

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)  
Jahrgang 12, Heft 3, 1999

## Editorial

## Das Thema

### 50 Jahre Genfer Abkommen

*Michael Bothe*

### Verstärkter Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten: Das Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954

*Christophe N. Eick*

### New Rules for the Protection of Cultural Property in Armed Conflict:

### The Significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict

*Jean-Marie Henckaerts*

## Praxis

### Der aktuelle Fall: Pinochet II – A Comment on the House of Lords' Second Substantive Decision

*Kai Ambos*

## Rückblende

### Der Einsatz von Bundeswehrsoldaten in Albanien zur Rettung deutscher Staatsangehöriger

*York Frhr. von Lersner*

## Lexikon

### Zum hundertjährigen Geburtstag der Martens'schen Klausel – eine Bestandsaufnahme

*Rhea Schircks*

## Forum

### Verbreitung

### Etablierung des „Forum Globale Fragen“ als Mitwirkungsmöglichkeit der Gesellschaft in der Außenpolitik

*Hans-Joachim Heintze*

### Erfüllungssicherung im humanitären Völkerrecht durch ein Berichtsverfahren?

*Sebastian M. Seidel*

140

143

147

154

156

167

170

172

Der Beitrag regionaler Abmachungen und Einrichtungen  
im Sinne von Kapitel VIII SVN zur Regelung von Kon-  
flikten zwischen und innerhalb ihrer Mitgliedsstaaten  
Das Beispiel der arabischen Welt unter Berücksichtigung  
humanitärer Aufgabenstellungen

*Cornelia C. Schmolinsky*

## Panorama

### Konferenzen

Gewalteskalation, Autonomie und Minderheitenrechte –  
Wege zur friedlichen Regelung ethno-politischer  
Konflikte

Erstes Potsdamer Frühjahrsgespräch, veranstaltet von  
der Stiftung Entwicklung und Frieden in Zusammen-  
arbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht  
und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität  
Bochum und der Zeitschrift „WeltTrends“

Potsdam, 26.-27. März 1999

*Brigitte Reschke*

Verbreitung der Genfer Konventionen  
Referendartagung zum humanitären Völkerrecht  
Bad Waldliesborn, 15.-16. April 1999

*Thomas Cahlik*

Europa und die Zukunft der Humanitären Hilfe – aus  
Krisen lernen

Symposium im Rahmen der deutschen Präsidentschaft  
in der Europäischen Union 1999

Bad Neuenahr, 22.-23. April 1999

*Sebastian M. Seidel*

Die Kosovo-Krise: Humanitäre Hilfe am Scheideweg?  
Die Rolle humanitärer Nichtregierungsorganisationen  
in kriegerischen Auseinandersetzungen

Fachtagung

Bonn, 7. Juni 1999

*Hans-Joachim Heintze*

### Besprechungen

Lutz Edzard, Language as a Medium of Legal Norms:  
Implications of the Use of Arabic as a Language in the  
United Nations System;

Thomas David Jones, Human Rights: Group Defama-  
tion, Freedom of Expression and the Law of Nations

*Hans-Joachim Heintze*

Philipp Wassenberg, Das Eurokorps: Sicherheits-  
politisches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung  
eines multinationalen Großverbandes

*Sascha Rolf Lüder*

Jörg Karenfort, Die Hilfsorganisation im bewaffneten  
Konflikt

*Gregor Schotten*

177

183

185

186

189

190

192

193

## Editorial

Am 12. August 1999 jährte sich die Verabschiedung der vier Genfer Abkommen zum 50. Mal. Zuvor hatten am 17. Mai 1999 in Den Haag die Bevollmächtigten der ersten Signatarstaaten ihre Unterschrift unter das Zweite Protokoll zur Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten gesetzt. Beide Regelwerke sind jeweils als Meilenstein in der Entwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts zu kennzeichnen: Die vier Genfer Abkommen von 1949 bedeuten eine wesentliche Fortentwicklung des Individualschutzes in kriegerischen Auseinandersetzungen; das Zweite Protokoll zur Konvention von 1954 verbessert den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten an entscheidenden Stellen.

Die Wirksamkeit humanitärvölkerrechtlicher Regelungen hängt jedoch wesentlich davon ab, ob sie auch in aktuellen Konfliktsituationen Anwendung finden können. Dies wurde im Zusammenhang mit der Militäraktion der NATO im Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien erneut deutlich: Am Beispiel des Angriffs auf einen staatlichen Fernsehsender in Belgrad durch Flugzeuge der NATO zeigt sich, in welcher Weise traditionelle Elemente des humanitären Völkerrechts hinterfragt werden, wenn das Ziel der militärischen Handlungen die Verhinderung eines Völkermords ist, welcher mit unterschiedlichen und nicht nur militärischen Mitteln verübt wird. An verlässlichen und allgemein akzeptierten Kriterien zur völkerrechtlichen Beurteilung einzelner solcher Konfliktsituationen fehlt es bislang noch.

In seinem Beitrag „50 Jahre Genfer Abkommen“ geht *Michael Bothe* auf die Frage ein, inwieweit das Anliegen der Verbesserung des Schutzes von Opfern bewaffneter Konflikte ein halbes Jahrhundert nach der Verabschiedung der vier Genfer Abkommen erreicht werden konnte. Anhand mehrerer Entwicklungslinien weist *Michael Bothe* den wichtigen Beitrag der Abkommen für die Begrenzung der Gewaltausübung in bewaffneten Konflikten nach und zeigt Perspektiven auf.

Die Weiterentwicklung des Schutzes von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten war Gegenstand der „9. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes“, die am 23. und 24. April 1999 stattfand. Im Folgenden drucken wir die aus Anlaß dieser Tagung gehaltenen Vorträge ab: *Christophe N. Eick* vom Auswärtigen Amt widmet sich dem Verlauf und den Ergebnissen der diesjährigen Diplomatischen Konferenz. Eine Beurteilung der Haager Konferenz aus der Sicht des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz gibt *Jean-Marie Henckaerts* ab.

Der „aktuelle Fall“ enthält in diesem Heft eine Untersuchung der zweiten Entscheidung des britischen Oberhauses gegen den ehemaligen argentinischen Staatspräsidenten *Augusto Pinochet*. *Kai Ambos* analysiert darin insbesondere die Relativierung der Immunität eines Staatsoberhauptes in nationalen Strafverfahren. Ebenso wie die Anklagerhebung gegen den jugoslawischen Staatspräsidenten *Slobodan Milosevic* bedeutet die Erstreckung der Gerichtsbarkeit auf von einer Strafverfolgung bislang ausgenommene Personen eine wesentliche Weiterentwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Die Rubrik „Verbreitung“ widmet sich weiteren aktuellen Entwicklungen im humanitären Völkerrecht. Neben der Etablierung eines „Forum Globale Fragen“ seitens des Auswärtigen Amtes wird speziell auf die Diskussion über die Einführung eines Berichtsverfahrens im humanitären Völkerrecht Bezug genommen.

Das Heft wird abgerundet durch Buchbesprechungen und Konferenzberichte. Wir möchten darauf hinweisen, daß es sich bei den Beiträgen um die persönlichen Auffassungen der Autoren handelt. Der Abdruck in unserer Zeitschrift bedeutet nicht, daß wir uns mit den dargestellten Positionen identifizieren.

Die Herausgeber

## 50 Jahre Genfer Abkommen

Michael Bothe\*

Wenn bei der Geburtstagsfeier einer Organisation, die auf 900 Jahre Geschichte zurückblicken kann, eine Entwicklung der letzten 50 Jahre herausgegriffen werden soll, dann muß es damit schon eine besondere Bewandnis haben. Was bedeuten die Genfer Abkommen für die Jöhanniter? Es läßt sich nicht bestreiten, daß das Anliegen der Genfer Konventionen seit der ersten Genfer Konvention von 1864 eine starke Affinität zu der ersten Aufgabe des Ordens in seiner frühen Gründungszeit besitzt, nämlich der Pflege von Kranken unter schwierigen Umständen. Die Pflege kranker Pilger und die Verbesserung des Loses der Verwundeten bei den im Felde stehenden Heeren (so der Titel der ersten Genfer Konvention von 1864) haben jedenfalls soviel gemeinsam, daß beide Arten von Opfern eben nicht aufgehoben sind in einer heimischen Infrastruktur der Pflege und Versorgung.

Aber das erklärt nicht allein, warum heute hier über 50 Jahre Genfer Konventionen gesprochen werden soll. Vielleicht schafft es einen Zugang zur besonderen Bedeutung dieser 50 Jahre, wenn wir uns als Deutsche daran erinnern, daß wir in diesem Jahr auch ein anderes Jubiläum feiern, nämlich 50 Jahre Grundgesetz. Die Genfer Konventionen von 1949 und das Grundgesetz haben nämlich etwas Wesentliches gemeinsam: Beide sind Reaktionen auf eine Katastrophe der jüngsten Vergangenheit, und sie versuchen, der Wiederholung einer solchen Katastrophe mit Mitteln des Rechts entgegenzuwirken. Das Grundgesetz ist eine Reaktion auf den Zusammenbruch der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung der Weimarer Republik und versucht, das läßt sich an vielen Einzelheiten zeigen, Lehren aus diesem Zusammenbruch zu ziehen. Es gründet einen starken Rechtsstaat, unterstellt das gesamte politische System einer rechtlichen Steuerung mit umfassendem Gerichtsschutz. Die Menschenwürde ist sein zentraler und rechtlich geschützter Wert.

Die Genfer Konventionen von 1949 versuchen, aus der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs Lehren zu ziehen, indem sie die rechtlichen Regeln zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte, wo sie sich in diesem Krieg und schon zuvor in den bewaffneten Konflikten der 30er Jahre als lückenhaft und ungenügend erwiesen haben, zu verbessern. Auch hier ist der Schutz des Menschen, der Verwundeten, Kranken, Schiffbrüchigen, der Personen in der Hand des Feindes, der Zivilbevölkerung im besetzten Gebiet eine zentrale Richtschnur.

50 Jahre Abkommen: Das bedeutet die Frage, ob dieses Anliegen der Verbesserung des Schutzes von Opfern bewaffneter Konflikte durch rechtliche Regeln wirklich erreicht werden konnte. Auf den ersten Blick erscheint die Bilanz eher negativ. Unsäglich waren die Leiden der Opfer der Konflikte, die rund um unseren Globus in diesen Jahrzehnten gewütet haben. Zu zahlreich waren die Verletzungen des Rechts, das in diesen 50 Jahren die Opfer der Konflikte hätte schützen sollen. Man muß es zugeben: Das Recht steht hier vor einer schier unlösbaren Aufgabe, nämlich der Gewalt Einhalt zu gebieten in einer Situation, in der Gewalt schon ausge-

brochen ist. Lassen Sie mich vor diesem Hintergrund mit dem nötigen Sinn für Realismus versuchen aufzuzeigen, wo und wie der Versuch des Schutzes der Opfer durch Recht doch gelungen ist und gelingen kann. Ich möchte dies auf vier wesentliche Entwicklungslinien beschränken.

Zum ersten: Wir, und mit uns eine öffentliche Meinung der Welt, kennzeichnen und verurteilen die Verursachung der Leiden der Konfliktopfer als rechtswidrig, ja als „Kriegsverbrechen“. Hierfür bieten die Genfer Konventionen die notwendigen Maßstäbe der Bewertung. Diese Bewertungsmaßstäbe erlauben es, Folter, Mißhandlung, Tötung, Vertreibung als rechtswidrig, als Verbrechen, zu brandmarken und es nicht lediglich mit Erschütterung als Tragödie zur Kenntnis zu nehmen. Daß das einen großen Unterschied macht, erleben wir gegenwärtig in der Debatte um die Verursachung des schrecklichen Unglücks in Cavalese. Ohne völkerrechtliche Normen über den Schutz von Opfer von Konflikten gäbe es keine Kriegsverbrecherprozesse. Zwar hat es lange, viel zu lange gedauert, bis es nach Nürnberg und Tokio wieder zu Strafverfahren vor internationalen Gerichten wegen Verletzungen des humanitären Völkerrechts gekommen ist. Auch vor nationalen Gerichten hat es in den letzten Jahrzehnten kaum Kriegsverbrecherprozesse gegeben. Aber ohne die Genfer Konventionen von 1949 wäre die Einrichtung der Strafgerichte für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda kaum denkbar gewesen, und ohne diese Gerichte wäre es noch viel schwieriger gewesen, wenn überhaupt möglich, das Statut eines internationalen Strafgerichtshofs, das im vergangenen Jahr in Rom angenommen wurde, zu schaffen. Dies ist eine positiv zu bewertende Wirkung der Genfer Konventionen. Das Recht der Genfer Konventionen hat bis ins Detail hinein die Definition der Kriegsverbrechen geprägt, für die dieser Gerichtshof zuständig ist. Die Genfer Abkommen haben sich spät, aber immerhin als Orientierung für die strafrechtliche Ahndung von Verletzungen bewährt.

