, Beharrlichkeit und Sorgfalt sowie das Engagement vieler.

* *Claus Hoffmann* ist Oberregierungsrat im Bundesministerium des Innern, Bonn.

Im ersten Referat der Tagung befaßte sich der Premierminister a.D. und Vizepräsident des Haschemitischen Königreiches Jordanien, H.E. Mr. *Zeid Rifai*, mit dem Thema „The Peace-Process in the Middle East: Prospects and Problems“. Eindrucksvoll stellte *Rifai* dar, wie der Palästina-Konflikt über Jahrzehnte hindurch die Politik im Nahen Osten dominiert hat.

Nach dem Sechs-Tage-Krieg zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarstaaten im Juni 1967 habe der VN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 242 vom 22. November 1967 die Konditionen für einen Frieden im Nahen Osten festgelegt. Die Resolution fordere von Israel den Rückzug aus den besetzten Gebieten (der Sinai-Halbinsel, dem Gazastreifen, dem West-Jordanland, Ost-Jerusalem und den syrischen Golan-Höhen) und garantiere gleichzeitig das Existenzrecht aller Staaten der Region „in Frieden innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen“. Da der Botschafter der USA seinerzeit zugesichert habe, daß die Resolution im Fall ihrer Ratifikation innerhalb von sechs Monaten umgesetzt werden könne, sei sie von den arabischen Staaten trotz erheblicher Bedenken akzeptiert worden. Die Umsetzung sei aber bis zum heutigen Tag von Ägypten, Syrien, Jordanien, dem Libanon und auch der PLO vergeblich eingefordert worden. Nach wie vor sei Israel - für die arabischen Staaten völlig inakzeptabel - zum vollständigen Rückzug aus den besetzten Gebieten nicht bereit. Nach dem Jom-Kippur-Krieg von 1973 habe der VN-Sicherheitsrat am 22. Oktober 1973 die Resolution 338 angenommen, die die Umsetzung der Resolution 242 forcieren sollte. Auch die neue Resolution habe aber ebenso wie die internationale Nahost-Konferenz im Dezember 1973 in Genf nicht dazu geführt, daß die Resolution 242 hätte implementiert werden können. Nachdem sich auch das Rahmenabkommen für einen Frieden zwischen Israel und Ägypten vom September 1978 in Camp David und der Friedensvertrag zwischen Israel und Ägypten vom 26. März 1979 nicht als dauerhafte Basis für den Frieden im Nahen Osten bewiesen hätten, sei man in den arabischen Staaten mehr und mehr der Überzeugung, daß Friedensinitiativen nur dann erfolgen, wenn offen Gewalt angewendet werde. Solange dies nicht geschehe, sei nach aller bisher gewonnenen Erfahrung auch im Friedensprozeß keine nennenswerte Verbesserung festzustellen. So seien die Bemühungen des damaligen US-Außenministers *George Shultz*, im Frühjahr 1988 in einer internationalen Konferenz mit einem Zweistufen-Plan zu einer Beendigung des Nahost-Konfliktes zu gelangen, dadurch vereitelt worden, daß man sich über die Teilnahme und die Stellung der Sowjetunion nicht habe einigen können. Israel habe zudem befürchtet, daß diese Konferenz zu einem Tribunal über die israelische Haltung im Nahost-Konflikt werden würde. Aber auch die Golfkrise und der Golfkrieg mit den damit verbundenen grundlegenden Veränderungen der politischen Landschaft im Nahen Osten, eine neue Regierung in Israel und die in der Folgezeit bis zu ihrem Niedergang kooperative Haltung der Sowjetunion hätten nicht zu dem erhofften Frieden verholfen.

Der neueste Ansatz zum Friedensprozeß habe im Oktober/November 1991 mit der Nahost-Friedenskonferenz in Madrid und mit der Prinzipienklärung von Oslo vom 13. September 1993 begonnen. Am 26. Oktober 1994 sei - ein Meilenstein in der Entwicklung der arabisch-israelischen Beziehungen - zwischen Israel und Jordanien ein Friedensvertrag unterzeichnet worden, nachdem bereits im Juli 1994 der Kriegszustand zwischen diesen beiden Nachbarstaaten nach einer Dauer von 46 Jahren beendet worden war. Mit dem Oslo-Abkommen habe sich Israel zwar bereit gezeigt, die PLO als Vertretung des palästinensischen Volkes anzusehen, wolle jedoch unter allen Umständen einen eigenständigen palästinensischen Staat verhindern und weigere sich nach wie vor, seine Truppen in dem in der VN-Resolution 242 geforderten Umfang zurückzuziehen. Mit dem neuerdings beabsichtigten Bau einer Siedlung im arabischen Ostteil Jerusalems mit 6.500 Wohnungen für Israelis wolle Israel offenbar vollendete Tatsachen schaffen, um später schon rein faktisch nicht mehr in der Lage zu sein, die Forderungen aus der Resolution 242 zu erfüllen. Selbst beim jordanischen König, der stets um ein gutes Verhältnis zur israelischen Regierung bemüht gewesen sei, mache sich in Anbetracht dieser Umstände Enttäuschung breit, die er in sei-

nem bitteren Brief an Premierminister *Netanyahu* im März 1997 formuliert habe.

Mehrfach unterstrich *Rifai*, daß der Friedensprozeß bislang allein an der Hartnäckigkeit der israelischen Position gescheitert sei. Anders als Israel seien die arabischen Staaten von ihren ursprünglichen Positionen abgerückt und hätten insbesondere ein Existenzrecht Israels in gesicherten Grenzen grundsätzlich anerkannt. Trotz dieser Fehlschläge zog er jedoch das Fazit, der Friedensprozeß im Nahen Osten sei keineswegs irreversibel beendet. Er stehe und falle mit der Unterstützung der Konfliktparteien. Solange Israel aber darauf bestehe, jeweils bilaterale Separatfrieden mit seinen einzelnen Nachbarstaaten zu schließen, werde ein dauerhafter Frieden in Nahost nicht gelingen. Was der Nahe Osten benötige, sei ein umfassender multi-lateraler Frieden unter allen beteiligten Staaten. Wichtig sei in diesem Zusammenhang die Aufmerksamkeit der Weltgemeinschaft. Die arabischen Staaten legten größten Wert darauf, daß vor allem Europa in den Friedensprozeß unmittelbar eingebunden werde, damit es bald zu einem stabilen Frieden für alle Staaten in Nahost komme. Hierfür sei es höchste Zeit.

Die in der nachfolgenden Diskussion angesprochene Frage, ob nicht auch aus arabischer Sicht zumindest darin eine Konzession Israels gesehen werden könne, daß Israel die PLO als Diskussions- und sogar als Vertragspartner akzeptiert habe, wies *Rifai* zurück. Die PLO repräsentiere die betroffene palästinensische Bevölkerung, sie sei folglich der legitime Verhandlungs- und Vertragspartner Israels. Von einer Konzession Israels könne insofern keine Rede sein. Israel verstoße mit seinem Verhalten, insbesondere seiner Siedlungspolitik, gegen die Resolution 242 des VN-Sicherheitsrates und auch gegen das IV. Genfer Abkommen von 1949. Eine Spur Ratlosigkeit, wenn nicht gar Resignation, war *Rifai* anzumerken, als er mit dem Satz schloß, man habe im Nahen Osten zwar einen hoffnungsvollen Weg zum Frieden beschritten, der werde aber durch extremistische Vorfälle immer wieder erheblich belastet. Die weiteren Terroranschläge der Friedensgegner seit Mitte März 1997 sollten *Rifai* Recht geben. Sie haben nachdrücklich bewiesen, auf welch schwankendem Boden der Prozeß der Annäherung zwischen Israelis und Arabern steht.

Im Anschluß an das Referat von *Rifai* stellte der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, Prof. Dr. Dr. h.c. *mult. Knut Ipsen*, „Die Rolle des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes bei der Umsetzung von Friedens- und Waffenstillstandsabkommen“ vor.

Ipsen erläuterte zunächst die drei Komponenten der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond: das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und die Nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds. Das IKRK sehe seine Aufgabe in der Zuwendung gegenüber Opfern von bewaffneten Konflikten aller Art, bis hin zu inneren Unruhen. Dazu betreibe das IKRK einen zentralen Suchdienst und leiste einen erheblichen Beitrag zur Ausbildung von medizinischem und sanitätsdienstlichem Hilfspersonal. Es setze sich darüber hinaus für die Verbreitung der Regeln und Grundsätze des Humanitären Völkerrechts auf allen Ebenen in den Streitkräften und in der Bevölkerung ein und wirke maßgeblich an der Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts mit. Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die - anders als das IKRK und die Nationalen Gesellschaften - in den Genfer Konventionen nicht ausdrücklich genannt sei, habe als Weltverband der Nationalen Gesellschaften die humanitäre Tätigkeit der Nationalen Gesellschaften zu fördern und zu unterstützen. Für noch im Aufbau begriffene Nationale Gesellschaften erweise sie sich insoweit als besonders hilfreich. Daneben leiste die Föderation als internationale Koordinationsstelle Hilfe bei Naturkatastrophen, Unglücksfällen und Epidemien. Sie bemühe sich ferner um vorbeugende Maßnahmen des Katastrophenschutzes in gefährdeten Ländern und unterstütze gemeinsam mit dem IKRK die Nationalen Gesellschaften bei der Verbreitung der Grundsätze des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds sowie des Humanitären Völkerrechts.

Dann kam *Ipsen* auf die wesentlichen Voraussetzungen, die neue Gesellschaften erfüllen müssen, um vom IKRK als Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds und damit als Mitglied der Bewegung anerkannt zu werden. Die neue Gesellschaft müsse auf dem Gebiet eines selbständigen, unabhängigen Staates errichtet sein. An dieser Voraussetzung sei z.B. die Anerkennung des Kurdischen Roten Halbmonds in Deutschland gescheitert. Darüber hinaus müsse die Nationale Gesellschaft in dem Staat, in dem sie tätig werden wolle, die einzige Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes oder Roten Halbmonds sein, ihre Tätigkeit auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken und von einem Zentralorgan geleitet werden, das sie allein gegenüber den anderen Organisationen der Bewegung verrette. Dies sei im Fall des Bayerischen Roten Kreuzes, das neben dem Deutschen Roten Kreuz tätig sei und seine Tätigkeit auf den Freistaat Bayern beschränke, nicht unproblematisch, werde aber aus historischen Gründen hingenommen.

Nach dieser Einführung wandte sich *Ipsen* den Hilfsmaßnahmen der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond in internationalen bewaffneten Konflikten zu. Die Zuständigkeit liege in solchen Konflikten bei den Nationalen Rotkreuzgesellschaften der im Konflikt befindlichen Staaten und, in erster Linie, beim IKRK. Wenn z.B. in Bosnien auch andere Nationale Rotkreuzgesellschaften tätig seien, könne dies völkerrechtlich zulässig nur unter dem Mandat und unter dem Emblem des IKRK erfolgen. Sofern nach Art. 10 des IV. Genfer Abkommens eine andere humanitäre Organisation als das IKRK in militärischen Konflikten tätig werden wolle, vereinbare das IKRK regelmäßig die entsprechende Erweiterung der Delegation.

Auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens habe das Rote Kreuz seit Abschluß des Dayton-Abkommens eine Reihe von humanitären Projekten durchgeführt. Daran sei vor Ort verschiedentlich Kritik laut geworden mit Hinweis darauf, das IKRK sei nach Abschluß des Friedensabkommens in Bosnien-Herzegowina nicht mehr zuständig. Das IKRK habe jedoch nach seinem eigenen Aufgabenverständnis über den Zeitpunkt der bloßen Einstellung der Kriegshandlungen hinaus weiterzuwirken, solange die Opfersituation andauere und noch Folgewirkungen aus einem bewaffneten Konflikt festzustellen seien. Dies ergebe sich schon daraus, daß auch der Anwendungsbereich der Genfer Konventionen nicht auf bestehende Feindseligkeiten beschränkt sei, wie z.B. der Art. 2 Abs. 2 des IV. Genfer Abkommens zeige. Allerdings setze das IKRK Waffenstillstandsvereinbarungen und Friedensabkommen nicht um, sondern begleite sie und versuche, die Praxis zu regulieren und zu verbessern.

Die Einsätze der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond richteten sich bei bewaffneten Konflikten vorrangig danach, wo die Not am dringlichsten sei. Das Rote Kreuz konzentriere sich daher primär auf den Opferschutz, dabei in erster Linie auf den Schutz der Zivilbevölkerung, innerhalb der Zivilbevölkerung in erster Linie auf den Schutz von alten Menschen, Kindern und Frauen, bei diesen in erster Linie auf die gesundheitliche Versorgung und dabei in erster Linie auf die Ernährung und die Wasserversorgung. Der Grundsatz der dringlichsten Hilfe werfe aber vor Ort teilweise erhebliche Probleme auf. Im Tschetschenien-Konflikt seien z.B. kurz vor Weihnachten 1996 sechs Rotkreuz-Delegierte von unbekanntem Rebellen ermordet worden. Diese Tat sei nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Bevölkerung mit der Tätigkeit der Rotkreuz-Delegation unzufrieden gewesen sei, die sich auf die Behandlung schwerwiegendster Krankheiten und Verletzungen habe konzentrieren müssen und für die allgemeine medizinische Versorgung der Bevölkerung nicht zur Verfügung gestanden habe. Mehrere kleinere Zwischenfälle in der Zeit vor der Mordtat hätten dies bereits deutlich werden lassen. Außerordentlich schwierig sei auch, die Zustimmung der in einem Konflikt eingebundenen Parteien zu humanitären Maßnahmen zu erhalten. Nicht selten werde das Rote Kreuz bei seiner Tätigkeit der Parteilichkeit im Konflikt gescholten. Aber auch dieser Vorwurf müsse vor dem Hintergrund der Aufgabe, der sich das IKRK verschrieben habe, hingenommen werden. Hinsichtlich der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen es sinnvoll sei,

humanitäre Einsätze durch das Militär schützen zu lassen, ließ *Ipsen* keinen Zweifel daran, daß das DRK einen militärischen Zwangsschutz ablehne. Militärischer Schutz komme für das DRK nur in Betracht, wenn die Entscheidung eine Entscheidung des DRK selbst sei, die auch der Delegationsleiter vor Ort mittrage und die „local authorities“, hilfsweise eine Mandatsstreitkraft der VN (IFOR, SFOR, VN-Streitkräfte), dieser Maßnahme zugestimmt haben. Soweit sich neben dem IKRK die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften einschalten wolle, könne dies zum Aufbau eigener Strukturen in den betroffenen Krisengebieten geschehen. Einen vergleichbaren Status wie das IKRK auf internationaler Ebene benötige die Föderation hierzu indes nicht.

In der anschließenden Diskussion plädierte *Ipsen* u.a. dafür, die Rechtstellung der Helfer ausdrücklich völkerrechtlich zu regeln. Erfolgversprechende Aktivitäten in diese Richtung seien derzeit jedoch nicht festzustellen.

Den Abschluß des ersten Tagungstages bildete ein Referat zum Thema „Die europäische Rolle im Nahost-Friedensprozeß“. Als Referenten hatten die Organisatoren den Leiter des für Nahostfragen zuständigen Referates der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Vortragenden Legationsrat I. Klasse *Andreas von Hoessle*, gewinnen können. Erst wenige Tage vorher von einer Reise mit Bundesaußenminister *Dr. Kinkel* nach Amman, Jerusalem und in die palästinensischen Gebiete zurückgekehrt, war *von Hoessle* wie wohl kaum ein anderer in der Lage, neben der von den Staaten der EU vertretenen Haltung im Nahost-Konflikt authentische Eindrücke von der Situation vor Ort zu vermitteln.

Nach *von Hoessles* Einschätzung wollen alle Seiten im Nahost-Konflikt, Israel ebenso wie Jordanien und die Palästinenser, Ägypten, Syrien und der Libanon, daß der Friedensprozeß vorangetrieben wird. Das Problem an der Lage vor Ort bestehe im wesentlichen im gegenseitigen Mißtrauen der Konfliktparteien. Zwar habe die Hebron-Einigung im Januar 1997 zwischen Israel und der PLO einige Hoffnung auf einen Durchbruch im Friedensprozeß aufkommen lassen. Diese Hoffnung sei aber insbesondere durch die Entscheidungen Israels zum Bau einer Siedlung im 1967 eroberten Ostjerusalem und zur Rückgabe von nur 9 % - tatsächlich handle es sich um lediglich 2 % - des Gebietes der Westbank sowie die außerordentlich schlechte Lage in den palästinensischen Gebieten inzwischen enttäuscht worden. Er, *von Hoessle*, habe aber den Eindruck gewonnen, daß in nächster Zeit eine Gewaltexplosion nicht zu erwarten sei. Alle Konfliktparteien hätten versichert, Ruhe und Besonnenheit wahren zu wollen und jede Eskalation zu vermeiden.