Zum zweiten: Die Konventionen sind nicht nur ein Maßstab für die Beurteilung von Verletzungen, sie sind auch Grundlage für ein Bündel staatlicher Maßnahmen, das dem Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte dient. Internationale Mechanismen wie ein Strafgerichtshof werden allein nie in der Lage sein, wirklich effektiv und sozusagen flächendeckend den Schutz der Opfer zu sichern. Das können nur die einzelnen betroffenen Staaten selbst tun, durch ihre Gerichte, Behörden und Befehlshaber. Hierfür müssen sie die notwendigen Regeln (Gesetze, Dienstvorschriften) schaffen. Das sehen die Genfer Abkommen ausdrücklich vor. Die Staaten sind ver-

\* Professor Dr. Michael Bothe, Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschl. Europa- und Völkerrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser anlässlich der Veranstaltung „900 Jahre Jöhanniter: Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe“ am 15. März 1999 in Berlin gehalten hat. Die Vortragsfassung wurde beibehalten.



pflichtet, dem Depositar der Genfer Konventionen, der Schweizer Regierung, ihre Maßnahmen mitzuteilen. Diese Maßnahmen der staatlichen Umsetzung sind eine ganz zentrale Voraussetzung der Wirksamkeit der Genfer Konventionen, die aber erst in den letzten Jahren eine stärkere Aufmerksamkeit erhalten hat. Sie ist zum Gegenstand von Resolutionen der Vereinten Nationen gemacht worden. Nachdem in den 50er Jahren einige wenige Staaten, unter ihnen die Bundesrepublik und vor allem Großbritannien, durch militärische Dienstvorschriften die praktische Anwendung der Genfer Abkommen durch ihre Streitkräfte sichern wollten, sind in den letzten Jahren verstärkt, auch auf der Grundlage internationalen Austausches und internationaler Kooperation, solche Militärhandbücher, „military manuals“, in vielen Staaten geschaffen worden. Diese „military manuals“ sind nur ein Instrument der Umsetzung, freilich ein besonders wichtiges. Dazu kommen vor allem Regeln über den Schutz des Rotkreuz-Zeichens und, nicht zuletzt, der Strafgesetzgebung. Die Tatsache, daß die Maßnahmen der nationalen Umsetzung in den letzten Jahren verstärkte politische Aufmerksamkeit gefunden haben, bedeutet, daß die praktische Wirksamkeit der Genfer Konventionen, und damit ihr zentrales Anliegen des Schutzes der Opfer durch Recht, eine bessere Chance hat.

Freilich ist es leider keineswegs so, daß diese Maßnahmen nationaler Umsetzung der Genfer Abkommen wirklich von allen Mitgliedstaaten in ausreichendem Umfang getroffen worden wären. Deswegen wäre es wünschenswert, wenn nach dem Vorbild der Menschenrechtsabkommen und vieler Abkommen im Bereich des Umweltschutzes eine systematische Pflicht zur Berichterstattung über solche nationalen Maßnahmen geschaffen werden könnte. Die Tatsache, daß die Schaffung eines solchen Berichtssystems bei einer Reihe von Staaten auf einen ziemlich erbitterten Widerstand stößt, zeigt doch nur, daß da noch ein Problem besteht. Viele Staaten scheinen sich bei ihrer mangelhaften Umsetzung der Genfer Abkommen nicht in die Karten sehen lassen zu wollen. Solange diese Widerstände bestehen, sollten die Staaten, die in einem derartigen Berichtssystem kein Problem sehen, es miteinander freiwillig durchführen und so mit gutem Beispiel vorangehen. Die Bundesregierung scheint einem freiwilligen Berichtssystem positiv gegenüberzustehen. Vielleicht ist die heutige Veranstaltung eine gute Gelegenheit, sie dazu aufzurufen, dies auch weiterhin zu tun. Die kommende Rotkreuz-Konferenz in Genf wird dazu möglicherweise Gelegenheit bieten. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hat eine etwas andere Methode gewählt, die nationale Umsetzung der Genfer Abkommen zu fördern, nämlich durch die Errichtung eines Beratungsdienstes, der den Staaten beim Treffen nationaler Maßnahmen Hilfe leistet. Diese Ansätze schließen sich aber gegenseitig keineswegs aus.

Zum dritten: Die Genfer Abkommen bilden in einer ganz praktischen Weise eine Grundlage für Aktionen zum Schutz der Konfliktopfer. Zugang von Beobachtern und Helfern zu den Konfliktopfern, ihre Sicherheit und Bewegungsfreiheit, das sind entscheidende Voraussetzungen für eine Verbesserung des Loses der Opfer. Dieser Zugang und diese Sicherheit lassen sich freilich nicht allein durch abstrakte Regeln in völkerrechtlichen Verträgen gewährleisten. Sie müssen immer wieder im Einzelfall, im Felde, vor Ort erreicht werden, in al-

ler Regel nur in Zusammenarbeit mit den Konfliktparteien, wer immer das im Einzelfall sein mag. Nur zeigt die Erfahrung, daß die völkerrechtliche Gewährleistung des Zugangs ein gewichtiges Element für die Verhandlungsposition derer ist, die einen solchen Zugang im konkreten Fall praktisch erreichen wollen, und dies unter Umständen sogar über die völkerrechtliche Gewährleistung hinaus. So hat sich im Biafra-Konflikt, als die Aufständischen schon weitgehend abgeschnitten waren und eine Hungersnot dramatischen Ausmaßes ausbrach, die Aushandlung des Zugangs für Hilfsaktionen durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz der Sache nach weitgehend an Art. 23 des Vierten Genfer Abkommens orientiert, der unter bestimmten Bedingungen einen Zugang für Hilfsaktionen im Falle einer Belagerung gewährt. Diese Bestimmung war an sich nicht anwendbar, da sie nur für den internationalen bewaffneten Konflikt gilt, während es sich um einen nicht internationalen Konflikt handelte. Dennoch bot die Bestimmung einen nützlichen Orientierungsrahmen, an den sich die Parteien, bei allen immer auftretenden Schwierigkeiten, im wesentlichen halten konnten. Auch das Recht des Zugangs zu Gefangenen, das die Dritte und Vierte Konvention dem IKRK nur für Kriegsgefangene und Internierte einräumt, hat sich auf dieser Basis weiterentwickelt. Praktisch sind alle politischen Gefangenen in die Schutzaktivitäten des IKRK einbezogen. In vielen Bereichen der Welt sind die Delegierten des IKRK die besten Kenner der Gefängniszone, ein Befund, der traurig und ermutigend zugleich ist. Insgesamt haben sich die Genfer Abkommen als Orientierungsrahmen und Unterstützung humanitärer Aktionen bewährt.

Damit bin ich bereits bei meinem vierten Punkt, nämlich der Fortentwicklung des Rechts der Genfer Abkommen. Die Abkommen von 1949 haben sich als eine Grundlage für die dynamische Fortentwicklung des Rechts erwiesen. Das gilt einmal für den menschenrechtlichen Bereich in einem weiteren Sinne, zum anderen für das Recht der Kampfmittel und -methoden.

Zunächst ein Wort zu den Menschenrechten. Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte ist ein seinem Wesen nach menschenrechtliches Grundanliegen. Das wird besonders deutlich in dem Vierten Abkommen über den Schutz der Zivilbevölkerung. Es ist kein Zufall, daß die Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Dezember 1948 zeitgleich mit den wesentlichen Vorarbeiten der vier Genfer Abkommen erfolgte. In der Folgezeit hat die Entwicklung des Rechts der Genfer Konventionen wesentliche Impulse aus dem Bereich des Menschenrechtsschutzes erhalten. Aus dem politischen Anliegen der Sicherung von Menschenrechten in besetzten Gebieten (gemeint waren natürlich die von Israel besetzten Gebiete) wurde das Thema „Human Rights in Armed Conflict“ ein solches der UN. Damit war eine entscheidende politische Voraussetzung für die Genfer Diplomatische Konferenz über die Neubestätigung und Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts geschaffen, die 1974 bis 1977 tagte und schließlich zur Annahme von zwei Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen führte, die eine ganz wesentliche Verstärkung des menschenrechtlichen Schutzes der Opfer bewaffneter Konflikte bedeutete. Das wird vielleicht am deutlichsten in den Bestimmungen des Protokolls II über den nicht interna-

tionalen Konflikt, in dem gerade Bestimmungen, die nach den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen und auch nach der Europäischen Menschenrechtskonvention im Falle eines bewaffneten Konfliktes suspendiert werden können, doch und gerade für den Fall des bewaffneten Konflikts verbindlich festgeschrieben werden. Diese gegenseitige Unterstützung von Regeln des Schutzes der Menschenrechte und dem Recht der Genfer Konventionen kennzeichnet auch die Ergebnisse der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 und der Genfer Konferenz über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte vom gleichen Jahre. Die erste Bestimmung ihrer Schlußerklärung stellt klar die Opfer in ihrem persönlichen Schicksal in den Mittelpunkt und macht dies zum Ausgangspunkt und zur Grundlage der von der Konferenz beschlossenen Maßnahmen.

Schließlich noch ein Wort zum Recht der Kampfführung. Davon steht in den vier Genfer Abkommen von 1949 so gut wie nichts, obwohl der Zweite Weltkrieg nun wahrlich genug Anlaß geboten hatte, die Regeln über den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen der Kampfführung zu stärken, jedenfalls sicherzustellen, daß die alten Regeln nicht als obsolet angesehen wurden. Aber die Debatte darüber hätte die Annahme der Genfer Konventionen wahrscheinlich gefährdet, denn diese Diskussion war nicht ohne eine Auseinandersetzung über die Zulässigkeit von Atomwaffen zu führen. An eben dieser Frage scheiterte denn auch der Versuch des IKRK, auf der Rotkreuz-Konferenz in Delhi 1955 eine Annahme entsprechender Regeln zu erreichen. Dies war erst auf der bereits erwähnten Diplomatischen Konferenz 1974 bis 1977 möglich, wobei einmal die Erfahrung des Vietnam-Krieges dem Anliegen politische Durchsetzungskraft verlieh, zum anderen aber die Nuklearfrage in subtiler Weise ausklammert und die Behandlung des Verbots ganz bestimmter konventioneller Waffen kunstvoll vertagt wurde. So war es möglich, drei wesentliche Regeln zu präzisieren und zu konkretisieren: Erstens, Angriffe, die gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sind, sind verboten. Zweitens, Angriffe, die Zivilbevölkerung und militärische Ziele unterschiedslos, in diesem Sinne: blind, treffen, sind gleichfalls verboten. Drittens, soweit bei Angriffen gegen militärische Ziele unvermeidlich ist, daß die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen wird, ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten, d.h. der Schaden bei der Zivilbevölkerung darf nicht außer Verhältnis zu dem erwarteten konkreten militärischen Vorteil des Angriffs stehen. Diese Regeln wieder außer Streit gestellt zu haben, ist ein großes Verdienst der Zusatzprotokolle von 1977. Sie haben auch in der Praxis, leider nicht durchweg, Beachtung gefunden, wobei man über die Beurteilung einzelner Fälle durchaus streiten kann. Insgesamt ist diese Entwicklung aber positiv zu beurteilen.

Diese allgemeinen Regeln bedeuten kein Verbot ganz bestimmter Waffen, schränken aber selbstverständlich den Einsatz moderner Waffentechnologien ein. Das Verbot bestimmter konventioneller Waffen wurde dann Gegenstand einer Rahmenkonvention der Vereinten Nationen, deren Zusatzprotokolle einzelne Waffen ächten. In diesem Zusammenhang wurde versucht, die wohl größte Plage der modernen Kriegführung, nämlich die Anti-Personen-Minen, zu ächten. Trotz aller Fortschritte, die bei der Entwicklung von

rechtlichen Regelungen zu diesem Zwecke erreicht worden sind, zuletzt in dem Abkommen von Ottawa, kann man noch nicht sagen, daß insoweit die rechtlichen Regeln zum Schutz der Opfer bereits greifen. Es bleiben Schwächen und Lücken. Die Durchführung der Minenräumung und die Rehabilitation von Minenopfern sind nicht hinreichend gesichert und bedürfen auch noch eines stärkeren finanziellen Engagements. Weitere kleine Schritte sind auch zur Eliminierung einer weiteren Geißel der Konfliktopfer gemacht worden, nämlich zur Proliferation von Kleinwaffen.