Während in Ägypten und Jordanien die Enttäuschung und Frustration über die Entwicklung des Friedensprozesses außerordentlich groß sei, scheine auch in Israel mittlerweile das Gefühl vorzuherrschen, in die Defensive geraten zu sein. Die Israelis seien aber entschlossen, sich hinsichtlich des Siedlungsbau in Ostjerusalem nichts vorschreiben zu lassen und beriefen sich darauf, daß Jerusalem die ungeteilte Hauptstadt des jüdischen Staates sei. Auch bei den Palästinensern sei eine große Enttäuschung über die Friedensentwicklung, d.h. die unverändert strikt ablehnende Haltung der Israelis zum palästinensischen Staat, zu einer Kompromißlösung in der Jerusalem-Frage und zur Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge, zu verspüren; andererseits sei aber auch der Wille, es nicht zu gewalttätigen Ausschreitungen kommen zu lassen, klar erkennbar. Alle Konfliktparteien hofften nun auf Hilfe von außen. Dabei schauten sie primär auf die Amerikaner, obwohl die Resolution des VN-Sicherheitsrates, mit der der Siedlungsbau in Ostjerusalem habe verurteilt werden sollen, trotz weltweiter Kritik an der israelischen Siedlungspolitik Anfang März 1997 am Veto der USA gescheitert sei. Vor diesem Hintergrund sei das Attentat vom 13. März 1997, bei dem ein offenbar geistesgestörter jordanischer Grenzsoldat eine israelische Schulklasse beschossen und sieben israelische Schulkinder ermordet habe, nicht erklärbar. Die Reaktionen hierauf seien sehr unterschiedlich gewesen und könnten vielleicht als Anknüpfungspunkt für weitere Bemühungen verstanden werden.

Man beschuldige regelmäßig Israel, die aktuelle Krise im Friedensprozess in Nahost verursacht zu haben. Dabei müsse aber auch berücksichtigt werden, daß die Friedensregelungen nur sehr unklar formuliert seien und insbesondere der Status Jerusalems, der Status der Flüchtlinge und die Grenzfragen noch intensiver Verhandlungen bedürften. In der Konferenz von Madrid im Herbst 1991 habe ein Rahmen für die weitere Entwicklung des Friedensprozesses gesetzt werden können, der aus einem bilateralen und einem multilateralen Teil bestehe. Vereinbarungen zwischen Israel, der PLO, Jordanien und Ägypten seien bereits geschlossen. Bilaterale Verhandlungen zwischen Israel und Syrien, insbesondere über die Golan-Gebiete, deren Rückgabe die israelische Regierung kategorisch ablehne, sowie zwischen Israel und dem Libanon seien noch offen. Die multilateralen Verhandlungen zu Themen der regionalen Zusammenarbeit, der Abrüstungspolitik, des Umweltschutzes und zu Flüchtlingsfragen ruhten bereits seit einiger Zeit.

Die Einmischung Europas in diesem Konflikt habe mehrere Gründe: Aus der kolonialen Vergangenheit Englands und Frankreichs resultierten geschichtliche Gründe, daneben spielten wirtschaftliche Interessen eine Rolle, da der Nahe Osten als Exportmarkt für Europa sehr lukrativ sein könne. Darüber hinaus sei der Nahe Osten eine Nachbarregion Europas am Mittelmeer. Europa habe infolgedessen auch sicherheitspolitische Interessen. Da die EU allein in den Jahren 1994 bis 1998 insgesamt 500 Mio. ECU zur Entwicklung der palästinensischen Gebiete eingebracht habe und die EU und ihre Mitgliedstaaten etwa 45 % der gesamten internationalen Hilfen für die Palästinenser trügen, komme der Nahostkrise auch unter entwicklungspolitischen Aspekten Bedeutung zu. Aus der jüngeren nationalen Vergangenheit ergebe sich schließlich eine besondere Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel. Deutschland müsse mit dafür sorgen, daß Israel im Nahen Osten in einem gesicherten Umfeld existieren könne.

Dies allein könne aber nicht die Rolle der Europäer im Nahen Osten ausmachen. Europa sei im Vertrag von Madrid vor allem im multilateralen Teil eingebunden. Auch die Konfliktparteien forderten, die EU solle sich nicht auf die Rolle als wichtigster Geber zurückziehen, sondern eine aktive politische Rolle übernehmen. Im Hinblick auf eine möglicherweise pro-arabische Haltung Europas (vor allem Englands und Frankreichs) stehe Israel allerdings nicht vorbehaltlos hinter dieser Forderung. Andererseits erwarteten die Araber, daß Europa Druck auf Israel ausübe. Dies zeige bereits, daß es außerordentlich schwierig sein werde, es allen Konfliktparteien recht zu machen, ohne in die Kritik der einen oder anderen Seite zu gelangen.

Im Rahmen der Barcelona-Konferenz im November 1995 habe sich die EU auf eine engere politische, kulturelle und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten im gesamten Mittelmeerraum verständigt. Eine aktive politische Rolle habe die EU erstmals im Jahr 1996 als Koordinator im Rahmen der internationalen Wahlbeobachtung in den palästinensischen Gebieten übernommen. Dies sei als Zeichen für die europäische Bereitschaft gewertet worden, Verantwortung zu übernehmen. Darüber hinaus sei inzwischen ein „Sonderbeauftragter der EU für den Nahost-Friedensprozess“, der Spanier *Moratinos*, entsandt worden, um über mehrere Jahre den Nahostkonflikt zu begleiten. Informationen bei den Parteien einzuholen und die EU als Vermittler anzubieten. *Moratinos* habe sich bereits Anfang 1997 in den Hebron-Prozess miteingebürgert. Seine Tätigkeit werde erkennbar von den Beteiligten anerkannt. Ziel der Europäer sei es, den Konfliktparteien dort Hilfe anzubieten, wo dies gewünscht sei, dort zu vermitteln, wo die Parteien dies für notwendig hielten, und neben den USA als Partner im Nahen Osten zur Verfügung zu stehen, ohne sich aufzudrängen.

In der lebhaft geführten Diskussion stellte von *Hoessle* klar, daß ein militärisches Engagement Europas im Nahen Osten fernab aller Möglichkeiten liege. Schlechterdings nicht vorstellbar sei es aus seiner Sicht, daß deutsche Soldaten im Nahen Osten tätig würden. Der von Israel beabsichtigte (und zwischenzeitlich begonnene) Siedlungsbau in Ostjerusalem stelle nach einhelliger Auffassung der EU-

Staaten einen Verstoß gegen geltendes Völkerrecht und einen Bruch des Osloer Vereinbarungen dar. Schon die Besetzung Ostjerusalems durch Israel sei völkerrechtswidrig gewesen. Die Europäer lehnten daher die von Israel geplanten Maßnahmen ab, ganz abgesehen davon, daß damit Fakten geschaffen würden, die die weiteren Friedensverhandlungen nur erschweren könnten. Dennoch habe Israel vor zu bauen. Ob dies aber tatsächlich geschehe und - wenn ja - zu welchem Zeitpunkt, sei nach seiner Einschätzung noch völlig offen.

Der zweite Tag der Tagung wurde eröffnet durch ein Referat von Regierungsdirektor *Dr. Michael Donner* zum Thema „Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton“. Der Referent war bis zum Frühjahr 1997 im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung mit der rechtlichen Beratung im Jugoslawien-Einsatz befaßt. Dies kam seinem Vortrag spürbar zugute.

Zunächst gab *Donner* einen Überblick über den politischen Hintergrund, vor dem es Ende Oktober 1995 zwischen der Republik Bosnien-Herzegowina, der Republik Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien, den fünf Staaten der Kontakt-Gruppe und einer vom EU-Vermittler *Carl Bildt* geleiteten Delegation zu Friedensverhandlungen kam, die am 21. November 1995 in die Friedensvereinbarung von Dayton gemündet sind. Dann erläuterte er den Inhalt der Friedensvereinbarung, die sich aus einem Rahmenabkommen (General Framework Agreement), insgesamt elf Anhängen und etlichen einseitigen Erklärungen zusammensetzt und die aufgrund des Initialing Agreement nicht erst mit der Unterzeichnung in Paris am 14. Dezember 1995, sondern bereits mit der Paraphierung in Dayton in Kraft getreten ist. Trotz seiner unverkennbaren Schwächen bietet das Dayton-Abkommen nach *Donners* Einschätzung eine realistische Chance für den Frieden. Allerdings habe von Anfang an kein ernsthafter Zweifel daran bestanden, daß Bosnien zur Umsetzung der Friedensvereinbarung auf Unterstützung von außen durch die internationale Staatengemeinschaft angewiesen sein würde. Diese externe Unterstützung erfolge militärisch durch die multinationale Friedenstruppe, zivil durch den Hohen Repräsentanten und eine Reihe von anderen Organisationen, u.a. der OSZE.

Der militärischen Unterstützung wandte sich *Donner* anschließend im einzelnen zu. Die Resolution 1031 des VN-Sicherheitsrates vom 15. Dezember 1995 habe die VN-Mitgliedstaaten ermächtigt, für die Dauer eines Jahres die Implementierung der militärischen Verpflichtungen der Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien zu überwachen sowie notfalls mit bewaffneter Gewalt durchzusetzen und dazu die NATO in Anspruch zu nehmen. Da die NATO keine Regionalorganisation im Sinne des Art. 53 Abs. 1 VN-Charta sei, komme als Rechtsgrundlage für ihre Einbeziehung durch die VN nur Art. 48 Abs. 2 VN-Charta in Frage. An der so mandatierten Friedenstruppe IFOR, deren Entsendung der Nordatlantikrat am 16. Dezember 1995 gebilligt habe, seien sämtliche NATO-Staaten und insgesamt 17 Nicht-NATO-Staaten beteiligt gewesen.

Sowohl die Vorbereitung als auch die Durchführung des IFOR-Einsatzes seien vom Nordatlantikrat nach Art. 9 des NATO-Vertrages über einen detaillierten Operationsplan politisch kontrolliert und gesteuert worden. Die VN hätten bei der Führung der Operation Mitspracherecht nur insoweit besitzen, als die Teilnehmerstaaten aufgrund der Resolution 1031 des VN-Sicherheitsrates verpflichtet gewesen seien, diesem über die NATO in monatlichen Zeitabständen den Verfahrensstand zu berichten. Ungeachtet ihrer Einbindung in die politischen und militärischen Strukturen der NATO seien die nationalen Truppenkontingente von IFOR aus völkerrechtlicher Sicht aber nicht als Organ(e) der NATO tätig geworden, sondern Organe ihrer Entsendestaaten geblieben. Die NATO habe lediglich das Forum für das gemeinsame Vorgehen der Nationen geboten. Insbesondere hätten die Truppensteller nicht die förmliche Befehlsgewalt, sondern nur „Operational Control“ über ihre nationalen Kontingente auf einen Befehlshaber der NATO übertragen. Entsprechend sei bei den deutschen Truppenkontingenten die volle Befehls- und Kommandogewalt gemäß Art. 65a GG beim Bundesminister

der Verteidigung verblieben. Dies unterscheidet den IFOR-Einsatz von VN-Friedensmissionen, die überwiegend als Unterorgane der VN angesehen wurden.

In den Grenzen des völkerrechtlichen Mandats der Friedenstruppe seien die souveränen Rechte Bosniens zurückgetreten. Neben ihrer militärischen Kernaufgabe sei die Friedenstruppe IFOR berechtigt gewesen, unterstützende Aufgaben (z.B. bei der zivilen Implementierung) wahrzunehmen; der NATO-Rat habe ihr weitere Aufgaben übertragen können. Darüber hinaus sei der Kommandeur der Friedenstruppe im Operationsgebiet befugt gewesen, die Regelungen des Dayton-Abkommens abschließend auszuliegen. Für den Fall, daß die Konfliktparteien insoweit ihren Verpflichtungen aus der Friedensvereinbarung nicht nachgekommen wären, hätte sich das Mandat aus Resolution 1031 auch auf die vorläufige Festnahme und Überstellung vom Internationalen Jugoslawien-Strafgerichtshof in Den Haag angeklagter mutmaßlicher Kriegsverbrecher erstreckt. Deutlich wies *Donner* darauf hin, daß die IFOR-Soldaten keinen Kampfeinsatz durchgeführt haben. Ihr Einsatz habe der Konsolidierung des Friedens gedient; das völkerrechtliche Mandat habe die Friedenstruppe zu strikter Neutralität und Unparteilichkeit verpflichtet. Deshalb seien die Soldaten der IFOR-Friedenstruppe auch keine Kombattanten gewesen, selbst dann nicht, wenn sie bewaffnete Gewalt zur Durchsetzung ihres Mandats hätten anwenden müssen.

Nachdem er rückblickend das IFOR-Mandat als Erfolg und aus sicherheitspolitischer Sicht als wegweisend für die neuen Aufgaben des Bündnisses gewürdigt hatte, wandte sich *Donner* den rechtlichen Aspekten des Einsatzes aus deutscher Sicht zu. Die Bundesregierung habe bereits mit Kabinettsbeschluss vom 28. November 1995 entschieden, deutsche Truppenkontingente zur militärischen Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina zu entsenden. Der Kabinettsbeschluss habe Auftrag, Art, Umfang und Dauer (zwölf Monate) des deutschen Beitrages festgelegt und die Entsendung deutscher Kräfte davon abhängig gemacht, daß die Friedensvereinbarung unterzeichnet sein müsse und ein Mandat des VN-Sicherheitsrates sowie ein entsprechender Beschluß des NATO-Rates vorlägen. Am 6. Dezember 1995 habe dann der Deutsche Bundestag dem deutschen Beitrag zur militärischen Absicherung des Friedensvertrages - dazu zähle auch die Entsendung von Vorkräften - mit großer Mehrheit zugestimmt und damit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil vom 12. Juli 1994 entsprochen. Insbesondere wegen des Zeitdruckes sei die Bundesregierung gezwungen gewesen, die Parlamentsentscheidung herbeizuführen, bevor der VN-Sicherheitsrat die erforderliche Resolution verabschiedet (und der Nordatlantikrat die Billigung beschlossen) hatte. Die in den parlamentarischen Gremien hieran anknüpfende Kritik, es habe sich um einen „Vorratsbeschluss“ gehandelt, wies *Donner* mit Hinweis auf das o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zurück.

Noch vor dem Ende des völkerrechtlichen Mandats für die Friedenstruppe IFOR am 19. Dezember 1996 habe eine Lagebewertung im Herbst 1996 ergeben, daß bis zu diesem Zeitpunkt zwar die bewaffneten Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien beigelegt waren, die Voraussetzungen für einen stabilen Friedensprozeß jedoch noch nicht vorlagen. Anfang Dezember 1996 habe daher das Peace Implementation Council in London die politische, wirtschaftliche und militärische Fortsetzung des Friedensprozesses auf der Grundlage des Dayton-Abkommens beschlossen und im einzelnen festgelegt, wie künftig die zivile Implementierung mit militärischer Unterstützung fortgesetzt werden sollte. Nach Zustimmung der Konfliktparteien hätten die Außenminister der NATO am 10. Dezember 1996 im Nordatlantikrat der Entsendung der Nachfolgegruppe SFOR zugestimmt, unter der Voraussetzung, daß ein entsprechendes Mandat durch den VN-Sicherheitsrat angenommen würde. Dies sei dann am 12. Dezember 1996 mit der Resolution 1088 geschehen. Nach *Donners* Auffassung gab es zu dieser Folgeoperation, der der Deutsche Bundestag am 13. Dezember 1996 zugestimmt habe, keine Alternative.

Die Ausführungen von *Donner* wurden durch einen Kommentar von *Dr. Horst Fischer*, Akademischer Direktor und Geschäftsführer des IFHR in Bochum, abgeändert und vertieft. Anders als *Donner* sah *Fischer* die NATO als eine Regionalorganisation nach Art. 53 Abs. 1 der VN-Charta. Im übrigen wies er darauf hin, daß dann, wenn die Truppenkontingente der IFOR/SFOR-Friedenstruppe tatsächlich nicht Organe der VN seien, die VN bei Einsätzen wie dem in Bosnien-Herzegowina auf jede Kontrolle verzichten. Dies verband *Fischer* mit der rhetorischen - Frage, ob denn das das kollektive Sicherheitssystem sei, das man sich vor dem Hintergrund von Art. 24 Abs. 2 GG vorzustellen habe. Wenn dem Kommandeur der Friedenstruppe die Befugnis zustehe, das Vertragswerk von Dayton vor Ort abschließend auszuliegen, stelle sich ferner die Frage, für wen diese Auslegung verbindliche Wirkung haben solle. Für die truppenstellenden Staaten? Für die NATO? Für die VN? Ein weiteres Problem sehe er im fehlenden Engagement der Friedenstruppe, Kriegsverbrecher im ehemaligen Jugoslawien zu verfolgen. Die Friedenstruppe bestreite bereits das Mandat, Kriegsverbrecher zu verfolgen und festzunehmen. Zweifel daran seien jedoch angebracht, zumal die Soldaten der Bundeswehr möglicherweise schon aus nationalem Recht die Verpflichtung hätten, Kriegsverbrecher auch tatsächlich festzunehmen. Die Aufgabe der Kontrollmöglichkeit seitens der VN hielt *Donner* für unproblematisch. Sie sei bereits in der Agenda für Peace des ehemaligen VN-Generalsekretärs *Boutros-Ghali* angelegt gewesen. Im übrigen enthielten die Resolutionen 1031 und 1088 klar begrenzte Mandate.

In der anschließenden Diskussion wurde das von *Fischer* angesprochene Dilemma der multinationalen Friedenstruppe, das in der Grenzziehung zwischen der Aufrechterhaltung eines sicheren Umfeldes und echter Polizeitaktivität besteht, nochmals deutlich. Einerseits wolle sich die Friedenstruppe - so jedenfalls die erklärte Auffassung des NATO-Rates - in erster Linie auf ihren Hauptaufgaben konzentrieren und keine allgemeinen Polizeifunktionen ausführen. Andererseits könne sich die Friedenstruppe vor der Weltöffentlichkeit nicht auf die Rolle eines passiven Zuschauers zurückziehen, wenn Kriegsverbrecher in Bosnien frei herumläufen. Dies könne ihr Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Einsatzes erheblich beschädigen.

Nach diesen verfassungs- und völkerrechtlichen Erörterungen trug Oberstleutnant *Dr. Erich Vad* aus dem Führungsstab der Streitkräfte im Bundesministerium der Verteidigung zum Thema „Der Einsatz von Streitkräften zur Friedenssicherung“ über die Erfahrungen der deutschen Streitkräfte aus dem IFOR/SFOR-Einsatz vor.

In einem kurzen Rückblick machte *Vad* zunächst auf die militärischen Auseinandersetzungen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges aufmerksam. Von den seither geführten mehr als 180 Kriegen weltweit hätten etwa 90 % in der sog. „Dritten Welt“ stattgefunden, überwiegend als innerstaatliche Kriege unter Bürgerkriegsparteien. Das Krisenmanagement der VN und der NATO auf dem Balkan habe gezeigt, daß die frühere strikte Trennung zwischen „Peace-keeping“-Maßnahmen und „Peace-enforcement“-Maßnahmen nach Kapitel VI und VII der VN-Charta heute keine uneingeschränkte Geltung mehr beanspruchen könne. Die Streitkräfte seien heute im Vergleich zu den Zeiten des kalten Krieges eher der Landes- und Bündnisverteidigung hinaus mit einem wesentlich erweiterten Aufgabenspektrum konfrontiert, das von Friedensmissionen, einschließlich Kampfeinsätzen, über Rettungs- und Evakuierungseinsätze bis hin zu humanitären Hilfsaktionen reiche.

Die Einsätze der Friedenstruppen IFOR und SFOR wertete *Vad* ebenso wie vor ihm bereits *Donner* als insgesamt erfolgreich. Der deutsche Beitrag zu diesen Einsätzen werde von den Konfliktparteien und von der NATO anerkannt. Die nationale Führungsorganisation habe sich im Rahmen der Einsätze bewährt, und die Zusammenarbeit der Entsendestaaten unter NATO-Führung habe dokumentiert, daß die NATO-Führungsstruktur auch diesen besonderen Bedingungen gewachsen sei. Eine Reihe äußerst komplexer Herausforderungen und Aufgaben in Bosnien könne aber allein mit militärischen Mitteln nicht gelöst werden, z.B. die Vertriebenenpro-

blematik, die Problematik der Kriegsverbrecher, die extrem hohe Arbeitslosigkeit, die weitere Entwaffnung der Konfliktparteien und deren Versöhnung sowie das Fehlen einer funktionierenden zivilen Ordnungsmacht. Diese Herausforderungen seien möglicherweise entscheidend dafür, ob im Sommer 1998 - dem Ende des Auftrages von SFOR - ein Folgeauftrag notwendig werde.

Anschließend ging der Referent auf die nationalen politischen Interessen und Rahmenbedingungen für einen Auslandseinsatz der Bundeswehr ein, wobei er betonte, daß solche Einsätze nicht dem Ausbau der nationalen Einflußsphäre Deutschlands dienen, sondern ein Mittel zur präventiven Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung darstellen.

Der Entscheidungsprozeß im Vorfeld des IFOR- und SFOR-Einsatzes habe sich national überwiegend zwischen dem Verteidigungsministerium und dem Auswärtigen Amt, international auf NATO-Ebene und in anderen internationalen Organisationen (VN, WEU, OSZE) sowie im Rahmen der Kontaktgruppe vollzogen. Der Schwerpunkt des politischen und des militärischen Entscheidungsprozesses beim IFOR- und SFOR-Einsatz habe bisher bei der NATO gelegen. Alle wesentlichen militärischen Entscheidungen hätten - abweichend von früheren NATO-Verfahren - unter enger Kontrolle der politischen Gremien der NATO, insbesondere des NATO-Rates, gestanden. Der Einsatz sei erstmals auf der Grundlage eines umfassenden strategischen Rahmenplans erfolgt. Dem multinationalen Befehlshaber seien zwar die nationalen Kontingente für den Einsatz der Friedenstruppe unterstellt worden, allerdings ohne die höchste Befehlsmacht, das „Full Command“, das in jedem Fall bei der truppenstellenden Nation verblieben sei. Darüber hinaus sei für den IFOR/SFOR-Einsatz ein nationaler deutscher Befehlshaber als Bindeglied zwischen dem Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt und dem Führer des eingesetzten deutschen Truppenkontingents im Einsatzgebiet eingerichtet worden. Dessen Aufgabe liege u.a. darin, zu prüfen, ob einzelne Weisungen des Bündnisbefehlshabers mit deutschen Rechtsvorschriften, dem Mandat oder sonstigen Bedingungen, an die der Einsatz des deutschen Truppenkontingents geknüpft sei, vereinbart werden könnten.

Die Vorbereitung von Friedensmissionen unterscheide sich grundlegend von der Vorbereitung militärischer Operationen während des kalten Krieges. Während früher militärische Operationen vorplanbar gewesen seien, sei in heutiger Zeit völlig ungewiß, mit wem und unter welchen Umständen militärische Operationen zur Friedenssicherung geführt werden müßten. Hinzu komme, daß der Planung und Durchführung von Friedensmissionen zeitaufwendige und bis ins taktische Detail gehende multilaterale politische Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse vorangingen und sie einer permanenten politischen Kontrolle unterlägen.

Dann erläuterte *Vad* die für eine militärische Operation entscheidenden militärischen Kriterien, die auch Grundlage der Vorbereitung des Bundeswehreininsatzes im ehemaligen Jugoslawien gewesen seien: Der Einsatz müsse zum Schutz nationaler Interessen notwendig und das Risiko innenpolitisch hinnehmbar sein. Das Mandat der Vereinten Nationen müsse alle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Operation bieten. Die politischen Zwecke, militärischen Ziele, die Befehls- und Kommandostrukturen und auch die Ausstiegsstrategie müßten eindeutig definiert sein und im deutschen Interesse liegen. Struktur und Fähigkeiten der Bundeswehr müßten den politischen Zielvorstellungen des Einsatzes entsprechen und der Einsatz müsse außerdem auf Akzeptanz in der öffentlichen Meinung stoßen. *Vad* machte deutlich, daß politische Entscheidungsvorbereitung, Mandatierung und militärische Implementierung ein wechselseitiger und sich gegenseitig beeinflussender Prozeß seien. Eine Friedensmission benötige ein klares und praktikables Mandat der Vereinten Nationen, sie müsse zeitlich und räumlich begrenzt sein und auf der Grundlage eines realisierbaren politischen Konzeptes stattfinden. Gerade der Jugoslawien-Konflikt habe zudem gezeigt, daß militärische Optionen als *ultima ratio* des Krisenmanagements rechtzeitig eingebracht werden müßten, um damit die Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien fördern zu können.

Der Vortrag von *Vad* wurde ergänzt durch einen Kommentar von *Dr. Hans-Joachim Heintze*, Wissenschaftlicher Assistent am IFHV in Bochum. *Heintze* warf einige grundlegende Gedanken zur vertieften Betrachtung auf.

Zunächst müsse man sich darüber klar werden, was heute unter „Friedenssicherung“ zu verstehen sei. Nicht etwa internationale bewaffnete Konflikte seien bei den aktuellen militärischen Auseinandersetzungen die Regel, sondern Bürgerkriege. Bei Bürgerkriegen stelle sich aber die grundsätzliche Frage, ob mit militärischen Mitteln friedenssichernd überhaupt etwas erreicht werden könne. Jedenfalls seien militärische Mittel offenbar nur eingeschränkt erfolgreich versprechend. Der Jugoslawienkonflikt sei insoweit ein bereitetes Beispiel. Friedenssicherung müsse in solchen Fällen wohl viel weiter im Vorfeld ansetzen. Beispielhaft verwies *Heintze* auf das Engagement der OSZE in Estland und sprach sich nachdrücklich dafür aus, militärische Maßnahmen zur Friedenserhaltung nicht zu früh anzusetzen. Dies setze allerdings zwingend voraus, daß die Nationen bereit seien, sich bei nicht-militärischen Maßnahmen ebenso konsequent einzubringen, wie sie sich an militärischen Maßnahmen beteiligten.

Der Handlungsbedarf der Politik sei in diesem Aufgabenfeld jedenfalls enorm. Immer wieder sei festzustellen, daß die Politik dazu neige, ein klares Mandat bei militärischen Einsätzen zu vermeiden. Hier gelte es, den Primat der Politik einzufordern. Es dürfe nicht zugelassen werden, daß die politische Entscheidungsebene den Militärs zunächst ein Maximum an Handlungsfreiheit einräume, um sie dann in einer Konfliktlage als bald im Regen stehen zu lassen. Auch habe sich gerade in der jüngeren Vergangenheit gezeigt, daß die Politik sich bei ihren Entscheidungen außerordentlich stark von der aktuellen öffentlichen Meinung leiten lasse. Als Beispiel hierfür nannte *Heintze* den Kurden-Konflikt im Irak. Hier sei mit militärischer Unterstützung der USA *de facto* ein Autonomiegebiet zugunsten der Kurden im Nordirak eingerichtet worden. Nachdem die militärische Komponente dann aber dem Druck der öffentlichen Meinung ausgesetzt gewesen sei, habe die Politik von jeglicher weiteren Unterstützung abgesehen.

Im Rahmen der anschließenden Diskussion gab *Vad* zu bedenken, daß es nicht allein Sache des BMVg sein könne, die Auslandseinsätze der Bundeswehr zu finanzieren. Die anderen Ressorts der Bundesregierung müßten an den Kosten angemessen beteiligt werden. Im übrigen fehle es in Deutschland nach wie vor an einem effizienten Krisenmanagement-Instrumentarium, insbesondere an einer für Fragen der ressortübergreifenden Definition und Abstimmung der für nationale Interessen zuständigen Ebene oberhalb der Ressorts der Bundesregierung. Dies sei ein erheblicher Schwachpunkt.

Die kontrovers geführte Diskussion machte erneut deutlich, daß sich nach heutigem Erkenntnisstand der militärische Teil des Abkommens von Dayton viel leichter hat umsetzen lassen als der zivile. Zwar ist es IFOR und SFOR gelungen, auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens die Abwesenheit von kriegerischen Auseinandersetzungen zustande zu bringen. Den Frieden kann die Friedenstruppe aber allein nicht schaffen. Insgesamt bleibt somit der Eindruck, daß eine Vielzahl von Konflikten noch nicht wirklich gelöst, sondern lediglich eingefroren ist.

Erklärtes Ziel der Teinacher Tagungen ist es, die Verbindung zwischen wissenschaftlicher Analyse, humanitärer Aufgabe und praktischer-politischer Tätigkeit zu erhalten und zu festigen. Mit der außerordentlich facettenreichen und interessanten Veranstaltung im Frühjahr 1997 ist dies - wieder einmal - rundum gelungen. Die Organisation der Tagung war hervorragend. Dies trifft für die Auswahl der Tagungsthemen ebenso zu wie für die Auswahl der Referenten und gilt nicht zuletzt auch für das Tagungsmanagement im übrigen. Die Vorträge und Diskussionen haben auch in diesem Jahr wieder deutlich werden lassen, welch grundlegende Bedeutung dem Friedenssicherungsrecht und Humanitären Völkerrecht in der heutigen, politisch und ökonomisch immer enger vernetzten Welt zukommt.

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

Beke Zwingmann/Stefan Löwl*

Vom 17.-21. März 1997 fand an der Marineortungsschule/Lehrgruppe Seetaktik in Wilhelmshaven erstmalig ein gemeinsames Seminar für Marineoffiziere und Studenten/Referendare der Rechtswissenschaften statt. Neben Studenten, Kommandanten und Kommandeuren nahmen sowohl Rechtslehrer und Rechtsberater der Marine als auch ein Vertreter des Bundessprachenamtes teil. Ziel des Seminars war der Meinungsaustausch zwischen Wissenschaft und Praxis über die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des heutigen und zukünftigen Einsatzes der Marine.

Nachdem der stellvertretende Kommandeur der Lehrgruppe Seetaktik, Fregattenkapitän *Brandt*, die Seminarteilnehmer begrüßt hatte, erläuterten die Organisatoren des Seminars, Fregattenkapitän *Böhle* und Prof. *von Heinegg* von der Universität Augsburg, das Programm.

Das Seminar begann mit einer Einführung von Fregattenkapitän *Wichmann* vom Führungsstab der Marine im Bundesverteidigungsministerium über die gegenwärtigen und künftigen Aufgaben der Marine. Neben der neuen und alten Aufgabe der Landes- und Küstenverteidigung berichtete er über die Erfahrungen aus den Einsätzen der Bundesmarine im Persischen Golf, vor Somalia und in der Adria.

Im Rahmen des zweiten Golfkrieges unterstützten deutsche Einheiten die Verbündeten im östlichen Mittelmeerraum durch Präsenz auf den Versorgungsrouten. Nach Beendigung der Kampfhandlungen wurde 1991 ein Minensuchverband in den Persischen Golf verlegt, um - noch unter „humanitären“ Gesichtspunkten - die Seewege im Persischen Golf von Minen der Konfliktparteien zu räumen. Bei dem Einsatz der Bundeswehr in Somalia 1993/94 übernahm die Marine dann auch direkte Unterstützungs- und Sicherungsaufgaben der Landkontingente. Darüber hinaus waren seit 1992 Einheiten der Bundesmarine an der Überwachung des Embargos gegen Rest-Jugoslawien in der Adria beteiligt. Während zu Beginn des Einsatzes die Kontrollmöglichkeiten auf Grund der unklaren verfassungsrechtlichen Situation beschränkt waren, konnten sie nach dem Urteil des BVerfG ab Juli 1994 dieselben Befugnisse wie die übrigen beteiligten Nationen wahrnehmen. Die Bundesmarine verfügt also über sechs Jahre Erfahrung und ist seit fast drei Jahren gleichwertiger Partner bei internationalen Einsätzen.

Als neue zukünftige Aufgaben nannte Fregattenkapitän *Wichmann* die Unterstützung der NATO-Kooperationen (z.B. „partnership for peace“) in der Ostsee und eine verbesserte Zusammenarbeit mit allen Anrainerstaaten, bi- und multilaterale Beziehungspflege, die Übung und Durchführung von Combined-Joined-Task-Force-Einsätzen und die Teilnahme am NATO-Programm Theatre-Ballistic-Missile-Defence (TBMD). Probleme sah Fregattenkapitän *Wichmann* in der mangelnden politischen Konsensfähigkeit und darin, daß die für diese Aufgaben zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel immer stärker reduziert würden.

Das zweite Referat des Tages war eine Einführung in das Humanitäre Völkerrecht durch Frau *Dr. Spieker* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Sie zeigte die Entwicklung des Kriegsvölkerrechts

in Gestalt der Haager Abkommen von 1907 bis hin zu den Zusatzprotokollen von 1977 auf, wobei der Vortrag neben der Erläuterung der grundlegenden Prinzipien wie der Unterscheidung von Kombattanten und Nicht-Kombattanten und dem Verbot des unterschiedslosen Angriffs auch die Darstellung der wenigen in einem nicht-internationalen Konflikt geltenden Regelungen, insbesondere den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen, erfaßte. Besonders stellte Frau *Dr. Spieker* die Problematik der Einhaltung des Rechts im bewaffneten Konflikt heraus. Dabei konnten Fragen wie einzelne Durchsetzungsmechanismen des Humanitären Völkerrechts oder die Abhandlung von Völkerrechtsverstößen durch Repressalien infolge der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nur angerissen werden.

„Seekriegsrecht und Neutralität im Seekrieg“ war das Hauptthema des nächsten Tages. Der Vortragende, Prof. *von Heinegg*, gab zunächst einen Überblick über die Geschichte des Seekriegsrechtes seit der Pariser Erklärung von 1856. Die Kodifikationen regeln u.a. Bereiche wie die Rechtsstellung von Lazaretttschiffen, feindlichen Handelsschiffen und Schiffen neutraler Flaggen, das Beuterecht und den Status der Neutralen im Konfliktfall. Der zweite Teil der Ausführungen befaßte sich dann mit den Auswirkungen dieser Übereinkommen auf die Seekriegführung und sich dabei ergebende Fragen. Ein Problem ist dabei u.a. die Diskrepanz zwischen der Reichweite neuerer Waffensysteme und den Möglichkeiten, Ziele als militärische zu identifizieren, denn es besteht hier ein technisches Können, das über das völkerrechtliche Frägen hinaus geht. Für Kommandanten könnte sich also die Frage ergeben, ob ein Objekt bekämpft werden darf, obwohl es noch zweifelsfrei als militärisches Ziel identifiziert wurde. Das Recht des bewaffneten Konflikts verlangt in einem solchen Fall jedoch grundsätzlich die positive Zielidentifikation anstelle eines präventiven Angriffs.

Ein in jüngerer Zeit öfter diskutierter Aspekt betrifft den Schutz der natürlichen Umwelt durch das humanitäre Völkerrecht. Die vorhandenen Regelungen, wie z.B. Art. 35 III des I. Zusatzprotokoll von 1977, gewähren dabei nur einen unzureichenden Schutz, denn es läßt sich nur ableiten, daß alle militärisch nicht gerechtfertigten Schädigungen der Umwelt völkerrechtswidrig sind.