Eine andere Entwicklungslinie betrifft die bereits angesprochene Nuklearfrage. Die atomare Aufrüstung der 40er, 50er und 60er Jahre hatte in der Praxis die Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes einfach verdrängt. Die wesentlichen Entscheidungsträger behandelten sie als irrelevant oder nahmen sie nicht zur Kenntnis. Dies änderte sich mit der Annahme des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen. Eine hitzige Debatte entbrannte um die Frage, ob dieses Protokoll als Vertrag auf den Einsatz von Atomwaffen Anwendung findet. Wie dem auch immer sei, es konnte nicht geleugnet werden und wurde nicht geleugnet, daß die gewohnheitsrechtlichen Regelungen, die den vertraglichen Regelungen des Protokolls zugrunde liegen, auch auf den Einsatz von Atomwaffen Anwendung finden. Dies war ein wesentlicher Schritt in einer praxisrelevanten Debatte um die Zulässigkeit des Einsatzes von Atomwaffen. Diese Debatte mußte zu der Frage führen, ob denn überhaupt Formen des Einsatzes atomarer Waffen vorstellbar seien, die unter Anwendung dieser Regeln noch als zulässig angesehen werden könnten. In einer politischen Gewaltanstrengung hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen, zu dieser Frage ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs einzuholen. Der Gerichtshof hat diese Frage mit einem klaren „in aller Regel nein“ beantwortet. Er hat lediglich hinsichtlich einer möglichen Ausnahme die letzte Klärung verweigert, nämlich hinsichtlich der Frage, ob in einem extremen Fall von Selbstverteidigung, wenn das Überleben eines Staates gefährdet sei, der Einsatz atomarer Waffen doch zulässig sein könnte. Dies ist sozusagen die Nische, in der sich Nuklearstrategie noch einrichten kann, ohne sich gleich dem Vorwurf aussetzen, sie plane rechtswidrige Einsätze.

Fassen wir die Ergebnisse der Betrachtung der geschilderten vier Elemente oder Entwicklungslinien zusammen: Die Genfer Abkommen haben in den letzten 50 Jahren einen wichtigen Beitrag zur Begrenzung der Gewaltausübung in bewaffneten Konflikten zum Wohle der Opfer geleistet. Dieser Beitrag ist in einigen Fällen praktisch und mit Händen zu greifen, in anderen eher subtil und indirekt. Die rechtliche Steuerung von menschlichem Verhalten durch Völkerrecht ist ein komplexer Vorgang, aber eben doch Realität.

Das Wort „Steuern“ ist ein Bild, das wir mit der Schifffahrt verbinden. Der Gewalt durch Recht Grenzen zu setzen heißt, gegen einen mächtigen Strom zu steuern. Beim Fahren gegen den Strom gilt eine Grundregel: Wenn man aufhört, fällt man zurück. So können wir nach 50 Jahren Genfer Abkommen vielleicht mit dem Erreichten nicht zufrieden sein, aber diese 50 Jahre sind Mahnung und Aufforderung, nicht zu erlahmen in dem Bemühen, das Los der Konfliktopfer zu verbessern.

# Verstärkter Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten: Das Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954

Christophe N. Eick\*

I. Man muß das Deutsche Rote Kreuz, das Bochumer Institut und das Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung zu ihrer Weitsicht beglückwünschen, für diese Tagung das Thema „**Neues Völkerrecht zum Schutz von Kulturgut**“ ausgewählt zu haben. Denn als die Einladungen zur 9. Teinacher Tagung versandt wurden, stand noch gar nicht fest, daß die nach Den Haag für den 15. bis 26. März 1999 einberufene diplomatische Staatenkonferenz ein greifbares Ergebnis in der Form eines Zweiten Protokolls zur Haager Konvention von 1954<sup>1</sup> würde vorweisen können. Ich vermute kein Geheimnis, wenn ich Ihnen sage, daß wir im Auswärtigen Amt seinerzeit den Ausgang der Haager Konferenz als völlig offen eingestuft hatten.

Wenn es dennoch gelungen ist, in Den Haag ein neues völkerrechtliches Instrument zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten anzunehmen, so ist dies nicht zuletzt auch der Verdienst einiger Personen, die heute hier anwesend sind. Besonders nennen möchte ich Herrn Professor *Horst Fischer*, der sich als Mitglied der deutschen Delegation und als Leiter der Konferenz-Arbeitsgruppe zu Fragen der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit und der justitiellen Zusammenarbeit große Verdienste erworben hat.

Ich möchte – nach diesen einführenden Worten – meinen Vortrag in drei Abschnitte gliedern: Was waren die Ziele der Haager Konferenz, und wie war die Haltung der einzelnen Staaten? Was sind die Ergebnisse der Haager Konferenz, und wie sind sie zu bewerten? Wie geht es weiter?

II. Die Haager Konferenz war gewissermaßen der **Kulminationspunkt** eines Prozesses, der Anfang der 90er Jahre einsetzte. Ausgelöst durch die massive und zum Teil zielgerichtete Zerstörung von Kulturgut anlässlich des kriegerischen Zerfalls des ehemaligen Jugoslawiens (etwa von Moscheen, aber auch in Dubrovnik und Mostar), wurden im Rahmen der UNESCO 1992 erste Überlegungen angestellt, den durch die Haager Konvention von 1954 eigentlich gewährten Schutz zu stärken und die Durchsetzung der Verpflichtungen aus der Konvention sicherzustellen. Im Gefolge dieser Überlegungen fanden eine Reihe von Expertentreffen statt, zunächst auf Nichtregierungsebene, später auch auf Regierungsebene.

Deutschland nahm zum ersten Mal im März 1997 an einem Expertentreffen auf Regierungsebene teil, zum damaligen Zeitpunkt noch als Beobachter.<sup>2</sup> Auf einem Treffen der Vertragsstaaten der Haager Konvention von 1954 im November 1997 in Paris kündigten die Niederlande zum ersten Mal ihre Bereitschaft an, im März 1999 eine Staatenkonferenz zur

Annahme eines neuen völkerrechtlichen Instruments einzu-berufen.<sup>3</sup> Im Mai 1998 fand dann ein weiteres Treffen von Regierungsexperten in Wien statt, auf dem wichtige Vorfagen im Hinblick auf die Staatenkonferenz einer Klärung zugeführt wurden.<sup>4</sup>

Die Experten waren sich bereits sehr früh einig, daß die Konvention von 1954 an die modernen Entwicklungen des humanitären Völkerrechts angepaßt, vor allem aber in ihrer Durchsetzung gestärkt werden mußte. Hierfür sollten völkervertraglich verankerte Normen geschaffen werden. Die Diskussion insgesamt konzentrierte sich bis zuletzt auf fünf Punkte:

- Form des neuen Instruments (Änderung der Konvention von 1954, Ergänzung der Konvention von 1954 in der Form eines Zusatzprotokolls, von der Konvention von 1954 unabhängiger Vertrag);
- Klärung des Begriffs der militärischen Notwendigkeit;
- Individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit;
- Schaffung eines neuen, institutionellen Rahmens zum verbesserten Schutz von Kulturgut;
- Anwendbarkeit der Schutzvorschriften auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte.

Über keinen dieser Punkte konnte auf den Treffen der Regierungsexperten Übereinstimmung erzielt werden. Eine Textarbeit fand lediglich auf der Grundlage des sogenannten Lauswolt-Dokuments statt, das von Nichtregierungsexperten im Jahre 1994 erarbeitet worden war und das den Grundstock für die weiteren Diskussionen bilden sollte. Es blieb der

\* Legationsrat Erster Klasse *Dr. Christophe N. Eick*, LL.M., ist seit September 1996 Referent im Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Diplomatischen Konferenz zur Annahme des Zweiten Protokolls zur Haager Konvention von 1954 (Den Haag, 15. bis 26. März 1999). Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 9. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 23. April 1999 gehalten hat. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

1 Das Zweite Protokoll liegt gegenwärtig erst in einer vorläufigen englischen und französischen Fassung vor (Konferenzdokument HC/1999/7 vom 26. März 1999).

2 Final Report, UNESCO-Dokument CLT-96/CONF.603/5 vom 30. April 1997.

3 Final Report, UNESCO-Dokument CLT-97/CONF.208/3 vom November 1997.

4 Vgl. Report of the Director General on the Results of the Meeting of Governmental Experts on the Revision of the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflicts of 1954, UNESCO-Dokument 155/EX/5 vom 17. August 1998.

UNESCO überlassen, mit tatkräftiger niederländischer Unterstützung Ende Oktober 1998 einen ersten Entwurf eines Zweiten Protokolls zur Haager Konvention von 1954 den Staaten zur Stellungnahme zu unterbreiten.<sup>5</sup> Ein zweiter Entwurf der UNESCO vom Februar 1999, der viele Staatenstellungen berücksichtigte, bildete dann die eigentliche Grundlage für die Staatenkonferenz in Haag.<sup>6</sup>

Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß es nicht gelungen war, auf den verschiedenen Expertentreffen vor der Staatenkonferenz eine Übereinstimmung über die Kernpunkte des Vorhabens „Stärkung des Schutzes von Kulturgut“ zu erzielen. Dies war nicht in erster Linie darauf zurückzuführen, daß Staaten unterschiedliche Interessen verfolgten, sondern vielmehr auf den Umstand, daß man das Vorhaben gewissermaßen aus verschiedenen Perspektiven betrachten konnte. Aus der Perspektive des – verkürzt gesagt – Denkmalschützers, für den der Erhalt des Kulturguts absolute Priorität genießt, für den unter Umständen schon die Kennzeichnung eines Kulturguts mit dem Schutzzeichen der Haager Konvention von 1954 das Odium der „Kriegsvorbereitung“ trägt, und – wiederum verkürzt – aus der Perspektive des Militärs, das unter den Bedingungen des Krieges Entscheidungen über Leben und Tod zu treffen hat.

Die Diskussionen im Vorfeld der Konferenz waren sehr lange von unerfüllbaren Wunschvorstellungen und Illusionen geprägt. Die Erkenntnis, daß es sich bei der Haager Konvention von 1954 um ein Instrument des humanitären Völkerrechts, also des Kriegsvölkerrechts im weiteren Sinne, nicht des Friedensvölkerrechts handelt, mußte sich zunächst in den Köpfen vieler Beteiligten festsetzen. Es war eben nicht möglich, etwa die UNESCO-Welterbekonvention von 1972 zum Maßstab für das neue Instrument zu erheben. Wenn man sich an neueren völkervertraglichen Instrumenten orientieren wollte, so waren dies die Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Rotkreuzübereinkommen, oder aber auch das im Juli 1998 angenommene Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC).

Am deutlichsten zum Ausdruck kamen diese unterschiedlichen Perspektiven bei der Diskussion um die Klärung des Begriffs der „militärischen Notwendigkeit“. Es gab viele Experten, die sich dafür aussprachen, jeglichen Bezug auf die militärische Notwendigkeit beim Schutz von Kulturgut zu streichen. Es bedurfte mühsamer Überzeugungsarbeit, um vorhandene Mißverständnisse aufzuklären. Denn bei der militärischen Notwendigkeit geht es nicht darum, den Erfordernissen des Krieges Vorrang vor rechtlichen Überlegungen zu gewähren. Die militärische Notwendigkeit hat nicht Vorrang vor dem Recht, sondern ist Bestandteil von ihm. Die Einbeziehung der militärischen Notwendigkeit in die Formulierung rechtlicher Regeln trägt dem Umstand Rechnung, daß das humanitäre Völkerrecht notwendigerweise vielfach einen Kompromiß zwischen militärischen und humanitären Erfordernissen darstellt. Das Institut der militärischen Notwendigkeit führt im Gegenteil zu einem verstärkten Schutz von Kulturgut, nämlich etwa dann, wenn das Kulturgut aufgrund seiner Nutzung oder seiner Lage seinen Schutz als ziviles Objekt

verliert und entsprechend den Regeln des bewaffneten Konflikts zum militärischen Ziel wird.