Zusammenfassend zog Prof. *von Heinegg* das Fazit, daß ein Teil des bestehenden Seekriegsrechtes durch den technischen Fortschritt überholt sei, während andere Bereiche trotz eines relativ hohen Alters noch immer in Kraft seien. Der Schutz der Zivilisten sei zwar weiterhin noch ungenügend gewährleistet, aber in der überwiegenden Zahl der Fälle werde sich an das vorhandene Regelwerk gehalten.

Im folgenden Vortrag legte *Dr. Fischer* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum die formellen und materiellen Aspekte von Kriegsverbrechen und ihrer Abhandlung durch die Völkergemeinschaft dar. In formellrechtlicher Hinsicht beschäftigte sich der Referent mit den bestehenden Sanktionsmechanismen des Völkerrechts. Der Referent

* Beke Zwingmann und Stefan Löwl sind Studenten der Rechtswissenschaften an der Universität Augsburg.

erläuterte die Entwicklung der Ahndung von Kriegsverbrechen und Kriegsverbrechern ausgehend von der Verfolgung durch nationale Gerichte (z.B. Leipzig 1921) über die Militärgerichtshöfe von Nürnberg und Tokio bis hin zum Jugoslawien- und Ruanda-Tribunal. Hierbei handele es sich immer um zu einem bestimmten Anlaß gebildete Gerichte, eine ständige internationale Strafgerichtsbarkeit bestehe noch nicht. Letzteres könne sich allerdings bald auf der Grundlage des *Draft Code* von 1996 und eine diesbezügliche 1998 in Rom stattfindende Konferenz ändern.

Materiellrechtlich beleuchtete *Dr. Fischer* die einzelnen Deliktstatbestände in ihrer Entstehung und Rechtsgrundlage sowie bestimmte allgemeine, materiellrechtliche Fragen und ihre Inbezugnahme durch einzelne Tribunale in der Geschichte. Die „allgemeinen“ Kriegsverbrechen umfassen die Verstöße gegen das Recht des bewaffneten Konfliktes. Sie ergeben sich aus den Genfer Abkommen, den Zusatzprotokollen und dem IV. Haager Abkommen. Der Tatbestand „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ fand sich zuerst im Statut des Internationalen Militärtribunals von Nürnberg und wird heute ebenfalls aus dem Gewohnheitsrecht abgeleitet. Der Tatbestand „Verbrechen gegen den Frieden“ wurde auch zuerst im Nürnberger Statut formuliert; heute leitet man ihn aus dem in der UN-Charta enthaltenen Gewaltverbot ab.

Das Jugoslawien-Statut stellt bestimmte Verletzungen der Genfer Abkommen - Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verstöße gegen Gesetze und Gebräuche des Krieges - unter seine Gerichtsbarkeit, nimmt dabei aber nicht auf das I. und II. Zusatzprotokoll Bezug. Demgegenüber gibt das Ruanda-Statut über den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen in Verbindung mit dem II. Zusatzprotokoll dem Tribunal die Gerichtsbarkeit über Verstöße gegen das dort kodifizierte Recht, die im nicht-internationalen Konflikt begangen wurden.

Allgemein materiellrechtlich stellt sich die Frage nach der Verantwortlichkeit des Individuums, der Staatsorgane und der Befehlshaber unmittelbar nach dem Völkerrecht und das Problem der Zurechenbarkeit von Handlungen. Auch der Grundsatz *nullum crimen sine lege* und Elemente der allgemeinen Verbrechenlehre wie Vorsatz und Fahrlässigkeit, Täterschaft und Teilnahme, Versuch und Vollendung werden hier diskutiert. Eine besondere Problematik bilden die Rechtfertigungsgründe der militärischen Notwendigkeit, der Repressalie und des Handelns auf Befehl. Während insbesondere letzteres nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus noch als Rechtfertigungsgrund anerkannt war, finden sich heute tiefgreifende Begrenzungen: Militärische Notwendigkeit kann nur noch angeführt werden, wenn sie ausdrücklich in völkerrechtlichen Abkommen erwähnt ist, die Repressalie ist gegenüber der Zivilbevölkerung nicht mehr möglich und das Handeln auf Befehl gilt nur noch als unter Umständen in Betracht zu ziehender Schuld milderer Faktor.

Abschließend stellte *Dr. Fischer* fest, daß sich seit 1945 die eher unsicheren Tatbestände der völkerrechtlichen Verbrechen zu Völkergewohnheitsrecht gewandelt hätten und daß bestimmte Rechtfertigungsgründe heute nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt gelten würden.

Der nächste Vormittag war den völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes der Marine bei Friedenssicherungs- und Krisenoperationen gewidmet. Vorgetragen wurden diese Themen von *Dr. Torsten Lohmann* von der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main, der die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Einsätze der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien auf seiten der SPD mit vertreten hatte.

Auf der völkerrechtlichen Ebene stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit von Friedenssicherungs- und Krisenreaktionseinsätzen unter der Geltung des Gewalt- und Interventionsverbotes. Festgestellt wird die Zulässigkeit derartiger Einsätze durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der in den meisten Fällen eine „Friedens-

bedrohung“ i. S. v. Art. 39 der UN-Charta annimmt. Während früher das Problem darin bestand, daß eines der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates eine Entscheidung durch sein Veto unmöglich machte, erweist sich heute das weite Ermessen des Sicherheitsrates bei der positiven oder negativen Feststellung einer Gefahrensituation nach Art. 39 der UN-Charta als präkär.

Neben einer Sicherheitsratsresolution bestehen noch folgende Rechtfertigungsgründe für eine Intervention: das Recht auf individuelle bzw. kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta und das Recht auf Rettung eigener Staatsangehöriger. Dieses Recht wird in der Staatenwelt je nach den technischen Möglichkeiten zu einer derartigen Aktion sehr unterschiedlich betrachtet, und auch die Gefahr des Mißbrauchs einer solchen Intervention zu anderen Zwecken muß einkalkuliert werden. Es ist aber wohl bei klar begrenzten Situationen wie z.B. Albanien als geeigneter Rechtfertigungsgrund anzunehmen.

Nach der Zulässigkeit erörterte *Dr. Lohmann* die Durchführung der Einsätze. Dabei ergeben sich u.a. Fragen nach der Finanzierung, der Übernahme des Oberkommandos, welche der sog. ROE (Rules of Engagement) freigegeben werden bzw. inwieweit die internationalen ROE schon in nationale Befehle umgesetzt wurden, und nach dem Status der gemeinsamen Truppen. Denn im Gegensatz zu den klassischen Peace-keeping-Einsätzen, bei denen schon 30jährige Routine besteht, fehlt bei den Maßnahmen nach Kap. VII der UN-Charta noch die entsprechende Erfahrung.

Der zweite Teil des Vortrages beschäftigte sich mit der innerstaatlichen Ebene der UN-Einsätze, wobei die Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994 und die Kritik daran den Schwerpunkt bildeten. Verfassungsrechtlich ergaben sich folgende Probleme: Werden im Grundgesetz sog. Out-of-area-Einsätze der Bundeswehr durch ein fehlendes Verbot oder eine ausdrückliche Erlaubnis geregelt und welche Staatsorgane haben über solche Einsätze zu entscheiden?

Zunächst zeichnete *Dr. Lohmann* die Prozeßvorgeschichte nach: Bei der Aufstellung der Bundeswehr in den 50er Jahren war nach allgemeiner Ansicht die Bundeswehr nur zur Landesverteidigung vorgesehen. Die entsprechende politische Position war demnach, daß die Bundesrepublik verfassungsrechtlich auch keine anderen Einsätze durchführen dürfte. Dies wurde auch nicht in Frage gestellt. Erst in den 70er Jahren gingen einige Verfassungsrechtler davon aus, daß Einsätze außerhalb der Landesverteidigung verfassungsrechtlich wohl doch erlaubt seien. Allerdings wurde dies nicht weiter diskutiert, da durch die politische Situation im starren kalten Krieg solche Einsätze nicht in Erwägung gezogen wurden. Erst mit der deutschen Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konfliktes wurde die Frage aktuell und durch das verstärkte Engagement der Bundeswehr auch immer mehr zu einem Problem, das gelöst werden mußte. Die Diskussion in Politik und Wissenschaft brachte allerdings keine Lösung, daher wurde die Frage zur Entscheidung des BVerfG vorgelegt.

In diesem Prozeß war die Position der SPD, daß Art. 87a II GG einschlägig sei, daß es keine andere, ausdrückliche Bestimmung im Grundgesetz gebe und Art. 87a II GG eng (nur auf Landes- und Bündnisverteidigung hin) auszulegen sei. Nach Ansicht der CDU/CSU dagegen sei der Begriff „Verteidigung“ in Art. 87a II GG weit auszulegen und gelte die vorgegebene Einschränkung nur für nationale Einsätze. Die Regierung vertrat die Meinung, daß die Einschränkungen zwar für alle Einsätze der Bundeswehr gelten würden, das Grundgesetz aber mit Art. 24 II ausdrücklich solche Einsätze zulasse. Daher sei der Einsatz durch das Grundgesetz gedeckt und die Bundesregierung zuständigs Organ.

Das BVerfG entschied dann im Urteil vom 12. Juli 1994, daß Art. 24 II GG eine Ermächtigung darstelle, da auch schon 1949 die militärische Komponente durch die Möglichkeit der Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit und die daraus resultierenden, typischen Folgen berücksichtigt worden seien. In bezug auf Art. 87a II

GG wurde nur gesagt, daß dieser Art. 24 II GG nicht entgegenstehe, da er erst später eingefügt worden sei und Art. 24 II GG durch die Einfügung nicht hatte beschränkt werden sollen.

Kompetenzträger sei der Bundestag, allerdings bestehe eine sog. „Eilkompetenz“ der Bundesregierung, nach der ein Einsatz ohne Zustimmung des Bundestages genehmigt werden könne. Die Zustimmung des Bundestages müsse allerdings so bald wie möglich nachgeholt werden. Verweigere der Bundestag die Zustimmung, müsse ein noch andauernder Einsatz sofort beendet und die Soldaten zurückgeholt werden. Sei der Einsatz insgesamt schon abgeschlossen, wie beispielsweise in Albanien, habe die nachträgliche Zustimmung des Bundestages allerdings nur noch deklaratorischen Charakter.

Dr. Lohmann kritisierte die Entscheidung durchgehend und warf immer wieder Fragen auf, die bisher weder durch das BVerfG noch durch die Wissenschaft beantwortet wurden. Rechtliche Probleme mit dem Einsatz von deutschen Soldaten an Bord von AWACS-Flugzeugen und die zum Teil sehr problematisch zu ziehende Grenze zwischen übertragenem „Operational Command“ und „Full Command“ sind hier nur einige Beispiele.

Im folgenden Vortrag über „maritime law enforcement“ schilderte Prof. *Grunawalt* vom Naval War College in Newport, Rhode Island, die Amtshilfepraxis zwischen der US Navy und der US Coast Guard bei der Verbrechenbekämpfung. Der sog. „posse comitatus act“ verbietet grundsätzlich den Einsatz von Army, Air Force, Navy und Marines zur Durchsetzung des innerstaatlichen Rechtes, ausgenommen ist die Coast Guard. Der Kongreß hat nun der Navy trotzdem bestimmte Kompetenzen übertragen, die sie auf Grund ihrer technischen Möglichkeiten besser als die Coast Guard erfüllen kann. Darunter fällt z.B. „detection and monitoring“ oder die Versorgung mit Informationen sowie die zur Verfügungstellung von bestimmten Einrichtungen und Anlagen, im Rahmen der Drogenbekämpfung das Anhalten und Kontrollieren von Schiffen, in Begleitung eines Offiziers der Coast Guard auch Durchsuchung, Verhaftung und Beschlagnahme. Der Maßnahmenkatalog reicht dabei von Warnschüssen bis zur Gewaltanwendung mit tödlicher Folge, wobei immer nur die zur Erreichung des Zieles unbedingt notwendige Gewalt und tödliche Gewalt nur im Notfall eingesetzt werden darf.

Der nächste Vortrag beschäftigte sich mit dem Einsatz von Seeminen. Prof. *von Heinegg* und Fregattenkapitän *Heise* stellten wechselseitig die rechtlichen Aspekte und die technischen und taktischen Einsatzmöglichkeiten dar.

Als erstes wurden die Regelungen des VIII. Haager Abkommens von 1907, die den Einsatz von Seeminen erstmals rechtlich regelten, durch Prof. *von Heinegg* erläutert. Eine Definition des Begriffs „Mine“ wurde damals nicht gegeben, sondern vorausgesetzt. Unterschieden wurde zwischen verankerten und unverankerten Seeminen. Unverankerte Seeminen, sog. Treibminen, wurden verboten, es sei denn, daß sie spätestens eine Stunde nach Verlegung sich selbst unschädlich machten. Für die verankerten Seeminen, die erlaubt blieben, war Voraussetzung, daß sie beim Lösen von der Verankerung unschädlich würden. Grund hierfür war, daß der Einsatz von Seeminen zwar gestattet bleiben, allerdings die neutrale Schifffahrt vor den Risiken frei und unkontrolliert umhertreibender Minen geschützt werden sollte. Auch Torpedos, die vor allem durch die heutige Entwicklung dem Einsatz von Seeminen zum Teil ähnlich werden, müssen sich nach Zielverfehlung unschädlich machen. Eine weitere Regelung war das Verbot des Einsatzes von Seeminen ausschließlich zum Wirtschaftskrieg, d.h. zur Aufrechterhaltung einer Blockade. Allerdings ist hierbei naturgemäß die Beweisführung problematisch. Nach Ende des bewaffneten Konfliktes müssen alle Kriegsparteien die Lage der Minenfelder den übrigen Nationen uneingeschränkt mitteilen.

Die technische Entwicklung zeigte Fregattenkapitän *Heise* auf. Die erste, als Mine zu bezeichnende, Sprengladung wurde 1777 ent-

wickelt und im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg eingesetzt. Allerdings waren die technischen Möglichkeiten noch sehr begrenzt, und sie kam selten zum Einsatz. Erst der japanisch-russische Krieg zeigte die Möglichkeiten des Einsatzes von Seeminen. Durch das VIII. Haager Abkommen wurde der Einsatz dann zwar an Voraussetzungen gebunden, völkerrechtlich aber legitimiert, was vor allem den Engländern als größter Seemacht nicht gefiel.

Im Ersten Weltkrieg wurden Seeminen dann zum ersten Mal und von allen Parteien großflächig eingesetzt. Insgesamt wurden ca. 309.000 Minen verlegt, und 966 Schiffe wurden Opfer dieser „neuen“ Waffe. Im Zweiten Weltkrieg verlegten wieder alle Parteien Seeminen. Diesmal verursachten die ca. 800.000 verlegten Minen 3.200 Schiffsverluste. Hierbei wurden erstmals auch neue Zündmethoden entwickelt. War davor immer der Kontakt zwischen Schiff und Mine auslösend, folgten nun Zünder, die auch auf nicht direkten Kontakt hin reagierten (z.B. Magnetzünder, Akustikzünder).

Im Koreakrieg wurden die Seestreitkräfte der USA durch den Einsatz von Minen stark behindert, während im Vietnamkrieg die USA ihrerseits mit über 11.000 Minen den wichtigsten Hafen (Haiphong) praktisch unbenutzbar machten. Im zweiten Golfkrieg verloren die USA durch die ca. 1.300 verlegten Minen zwei Schiffe. Hier zeigte sich auch die besondere Problematik des Mineeinsatzes. Nach dem Golfkrieg wurden durch einen deutschen Minensuchverband die Seeminen im Persischen Golf geräumt. Dabei stießen die Minensucher nicht nur auf frisch verlegte Minen des Irak, sondern auch auf alte iranische aus dem ersten Golfkrieg. Minen bilden somit eine ständige Gefährdung, die vor allem mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der Verlegung immer unkontrollierbarer wird.

Moderne Minen reagieren auf unterschiedliche Weise wie z.B. auf Magnetfelder, Akustik, Kontakt und Strömung. Daneben gibt es Minen, die in der Art von Torpedos ihre Ziele verfolgen und bekämpfen, sobald diese in einen bestimmten Radius einlaufen. Aber auch auf den Einsatz dieser modernen Minen müssen die allgemeinen Bestimmungen angewandt werden.

Heutzutage ist das VIII. Haager Abkommen noch immer gültig und durch Völkergewohnheitsrecht weiterentwickelt. Grundsätzlich dürfen im gesamten Seekriegsgebiet, also unter Umständen auch auf der Hohen See, Minen eingesetzt werden. Allerdings muß nach heutigem Verständnis mindestens eine Passage für den neutralen Schiffsverkehr offen bleiben, es müssen die Rechte anderer Staaten beachtet werden (z.B. Festlandssockel, ausschließliche Wirtschaftszonen), und die flächendeckende Verminderung von großen Seegebieten ist heute unzulässig, wenn kein klarer militärischer Vorteil gegeben ist. Die gelegten Minenfelder sind zu überwatchen, es müssen Warnungen an die neutrale Schifffahrt gehen und Vorsichtsmaßnahmen zur Rettung von Schiffbrüchigen im Minenfeld getroffen werden. Auch für Seeminen ist die Definition des militärischen Ziels bindend. Nach Ende eines Konflikts müssen die Minen wieder beseitigt werden können (Räumpflicht). Falls dies der verlegende Staat nicht selbst kann, muß er zumindest der Völkergemeinschaft uneingeschränkte Unterstützung gewähren. Insgesamt betrachtet sind Minen vor allem für „arme“ Länder effektive Waffen, deren Einsatz aber aufgrund der Gefährlichkeit für den gesamten Schiffsverkehr strikten Regeln unterworfen werden muß, welche das Völkerrecht zur Verfügung stellt.