Deutschland hatte bereits im Februar 1998 der UNESCO eine Stellungnahme zur Frage der Revision der Haager Konvention von 1954 übergeben. Die Bundesregierung ließ sich dabei von dem Gedanken leiten, daß die Haager Konvention von 1954 ein wichtiges Instrument im Rahmen des humanitären Völkerrechts ist („Rotkreuz der Kulturgüter“) und es auch in Zukunft bleiben sollte. Viele Bestimmungen der Haager Konvention von 1954 haben ja Eingang in innerstaatliche Vorschriften gefunden (u.a. militärische Handbücher, Vorschriften über den Zivilschutz). Das Revisionsvorhaben solle daher – so die Stellungnahme – das Ziel verfolgen, eine Stärkung der Konvention, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung und Durchsetzung der Konventionsbestimmungen im Konfliktfall, herbeizuführen. Dabei sollten auch die rechtlichen Fortentwicklungen beachtet werden, die seit der Verabschiedung der Konvention im Jahre 1954 im humanitären Völkerrecht zu verzeichnen sind. Deutschland sprach sich dafür aus, daß zu dem zentralen Anliegen des Revisionsvorhabens eine stärkere Verankerung der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit und eine Verbesserung der Möglichkeiten strafrechtlicher Verfolgung gehören sollten.

Mit dieser Zielsetzung befand sich Deutschland auf einer Linie mit den meisten Staaten der Europäischen Union. Arbeitstreffen der EU-Staaten fanden auf Einladung der Niederlande, Großbritanniens und auch Deutschlands (Bonn, 9. und 10. Februar 1999) statt.

Auf diesen Arbeitstreffen kristallisierte sich aber auch ein Kernproblem des Revisionsvorhabens heraus, das im Grunde bis zum Abschluß der Konferenz in Den Haag immer wieder zur Diskussion gestellt wurde: das Verhältnis des neuen Instruments zur Haager Konvention von 1954. Einige Staaten – darunter als „Wortführer“ Frankreich und Israel – waren nämlich der Ansicht, daß eine Revision der Konvention von 1954 nur über eine Vertragsänderung nach seinem Art. 39 erfolgen könne. Damit hätte man aber effektiv das Revisionsvorhaben aufgeben müssen. Art. 39 Abs. 5 sieht nämlich vor, daß jegliche Vertragsänderung auf einer Konferenz der Vertragsparteien einstimmig beschlossen und von allen Vertragsparteien angenommen werden müsse. Dies war nicht zu erreichen. Die geltend gemachten Bedenken gegen eine Verletzung von Art. 39 der Haager Konvention waren aber durchaus ernstzunehmen. Denn wie konnte man eine Konvention stärken, wenn man gleichzeitig gegen eine ihrer Bestimmungen verstieß?

Zwei Wege boten sich an, um aus diesem Dilemma herauszufinden. Zum einen konnte auf Art. 41 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zurückgegriffen werden, nach dem zwei oder mehrere Vertragsparteien eines mehrseitigen Vertrages eine Übereinkunft schließen können, um einen Vertrag ausschließlich im Verhältnis zueinander zu modifizieren, solange sie nicht die Rechte und Pflichten der

5 UNESCO-Dokument HC/1999/1 vom Oktober 1998.

6 UNESCO-Dokument HC/1999/1/rev. 1 vom Februar 1999.

übrigen Vertragsparteien berühren. Zum anderen konnte man einen Ansatz wählen, nach dem die Konvention von 1954 eben nicht abgeändert, sondern lediglich eine Ergänzung in der Form eines Zusatzprotokolls erfahren würde. Es war letzterer Ansatz, der sich auf der Konferenz schließlich durchsetzen sollte. Der Verweis auf die Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Rotkreuzübereinkommen, die in dem gleichen Verständnis verabschiedet worden waren, konnte die ganz große Mehrheit der Teilnehmerstaaten überzeugen. Natürlich mußte ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet sein, daß das neue Instrument keine Bestimmung enthält, die die Haager Konvention von 1954 modifiziert.

### III. Nun zu der Haager Konferenz und ihren Ergebnissen:

An der Konferenz in Den Haag, die von UNESCO-Generaldirektor Mayor und dem niederländischen Außenminister van Aartsen eröffnet wurde, nahmen ca. 80 der 95 Vertragsstaaten der Haager Konvention von 1954 sowie ca. 15 Nicht-Vertragsstaaten (darunter die USA und Großbritannien) teil. Vertreten war auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das sogenannte „International Committee of the Blue Shield“, ein Zusammenschluß von Nichtregierungsorganisationen auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes. Zum Konferenzvorsitzenden wurde der Rechtsberater des niederländischen Außenministeriums Adriaan Bos gewählt, der auch die Vorbereitungssitzungen zum Internationalen Strafgerichtshof mit Erfolg geleitet hatte.

Nach einer eintägigen Generaldebatte wurde der von der UNESCO unmittelbar vor der Konferenz vorgelegte Entwurf eines Zweiten Protokolls kapitelweise im Plenum behandelt. Zu einzelnen Kapiteln wurden im Laufe der ersten Woche Arbeitsgruppen gebildet, die konkrete Textvorschläge erarbeiten sollten. Wie schon erwähnt, wurde Professor Horst Fischer als Experte für das humanitäre Völkerrecht, Mitglied der deutschen Delegation, gebeten, die wichtige Arbeitsgruppe „Jurisdiction and Responsibility“ zu leiten.

Die Beratungen und Diskussionen auf der Konferenz, vor allem in den Arbeitsgruppen, waren äußerst konstruktiv und von dem allgemeinen Willen getragen, die Konferenz zu einem erfolgreichen Abschluß zu führen. Dies gilt auch für die Staaten, die – ich erwähnte bereits Frankreich und Israel – aus grundsätzlichen Erwägungen eine kritische Haltung einnahmen. Auch die USA, die in Kürze die Haager Konvention von 1954 ratifizieren wollen, verhalfen der Konferenz zu ihrem Erfolg.

Am Abend des letzten Tages der Konferenz, dem 26. März 1999, wurde im Konsens ein Zweites Protokoll zur Haager Konvention von 1954 angenommen. Dieses Protokoll ergänzt die Haager Konvention, ändert sie aber nicht – getreu der Vorgabe, lediglich ein „Zusatzprotokoll“ zu sein. Vertragsparteien des neuen Instruments können nur die Vertragsparteien der Haager Konvention von 1954 sein – auch hier eine Parallele zu den Zusatzprotokollen von 1977 zu den Genfer Rotkreuzübereinkommen. Die Vertreter aller teilnehmen-

den Staaten zeichneten noch am gleichen Abend die Schlußakte der Konferenz, der feierliche Abschluß zwei Wochen erfolgreicher Arbeit im Haager Konferenzzentrum.

Lassen Sie mich kurz auf die wichtigsten Elemente des Zweiten Protokolls eingehen:

1. Im Rahmen der Vorschriften über die Respektierung des Kulturguts wird am Konzept der „zwingenden militärischen Notwendigkeit“ aus der Konvention von 1954 festgehalten. Es ist gelungen, die Teilnehmer an der Konferenz davon zu überzeugen, daß die Eliminierung dieses Konzepts nur **scheinbar** eine Verbesserung des Schutzes von Kulturgut gebracht hätte, **in Wahrheit** jedoch den bestehenden zusätzlichen Schutzstandard für Kulturgut als Teilmenge der zivilen Objekte **zunichte** gemacht hätte. Gleichzeitig ist es gelungen, im Sinne einer Klarstellung in dem neuen Instrument die Bedingungen zu präzisieren, unter denen die Vertragsstaaten sich auf eine „zwingende militärische Notwendigkeit“ berufen können. Hervorzuheben ist, daß die in Art. 52 Abs. 2 des Zusatzprotokolls I von 1977 festgelegten Umstände, unter denen zivile Objekte zu militärischen Zielen werden können (Beschaffenheit, Standort, Zweckbestimmung, Verwendung), von dem Zweiten Protokoll nicht in Frage gestellt werden. Eine Berufung auf eine „zwingende militärische Notwendigkeit“ bleibt bei regulärem Kulturgut möglich, wenn Kulturgut „has, by its function, been made into a military objective“ (Art. 6).<sup>7</sup>

2. Es wird eine neue Kategorie von **Kulturgut unter verstärktem Schutz** („enhanced protection“) eingeführt, für Kulturgut von höchster Bedeutung für die Menschheit („of the greatest importance for humanity“). Durch den von Deutschland vorgeschlagenen Begriff des „verstärkten Schutzes“ („enhanced protection“) gegenüber dem zunächst zirkulierten Begriff der „enhanced special protection“ wird deutlich, daß es nicht darum geht, auf der wenig erfolgreichen Kategorie von Kulturgut unter Sonderschutz nach der Konvention von 1954 aufzubauen, sondern einer ganz neuen Schutzkategorie zum Leben zu verhelfen. Über die Aufnahme von Kulturgut unter „verstärktem Schutz“ in eine besondere Liste entscheidet auf Antrag der Vertragsparteien der durch das neue Instrument geschaffene Ausschuß.

3. Durch die Errichtung eines **Ausschusses** aus Vertretern der Vertragsparteien (12 Mitglieder) soll die Einhaltung des Zweiten Protokolls und dadurch auch der Konvention von 1954 schon in Friedenszeiten gefördert werden. Hierzu wird auch ein Fond geschaffen, der sich lediglich aus freiwilligen Beiträgen speisen soll.

4. Von besonderer Bedeutung für die **Durchsetzung** des Kulturgutschutzes in bewaffneten Konflikten ist das Kapitel „Jurisdiction and Responsibility“.

In Art. 15 werden die schwersten Verstöße gegen die Konvention und das Zweite Protokoll aufgeführt. Der Begriff

7 Bei Kulturgut unter „verstärktem Schutz“ hingegen ist eine Berufung auf eine „zwingende militärische Notwendigkeit“ nur dann möglich, wenn Kulturgut aufgrund seiner Verwendung („use“) ein militärisches Ziel ist (Art. 13).

„grave breaches“, den wir aus den Genfer Rotkreuzübereinkommen kennen, wurde bewußt nicht gewählt, um die damit verbundenen Konnotationen zu vermeiden. Stattdessen ist hier von „serious violations of this Protocol“ die Rede. Ungeklärt ist noch, wie wir diesen Begriff übersetzen sollen, ohne die deutsche Übersetzung von „grave breaches“, nämlich „schwere Verletzungen“ zu benutzen.

Eine „serious violation“ im Sinne des Zweiten Protokolls be-  
geht, wer vorsätzlich (Art. 15 Abs. 1)

- Kulturgut unter verstärktem Schutz zum Ziel eines Angriffs macht,
- Kulturgut unter verstärktem Schutz oder seine unmittelbare Umgebung zur Unterstützung militärischer Handlungen verwendet,
- Kulturgut, das nach der Konvention und dem Zweiten Protokoll geschützt ist, in großem Ausmaß zerstört oder sich aneignet,
- Kulturgut, das nach der Konvention und dem Zweiten Protokoll geschützt ist, zum Ziel eines Angriffs macht oder
- Kulturgut, das nach der Konvention geschützt ist, stiehlt, plündert, veruntreut oder böswillig beschädigt.

Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 1 enthalten die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die soeben genannten „serious violations“ im nationalen Recht strafbar zu stellen, und zwar für die Fälle, in denen der Verstoß auf dem Territorium des Vertragsstaates oder durch einen seiner Staatsangehörigen erfolgt, sowie bei den Taten nach Art. 15 Abs. 1 a) bis c), wenn der Täter sich auf dem Gebiet des Vertragsstaates aufhält. Diese Vorschriften wurden von einigen Staaten unter dem Aspekt kritisiert, daß damit Jurisdiktion über Nichtvertragsstaaten begründet würde. Aus diesem Grund wurde in Art. 16 Abs. 2 b) klargestellt, daß das Zweite Protokoll selbst nicht die Strafbarkeit für Mitglieder der Streitkräfte und Angehörige eines Nichtvertragsstaates begründet. Auf der anderen Seite schließt das Zweite Protokoll weder aus, daß nach anwendbarem innerstaatlichen Recht oder anwendbarem Völkerrecht individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit begründet oder Gerichtsbarkeit ausgeübt wird, noch berührt es die Ausübung der Gerichtsbarkeit nach dem Völkerge-  
wohnheitsrecht (Art. 16 Abs. 2 a)).

In dem von der UNESCO vor der Konferenz vorgelegten Entwurf war noch vorgesehen, daß der – noch zu errichtende – Internationale Strafgerichtshof ebenfalls für schwere Verstöße gegen das Zweite Protokoll zuständig sein sollte (Art. 21). Hier wurde aber schnell erkannt, daß die Vertragsstaaten des Zweiten Protokolls nicht über die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs bestimmen können. Daher einigte man sich auf die Aufnahme des soeben genannten Hinweises auf individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit nach „anwendbarem Völkerrecht“. Immerhin stellt das **Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs** in seinem Art. 8 (Kriegsverbrechen) gewohnheitsrechtlich begründete Tatbestände zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten unter Strafe.

Das Zweite Protokoll enthält eine Reihe von Vorschriften über **Auslieferung** und **Rechtshilfe**, die sich im wesentlichen an denen der VN-Konvention über den Bombenterrorismus vom Dezember 1997 orientieren.

5. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Bestimmungen des neuen Instruments grundsätzlich auch in **nicht internationalen bewaffneten Konflikten** anwendbar sind.

Wie sind die Ergebnisse der Haager Konferenz zu werten?

Die Haager Konferenz kann als Erfolg gewertet werden. Es ist gelungen, ein neues völkerrechtliches Instrument zu verhandeln und anzunehmen, das den Entwicklungen seit 1954 Rechnung trägt, das aber gleichzeitig im Rahmen des bestehenden humanitären Völkerrechts bleibt. Besonders wichtig und erfreulich ist es, daß die Durchsetzung des Kulturgutschutzes bei bewaffneten Konflikten gestärkt wurde. Staaten sind verpflichtet, die strafrechtliche Verfolgung der besonders schweren Verstöße sicherzustellen. Man könnte kritisieren, daß der geschaffene institutionelle Mechanismus, insbesondere der ins Leben gerufene Ausschuß, jedenfalls auf dem Papier etwas schwerfällig wirkt. Es wird viel davon abhängen, wie dieser Mechanismus in der Praxis funktionieren wird und ob die Staaten ihm die nötige Unterstützung gewähren. Ob sich das neue Regime des Kulturgutes unter „verstärktem Schutz“ bewähren wird, ist abzuwarten. Immerhin ist es nunmehr möglich, besonders herausragende Kulturgüter in dieses Regime einzuordnen, und zwar auch dann, wenn sie sich in der Nähe militärischer Ziele befinden. Damit unterscheidet sich dieses neue Regime ganz entscheidend von dem Regime des „Sonderschutzes“ unter der Haager Konvention von 1954, das diesen Schutz etwa dem Kölner Dom verwehren mußte, weil er unmittelbar neben dem Kölner Hauptbahnhof steht.

IV. Wie geht es nun weiter?

Das Zweite Protokoll ist bisher nur angenommen worden, es ist also noch nicht unterzeichnet. Die Zeichnungsauflegung erfolgt in Den Haag am 17. Mai 1999 im Rahmen der Feierlichkeiten zum 100. Jahrestag der Eröffnung der Ersten Haager Friedenskonferenz 1899. Das Protokoll kann bis zum Ende des Jahres 1999 gezeichnet werden.

Die Zeit zwischen der Annahme des Zweiten Protokolls und der Zeichnungsauflegung, ganze sieben Wochen, ist natürlich sehr knapp bemessen. Allein die Erstellung der deutschen Übersetzung des 30 Seiten umfassenden Textes und seine Prüfung als Voraussetzung für die entsprechende Befassung des Bundeskabinetts erfordert einfach Zeit. Ich bin dennoch optimistisch, daß es uns gelingen wird, zu den Erstunterzeichnern dieses wichtigen neuen Instruments zu gehören.

Für das Inkrafttreten des Zweiten Protokolls wiederum sind 20 Ratifikationen erforderlich. Dies wird einige Jahre in Anspruch nehmen. In Deutschland gehen wir davon aus, daß es für die Ratifikation der Zustimmung des Deutschen Bundestages in der Form eines Vertragsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG bedarf. Inwieweit das nationale Recht, insbesondere das

Strafrecht angepaßt werden muß, bedarf noch der Klärung. Schließlich sind auch die Bundesländer zu beteiligen, die ja gerade beim Kulturgüterschutz eine wichtige Rolle innehaben und auch nach der Haager Konvention von 1954 spezifische Aufgaben wie etwa die Anbringung der Schutzzeichen übernommen haben.

Insgesamt haben wir also noch eine gute Wegstrecke zurückzulegen, bevor die neuen Bestimmungen zum verstärkten Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zur Anwendung kommen können. Ich bin aber zuversichtlich, daß es – auch mit der Unterstützung der hier Anwesenden – gelingen wird.

## New Rules for the Protection of Cultural Property in Armed Conflict: The Significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict

Jean-Marie Henckaerts\*

All things of value are defenceless.<sup>1</sup>

### Introduction

The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (the 1954 Convention) is the paramount international instrument for the protection of cultural property during armed conflicts.<sup>2</sup> Cultural property includes museums, libraries, archives, archaeological sites and monuments of architecture, art or history, whether religious or secular. The 1954 Convention has to date been ratified by 95 States, but the basic principles concerning respect for cultural property enshrined in it have become part of customary international law. A Protocol dealing mainly with the protection of cultural property in occupied territory was adopted at the same time as the Convention, and 79 States are party thereto.<sup>3</sup> The specific content of the 1954 Convention will be explained in brief under each of the substantive sections of this article.

The effectiveness of the 1954 Convention became a subject of general concern in the early nineties, during the second Gulf War and the war in the former Yugoslavia. Some of the main problems encountered with respect to the protection of all cultural property are the fact that they have become the object of direct attacks and the fact that perpetrators of such acts have largely gone unpunished.

To deal with these and other problems, a Diplomatic Conference took place in The Hague from 15 to 26 March 1999. On 26 March 1999, the Conference adopted the Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (the Second Protocol) without a vote.<sup>4</sup>

The purpose of this article is to explain how the Second Protocol tries to improve the legal regime for all cultural property to better deal with these problems but also to mention certain points of common understanding that were acknowledged at the Diplomatic Conference but not reflected

as such in the text of the Protocol itself nor in the Conference's Final Act. As such, this article focuses on the rules applicable to all cultural property. The Second Protocol also sets up a system of „enhanced protection“ to be granted to objects of the greatest importance to humanity. The system of enhanced protection is beyond the scope of this article; it will only be referred to in passing.

### I. Respect for all Cultural Property

Art. 4 of the 1954 Convention provides that cultural property shall not be subject to any act of hostility nor used for purposes which are likely to expose it to destruction or damage in the event of armed conflict. It immediately adds, however, that both obligations may be waived in case of „imperative military necessity“. Professor *Boylan's* review identified the lack of a clear definition of this exception as a serious weakness with respect to the basic principle of protection contained in the 1954 Convention.<sup>5</sup>

\* Jean-Marie Henckaerts is Legal Advisor at the Legal Division of the International Committee of the Red Cross, Geneva. He followed, on behalf of the ICRC (which had observer status at the Diplomatic Conference in The Hague), the negotiation and adoption of the Second Protocol. This article reflects the views of the author and not necessarily those of the ICRC. This article draws on a larger version published in the International Review of the Red Cross 81 (1999).

- 1 Author's translation of the original: „*Alles van waarde is weerloos*“: This is a famous line by the Dutch poet *Lucebert*.
- 2 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, signed at The Hague, 14 May 1954, reprinted in: *Dietrich Schindler/Jiri Toman* (eds.), *The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions and other Documents*, 3rd ed., Dordrecht/Geneva 1988, pp. 745-759.
- 3 Protocol for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, signed at The Hague, 14 May 1954, *ibid.*, pp. 777-782.
- 4 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, signed at The Hague, 17 May 1999, UNESCO Doc. HC/1999/7, 26 March 1999.
- 5 *Patrick J. Boylan*, Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954), Paris, 1993, pp. 54-57.

Although the origins of the principle of military necessity can be traced back to the Lieber Code,<sup>6</sup> the restriction of imperative military necessity was first codified in international law in the 1907 Hague Regulations limiting the destruction or seizure of the enemy's property to that which was imperatively demanded by the necessities of war.<sup>7</sup> The 1954 Convention borrowed this notion as there were few other established limits applicable to the conduct of hostilities.<sup>8</sup>

As history shows, however, the concept of military necessity has not limited warfare in any significant way. The Second World War, for example, was fought under the restriction that no property could be destroyed unless there was an imperative military necessity to do so. Yet entire cities were destroyed.

It appears that the notion of imperative military necessity is too vague to constitute an effective limitation on warfare. This vagueness is well reflected in a maxim that attempts to describe the meaning of the notion of military necessity: „Have confidence in the wisdom of the generals“<sup>9</sup>. Even military lawyers at the Diplomatic Conference admitted that it was difficult to teach their troops how to interpret and work with the concept. In general, matters left to discretionary clauses based on military necessity are those which could not be regulated; and matters which are not regulated provide a field for the law to develop. In order to do so, the exception of military necessity had to be replaced with objective criteria. Hence, one of the goals of the Diplomatic Conference was to give content to the notion of imperative military necessity with a view to enhancing its meaning and effect.

#### a) Imperative Military Necessity to Commit Acts of Hostility

Limiting attacks to military objectives would in large part achieve that goal. One should not forget that the 1954 Convention was adopted well before the 1977 Protocols additional to the 1949 Geneva Conventions. It was drafted against the background of the Second World War, at a time when it was still considered inevitable that entire cities would be attacked. In the midst of such a war, the 1954 Convention sought to protect valuable cultural property.

In 1977, the Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) did away with this approach.<sup>10</sup> Henceforth, only military objectives – more clearly defined and more carefully selected – were to be made the object of attack. Civilians and civilian objects were not to be made the object of a direct attack. This approach is a clear example of how international humanitarian law balances military necessity and humanitarian needs: it allows attacks that are necessary but establishes strict humanitarian limits.

It was therefore obvious that any improvement of the 1954 Convention should reflect this modern approach: cultural

property is generally civilian property and as such should not be attacked; it may be attacked only if and when it becomes a military objective. This approach also has the advantage of providing a clearer answer to the question of when cultural property may be attacked.

The definition of military objective in art. 52 (2) of Additional Protocol I was one of the major achievements of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts (CDDH), which was convened by the Swiss Government in 1974 and adopted Additional Protocol I on 8 June 1977. States not party to Additional Protocol I, such as the United States, Turkey and India, confirmed the customary law nature of this provision during the 1999 Diplomatic Conference that adopted the Second Protocol. This illustrates how the Diplomatic Conference also sought to reaffirm certain rules of humanitarian law while developing others.

The definition of military objective contains two criteria which have to be fulfilled cumulatively before objects can be destroyed, captured or neutralized. They deal with the nature, location, purpose or use of objects and with the military advantage to be gained by destroying, capturing or neutralizing them. The nature, location, purpose or use of the object has to be such that it makes an „effective contribution to military action“. The military advantage has to be „definite, in the circumstances ruling at the time“. These criteria were as clear as it was possible to negotiate during the CDDH and they are fairly strict.

As such, the notion of military objective incorporates the idea of military necessity. Once an object has become a military objective it can be destroyed, captured or neutralized, subject to certain exceptions. This simple rule recognizes the military

- 6 See *Burrus M. Carnahan*, Lincoln: Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity, *American Journal of International Law* 92 (1998), 213, and *Horace B. Robertson jr.*, The Principle of Military Objective in the Law of Armed Conflict, in: *Michael N. Schmitt* (ed.), *The Law of Military Operations – Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt*, International Law Studies, Vol. 72, Newport/Rhode Island 1998, p. 197.
- 7 Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land, signed at The Hague, 18 October 1907, art. 23 (g), in: *Schindler/Toman*, op. cit. (note 2), p. 83.
- 8 This was in part because some documents which had identified such limits had failed to become binding treaty law. See, e.g., art. 24 (1) of the Hague Rules of Air Warfare, drafted by a Commission of Jurists at The Hague, Dec. 1922 – Feb. 1923, in: *Schindler/Toman*, op. cit. (note 2), p. 210: „Aerial bombardment is legitimate only when directed at a military objective, that is to say, an object of which the destruction or injury would constitute a distinct military advantage to the belligerent“.
- 9 *Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann* (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Dordrecht/Geneva 1987, p. 395, quoting *Eric David*, La protection des populations civiles pendant les conflits armés, International Institute for Human Rights, VIIIth Teaching Session, July 1977, Strasbourg, p. 52.
- 10 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), in: *Schindler/Toman*, op. cit. (note 2), pp. 621-688.



necessity of attacking certain objects during war. By limiting those objects to those which are military objectives it incorporates the notion that war has limits. As a result, the concept of military objective embodies the balance that humanitarian law establishes between military interests and humanitarian concerns.