Hierauf folgte der zweite Vortrag von Prof. *Grunawalt*, diesmal über das „freedom of navigation program“ der USA. Dieses seit 1979 betriebene politische Programm zielt darauf ab, das Recht auf freie Durchfahrt und freien Überflug auf See zu sichern. Ziel ist es, seerechtlichen Forderungen von Staaten in bezug auf die Größe der Hoheitsgewässer, die Küstenlinie, das Recht der friedlichen, der Transit- und der Archipeldurchfahrt, die Rechte bzw. den Ausschluß der Rechte anderer Staaten in den „contiguous zones“, den ausschließlichen Wirtschaftszonen und den sog. „security zones“, die im Widerspruch zur Seerechtskonvention der Vereinten Nationen stehen, entgegenzutreten und den betreffenden Staat zur Abkehr von seiner Forderung zu bewegen. Dies geschieht mit Hilfe diplomati-

scher Proteste oder durch Fahrten von Schiffen der US Navy in das betreffende Gebiet. Dabei entstammen diese Aktionen einem unparteiischen und politisch neutralen Umfeld und sollen nicht provozierend im Hinblick auf eine mögliche Verletzung der Souveränität des betroffenen Staates wirken.

Als Beispiele für Aktionen im Rahmen des „FON program“ führte Prof. *Grunawalt* die Einsätze 1981 und 1986 in der Großen Syrte (*Gadhdhafi*) beansprucht diese Bucht als libysches Hoheitsgewässer) oder 1982 vor Vietnam (Vietnam hatte unter Einschluß einiger vorgelagerter Inseln eine Küstenlinie gezogen, die der Seerechtskonvention zuwiderließ, und dadurch das Küstenmeer so ausgedehnt, daß sein Staatsgebiet fast um ein Drittel vergrößert wurde; von dieser Forderung ist Vietnams bis heute nicht abgerückt) an.

Den Abschluß des Tages bildete der mit „discussion of case studies“ überschriebene Vortrag von Prof. *Grunawalt*. Er präsentierte einige Präzedenzfälle aus der Geschichte der US Navy, die das Fehlverhalten von Kommandanten und die Problematik der ROE betreffen. Unter „failure to render assistance“ fielen die Vorfälle um die USS *George Washington* und die USS *Dubuque*. 1981 kollidierte das U-Boot USS *George Washington* auf Seerohrtauchung mit der SS *Nisho Maru*, einem japanischen Schiff. Diesem wurde dabei der Rumpf der Länge nach aufgeschlitzt, und es sank innerhalb von 1,5 Min. nach der Kollision. Der Kommandant der *George Washington* bemerkte zwar den Zusammenstoß, hielt es aber nicht für notwendig, anzuhalten und der Ursache auf den Grund zu gehen. Die Überlegung, daß ein anderes Schiff in Seenot sein könnte, stellte er anscheinend nicht an. Ein Stunden später ausgesandtes Aufklärungsflugzeug konnte nur noch einige Trümmer auf der Wasseroberfläche sichten. Der Kommandant der *George Washington* wurde der unterlassenen Hilfeleistung für schuldig befunden, da er gegen einen der ältesten Grundsätze der Seefahrt, bei einem möglichen Notfall Hilfe zu leisten, verstoßen hatte. Auch war ihm die Hilfeleistung ohne eigene Gefährdung möglich gewesen. Die USS *Dubuque* war 1988 mit einem sehr dringenden Auftrag („high priority“) in Richtung des Persischen Golfes ausgelaufen. Auf dem Weg dorthin begegnete ihr Boat People. Zu dieser Zeit war es bereits eine erklärte Praxis der USA, die Boat People an Bord ihrer Schiffe zu nehmen und zu einem sicheren Hafen zu bringen, da die Überlebenschancen ohne diese Hilfe wegen Piraterie und Wassermangel gering waren. Der Kommandant der *Dubuque* verweigerte ihnen jedoch diese Hilfe, da er seinen Auftrag als wichtiger empfand. Das „Schiff“ der Boat People war in einem bedrohlichen Zustand, sie hatten fast kein Wasser mehr, und einige waren schon gestorben. Die verzweifelten Versuche einiger Flüchtlinge, an Bord der *Dubuque* zu gelangen, wurden abgewehrt, es wurde nur ein Beiboot ausgesetzt, das aus sicherer Entfernung das Gefährd der Boat People für seetüchtig erklärte und etwas Wasser zurückließ. Die *Dubuque* fuhr weiter. Als die Boat People ca. zwei Wochen später von einem anderen Schiff aufgenommen wurden, war ungefähr ein Drittel der Flüchtlinge tot bzw. dem Tode nahe. Der Kommandant der *Dubuque* wurde ebenfalls für schuldig befunden. Prof. *Grunawalt*'s einziger Kommentar zu dessen Verhalten: „We simply don't do that!“

Der folgende Präzedenzfall ereignete sich 1988 vor der Küste von Japan. Auf einer der belebtesten Schifffahrtsstraßen der Welt feuerte die USS *Towers* in japanischen Hoheitsgewässern zweimal mit ihrem Heckgeschütz, obwohl ihr Radar ausgefallen war, sie also etwaige Gefahren nicht überblicken oder ihre genaue Position nicht feststellen konnte. Diese Verletzung der japanischen Souveränität und die Gefährdung der übrigen Schifffahrt sorgten dafür, daß auch dieser Kommandant seines Postens enthoben wurde.

Die letzten beiden Fälle betrafen den Umgang mit ROE. 1987 befand sich die USS *Stark* im Persischen Golf. Sie wurde dort von einer irakischen Mirage getroffen und erheblich beschädigt. Nach Prof. *Grunawalt* gab es kein Problem in Form von unklaren ROE, daher wurden der Kommandant, der erste Offizier und der taktische Offizier für schuldig befunden, da das Schiff nicht verteidigungsbereit gewesen war.

Die tragischen Geschehnisse um die USS *Vincennes* 1988 sind durch die ausführlichen Presseberichte einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Es ging hier um den Abschub eines zweiten iranischen Airbus durch ein amerikanisches Kriegsschiff in der Straße von Hormos, bei dem 290 Zivilpersonen starben. Der Ablauf der Ereignisse war folgender: Am Morgen des Tages wurde die *Vincennes* in ein Überwassergebiet mit kleinen iranischen Schiffen verwickelt. Währenddessen kamen vom Feuerleitfischer die ersten Warnungen bezüglich einer sich nähernden unidentifizierten Maschine. Als diese dann auf mehrfaches dringendes Anrufen auf internationalen Frequenzen, v.a. denen der zivilen Luftfahrt, sich zu identifizieren und den Kurs zu ändern, nicht reagierte, wurden nach einer wiederholten Warnung, es als feindlich einzustufen und zu bekämpfen, zwei Missiles auf das Flugzeug abgeschossen. Es wurde getroffen und stürzte in geringer Entfernung von der *Vincennes* in den Persischen Golf. Erst zu diesem Zeitpunkt erkannte man auf Grund des Aussehens der Trümmer den wahren Charakter des Flugzeuges. Nach der Rekonstruktion der Vorgänge an Bord der *Vincennes* zur Zeit des Unglücks muß es durch eine Verwechslung von verschiedenen Flugzeugen zugeordneten Objektnummern zu einer falschen Beurteilung des Verhaltens des iranischen Airbus und daraufhin zu einer Einstufung als „feindlich“ gekommen sein. Der Kommandant der *Vincennes*, Captain *Rogers*, wurde mit der Begründung freigesprochen, er habe unter den gegebenen Bedingungen in vertretbarer Weise gehandelt.

Der letzte Vortrag des Seminars beschäftigte sich mit dem Thema „Kontrolle der Handelsschifffahrt in Krisen- und Konfliktzeiten“. Der Referent, Regierungsdirektor *Dr. Donner* aus dem Bundesverwaltungsministerium, erläuterte in Ergänzung zum Thema von *Dr. Lohmann* die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Schutzes von eigenen und neutralen Handelsschiffen in Konfliktzeiten durch die Bundesmarine. Als erstes beleuchtete *Dr. Donner* den Fall, daß ein neutrales deutsches Handelsschiff von einer Partei eines bestehenden Konfliktes angegriffen würde. Völkerrechtlich könnte sich eine Unterstützung des Handelsschiffes durch anwesende Schiffe der Bundesmarine als Ausübung des Rechtes auf Selbstverteidigung aus Art. 51 der UN-Charta darstellen. Nach allgemeiner Ansicht ist ein solches Vorgehen als „Angriff“ auf den Flaggensstaat aber erst dann zu werten, wenn der Angriff so massiv ist, daß die Existenz der Handelsflotte bedroht ist. Daher ist der Angriff auf ein deutsches Handelsschiff kein Angriff i.S.v. Art. 51 der UN-Charta und stellt auch keine Gewalt i.S.v. Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta dar. Es bleibt also nur Raum für das sog. „kleine Selbstverteidigungs- bzw. Nothilferecht“. Dieses kann dann in Anspruch genommen werden, wenn zwar keine Gewalt vorliegt, aber ein Angriff auf einen Einzelnen vor Ort als völkerrechtswidrig anzusehen ist. Die Völkerrechtswidrigkeit bestimmt sich nach den Haager und Genfer Abkommen. Ein neutrales Handelsschiff darf also dann angegriffen bzw. ohne Warnung versenkt werden, wenn es an Kampfhandlungen teilnimmt oder sich dem Anhalten oder der Kontrolle widersetzt. Ein neuerer, „funktionaler“ Ansatz ergänzt diese Ausnahmen um das Recht der ungewarten Versenkung bei dem Aufenthalt in einer sog. „maritime exclusion zone“. Voraussetzung ist hierbei jedoch, daß die „maritime exclusion zone“ effektiv, notifiziert und von taktischem Vorteil ist. Nicht erlassen ist die positive Feststellung des „hostile intent“. Völkerrechtlich betrachtet darf also ein Schiff der Bundesmarine einem deutschen Handelsschiff helfen, das sich dem völkerrechtswidrigen Angriff einer Konfliktpartei ausgesetzt sieht.

Verfassungsrechtlich gesehen ist die Ermächtigungsgrundlage abhängig davon, ob es sich um eine Aktion im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit handelt oder nicht. Falls ja, ist nach dem BVerfG von Art. 24 II GG auszugehen. Bei rein nationalen Einsätzen ist nach Meinung des Referenten Art. 87a II GG einschlägig. Materiell betrachtet beziehe sich der Begriff der Verteidigung auf einen völkerrechtlich vorgeprägten Bereich und umfasse alle völkerrechtlich geschützten Rechtsgüter der Bundesrepublik. Daher dürfe die Marine das Handelsschiff als „Außenposten“ verteidigen. In formeller Hinsicht bestehe jedoch ein vorheriges Zustimmungss-

recht des Bundestages. Bei Gefahr im Verzug müsse er also so bald wie möglich danach befaßt werden. Diese Zustimmung wirke dann allerdings nur *ex nunc*.

Danach wurde der Fall des Angriffs von Piraten auf ein eigenes Handelsschiff erörtert. Aus völkerrechtlicher Sicht hat die deutsche Marine nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen das Recht, ein Piratenschiff aufzubringen, auch unter Anwendung von Gewalt. Verfassungsrechtlich sind die Meinungen über die Zulässigkeit der Hilfe geteilt. Einerseits wird eine solche Aktion als polizeiliche Aufgabe verstanden; damit wäre dann der Bundesgrenzschutz zuständig und nicht die Marine. Von der anderen Auffassung wird der Angriff auf ein deutsches Handelsschiff zu Friedenszeiten durch Piraten unter den Begriff der Verteidigung i.S.v. Art. 87a II GG subsumiert, auch im Hinblick auf das völkerrechtliche Recht der Selbstverteidigung. Dieses gäbe in einem solchen Fall der Marine das Recht einzugreifen.

Die Frage, ob auch neutrale Handelsschiffe anderer Flaggen durch die Bundesmarine geschützt bzw. unterstützt werden dürften, sei völkerrechtlich wohl zu bejahen. Als Präzedenzfall kann hier der erste Golfkrieg angeführt werden, in dessen Verlauf in die ROE der vor Ort präsenten Marinen das Recht zur Verteidigung aus anderer neutraler Handelsschiffe eingefügt wurde. Verfassungsrechtlich müsse es allerdings verneint werden, da durch den Begriff der „Verteidigung“ nur deutsche Rechtsgüter gedeckt seien und ein Eingreifen zudem auch die Anmaßung einer internationalen Polizeigewalt darstelle.

Auf Nachfrage befaßte sich der Referent in einem Exkurs mit dem in der Woche vor Seminarbeginn durchgeführten Einsatz in Albanien. Er stufte ihn als einen Unterfall der humanitären Intervention ein, die nach allgemeiner Meinung im Rahmen einer UNO-Aktion über eine weite Auslegung des Begriffes „Friedensbedrohung“ gem. Art. 39 der UN-Charta gerechtfertigt sei. Bestehe allerdings kein UN-Mandat und liege keine Erlaubnis des betroffenen Staates vor, gingen die meisten Staaten davon aus, daß ein Eingreifen unvertretbar sei. In Albanien habe jedoch die im Verzug bestehende Gefahr

für deutsche Rechtsgüter einkalkuliert werden müssen. Nach der deutschen Lehre sei ein solches völkerrechtliches Eingriffsrecht zur Zeit im Entstehen begriffen. Es sei allerdings an strenge Voraussetzungen geknüpft: Es müsse eine akute Gefährdung gegeben sein, der betroffene Staat dürfe nicht willens oder nicht in der Lage sein einzugreifen, eine friedliche Beilegung dürfe nicht möglich sein, und es dürfe zu keinem nachhaltigen Eingriff in die staatlichen Verhältnisse des betroffenen Staates bzw. in die Schutzgüter des Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta kommen. Seien alle diese Voraussetzungen erfüllt, dürfe ein neutraler Staat eine solche humanitäre Intervention durchführen. Verfassungsrechtlich gesehen ergebe sich die Ermächtigungsgrundlage aus den Grundrechten und aus dem Begriff der „Verteidigung“ des Art. 87a II GG.

Am Schluß seines Vortrages ging Dr. Donner noch auf die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Bundesgrenzschutz und Marine ein. Dem Bundesgrenzschutz obliege grundsätzlich die Gefahrenabwehr auf Hoher See. Er könne auch zur Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland eingesetzt werden. Im Falle eines Piratenangriffs sei - auf Grund der Unaufschiebbarkeit - der Bundesmarine das Eingreifen wohl erlaubt, da der Bundesgrenzschutz nicht über die technischen Möglichkeiten verfüge und im Zweifelsfalle wohl auch nicht vor Ort sei, um einzugreifen.

Das Seminar in Wilhelmshaven zeichnete sich durch eine rege Diskussionsteilnahme und durch Einblicke in die Sichtweisen der anwesenden Praktiker und Juristen von der jeweils anderen Seite aus. Abgerundet wurden diese Eindrücke noch durch einen Besuch auf der Fregate Schleswig Holstein, die gerade auf einen Einsatz in der Adria vorbereitet wurde. Während der größte Teil der Vorträge die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen aus deutscher Sicht veranschaulichte, eröffneten die Vorträge und Erfahrungsberichte von Prof. Granawald den Seminarteilnehmern die manchmal doch etwas andere anglo-amerikanische Sichtweise und zeigten mögliche Lösungsansätze für noch bestehende deutsche Probleme auf. Nach diesen positiven Erfahrungen bleibt abschließend nur zu hoffen, daß dieses Seminar nicht das einzige dieser Art bleiben möge.

Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten? -

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Herausforderung -

Diskussionsveranstaltung, Bonn, 5. Juni 1997

Brigitte Reschke*

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands, dem blutigen Konflikt im ehemaligen Jugoslawien und dem Untergang der Sowjetunion hat die Frage des Selbstbestimmungsrechts der Völker wieder größte Aktualität gewonnen. Gerade auf der Ebene der Politik ist aber eine sehr kritische Auseinandersetzung mit diesem Recht zu beobachten, da destabilisierende Wirkungen auf das internationale System befürchtet werden. Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, daß sich auch politische Stiftungen verstärkt diesem Thema zuwenden. Aus Anlaß des Erscheinens des von Dr. Hans-Joachim Heintze herausgegebenen Buches „Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt, Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten?, Reihe EINE Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 2, Dietz-Verlag, Bonn 1997, 384 Seiten“ luden die Stiftung Entwicklung und Frieden sowie der Global Cooperation Council (Nord-Süd-Forum) e.V. zu einer Diskussionsveranstaltung zu eben diesem Thema ein. Politiker, Wissenschaftler und Praktiker waren aufgefordert, sich mit dem Selbstbe-

stimmungsrecht der Völker auseinanderzusetzen und dieses nicht nur als Gefahr, sondern auch als Möglichkeit der friedlichen Beilegung von Konflikten wahrzunehmen. Den Veranstaltern war es daran gelegen, deutlich zu machen, daß die weit verbreitete Vorstellung, Rechte der Völker stellten eine Störung der internationalen Ordnung dar - die letztlich auf der Souveränität der Staaten beruht - nicht zutreffend ist. Vielmehr ist das Selbstbestimmungsrecht mittlerweile zu einem Legitimitätsprinzip der internationalen Staatengemeinschaft geworden: Die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts ist maßgeblicher Baustein für die Entstehung einer tatsächlich stabilen internationalen Gemeinschaft.

* Brigitte Reschke ist Wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht) von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Ruhr-Universität Bochum.