The requirement of the 1954 Convention that the military necessity has to be „imperative“ is made sufficiently clear in art. 4 of the Second Protocol by the second condition, namely that no other alternative is available. Military necessity could therefore virtually never be invoked to justify an attack on cultural property standing in the way of an advancing army, as there are almost always alternatives to circumvent the property. This means that when there is a choice between several military objectives and one of them is a cultural property, the latter shall not be attacked. In fact, this provision adds cultural property to the military objectives which, under art. 57 (3) of Protocol I, should not be attacked.<sup>11</sup>

The protection of cultural property gains from relying on the concept of military objective in trying to define the exception of military necessity. It is a concept which is so widely recognized and used that it has become part of customary international law. The rule that only military objectives can be targeted is now part and parcel of military manuals and military training worldwide. As many delegates stated at the Diplomatic Conference, it is important to have a simple text which is easy to use and to teach. The concept of military objective fulfils these requirements far better than the vague notion of military necessity.

The final text of art. 4 of the Second Protocol is based on proposals submitted by Austria and the ICRC. The Austrian proposal read: „Imperative military necessity under art. 4, paragraph 2 of the Convention may only be invoked when there is no other feasible alternative for fulfilling the mission and for as long as the reasons for its invocation prevail“. The ICRC proposal read:

*„Objects constituting cultural property lose their general protection from the moment they become military objectives, i.e. when they are used to make an effective contribution to military action and when their total or partial destruction, capture or neutralization offers a definite military advantage in the circumstances ruling at the time“.*

A Working Group on Chapter 2 was set up under the chairmanship of Austria. Its task was to combine both proposals as the delegates felt both had merit and were in fact complementary. The Austrian proposal sought to define the „imperative“ character of military necessity whereas the ICRC proposal sought to use the concept of military objective to give content to the principle of military necessity. A criticism of the ICRC proposal was that it singled out the use of cultural property that could make an effective contribution to military action, whereas art. 52 (2) of Additional Protocol I specifies that the nature, location, purpose or use of objects

can make an effective contribution to military action. Many delegates, mostly from NATO countries, observed that any definition of military objective had to correspond exactly to the definition given in art. 52 (2) of Protocol I.

As a result, the Working Group decided to provide a definition of military objective at the beginning of the Protocol, while art. 4 would limit acts of hostility to cultural property „which, by its use, has become a military objective“. But even in the Working Group several delegations expressed concern about the restriction „by its use“, whereby cultural property could become a military objective by its use only and not by its location, for example. When the draft prepared by the Working Group on Chapter 2 came back to the plenary, the issue of use and location was clearly too controversial and the text was not acceptable to a significant number of delegations.

The Egyptian and Greek delegations were the most active in supporting the restriction whereby cultural property could become a military objective by its use only. The argument was that cultural property which was not used in any way for military action should never be the object of attack. If mere location could turn a cultural property into a military objective, the protection of cultural property would be greatly diminished. Some positive action should be required from the holder of the property before it could become a military objective. The ICRC supported this approach.

Since it was agreed that the nature and purpose of cultural property could never turn it into a military objective, the entire debate centered around the issue of location. The ICRC Commentary to 1977 Protocol I notes that the Working Group of Committee III introduced the location criterion without giving reasons.<sup>12</sup> The same thing could be said of the Second Protocol. No real reasons were given why location had to be included.

One example commonly cited at the Diplomatic Conference was that of historic bridges. This example is misleading, however, because it is really the use of such bridges that can make an effective contribution to military action.

The Canadian delegation offered another specific example: the retreat of troops could be blocked by a historic wall and there might be no way around the wall if it was located in a valley or a mountain pass. To go around the wall would take too much time, and the commander would therefore either have to take casualties or break through the wall. In such case, the historic wall would not be used for military action and would become a military objective merely because of its location. This

11 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), in: *Schindler/Toman*, op. cit. (note 2), pp. 621-688, art. 57 (3) which provides that „when a choice is possible between several military objectives for obtaining a similar military advantage, the objective to be selected shall be that the attack of which may be expected to cause the least danger to civilian lives and to civilian objects (and which is not cultural property)“. The text in brackets shows how art. 57 (3) would read for States having adopted both Additional Protocol I and the Second Protocol.

12 ICRC Commentary, op. cit. (note 19), p. 636, para. 2021.

example does not seem realistic as such walls are not usually built in valleys or mountain passes. The need for the criterion of location was not well explained, yet several delegations, mostly from NATO countries, strongly insisted on it.

The ICRC Commentary on Additional Protocol I gives the following examples of objects which by virtue of their location make an effective contribution to military action: a bridge or other construction or a site which is of special importance for military operations in view of its location, either because it is a site that must be seized or because it is important to prevent the enemy from seizing it, or otherwise because it is a matter of forcing the enemy to retreat from it.<sup>13</sup>

As mentioned above with respect to historic bridges, it is really the use of a construction or site that turns it into a military objective. With regard to sites that must be seized because of their location, the question arose at the CDDH what the situation would be if a belligerent in a combat area wished to prevent the enemy army from establishing itself in a particular area or from passing through that area, for example, by means of barrage fire.<sup>14</sup> There can be little doubt, according to the Commentary, that in such a case the area must be considered as a military objective and treated as such.<sup>15</sup> Of course, such a situation could only concern limited areas and not vast stretches of territory. It applies primarily to narrow passages, bridgeheads or strategic points such as hills or mountain passes.<sup>16</sup>

None of these examples constitute convincing evidence of the need to target cultural property because of its location. There is convincing legal evidence, on the other hand, to say that what turns cultural property into a military objective is ultimately its use. In 1907, art. 27 of the Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land already stipulated that „in sieges and bombardments all necessary steps must be taken to spare, as far as possible, buildings dedicated to religion, art, science, or charitable purposes, historic monuments, hospitals, and places where the sick and wounded are collected, provided they are not being used at the time for military purposes“ (emphasis added). This text confirms that it is their use which makes these objects lose their protection.

The ICRC Commentary on art. 53 of Additional Protocol I confirms this view. Art. 53 prohibits the use of cultural property in support of the military effort.<sup>17</sup> The Commentary notes that

*„if protected objects were used in support of the military effort, this would obviously constitute a violation of Article 53 of the Protocol, though it would not necessarily justify attacking them. To the extent that it is admitted that the right to do so does exist with regard to objects of exceptional value, such a right would depend on their being a military objective, or not, as defined in Article 52, paragraph 2.“*<sup>18</sup>

For example,

*„it is not permitted to destroy a cultural object whose use does not make any contribution to military action, nor a cultural object which has temporarily served as a refuge for combatants, but is no longer used as such.“*<sup>19</sup>

As a compromise, the sentence „which, by their use, have become military objects“ was changed to „which, by their function, have been made into military objects“ in the Second Protocol. This represents a twofold change. First, the word „use“ was replaced by „function“, which does not appear in the definition of a military objective. Secondly, „become“ was replaced by the words „been made into“.

With regard to the new text, there was a clear understanding that the word „function“ referred at the same time to something that was in fact functioning. For example, an old fortification which was not functioning as a fortification could not be considered a military objective. In addition, the new text sought to convey the requirement of an active role on the part of the holder of the cultural property in that the holder made the property into a military objective. This could only happen through use.

It is only by a stretch of imagination that function could cover location: the example of the historic wall blocking retreating soldiers could fall under the new text in that the circumstances make the wall, which functions to block a retreat, into a military objective. But in real life this is not the problem faced by cultural property on the battlefield. In real life the problem is that cultural property is attacked even when it is not used for any military action or is attacked indiscriminately. In real life the rule should be simple: cultural property which is not used to make an effective contribution to military action and whose destruction, seizure or neutralization does not offer a definite military advantage cannot be attacked. It is difficult to imagine how military commanders could teach their soldiers anything else.

It is remarkable that military lawyers who call for texts that are simple to teach and apply argue at such length about a minor difference that will be difficult to apply and teach. The reason why some delegates strongly argued for use only was clear. The mere location of pyramids in Egypt or temples on Greek islands should never serve as a pretext to attack those

13 *Ibid.*, p. 636, para. 2021.

14 *Ibid.*, p. 621, para. 1955.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Even though art. 53 deals with the use of very special cultural property only, for example cultural property on the International Register of Cultural Property under Special Protection or the new List of Cultural Property under Enhanced Protection, the author will argue below that there is no need to differentiate between the ways in which special or enhanced protection, on the one hand, and general protection, on the other, is lost.

18 ICRC Commentary, op. cit. (note 19), p. 648, para. 2079.

19 *Ibid.* (emphasis added). See also Michael Bothe/Karl Josef Partsch/Waldemar A. Sofl, *New Rules for Victims of Armed Conflicts. Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, The Hague/Boston/London 1982, p. 334.

objects. The insistence on changing use to function is difficult to understand if the only example that could be given was that of an ancient wall blocking a pass. This example could easily have been dealt with under the exception of the prohibition on use of cultural property, thus leaving the overall system consistent, clear and simple. It is to be hoped that it will be taught and applied in that way.

## b) Imperative Military Necessity to Use Cultural Property

The 1954 Convention also allows the use of cultural property for military action if such use is required for reasons of imperative military necessity. The same problem as explained above applies to the exception with respect to use of cultural property: the content of the exception is not very clear and the protection of cultural property would be enhanced by greater precision.

An absolute prohibition of the use of cultural property for military action is difficult to imagine, as there may indeed be situations in which the military need to avail themselves of cultural property for good reason. A classic example is the case of retreating troops who need to take shelter in a cultural property for defence purposes. Because the exception is limited to cases of „imperative“ military necessity, such use can only be made when there is no alternative available. Hence, the Second Protocol provides that a waiver on the basis of imperative military necessity may only be invoked to use cultural property for military action

*„when and for as long as no choice is possible between such use of the cultural property and another feasible method for obtaining a similar military advantage“.<sup>20</sup>*

Finally, it should be noted that the decision to attack or use cultural property on the basis of the exceptions explained above shall only be taken by an officer commanding a force equivalent to a battalion or a smaller force where circumstances do not permit otherwise.<sup>21</sup>

## 2. Conditions for Attack

Once cultural property has, by its function, become a military objective and there is no feasible alternative, it has lost its protection against attack. Yet the Second Protocol adds a further condition for attack, providing for an extra level of protection for cultural property which has thus become a military objective, beyond the protection enjoyed by all civilian objects. In case of attack, an effective advance warning shall be given whenever circumstances permit.<sup>22</sup> This duty did not exist under the 1954 Convention. The duty to issue an effective advance warning also exists for attacks which may affect the civilian population.<sup>23</sup> This demonstrates how the protection of cultural property in some respects approximates the protection of the civilian population as such and goes beyond the protection of other civilian objects.

In addition, an attack can only be ordered by an officer commanding a force equivalent to a battalion or a smaller force where circumstances do not permit otherwise.<sup>24</sup>

## 3. Precautions in Attack

By introducing the notion of military objective, other rules on the conduct of hostilities contained in Additional Protocol I of 1977 could also be included. The Second Protocol therefore incorporates the rules contained in art. 57 of Protocol I and applies them specifically to cultural property. In fact, art. 57 already covers cultural property, as it applies to civilian objects and all cultural property is, in principle, civilian in nature. Nevertheless, it was deemed useful to reaffirm those rules and to spell them out more clearly with respect to cultural property in particular.

## 4. Precautions Against the Effect of Hostilities

The same can be said of art. 58 of Additional Protocol I dealing with precautions against the effects of attacks, the so-called passive precautions to be taken by the defender (in parallel with the active precautions to be taken by the attacker). Art. 8 of the Second Protocol applies the rules contained in art. 58 of Protocol I in a way appropriate for cultural property.

## 5. Individual Criminal Responsibility

Art. 28 of the 1954 Convention requires States

*„to take, within the framework of their ordinary jurisdiction, all necessary steps to prosecute and impose penal or disciplinary sanctions upon those persons, of whatever nationality, who commit or order to be committed a breach of the (...) Convention“.<sup>25</sup>*

This provision has largely remained a dead letter, mainly because it does not list the violations which require a criminal sanction. The experience of the ICRC Advisory Service on International Humanitarian Law proves that such a list is essential if a coherent and complete system of criminal repression of war crimes is to be instituted worldwide.