Dr. Burkhard Köntzer, Geschäftsführer der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) übernahm die Begrüßung und führte in das Thema ein. Er unterstrich, daß das Völkerrecht bezogen auf Selbstbestimmungs- und Minderheitenfragen beachtliche Lösungsmodelle anbiete, es aber notwendig sei, daß diese nun von der Politik auch zur Kenntnis genommen und implementiert würden. An der Diskussion unter Leitung von Ramesh Jaura, Erster Vorsitzender des Global Cooperation Council (Nord-Süd-Forum) e.V. nahmen S.E. Hinyangerwa Pius Asheke, Botschafter von Namibia, Alan Charlton, Botschaftsrat, Botschaft von Großbritannien, S.E. Shamsheer M. Chowdhury, Botschafter von Bangladesch, Dr. Hans-Joachim Heintze, IFHV, Ruhr-Universität Bochum, und Dr. Günter Pleuger, Unterabteilungsleiter Vereinte Nationen, Auswärtiges Amt, teil. Die Zusammensetzung der Podiumsdiskutanten ließ erwarten, daß der theoretische Ansatz der Veranstalter nicht in jedem Falle auch von den Praktikern geteilt wurde. Das zeigten die einzelnen Beiträge anschaulich. So bekannte sich Botschafter Chowdhury vehement zum Selbstbestimmungsrecht und verwies darauf, daß auch sein Land aus der Verwirklichung dieses Rechts hervorgegangen sei. Zugleich machte er aber deutlich, daß dieses Recht Schranken haben müsse. Konflikte in aller Welt, wie beispielsweise in Sri Lanka, wiesen auf die Gefahren einer ausgedehnten Anwendung dieser Norm hin. Deshalb müsse die Staatengemeinschaft Einfluß auf solche Konflikte nehmen. Möglichkeiten zu einem entsprechenden Tätigwerden zeige das von der Stiftung herausgegebene Buch auf.

Auch der Botschafter Namibias bekannte sich zum Selbstbestimmungsrecht und betonte, daß sein Land in einem langen Prozeß unter Berufung auf dieses Recht letztlich seine Unabhängigkeit erreicht habe. Nunmehr, nachdem Namibia ein souveräner Staat geworden sei, gehe es dort um die Gewährleistung der Rechte aller Bürger, einschließlich der Minderheiten. Gerade die afrikanischen Erfahrungen, die jetzt angesichts der Konflikte in Ruanda und Zaire wieder im Blick der Öffentlichkeit stehen, zeigten die Wichtigkeit der Beachtung von Minderheitenrechten. Die Verwirklichung derselben sei ebenso eine Aufgabe der souveränen Staaten Afrikas wie die Beilegung der entstandenen Konflikte ohne Einmischung von außen. Die Konflikte müßten innerhalb der Staaten gelöst werden, da Grenzveränderungen zu neuen Auseinandersetzungen führen würden. Das „uti possidetis“-Prinzip habe also weiterhin seine Bedeutung.

Der die britische Botschaft repräsentierende Botschaftsrat Charlton wandte sich zunächst der Nordirlandfrage zu. Gefordert sei eine politisch pragmatische Lösung. Es gebe dort zwei Gemeinschaften, und es spiele keine Rolle, welche die Minderheit und welche die Mehrheit darstelle. Der richtige Weg zur Lösung des Problems sei der Verbleib im Vereinigten Königreich bei gleichzeitiger entsprechender Repräsentation beider Seiten. Sodann richtete er seinen

Blick auf Jugoslawien. Dort habe der Zerfall für die Nachfolger mehr Probleme als Erfolge gebracht. Bis auf Slowenien hätten auch die aus der Sozialistischen Republik Jugoslawien hervorgegangenen Staaten mit Nationalitäten- und Minderheitenfragen zu kämpfen. Das Beispiel zeige, daß nur eine einverständliche Trennung eine Aussicht auf Erfolg biete, so wie es im Fall der Tschechoslowakei festzustellen sei. Im übrigen seien internationale und regionale Institutionen gefordert. Sie müßten mit den richtigen Konzepten und Werten eine Rolle spielen und in Nationalitätenkonflikte eingreifen.

Dr. Pleuger vom Auswärtigen Amt beantwortete die dem Podium zur Diskussion gestellte Frage „Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten?“ mit einem klaren „Nein“. Als Gegenstück zu der Fragmentierung der Staaten, wie in der GUS und der Tschechoslowakei geschehen, sei gleichermaßen ein Zusammenschluß der Staaten zur Lösung der globalen Probleme zu beobachten. Als Beispiele dafür nannte er die ASEAN und die EU. Die internationale Staatengemeinschaft habe eine Reihe von Konzepten zur Lösung der gegenwärtigen Probleme entwickelt. Dazu gehörten die Agenda for Peace und die Agenda for Development. Die Politik müsse sich aber mit der Situation, so wie sie ist und nicht wie sie sein sollte, auseinandersetzen. In der Frage der Implementierung liege das eigentliche Problem. Schließlich konzentrierte er sich auf die wirtschaftlichen Folgen einer Sezession. Die abgespaltenen Teile seien häufig von ihrer Größe her gesehen wirtschaftlich nicht lebensfähig. Trotzdem spiele der wirtschaftliche Faktor im Hinblick auf die Trennung oft keine Rolle.

Der Herausgeber des Buches Dr. Heintze verwies in seiner Zusammenfassung nochmals auf das Anliegen des von ihm vorgelegten Sammelbandes: Das Selbstbestimmungsrecht müsse als konstruktives Element der Gestaltung der internationalen Ordnung verstanden werden. Scheinbare Stabilität, die auf einer gewaltsamen Unterdrückung der Rechte von Völkern basiere, breche irgendwann und völlig unkontrollierbar zusammen, wie sich an Jugoslawien gezeigt habe. Dies schaffe für die Staatengemeinschaft dann aber mehr Probleme als die Akzeptanz des Selbstbestimmungsrechts. Auch sei es falsch, dieses Recht immer nur im Zusammenhang mit der Sezession zu sehen. Heute sei es vor allem so zu begreifen, daß die Völker innerhalb der Staaten frei über ihren politischen Status bestimmen können, und das wiederum bedinge eine Hinwendung zu demokratischen Staatsordnungen und Formen der Selbstverwaltung, wie beispielsweise der territorialen Autonomie.

Insgesamt zeigte die Veranstaltung, die gut besucht war und auf breites Interesse stieß, daß die Stiftung Entwicklung und Frieden mit der Veröffentlichung des Buches einen beachtenswerten Beitrag zur Diskussion dieses wichtigen Rechts geleistet hat.

Juha Rääkkä (ed.), Do We Need Minority Rights?, Conceptual Issues,

in: *International Studies in Human Rights*, Vol. 46, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston 1996, 240 Seiten, US\$ 100.-;

Johannes Niewerth, Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht,

in: *Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel*, Band 119, Duncker & Humblot, Berlin 1997, 254 Seiten, DM 86.-

Hans-Joachim Heintze*

Zum Minderheitenschutz ist gerade in der letzten Zeit viel geschrieben worden, was angesichts der vielerorts eskalierenden Konflikte auch nicht verwundert. Genausowenig überrascht, daß dabei der Aspekt der Konfliktlösung im Vordergrund stand. Die beiden vorliegenden Bücher unterscheiden sich von den meisten eher praktisch orientierten Werken, indem sie sich rechtstheoretischen Problemen des Minderheitenschutzes zuwenden. Freilich tun sie das auf sehr verschiedene Art und Weise. Während Rääkkä der berühmten finnischen rechtstheoretischen Schule ein weiteres beachtliches Werk hinzufügt, handelt es sich bei dem Niewerth'schen Band um eine Dissertation, die eher Durchsetzungsfragen anspricht.

Rääkkä stellt demonstrativ die provokative Frage in den Vordergrund, ob Minderheitenrechte notwendig sind. Der Hintergrund dafür ist die Überlegung, daß jedes Modell der Gerechtigkeit, das auf der Diskriminierung von Gruppen beruht, in der Praxis die Minderheitenangehörigen schädigt. Jedes System der Gerechtigkeit müsse notwendigerweise den Minderheitenschutz einschließen, wobei dies aber nicht bedeute, daß spezielle Minderheitenrechte gewährt werden müßten. Gleichwohl stellt sich das Problem, wie der Minderheitenschutz zu organisieren ist, ob er beispielsweise an Kriterien wie der Staatsangehörigkeit anknüpfen soll. Rääkkä schlägt ein „membership-blind model“ des Schutzes vor und ist sich um die Schwierigkeit dieses Modells bewußt. Die Frage „Is a membership-blind model of justice false by definition?“ läßt sie von sieben Autoren aus verschiedenen Blickwinkeln untersuchen. Die ersten drei Beiträge gehen die Frage von der Position der Theorie des Liberalismus an. W.E. Cooper (University of Alabama) überschreibt seinen einleitenden Beitrag mit dem herausfordernden Titel „Culture Values and the Re-entrenchment of Citizenship“ und untersucht dann anhand philosophischer Theorien die Frage, inwieweit „public reason“ dazu berechtigt, Minderheitenkulturen zu fördern und warum deren Teilnahme am Leben der Mehrheit wünschens- bzw. ablehnenswert ist. M. Galenkamp fragt danach, ob es sich bei den Minderheitenrechten eher um Wünsche, denn um Notwendigkeiten handelt. Dabei analysiert sie die bestimmenden Faktoren, die spezielle Rechte als Minderheitenrechte qualifizieren, und greift dabei auf die Theorien Kymlickas zurück. Sie hält sie aber für unzureichend und ergänzt sie deshalb um die Aspekte der „social justice“ und der „needs“. Man müsse daher bei der Behandlung von Minderheitenfragen nicht so sehr auf die Frage abstellen, was Minderheiten für Rechte wünschen, sondern was diese Gruppen wirklich brauchen, um sich zu schützen: „In so far as there is any theoretical credibility of the notion of special minority rights, in my view this notion ought to be based - just like other fundamental rights - on needs rather than wishes.“ (S. 56). Dieser Schlussfolgerung ist um so mehr zu folgen, als der Minderheitenschutz angesichts des großen internationalen Interesses - das nicht zuletzt die erschlagende Flut von Literatur widerspiegelt - verschiedenlich in die Gefahr gerät, zu einer Mo-deerscheinung zu werden. Das Problem besteht folglich darin, wie die Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Bürger mit dem Interesse

einer Person an der Berücksichtigung ihrer kulturellen Eigenheiten vereinbart werden kann. Unter dem Blickwinkel des „liberal contractualist case“ läuft dies nach der Ansicht von A. Føllesdal (University of Oslo) darauf hinaus, daß die pluralistischen EU-Staaten den gleichen Respekt für alle Bürger sicherstellen müssen (S. 80). M.S. Williams (University of Toronto) untersucht den moralischen Anspruch von marginalisierten Gruppen auf politische Repräsentation, wobei das liberale Konzept der „Group Representation“ unter den Gesichtspunkten der Autonomie, der individuellen Gleichheit, der Verantwortlichkeit und der Stabilität einer Kritik unterzogen wird.

Der zweite Teil des Buches von Rääkkä wird dominiert vom Artikel über den Inhalt der Minderheitenrechte von J. Packer (Berater beim OSZE-Hochkommissar für Schutz nationaler Minderheiten). Der Titel läßt Bekanntes erwarten, und doch stellt man überrascht fest, „that the international standard-setting has out-paced articulation of, and consensus on, basic concepts“ (S. 121). In der Tat hat die Staatengemeinschaft zwar immer von Minderheitenrechten gesprochen, aber weder die Subjekte und Nutznießer der Rechte noch deren Inhalt definiert. Die Ursache hierfür liegt nach der Auffassung des Autors in der Furcht von Regierungen begründet, Minderheitenrechte könnten der Einstieg in den Zerfall von Staaten sein, da separatistische Kräfte die territoriale Integrität von Staaten gefährden könnten. Völlig zutreffend meint Packer, unter diesen Umständen sei es um so wichtiger, den Inhalt der Minderheitenrechte zu klären, um so Spannungen und bewaffnete Konflikte zu vermeiden. Außerdem erfordere die Rechtssicherheit klare Regeln, deren Konsequenzen vorausgesehen werden müßten. Kann diesem Erfordernis durchaus zugestimmt werden, so vermag der Lösungsvorschlag des Autors nicht völlig zu überzeugen. Er fordert nämlich die Schaffung einer Definition der Minderheiten, die ausschließlich auf das subjektive Zugehörigkeitsgefühl eines Menschen zu einer Minderheit abstellt. Jede nicht vom Individuum vorgenommene Zuordnung zu einer Gruppe anhand irgendwelcher Kriterien verletze bereits die Menschenrechte (S. 123).

Die Begriffsbestimmung der Minderheit bildet auch den Einstieg in das Buch von Niewerth. Er orientiert sich an den traditionellen Kriterien Capotortis und verwendet somit objektive und subjektive Momente zur Ermittlung eines Minderheitenangehörigen (S. 32). Der Autor fügt aber den Aspekt der „Stabilität und Dauerhaftigkeit“ hinzu, um festzustellen, ob auch „neue Minderheiten“ entsprechend der Staatenpraxis der Definition unterfallen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß Gruppen eine gewisse Zeit auf einem Staatsgebiet gelebt haben müssen, um als Minderheit bezeichnet werden zu können (S. 44). Über die Länge dieses Zeitraums äußert sich der Au-

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

tor nicht, da er dies lediglich für eine rechtspolitische Frage hält. Auch Ausländer könnten nach einer bestimmten Zeit Minderheitenrechte beanspruchen; schon vorher sollten ihnen allerdings Schutzmaßnahmen gewährt werden (S. 52). Mit dieser Argumentation, die zweifellos rechtliche Grauzonen offenläßt - insbesondere hinsichtlich des Diskriminierungsverbots - weicht der Autor von der ansonsten klaren Argumentation ab und wird etwas „schwammig“. Einen ähnlichen Eindruck hat man auch, wenn die Ureinwohner als Minderheiten eingestuft werden, die eines besonderen Schutzes bedürften (S. 53). Zwangsläufig drängt sich die Frage auf, wie dieser Schutz aussehen soll, wenn doch Minderheiten ebenfalls einen Anspruch auf Schutz haben.

Das Kapitel II ist dem kollektiven Schutz von Minderheiten gewidmet. Zuerst wird die Konzeption der kollektiven Rechte analysiert. Dabei spielt zutreffend das Selbstbestimmungsrecht der Völker immer dann eine große Rolle, wenn sich Völker in der Position von Minderheiten befinden. Der Ausdeutung des Selbstbestimmungsrechts kann gleichwohl nicht durchgängig gefolgt werden. So überrascht die Feststellung, „daß ein Recht auf Sezession im Völkerrecht nicht existent ist“ (S. 86). In dieser Absolutheit müßte die Konsequenz darin bestehen, daß es dann auch kein äußeres Selbstbestimmungsrecht der Völker gibt. Auch die Quellen, die *Niewerth* für die Ablehnung des Sezessionsrechts heranzieht (so z.B. *Riedel* in *BDGV* 33, S. 57) üben sich nicht so apodiktisch, wie der Autor ihnen unterstellt. Ähnlich willkürlich wird mit dem inneren Selbstbestimmungsrecht umgegangen. Es wird schlechterdings kastriert, wenn darunter „je nach Situation entweder territoriale Autonomie oder lokale Selbstverwaltung“ oder „politische Mitwirkung“ verstanden wird (S. 86). Die mit der inneren Selbstbestimmung zusammenhängende Frage des Rechts auf Demokratie wird unter Verweis auf das nicht nachvollziehbare Argument ausgeblendet, sie hänge mit dem Thema nicht zusammen (S. 92 f.).

Niewerth kommt bei der gut gegliederten und nachvollziehbaren Untersuchung des Bereiches des kollektiven Schutzes von Minder-

heiten zu dem überraschenden Schluß, daß „eine gewisse Entwicklung hin auf eine Anerkennung des kollektiven Schutzes von Minderheiten“ (S. 108) festzustellen sei. Offensichtlich wird diese Konsequenz zu Recht sehr vorsichtig formuliert, da in der Tat lediglich politische Dokumente ohne rechtliche Bindungswirkung ausgewertet wurden. Daher erscheint die Einschätzung zu weitreichend.

Das Kapitel III widmet sich dem positiven Schutz von Minderheiten. Unter diesem Gesichtspunkt werden Staatenverpflichtungen in bezug auf Unterlassungen, Schutzmaßnahmen und Förderungsmaßnahmen untersucht. Verschiedentlich werden dabei recht weitreichende Schlußfolgerungen gezogen, so z.B. wenn Minderheiten ein unbeschränktes inneres Selbstbestimmungsrecht zugestanden wird, welches wiederum mit dem Anspruch auf Fördermaßnahmen in der Form von Autonomie verknüpft wird (S. 129 f.). Diese Konsequenz ist ebenso zu weitgehend wie auch die Einordnung des Kopenhagener Dokuments als regionales Völkerrecht (S. 163).

Das Kapitel IV äußert sich aus rechtspolitischer Sicht zur Notwendigkeit kollektiven und positiven Minderheitenschutzes. Seine Grundthese ist dabei, daß die bloße Gleichberechtigung einer Minderheit zur Assimilierung führt. Das Kapitel V schließlich geht auf die Durchsetzung des Minderheitenschutzes ein.