This is one of the main areas in which the Second Protocol clarifies and develops humanitarian law with respect to cultural property. Building on Additional Protocol I and the Rome Statute of the International Criminal Court, art. 15

20 Second Protocol, art. 6 (b). It is noteworthy that the Protocol speaks of „a waiver on the basis of imperative military necessity“, because that is the language used in art. 4 (2) of the 1954 Convention. The Second Protocol is additional to the 1954 Convention.

21 *Ibid.*, art. 6 (c).

22 *Ibid.*, art. 6 (d).

23 Additional Protocol I, op. cit. (note 11), art. 57 (2)(c).

24 See *supra* note 22.

25 1954 Convention, art. 28.

defines five acts which constitute serious violations requiring a criminal sanction if committed intentionally and in violation of the 1954 Convention or the Second Protocol: making cultural property under enhanced protection the object of attack; using cultural property under enhanced protection or its immediate surroundings in support of military action; extensive destruction or appropriation of cultural property protected under the Convention and (the Second) Protocol; making cultural property protected under the Convention and (the Second) Protocol the object of attack; theft, pillage or misappropriation of, or acts of vandalism directed against, cultural property protected under the Convention.

But the definition of serious violations is not in itself sufficient to ensure that persons committing such violations are actually punished. To achieve this it would still require effective enforcement at the national level. In order to arrive at effective national enforcement, implementing legislation has to be adopted covering two aspects: (a) criminalizing violations, and (b) establishing jurisdiction to try or extradite.

### a) Criminalizing Violations

As far as the need to criminalize violations under domestic law is concerned, States have the specific duty, under the Second Protocol, to adopt whatever measures are necessary to establish the above-mentioned five serious violations as criminal offences under their domestic law and to make the offences punishable by appropriate penalties. Such legislation would ensure that the prohibition to commit any of the serious violations of the Second Protocol is, in practice, enforced.

With regard to the issues of auxiliary crimes (e.g. aiding and abetting), command responsibility and defences, the original proposal to set out these rules was discarded in favor of an obligation to comply with general principles of law and international law in this respect.<sup>26</sup> These rules have been authoritatively restated in the Rome Statute of the International Criminal Court, and many delegates felt there was no need to repeat them in a „mini criminal code“.

### b) Jurisdiction

The list of serious violations is based on proposals submitted by Austria and the ICRC to the Working Group on Chapter 4. This explains why it contains two types of violations.

aa) The first three serious violations correspond to what are called „grave breaches“ under the Geneva Conventions and Additional Protocol I, and are based on a proposal by Austria. States have a duty to try or extradite anyone charged with having committed any of these violations on the basis of universal jurisdiction. Specific and detailed provisions regulate the prosecution and extradition of offenders.<sup>27</sup> According to the chairman of the Working Group, from the point of view of international criminal law, these provisions are a major achievement as all elements to form a coherent system of prosecution and extradition are included.<sup>28</sup>

With respect to the specific violations included in this category, it is interesting to note that the first two violations

concern cultural property under enhanced protection, and that both an attack on and the use of such property are established as serious violations. Under Protocol I of 1977, only an attack on such property is defined as a grave breach and only in so far as it causes extensive destruction.<sup>29</sup> The Second Protocol establishes a balance between the criminal responsibility of both the attacker and the defender.

A proposal by the delegate from China to prohibit collateral damage to cultural property under enhanced protection was not acted upon. This would have been a significant improvement of the existing system. Since the Second Protocol requires parties to a conflict to refrain from any use of such property or its immediate surroundings in support of military action, such a rule could have fitted into the Second Protocol.

The third serious violation concerns the destruction or appropriation of all cultural property, but the extensive nature of such acts make them serious violations on a par with grave breaches.

States have to establish universal jurisdiction over such violations. This means they have to establish jurisdiction not only when the offence is committed in the territory of the State or when the alleged offender is a national of the State, but also when the offence is committed abroad by a non-national.<sup>30</sup> This reflects the principle of mandatory universal jurisdiction for grave breaches, which implies that all States have to establish jurisdiction to try or extradite non-nationals for war crimes committed abroad who are present in their territory.

At the request of the United States, a provision was included that excludes nationals of States not party to the Second Protocol from the regime of mandatory universal jurisdiction.<sup>31</sup> This would mean that States have no obligation to try or extradite such persons. The extent of this exception is greatly diminished, however, by the acknowledgement that States may establish jurisdiction over such persons under applicable national or international law, including customary international law,<sup>32</sup> by the statement of the Chairman of the Working Group on Chapter 4 that nothing in the Second Protocol in any way limits the ability of States to legislate, criminalize or otherwise deal with any offence under the Protocol,<sup>33</sup> and by the fact that the entire jurisdictional regime is without prejudice to art. 28 of the 1954 Convention.<sup>34</sup>

Art. 28 of the 1954 Convention was in fact already intended to provide for mandatory universal jurisdiction. According to Toman,

*„(t)he representative of one government raised the question of whether a Party to the Convention was obliged to prosecute and impose penal sanctions upon*

26 Second Protocol, art. 18.

27 *Ibid.*, art. 20.

28 Horst Fischer, Presentation of the Results of the Working Group on Chapter 4, UNESCO Doc. HC/1999/INF.5, 25 March 1999.

29 Additional Protocol I, op. cit. (note 11), art. 85.

30 Second Protocol, art. 19.

31 *Ibid.*, art. 19.

32 *Ibid.*, art. 19.

33 Fischer, op. cit. (note 28).

34 Second Protocol, art. 19.

persons having committed breaches outside the territory subject to the criminal jurisdiction of the State in question. The answer is yes, because that is the aim of this provision. It may reasonably be assumed that the country has at its disposal general legislation concerning the protection of its own cultural property and that the criminal act directed against that property would, in any event, be covered by those provisions. What remains to be done – according to Article 28 of the Convention – is to prosecute those who have committed criminal acts outside the territorial jurisdiction of the State“.<sup>35</sup>

bb) The last two serious violations were added to the list at the suggestion of the ICRC. The reason for this was that these acts had been recognized as war crimes subject to criminal sanction in the Rome Statute of the International Criminal Court. As such, they could not be included in a general provision on „other violations“ which would only require States to suppress such acts without specifying the means of doing so. As indicated above, the experience of the ICRC has shown that the vagueness of the category of „other violations“ makes it very difficult to convince States that certain of those other violations are indeed war crimes which have to be penalized with a criminal sanction under domestic law.

These two serious violations amount to war crimes, but States only have the obligation to repress them by criminal sanctions using the most common grounds for jurisdiction, namely when the offence is committed in the territory of the State or when the alleged offender is a national of the State. There is no obligation to establish jurisdiction over cases where the alleged offence was committed abroad by a non-national, although States may exercise such jurisdiction.<sup>36</sup> This reflects the principle of permissive universal jurisdiction for war crimes, according to which all States have jurisdiction to try non-nationals for war crimes committed abroad but are under no obligation to do so if the crimes do not amount to grave breaches. This also follows clearly from the acknowledgement that States may establish jurisdiction over such persons under applicable national or international law, including customary international law,<sup>37</sup> and from the statement by the Chairman of the Working Group on Chapter 4, referred to above, that nothing in the Protocol limits in any way the ability of the State to legislate, criminalize or otherwise deal with any of the serious violations of the Protocol.<sup>38</sup>

#### 6. The Scope of Application

The Second Protocol applies equally to international and non-international armed conflicts.<sup>39</sup> The extension of the application of the Second Protocol to non-international armed conflicts is essential. Most modern armed conflicts are non-international, and history has shown that the protection of cultural property in such conflicts can be problematic.

Furthermore, developments since the adoption of the Hague Convention in 1954 should not be forgotten. Additional Protocol I establishes a coherent system of criminal repression but only as far as international armed conflicts are concerned. It is of particular importance, as a result, that the entire Second Protocol, including the section on criminal repression, applies

to non-international armed conflicts. This reflects the modern tendency of legislation, for example, no longer to distinguish between international and non-international armed conflict when it comes to the repression of violations of international humanitarian law. In addition, under its Statute, the International Criminal Court has jurisdiction over war crimes committed against cultural property in both international and non-international armed conflict.

At the request of China and India, a phrase was added to the effect that nothing in the Protocol shall prejudice „the primary jurisdiction“ of a State in whose territory a non-international armed conflict occurs over the serious violations of the Protocol. This means, in reality, that the territorial State has the primary responsibility to exercise jurisdiction over such violations: to investigate, prosecute and punish the offenders. It clearly implies, however, that if such jurisdiction is not exercised, jurisdiction may be exercised by other States or by international criminal tribunals with the competence to do so.

Although art. 22 of the Second Protocol does not spell it out as clearly as it could have, the Protocol applies to all parties to a non-international armed conflict, whether governmental or insurgent forces. This was clearly acknowledged at the final plenary session. A certain confusion arose because art. 1 of the Protocol defines the word „Party“ as a State Party to the Second Protocol. However, the understanding was that throughout the text the word „Party“ in the phrase „Party to the conflict“ includes rebel groups of States party to the Second Protocol but not third States which have not ratified the Second Protocol.<sup>40</sup> The reasoning was that non-governmental forces involved in a non-international armed conflict within a State party to the Protocol are bound by the Protocol through the ratification of the State concerned.

#### Conclusion

The adoption of the Second Protocol is an important step forward in the legal protection of cultural property in armed conflict. The Protocol addresses the problems identified in the introduction and offers adequate legal solutions: it reaffirms the applicability of the concept of military objective and a number of rules on the conduct on hostilities and extends their application to non-international armed conflicts; and it improves the enforcement mechanism by defining serious violations which have to be punished with a criminal sanction and by imposing a duty upon States to establish jurisdiction over those violations; and it develops humanitarian law by defining those serious violations and by extending the scope of application to non-international armed conflicts.

Another beneficial effect of the Second Protocol is that more attention has been given to the 1954 Convention itself. As a

35 *Jiri Toman, The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, Aldershot/Paris 1996*, p. 294 (emphasis in original).

36 *Second Protocol*, art. 19 (2)(a).

37 *Ibid.*, art. 19 (2)(a).

38 *Fischer*, *op. cit.* (note 28), p. 3.

39 *Second Protocol*, art. 3 and 22.

40 Third States which have not ratified the Second Protocol are generally referred to as „party“ (in lower case).

result, a considerable number of States have ratified the 1954 Convention since the review process started and more are in the process of ratification. Much remains to be done, especially as far as marking of cultural property and dissemination are concerned, but at least awareness of the problems has been heightened.

## Der aktuelle Fall: Pinochet II – A Comment on the House of Lords' Second Substantive Decision

Kai Ambos\*

The House of Lords issued its second substantive decision in the *Pinochet* extradition case on 24 March 1999<sup>1</sup> after having revoked the first<sup>2</sup> because of contacts of one of the judges (Lord Hoffmann) to Amnesty International;<sup>3</sup> the revocation also made ineffectual the Home Office's initial authority to proceed<sup>4</sup>.

This second decision permits *Pinochet's* extradition to Spain for all acts of torture committed after 29 September 1988 since only these acts can be considered extradition crimes within the meaning of the applicable British law (see below I). Immunity was not granted for acts of torture committed after 8 December 1988 (II). Although the two dates create some confusion among *Pinochet* adversaries as well as sympathizers and restrict – because of the rule of speciality – the remaining charges in a possible trial against *Pinochet* in Spain, the decision is to be welcomed: It confirms the general tendency in international criminal law to restrict (state) immunity in case of serious international crimes. Further, it has groundbreaking significance with regard to the universal-decentralised (indirect) enforcement of the prohibition of torture.