Insgesamt überzeugt das Buch durch den straffen Untersuchungsang und die Klarheit der Gedanken (gerade deshalb sei noch erwähnt, daß die Formulierung des Titels aus grammatikalischer Sicht überrascht). Gleichwohl erscheinen einige Einschätzungen und Schlußfolgerungen als zu apodiktisch. Man hat den Eindruck, daß der Wunsch, endlich einmal nennenswerte Fortschritte hinsichtlich des Minderheitenschutzes zu vermelden, verschiedentlich der Vater mancher Einschätzungen war.

So unterschiedlich auch die beiden vorgestellten Bücher sind, so steht doch außer Zweifel, daß sie beide einen wichtigen Beitrag zur internationalen Diskussion des Minderheitenschutzes leisten.

Peter Kempees, A Systematic Guide to the Case-Law of the European Court of Human Rights 1960-1994, Bd. I und II,

Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston 1996, 1420 Seiten, US\$ 485.-

Hans-Joachim Heintze*

Der Europäischen Menschenrechtskonvention gehören heute über 30 Staaten an. Damit wurde auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte für den größten Teil Europas zuständig. Zweifellos ist der Siegeszug der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Erfolgsgeschichte, die auf dem Gebiet der Menschenrechte einzigartig ist. Ganz offensichtlich wurden viele regionale Instrumente dieser Konvention nachempfunden. Das betrifft zum Teil auch den Durchsetzungsmechanismus, der nun mit dem Protokoll Nr. 11 erstmals grundsätzlich verändert werden wird. Gleichwohl erhöht sich die Bedeutung des Gerichtshofs. Dieser erfährt im Laufe seiner Geschichte wachsende Akzeptanz, worauf *Ryssdal* in seiner Einleitung hinweist. So hatte er 1973 lediglich 16 Urteile gefällt, 1985 waren es bereits 96, und heute liegen mehrere Hundert vor. Doch nicht nur die Zahlen haben sich verändert, sondern „also the authority of its

case-law has grown“ (S. ix). Mittlerweile hat sich das Straßburger Organ von einer kleinen Expertengruppe zu einem anerkannten Gremium entwickelt, das gemeinsame Standards des Menschenrechtsschutzes schafft. Deren Notwendigkeit ergibt sich einerseits aus den Grauzonen, die der Konventionstext zuläßt, und andererseits aus dem sich wandelnden Umfeld, in dem die Rechte wahrgenommen werden. Unter diesen Umständen ist es erforderlich, die relevanten Interpretationen der einzelnen Konventionsbestimmungen zu identifizieren. Bislang mußte man dazu zumeist auf Lehrbücher und Kommentare zurückgreifen.

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

Mit dem Werk von *Kempees* liegt nunmehr ein Referenzbuch in der Form eines systematischen Führers durch die Urteile des Gerichtshofs vor. Der Autor ist in besonderer Weise dafür prädestiniert, den Leser durch diese enorm umfangreiche Materie zu führen, da er selbst in der Registratur des Gerichtshofs gearbeitet hat. Die Aufbereitung überzeugt durch die gute Auswahl der entscheidenden Passagen der bis 1994 ergangenen Urteile. Sie werden den einzelnen Artikeln der Konvention zugeordnet. Wo es möglich ist, wird auch auf die Protokolle eingegangen, wie bei Art. 5, 6, 8, 10 und 11 des Protokolls Nr. 1. Vorangestellt ist ein voller Text der Konvention und der einschlägigen Protokolle (leider noch nicht der des Protokolls 11, das freilich noch nicht in Kraft ist). Ergänzt werden die beiden Bände durch alphabetische und chronologische Auflistungen aller Urteile sowie durch ein ausgezeichnetes Stichwortverzeichnis.

Insgesamt ist die sehr gute Handhabbarkeit dieses Buches hervorzuheben, die es erlaubt, sich sehr schnell in dem *case law* des Ge-

richtshofs zurechtzufinden. Insofern ist es sowohl für Praktiker als auch für Wissenschaftler ein unverzichtbares Hilfsmittel. Dies ergibt sich auch daraus, daß die Praxis bis 1994 in dieser systematischen Weise aufgearbeitet wurde, einer Zeit also, in der der Konvention noch nicht so viele Staaten angehörten. Nun - nach dem Beitritt der früheren sozialistischen Staaten - wird die Zahl der Urteile dramatisch anschwellen und die Überschaubarkeit des *case law* immer komplizierter. Gerade unter diesen Umständen bietet es sich an, die Praxis des Gerichtshofes in der von *Kempees* vorgegebenen Weise auch künftig zu analysieren, allerdings in kürzeren Zeiträumen. Im Vorwort deutet der Verlag an, daß er über die Fortsetzung des vorliegenden „*systematic guide*“ nachdenkt. Man kann nur hoffen, daß das Ergebnis dieses Denkprozesses die tatsächliche Weiterführung dieser Analysen des *case law* ist. In diesem Zusammenhang bleibt noch der Wunsch, daß diese für die Praxis und Wissenschaft so notwendigen Auswertungen dann nicht zu einem so über- teuerten Preis angeboten werden wie die vorliegenden Bände.

Lori Fisler-Damrosch (ed.), Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts,

Council on Foreign Relations Book, New York 1993, 403 Seiten, US\$ 17.95

Gregor Schotten*

Die meisten bewaffneten Konflikte der neunziger Jahre waren interne Konflikte. Die Weltgemeinschaft hat sich in unterschiedlicher Form, aber mit zunehmender Tendenz bemüht, in diese Konflikte einzugreifen. Der vorliegende Sammelband versucht, die wichtigen und markanten Fälle von „*collective interventions*“ der letzten Jahre zu analysieren und Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuzeigen.

Insgesamt besteht der Band aus sechs Konfliktanalysen (Ex-Jugoslawien, Irak, Haiti, Liberia, Somalia und Kambodscha), denen sich dann übergreifende Untersuchungen zur Problematik und zur Wirkung von Wirtschaftssanktionen auf die Zivilbevölkerung und zur Rechtmäßigkeit humanitärer Interventionen anschließen. In einem sehr ausführlich gehaltenen Schlußwort werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt und ein Ausblick auf zukünftiges Konfliktmanagement gewagt.

Die Herausgeberin *L. Fisler-Damrosch*, Völkerrechtlerin an der Columbia-University New York, betont in ihrer Einleitung zunächst, daß eine wesentliche Frage, der sich die vorliegende Untersuchung stellen müsse, sei, inwieweit die internationale Gemeinschaft interne Konflikte als eine Herausforderung betrachte, der man durch eine kollektive Antwort begegnen müsse. Weiterhin hätten die neueren Konflikte gezeigt, daß die Zustimmung der Konfliktparteien zu einem Eingreifen nicht mehr überall erzielt werden könne. Es sei wichtig, gerade die Fälle, in denen das Eingreifen nicht mehr von einem allseitigen „*consent*“ umfaßt gewesen sei, aufzuarbeiten. Schließlich solle versucht werden, möglichst viele und verschiedene Arten von kollektivem Einschreiten aufzuzeigen und zu vergleichen.

James B. Steinberg kommt in seiner detaillierten Jugoslawien-Analyse zu dem Ergebnis, daß sich während des gesamten Konfliktes zwei Ansichten gegenüber gestanden hätten. Die eine sei von der Prämisse ausgegangen, die internationale Gemeinschaft müsse eine aktivere Rolle in internen und ethnischen Konflikten spielen. Fundamentale Menschenrechte gingen staatlichem Souveränitätsstreben vor. Die wachsende Interdependenz der modernen Gesellschaft

bewirke, daß interne Konflikte grundsätzlich eine Bedrohung für den Frieden darstellten. Für die Befürworter dieser Ansicht stelle das internationale Eingreifen in Jugoslawien ein Scheitern dar.

Die andere Ansicht sei von der Prämisse ausgegangen, daß ohne die Gefahr einer Eskalation des Konfliktes durch Involvierung der beiden Großmächte der Konflikt keine ernste Gefahr für die Stabilität dargestellt habe. Der Vielvölkerstaat Jugoslawien und seine inneren Spannungen seien ein viel zu verworrenes Konfliktfeld gewesen, um hier mit einer Lösung von außen Erfolg haben zu können. Der Fehler der internationalen Gemeinschaft sei nicht gewesen, zu wenig getan zu haben, sondern zu viel versucht und damit Soldaten und Hilfspersonal einem hohen Risiko ausgesetzt zu haben, um ein unerreichtes Ziel zu erreichen.

Im Mittelpunkt der Irak-Analyse von *Jane E. Stromseth* steht die Sicherheitsratsresolution 688 (1991). Die Verfasserin schildert die Diskussionen, die zu dieser Resolution geführt haben und auch die Reaktionen, die sie ausgelöst hat. Insbesondere kleinere Dritte-Welt-Staaten haben befürchtet, daß mit dieser Resolution, die erstmals grenzüberschreitende Flüchtlingsströme als Friedensbedrohung i.S.v. Art. 39 VN-Charta (SVN) qualifiziert hatte, Menschenrechtsverletzungen von den Großmächten als Vorwand für Interventionen in kleineren Staaten benutzt wurden.

Waren es im Fall des Iraks und auch bei der Intervention im ehemaligen Jugoslawien humanitäre Erwägungen, mit denen ein Tätigwerden begründet wurde, so sollte das OAS-Embargo gegenüber Haiti das dortige Regime zur Aufgabe veranlassen. General *Cedras* hatte in einem Putsch die demokratisch gewählte Regierung des Präsidenten *Aristide* vertrieben. Beweggrund für die OAS zum Einschreiten war der Schutz der repräsentativen Demokratie als Staatsform. *D. Acevedo* zeigt auf, daß die OAS-Charta - im Gegensatz zu den Verfassungen anderer Regionalorganisationen - ausdrücklich das Prinzip der repräsentativen Demokratie unter Schutz stelle. Im

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

weiteren Verlauf zeigt er die Besonderheiten und Schwierigkeiten auf, die die Verhängung von Zwangsmaßnahmen durch eine Regionalorganisation mit sich bringen kann. So sei das Embargo von Nicht-OAS-Staaten kaum beachtet worden. Gerade aber Wirtschaftssanktionen zeigten Effektivität nur bei universeller Beachtung. Auf der anderen Seite habe sich durch das Handeln der OAS erstmals eine Praxis entwickelt

„(...) that governments shall be held internationally accountable to the regional community for the means by which they have taken and secured power.“

Das Handeln einer Regionalorganisation steht auch bei *Wippmans* Betrachtung des liberianischen Bürgerkrieges im Vordergrund. Die sehr detaillierte Schilderung jeder einzelnen Konfliktphase läßt die Rolle von ECOWAS (Economic Community of West African States) in unterschiedlichem Licht erscheinen. Die von ECOWAS entsandte Schutztruppe ECOMOG war ursprünglich mit einem traditionellen Peace-keeping-Mandat ausgestattet, wurde aber sofort in schwere Kämpfe verwickelt und von den Rebellen General *Taylor*s immer als Konfliktpartei und Gegner angesehen. Das liberianische Beispiel zeigt einleuchtend Möglichkeiten und Grenzen eines regionalen *peace-keeping*s auf. Die Schutztruppe konnte schnell entsandt werden und hat teilweise den Konflikt auch wirksam entschärfen können. Andererseits wurde ihr immer wieder vorgeworfen, nicht wirklich neutral zu sein, zumal die Staaten, die wichtige Kontingente stellten, die Nachbarstaaten waren. *Wippman* kommt am Ende aber doch zu einer positiven Einschätzung der Rolle von ECOWAS, was er insbesondere mit dem Argument unterstreicht, die Vereinten Nationen könnten nicht in jedem Konflikt tätig werden und hätten im Falle Liberias - trotz mehrfacher Aufforderungen - auch gar keine Anstalten dazu gemacht. Abschließend lenkt *Wippman* den Blick des Lesers noch auf das VIII. Kapitel der VN-Charta. Dieses fordere für ein Agieren von Regionalorganisationen mit Zwangselement die vorherige Zustimmung des Sicherheitsrates. Eine solche ist im Falle Liberias aber nie erfolgt. Wohl hat der UN-Sicherheitsrat wie auch die Generalversammlung die Rolle der ECOWAS immer wieder begrüßt und alle Staaten aufgefordert, die von ECOWAS verhängten Sanktionen zu befolgen. Der Verfasser gelangt zu dem Ergebnis, daß diese nachträgliche „Genehmigung“ ausreiche, wobei er allerdings einräumt, daß ein solches Ergebnis vor allem unter politischen Gesichtspunkten wünschenswert sei.

Nach den verschiedenen Einzelfallstudien widmet *L. Físlér-Damrosch* ihren Aufsatz der Problematik von Wirtschaftssanktionen. Ihr Anliegen, nicht die so oft diskutierte Frage der Wirksamkeit derartiger Sanktionen in den Vordergrund zu stellen, zeigt schon der Titel „civilian impacts of economic sanctions“. Ausgangspunkt der Überlegungen *Físlér-Damrosch*s ist die Tatsache, daß Wirtschaftssanktionen oft mit den besten Intentionen der internationalen Gemeinschaft begonnen wurden, in ihrem weiteren Verlauf aber denjenigen, denen sie eigentlich helfen sollten, schwersten Schaden zugefügt hätten. Die Sanktionen und weniger die Krisen, auf die sie reagieren sollten, hätten humanitäre Krisen ausgelöst. Die Verfasserin plädiert für eine Differenzierung bei Wirtschaftssanktionen. Primäres Ziel müsse sein, die auch wirklich zu treffen, die man treffen wolle. Insofern bestünden Parallelen zu den kriegsrechtlichen Differenzierungskriterien. In Fällen, in denen ihre Wirkung für die Zivilbevölkerung katastrophale Ausmaße annehme, müsse von Wirtschaftssanktionen Abstand genommen werden. An dieser Stelle vergleicht die Autorin Wirtschaftssanktionen mit möglichen Alternativen. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß Wirtschaftssanktionen einer militärischen Aktion grundsätzlich vorzuziehen seien, da trotz der unverkennbaren humanitären Auswirkungen der ersteren eine kriegerische Aktion wesentlich weniger kalkulierbar und vor allem nicht mehr rückgängig zu machen sei. *Físlér-Damrosch* schließt gewaltsame Aktionen dann nicht aus, wenn die Folgen von vornherein weniger gravierend seien als die von Wirtschaftssanktionen. Sie geht in ihrer Beurteilung allerdings nicht so weit wie z.B. *W.-M. Reisman* (in *ASIL Proceedings* 1995, S. 350 ff.), der den Fall Haiti als - aus seiner Sicht - klares Beispiel für die Vorzüge begrenzten militärischen Handelns gegenüber Wirtschaftssanktionen anführt.

In ihrem Schlußwort plädiert *L. Físlér-Damrosch* für eine größere Transparenz im Handeln der internationalen Gemeinschaft bei internen Konflikten. Vor allem müsse versucht werden, gleichgerichtete Fälle in Zukunft auch gleich zu behandeln („*treating like cases alike*“). Nur wenn das Handeln der VN und der Regionalorganisationen an festen Schemen und Normen orientiert werde, könnten „*collective interventions in internal conflicts*“ zukünftig erfolgreich sein.

Einen Beitrag derartige Schemen und Normen aufzufinden, zu vergleichen und zu analysieren, leistet dieser Sammelband in der hervorragender Weise.

Hilaire McCoubrey/Nigel D. White, *The Blue Helmets: Legal Regulations of United Nations Military Operations*,

Dartmouth, Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney 1996, 218 Seiten, £ 39.50

Sascha Rolf Lüder*

Mit dieser 1996 veröffentlichten Studie widmen sich Professor *Hilaire McCoubrey*, Director of Postgraduate Affairs in Law und Director of the Centre for International Defence Law Studies der Universität Hull, sowie *Nigel D. White*, Senior Lecturer in Law der Universität Nottingham, einem zentralen Thema des heutigen Friedenssicherungsrechtes: Um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gemäß Art. 1 Nr. 1 VN-Charta zu wahren, haben die Vereinten Nationen (VN) in derzeit elf Regionen der Welt Streitkräfte zur Friedenssicherung, sog. *Peace-keeping*-Truppen, entsandt. Die erste Mission wurde von den VN im Jahre 1956 während der Suez-Krise durchgeführt und besaß die primäre Aufgabe, einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien Ägypten und Israel zu

überwachen. Nicht zuletzt aufgrund der Ursachen- und Zielverschlebung bewaffneter Konflikte aber unterlag die Struktur der *Peace-keeping*-Mission seitdem grundlegenden Veränderungen. Die vorliegende Arbeit der englischen Völkerrechtler *McCoubrey* und *White* will daher den Versuch unternehmen, das schwierige rechtliche Umfeld einer Streitkräfteentsendung zur Friedenssicherung nach den heutigen Gegebenheiten zu analysieren und Lösungsansätze aufzuzeigen.

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Das Werk untergliedert sich in die folgenden zehn Kapitel: „The Nature and Development of UN Peacekeeping“, „Types of UN Military Operations“, „Constitutional Issues“, „The Legal Principles Governing Peacekeeping Operations“, „The Functions of Peacekeeping Operations“, „Unexamined Military Forces“, „Command Structures and Responsibilities“, „The Laws of Armed Conflict and UN Forces“, „Military Discipline and Judicial Proceedings“ und „Need for a UN Military Code?“.

Im Rahmen des einleitenden Kapitels „The Nature and Development of UN Peacekeeping“ gehen *McCoubrey* und *White* insbesondere auf das für eine Truppenentsendung zur Friedenssicherung maßgebliche tatsächliche Konfliktsfeld ein: „Furthermore, the difficulty of applying traditional peacekeeping to civil conflicts, as opposed to inter-state conflicts, was illustrated by the near débacle in the Congo, when the UN sent a peacekeeping force (ONUC) in 1960, with the consent of the government of the Congo under a UNEF-type mandate. There was no effective government nor any peace to keep so that in the end the UN was faced with the choice of leaving or enforcing the peace.“ (S. 5). Schon vor nunmehr 27 Jahren habe es demnach Mandate des VN-Sicherheitsrates gegeben, die der tatsächlichen Konfliktsituation nicht gerecht geworden seien und daher den Erfolg einer *Peace-keeping*-Mission von vornherein erschwert hätten.

Diese von *McCoubrey* und *White* erläuterten Schwierigkeiten bei der Ausführung eines Mandates fänden sich in den neunziger Jahren in zwei Missionen der VN wieder, namentlich in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien. Eine Verwässerung der völkerrechtlichen Grenze zwischen traditionellen sog. Blauhelm-Einsätzen und friedenserzwingenden Maßnahmen, einschließlich des Einsatzes militärischer Gewalt jenseits der Selbstverteidigung, sei die unausweichliche Folge gewesen: „The quasi-enforcement approach to peacekeeping is based on the idea that if the factions do not come into line, or agree to a cease-fire but continually break it, or there are overwhelming humanitarian needs, then the factions will be forced into line.“ (S. 7).

Einen Schwerpunkt dieses Buches bildet die Analyse der Befehls- und Kommandostrukturen innerhalb einer *Peace-keeping*-Mission. Zwar gehen die beiden Autoren im Rahmen des Kapitels „Command Structures and Responsibilities“ nicht der Frage nach, ob und inwieweit die an einer Truppenentsendung zur Friedenssicherung jeweils beteiligten Völkerrechtssubjekte nach dem Regime der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit verpflichtet sind, Schäden zu ersetzen, welche die eingesetzten Soldaten während ihrer Beteiligung an einer Mission an fremden Rechtsgütern herbeigeführt haben. Trotzdem sind es gerade jene Rechtsfragen, die zugleich die Grundlagen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit und des Friedenssicherungsrechtes betreffen und sowohl in der Völkerrechtslehre als auch in der Rechtsprechung internationaler und nationaler Gerichte bislang weitgehend ungeklärt sind.

Dennoch verdeutlicht die von *McCoubrey* und *White* vorgenommene Bewertung der Befehls- und Kommandostrukturen anschaulich das Problem einer effektiven Verwendung nationaler Streitkräftekontingente durch internationale Organisationen. Zu Recht weisen die beiden Autoren darauf hin, daß die Rechtsgrundlage einer Friedensoperation letztlich stets eine Resolution des VN-Sicherheitsrates darstellen müsse. Die in der „Transmissionspyramide“ einer Friedensmission sodann vorgesehene Etablierung eines VN-Truppenkommandeurs zeige aber bereits die Schwierigkeiten bei der Führung eines multinationalen Verbandes. Diese seien insbesondere dann gegeben, wenn der Verband - wie bei einer Truppenentsendung durch die VN selbst regelmäßig durchgeführt - *ad hoc* zusammengesetzt worden sei: „It may be noted that the conduct of air strikes in former-Yugoslavia by NATO Forces avoided at least of these problems since a long-standing defensive military alliance has at least some structural capacity for interoperability. In the case of a UN force which, almost by definition, has been hastily brought to-

gether and, for good political reasons, will generally not represent established military alliances, these problems may be considerable. Even more problematic is the specific problem of command over national contingents in a UN force by a foreign officer.“ (S. 144).

Allerdings entspreche die „Transmissionspyramide“ heutiger Streitkräfteverwendungen zur Friedenssicherung nicht mehr den traditionellen Kategorien. *McCoubrey* und *White* geben in ihrem Buch den richtigen Hinweis, daß die in den neunziger Jahren erfolgte Neudefinition der „Transmissionspyramide“ keinen Selbstzweck darstelle, sondern sich vielmehr an den tatsächlichen Notwendigkeiten im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt orientiere. So charakterisieren die beiden Autoren den Einsatz der *Implementation Force* (IFOR), obgleich diese nicht von den VN selbst, sondern von der Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) geleitet wurde, aufgrund ihres Mandates strenggenommen auch als *Peace-keeping*-Mission: „IFOR still experienced some difficulties of role-definition, for example in respect of the question of apprehension of suspected war criminals, but the creation of this force pointed to the possible future significance of regionally based organizations in peace-keeping in the so-called ‚new world order‘.“ (S. 147).

Bislang steht den VN keine eigene Streitmacht i.S.d. Art. 43 VN-Charta einsatzfähig zur Verfügung. Darüber hinaus sind die VN auch bei der Durchführung von *Peace-keeping*-Missionen stets auf die Mitwirkung der Streitkräfte ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen. Im letzten Kapitel, welches den Titel „Need for a UN Military Code?“ trägt, schlagen *McCoubrey* und *White* konsequent die Schaffung eines umfassenden Regelwerkes für den Einsatz von VN-Streitkräften vor. In ihrer Erörterung eines solchen Regelwerkes gehen die beiden Autoren neben der Gestaltung der Befehls- und Kommandostrukturen vor allem auf die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechtes bei solchen Streitkräfteverwendungen ein. Ausgehend von dem Problem, daß sowohl die VN als auch ggf. einzelne truppenstellende Staaten bei VN-Missionen weder Vertragspartei der vier Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 noch der beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler und nicht internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977 sind, sehen *McCoubrey* und *White* in einer Anwendung der völkerwohnheitsrechtlich geltenden Bestimmungen des humanitären Völkerrechtes auch durch die vorgenannten Völkerrechtssubjekte eine Lösung: „So far as the provision applicable to UN military operations in general is concerned, it would seem essentially uncontroversial that UN forces would be bound by a ‚lowest common denominator‘ level of provision comprising those provisions of the jus in bello which have acquired the status of customary international law.“ (S. 202 f.). Nichtsdestoweniger könne dies nur einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer möglichst umfassenden Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechtes auch für VN-Streitkräfte darstellen: „There will remain room for negotiation for the application of further and other provisions where that is practically possible.“ (S. 203).

Die Hoffnung der Staatengemeinschaft, mit der Beendigung des letzten Konfliktes könne die Menschheit auf alle Zeiten von der „Geißel des Krieges“ befreit werden, hat sich bislang nicht erfüllen können. Aus diesem Grunde bemühen sich die VN seit mehr als vierzig Jahren um die Sicherung des Friedens, *in ultima ratio* auch mit dem Einsatz von Streitkräften. Mit dem vorliegenden Buch haben *McCoubrey* und *White* zahlreiche der sich in diesem Zusammenhang ergebenden Rechtsfragen einer eingehenden Erörterung zugeführt. Auf diese Weise konnten sie den mit dem Friedenssicherungsrecht betrauten Juristen einen großen Dienst erweisen: Indem die beiden Autoren dieser Monographie den Blick nicht nur auf eine Truppenentsendung durch die VN gerichtet haben, sondern vielmehr auch auf die neue Rolle von Regionalorganisationen bei der Durchführung von Friedensmissionen eingegangen sind, leistet das Buch einen unverzichtbaren Beitrag zur Klärung der vielfältigen, höchst aktuellen Rechtsfragen in diesem Bereich des Völkerrechtes.

Kai Ambos, Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen: zur „impunidad“ in südamerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht,

in: Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht,
Band S 60, Freiburg im Breisgau 1997, 439 Seiten

Messeleth Worku*

Die Tatsache, daß das Strafrecht ausschließlich im Hoheitsbereich von Nationalstaaten angesiedelt ist, verhindert die Verfolgung und Bestrafung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf internationaler Ebene. Die Tribunale von Nürnberg, Tokio und seit neuestem die internationalen Ad-hoc-Gerichtshöfe für die Verfolgung der Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda bilden hier die Ausnahme. Angesichts der weltweit verbreiteten massiven und schweren Menschenrechtsverletzungen, die durch diktatorische Regime und immer wieder neu entfachte und sich ausbreitende Kriege verursacht werden, ist eine Untersuchung der Taten und die Verurteilung von Tätern unabdingbar. Die Tatsache, daß Staaten solchen Tätern Straflosigkeit gewähren und diese mit der nationalen Versöhnung und Einheit begründen, provoziert geradezu die Mißachtung von Menschenrechten in vielen Staaten.

Die vorliegende Arbeit von Ambos untersucht ausführlich die normative und rechtstatsächliche Lage von fünf südamerikanischen Staaten (Kolumbien, Peru, Bolivien, Chile und Argentinien) in bezug auf die Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen. Es ist das Ziel der Analyse, zu prüfen, ob die in diesen Staaten erlassenen Vorschriften aus völkerstrafrechtlicher Sicht rechtmäßig sind.

Am Beginn der Untersuchung steht der Versuch einer Begriffsbestimmung des „impunidad“ im engeren Sinne. Dabei wird eine Beziehung zu den universell anerkannten Menschenrechten und der Strafverfolgung hergestellt (1. Kapitel). Um die Diskrepanz bzw. in manchen Fällen auch die Einheit zwischen den erlassenen Gesetzen und den tatsächlichen Erscheinungsformen der Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen zu prüfen, werden Fallbeispiele in den o.g. Staaten nach Art und Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen untersucht (2. Kapitel). Zur Klärung der Frage, warum die begangenen Menschenrechtsverletzungen ungesühnt blieben, zieht Ambos die Gesetze der jeweiligen Staaten heran. Dabei geht es speziell um die sog. „impunidad“-Gesetze, also um Vorschriften, die staatliche und private Täter von Strafe freistellen (insbesondere Amnestien) oder die Strafe beträchtlich mildern, die Militärgerichtsbarkeit und das Recht, das bei Ausnahmezuständen zur Anwendung kommt (3. Kapitel). Die Vereinbarkeit der normativen und der rechtmäßigen Lage der Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen mit dem Völker(stra)recht wird danach behandelt (4. Kapitel). Im Anschluß an die Untersuchung folgen rechtspolitische Empfehlungen (5. Kapitel).

Die Begriffsbestimmung des „impunidad“ erfolgt auf mehreren Ebenen: materiellrechtlich, prozessual und strukturell. Im Zentrum steht dabei, daß „(...) der impunidad eine soziopolitische Problematik innewohnt, die ein Abbild der soziökonomischen und politischen Verhältnisse 'unterentwickelter' Gesellschaften darstellt.“ (S. 16). Diese Einschätzung wird durch die Fallbeispiele aus Kolumbien und Peru belegt. Dabei geht es um die Amnestierung von Menschenrechtsverletzungen, die während der Bürgerkriege stattgefunden haben. Hinsichtlich Chiles und Argentinien werden die Strafreistellungen für Taten genannt, die während der Militärdiktaturen begangen wurden. Die Untersuchungen konzentrieren sich auf drei Arten von Menschenrechtsverletzungen, die besonders schwer-

wiegend sind: Folter, extralegale Hinrichtungen, „Verschwindenlassen“. Verursacht wurden diese Menschenrechtsverletzungen nicht nur von staatlichen Sicherheitskräften, sondern auch von Aufständischen, den sog. „Todesschwadrone“ in Kolumbien und Peru. Durch „impunidad“-Gesetze (Amnestien und Begnadigungen) blieben Menschenrechtsverletzungen ungesühnt.

Der Autor stellt die Rechtslage anhand der Verfassungen, Strafgesetzbücher und Sondervorschriften aller fünf Staaten detailliert dar. Sie sehen die völlige Straffreiheit, eine Strafmilderung für eine bestimmte Tätergruppe oder auch die Generalamnestie vor. Mittels eines rechtsvergleichenden Querschnitts (S. 112-114 und S. 145-146) stellt Ambos sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede fest, wie z.B. die Tatsache, daß Amnestie- und Begnadigungsvorschriften außer in Bolivien in allen Ländern zu finden sind, wenn auch mit inhaltlichen Unterschieden: „Rechtspolitischer Hintergrund und Art bzw. Inhalt der Amnestie- oder Begnadigungsvorschriften weisen mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten auf. Während sich die untersuchten Regelungen in Kolumbien als das Ergebnis eines Friedensprozesses zwischen Staat und Guerillaorganisation darstellen (letzte Vorschrift von 1993) wurden die chilenischen (1978) und argentinischen (1983) Regelungen vor dem Hintergrund massiver Menschenrechtsverletzungen während der Militärdiktaturen und zum (offiziellen) Zweck 'nationaler Versöhnung' erlassen. In Peru wurde zunächst nur auf den überlasteten Strafvollzug reagiert, dann jedoch in bisher noch nicht gekannter Generalität die staatliche Verletzung von Menschenrechten amnestiert (1995).“ (S. 113).

Nachdem die nationalen Vorschriften und die Praxis zur „impunidad“ untersucht worden sind, stellt sich Ambos die Frage, ob das geltende Völkerstrafrecht für Folter, extralegale Hinrichtungen und „Verschwindenlassen“ eine Bestrafung vorsieht und ob der Staat als Subjekt des Völkerrechts zur Aufklärung verpflichtet werden kann. Ferner wird der Frage nachgegangen, ob die Straffreistellung solcher Taten durch die Staaten völkerrechtlich zulässig ist. Die völkerrechtliche Pflichtenlage der in Frage stehenden Staaten ergibt sich aus der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), da alle fünf Staaten schon zur Zeit der schweren Menschenrechtsverletzungen diese Verträge ratifiziert hatten (S. 165). Dazu kommen spezielle Menschenrechtsverträge, wie die UN-Anti-Folterkonvention und die entsprechende Interamerikanische Konvention (1985). Der Autor geht also vom Vertragsrecht aus und prüft nicht, inwieweit hier eventuell Völkergewohnheitsrecht bestand. Ambos kommt zu dem zutreffenden Schluß, daß „eine völkerrechtliche Bestrafungspflicht (...) nur bezüglich der Folter festgestellt werden (kann).“ (S. 175). Die Auslegung u.a. des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, daß auch aus bestimmten Vorschriften (z.B. dem 'right to a remedy') der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und des UN-Pakts über bürger-

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

liche und politische Rechte Untersuchungs-, Bestrafungs- und Entschädigungspflichten folgen, bezeichnet er demgegenüber als nicht zwingend.

Für Straftaten, die vor Inkrafttreten der Menschenrechtsverträge begangen wurden, bzw. für extralegale Hinrichtungen und „Verschwindenlassen“, für die keine explizite, universell geltende Konvention vorliegt, wird geprüft, ob sich aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts und aus dem Völkergewohnheitsrecht Handlungs- bzw. Bestrafungspflichten der Staaten ergeben. Da Gewohnheitsrecht gem. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung sein muß, stellt sich die Frage nach der Staatenpraxis. *Ambos* konstatiert, daß angesichts der weltweiten „impunidad“ der Nachweis einer Staatenpraxis erschwert wird, so daß die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht schwierig, aber nicht auszuschließen ist (S. 180). Gleichwohl hat sich eine *opinio iuris* hinsichtlich einer gewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Bestrafung schwerer Menschenrechtsverletzungen für extralegale Hinrichtungen und „Verschwindenlassen“ gebildet, so daß es „(...) gerechtfertigt erscheint, von der Entstehung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes auszugehen (...)“ (S. 203).

In seinen Schlußfolgerungen im 5. Kapitel stellt der Autor seine Erkenntnisse in Form von Thesen zusammen und weist am Ende darauf hin, daß, wenn Staaten nicht in der Lage oder Willens sind, schwere Menschenrechtsverletzungen zu bestrafen, als letztes Mittel die Schaffung einer internationalen Strafjustiz notwendig ist. Diese Forderung ist bereits seit langem erhoben worden und führte dazu, daß die ILC mittlerweile eine dahingehende Kodifizierung erarbeitet hat. Doch selbst nach der Etablierung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit, die zweifelsohne das Verantwortungsgefühl

der Staaten zum Ausdruck brächte, bleibt die entscheidende Frage offen, nämlich „(o) b diese jedoch effizienter sein kann als die schon bestehenden universellen und regionalen Schutzmechanismen, die zwischenstaatliche Rechtshilfe oder Rechtsschutzmöglichkeiten...“ (S. 347).

Ambos hat mit diesem Werk das bisher in der internationalen Diskussion unberechtigt gering beachtete Problem der Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene behandelt. Er hat die Ursachen von „impunidad“, die meist einen politischen Hintergrund haben, aufgedeckt. Er hat die nationalen Gesetzgebungen vorgeschlagen und völkerrechtliche Instrumente der Bekämpfung von Straflosigkeit analysiert. Auf dieser wissenschaftlich fundierten Grundlage wurden Anregungen zur Änderung der jetzt herrschenden Situation auf diesem Gebiet unterbreitet, die breite Beachtung erfahren sollten. Der Autor setzt damit Maßstäbe für eine ähnliche Untersuchung der Situation auf anderen Kontinenten, insbesondere Afrika, wo schwere Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind. Auch hier bleiben sie bislang straflos und das Ad-hoc-Tribunal für Ruanda muß erst noch beweisen, ob diese Regel nun endlich durchbrochen wird.

Ambos hat nicht nur ein Buch für Juristen geschrieben, sondern für alle Menschenrechtsaktivisten, die gegen das „impunidad“ kämpfen. Für den an diesem Thema interessierten Leser ist schließlich noch auf den Artikel des Autors mit dem Titel „Zur Annäherung von Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika aus völkerrechtlicher Sicht“ (Verfassung und Recht in Übersee 1996, S. 465-485), den er vor Veröffentlichung des vorgestellten Buches publiziert, hinzuweisen.