### I. Extradition crimes according to British law

According to the principle of double criminality the acts included in the Spanish extradition request must be punishable under British law and triable in the UK.<sup>5</sup> In the present case this is only possible on the basis of the universality principle<sup>6</sup> since the only other principle of international criminal law applicable to extra-territorial offences and recognized by British law – the principle of active personality – does not apply here since *Pinochet* does not possess the nationality of the requested or requesting states.<sup>7</sup>

The charges against *Pinochet* include torture, conspiracy to torture, taking of hostages and conspiracy to this offence and finally conspiracy to (attempted) murder.<sup>8</sup> The charge of genocide, which was included in the Spanish extradition request, was already rejected by the Home Office's initial authority to proceed.<sup>9</sup> From the remaining charges the House of Lords only accepted torture and conspiracy to torture. This

While human life is still more important than objects, it is nevertheless essential to have rules protecting cultural property, as such objects constitute the collective memory of humanity, examples of its greatest achievements, and symbolize human life itself. If cultural property is destroyed, civilian life suffers greatly as well.

position is convincingly argued by Lord Hope; the other Lords followed his approach.<sup>10</sup>

Although **hostage-taking** constitutes – with the approval of the Taking of Hostages Act 1982 – an extra-territorial offence within the meaning of the British law, the specific charge presented in the Spanish extradition request does not fulfill the elements of the offence within the meaning of the Act.<sup>11</sup>

\* Dr. Kai Ambos is Research Fellow at the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law (in charge of the sections international criminal law and Spanish-speaking Latin America), Freiburg i.Br. I am grateful for the refining of the English by Emily Silverman, Berkeley/Freiburg i.Br.

- 1 *House of Lords, Regina v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate and Others, ex parte Pinochet Ugarte* (No. 3), Decision of 24 March 1999 (Lords Browne-Wilkinson, Goff of Chieveley, Nolan, Hope of Craighead, Hutton, Saville of Newdigate, Millett y Phillips of Worth Matravers), <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldhome.htm>>. The internet version consists of 10 parts and will be quoted by part (Roman number) and page (Arab number).
- 2 *House of Lords, Regina v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate and Others, ex parte Pinochet Ugarte*, Decision of 25 November 1998 (Lords Slynn of Hadley, Lloyd of Berwick, Nicholls of Birkenhead, Steyn und Hoffmann), Weekly Law Reports (WLR) 1998, vol. 3, pp. 1456 *et seq.* See the detailed analysis of the present author: Der Fall Pinochet und das anwendbare Recht, 54 Juristenzeitung (1999) 16-24, (20-1).
- 3 *House of Lords, Regina v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate and Others, ex parte Pinochet Ugarte* (No. 2), Decision of 15 January 1999 (Lords Browne-Wilkinson, Goff of Chieveley, Nolan, Hope of Craighead und Hutton), WLR 1999, vol. 2, pp. 272 *et seq.*
- 4 Home Office, Organised and International Crime Directorate, Judicial Co-operation Unit, Decision of 9 December 1998.
- 5 Cf. Ambos, *supra* note 2, at 18.
- 6 See sect. 2 (2) Extradition Act 1989: „(...) in corresponding circumstances equivalent conduct would constitute an extra-territorial offence against the law of the United Kingdom (...)”.
- 7 See sect. 2 (3) (a) Extradition Act 1989: „(...) that the foreign state (...) bases its jurisdiction on the nationality of the offender”. See generally on the British law: Mullan, The Concept of Double Criminality in the Context of Extraterritorial Crimes, Criminal Law Review 1997, at 17-29 (19-20, 22, 24).
- 8 *House of Lords, supra* note 1, IV 2-3. (Hope).
- 9 Vgl. Home Office, *supra* note 4, p. 3 (no. 14); also *House of Lords, supra* note 1, IV 3 (Hope).
- 10 *House of Lords, supra* note 1, IV 2 *et seq.* (Hope); accordingly – for all – Browne-Wilkinson, I. 6.
- 11 *House of Lords, supra* note 1, IV 5-6 (Hope).

A conspiracy to murder can be prosecuted in the UK – according to the *Somchai* precedent<sup>12</sup> – if the main act (here: murder) is punishable and triable as an extra-territorial offence on the basis of an international convention ratified and incorporated by the UK. However, the applicable convention in the present case – the European Convention on the Suppression of Terrorism of 27 January 1977 – was only incorporated into British law by the Suppression of Terrorism Act 1978 the 21 August 1978 and the acts alleged, committed in the convention countries (Spain, Italy, Portugal, France and – because of special designation – USA), occurred before this date. On the other hand, the acts committed in Chile are not covered by the Convention since Chile is neither a convention country nor was it specially designated as such.<sup>13</sup>

Regarding torture and conspiracy to torture the House of Lords refers to the incorporation of the 1984 UN Torture Convention into British law by section 134 of the Criminal Justice Act 1988. This act entered into force on 29 September 1988 at which time torture and conspiracy to torture became – on the basis of the *Somchai* precedent – triable in the UK as extra-territorial offences within the meaning of section 2 (2) Extradition Act 1989.<sup>14</sup> Thus, Pinochet can only be extradited for acts committed after this date.<sup>15</sup> Yet, the positivist requirement of the incorporation of the Torture Convention is questionable if one takes into account that customary international law is part of the British common law<sup>16</sup> and that torture was punishable under customary international law and entailed universal jurisdiction well before 1988.<sup>17</sup> It is generally recognized – even by the majority of the Lords – that the Torture Convention did not create a new international crime but rather tried to establish an efficient enforcement mechanism of the already existing prohibition and punishability of torture.<sup>18</sup> If, however, the punishability under customary international law was part of the common law, i.e., directly applicable domestic law, Lord Miller is right in stating that

*„the courts of this country already possessed extra-territorial jurisdiction in respect of torture and conspiracy to torture on the scale of the charges in the present case and did not require the authority of statute to exercise it“.*<sup>19</sup>

Notwithstanding, the majority of the Lords considered the formal codification by statute as an indispensable

requirement of domestic punishability and thus reduced the charges against Pinochet to the ones referring to acts committed after 29 September 1988, i.e., a total of three charges (two of conspiracy to torture and one of torture).<sup>20</sup> Still, the existence of two conspiracy charges makes clear that in the present case there are not isolated acts of torture at stake but „the use of torture as a systematic attack on all those who opposed or who might oppose his government“ or „a policy of systematic torture“.<sup>21</sup> This characterization also affects the analysis of the immunity question and certainly influenced the Home Office's renewed authority to proceed of 15 April 1999.<sup>22</sup>

12 All England Law Reports 1990 II, 866 *et seq.*; see *Ambos*, *supra* note 2, 18 fn. 37 and 40; also *House of Lords*, *supra* note 1, V 1 (*Hope*).

13 *House of Lords*, *supra* note 1, IV 6, V 1-2 (*Hope*).

14 See *supra* note 6.

15 *House of Lords*, *supra* note 1, V 2-3 (*Hope*): „Accordingly the courts of this country could try Senator Pinochet for acts of torture in Chile and elsewhere after 29 September 1988, because they are extra-territorial offences under section 134 of the Act of 1988. They could also try him here for conspiring in Chile or elsewhere after that date to commit torture, wherever the torture was to be committed, because torture after that date is an extra-territorial offence and the courts in England have jurisdiction over such a conspiracy at common law“ (emphasis added); also – for the majority – *Browne-Wilkinson*, I 6.

16 Cf. *House of Lords*, *supra* note 1, IX 1 (*Miller*); also *Ambos*, *supra* note 2, at 20 fn. 76.

17 See most recently *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Judgement, case no. IT-95-17/1-T, 10.12.1998, para. 134 *et seq.* (see more detailed *Ambos/Ruegenberg*, 4 *Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungs-Report* 1999, no. 7, July 1999, 202-203).

18 See also – quoted by the Lords – *Burgers/Danelius*, The United Nations Convention against Torture. A Handbook etc. 1988, at 1; see also *Bank*, Die internationale Bekämpfung von Folter etc., 1996, at 1 *et seq.*

19 *House of Lords*, *supra* note 1, IX 1.

20 *Ibid.*, V 4 (*Hope*): „(...) its effect is (...) to remove from the proceedings the entire course of such conduct in which Senator Pinochet is said to have engaged from the moment he embarked on the alleged conspiracy to torture in January 1972 until 29 September 1988. The only offences of torture and conspiracy to torture which are punishable in this country (...) are those offences of torture and conspiracy to torture which he is alleged to have committed on or after 29 September 1988. (...) The extradition request alleges that during the period from 1977 to 1990 only about 130 such offences were committed. Of that number only three have been identified in the extradition request as having taken place after 29 September 1988“. See for the majority: I 6 (*Browne-Wilkinson*).

21 *Ibid.*, V 4 (*Hope*).

22 <[www.elpais.es](http://www.elpais.es)>

# Der Einsatz von Bundeswehrsoldaten in Albanien zur Rettung deutscher Staatsangehöriger

York Frhr. von Lersner\*

## I. Tatsächliches Geschehen

Am 14. März 1997 führte die Bundeswehr erstmalig in ihrer Geschichte einen unilateralen militärischen Einsatz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland durch. Hintergrund des Einsatzes der Bundeswehr waren die zu diesem Zeitpunkt in Albanien herrschenden Unruhen. Sie hatten sich auf das gesamte Land ausgebreitet, die Regierung hatte die Kontrolle verloren, Waffenlager wurden geplündert, die Sicherheitskräfte waren in Auflösung begriffen. Der Flughafen von Tirana konnte nicht mehr angefliegen werden. Für die in Albanien befindlichen Ausländer war eine lebensbedrohliche Lage entstanden. Am 13. März erbat die albanische Regierung um die Entsendung europäischer Truppen und Polizeikräfte, um im Land „law and order“ wiederherzustellen. Nachdem am gleichen Tag der Versuch der britischen Regierung, in Albanien befindliche Staatsangehörige zu evakuieren, scheiterte, entschloß sich die Bundesregierung zu dem militärischen Auslandseinsatz. Zur Durchführung der Evakuierung landeten fünf Hubschrauber für insgesamt 24 Minuten in Tirana. 120 Personen aus 22 Nationen, darunter 20 deutsche Staatsbürger, konnten evakuiert werden. Während der Evakuierung wurde die Hubschrauber – vermutlich von Privatpersonen – beschossen. Die beteiligten Soldaten der Bundeswehr erwiderten das Feuer.<sup>1</sup>

## II. Völkerrechtliche Problemstellung

Der Einsatz der Bundeswehr wird im Völkerrecht unter dem Begriff „Schutz oder Rettung von in Lebensgefahr befindlichen Staatsangehörigen durch militärischen Einsatz im Ausland“ diskutiert. Er fällt in den Problembereich des in Art. 2 Nr. 4 SVN verankerten Gewaltverbots und der Rechtfertigung von Verletzungen desselben. Vielfach wird er auch dem Bereich der Selbstverteidigung zugeordnet.<sup>2</sup>

Die Rechtmäßigkeit dieser militärischen Einsätze im Ausland ist seit langem unter den Staaten und in der Völkerrechtswissenschaft umstritten.<sup>3</sup> Kontrovers diskutiert wurde vor allem, ob diese Einsätze überhaupt vom Gewaltverbot der Satzung der Vereinten Nationen erfaßt werden (unten IV.) und die Frage der Rechtfertigung innerhalb der Charta (hierzu V. 1) und im Völkergewohnheitsrecht (unten V. 2). Allerdings fand die Problematik der Rettungsaktionen seit Ende der 80er Jahre kaum mehr Beachtung. Unter dem Eindruck immer wieder neu auftretender humanitärer Katastrophen stand die Frage der „humanitären Intervention“, der Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen, im Mittelpunkt der Diskussion um den Begriff des Gewaltverbots. In diesem Zusammenhang wird einerseits die Reduktion des Gewaltverbots zugunsten des Schutzes von Menschenrechten gefordert,<sup>4</sup> andere wie-

derum plädieren für die Beibehaltung eines strikten, umfassenden Gewaltverbots, um die Möglichkeit des Rechtsmißbrauchs, der einer Lockerung des Gewaltverbots inhärent wäre, vorzubeugen. Doch nicht nur in der Völkerrechtswissenschaft, auch bei den Staaten ging das Interesse an der Diskussion um die Rechtmäßigkeit von Rettungsaktionen merklich zurück. Während Ende der 80er Jahre, wie die ausführlichen Untersuchungen von *Ronzitti* und *Ader* belegen, keine einheitliche Ansicht bezüglich der Rechtmäßigkeit solcher

\* York Frhr. von Lersner ist Rechtsreferendar am LG Frankfurt a.M. und war Wiss. Mitarbeiter, Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschl. Europa- und Völkerrecht, Professor Dr. Michael Bothe, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M.

1 Siehe hierzu ausführlich *Claus Krefß*, Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, *ZaöRV* 57 (1998), 329 (330 f.).

2 *Hans-Georg Franke*, Schutz von deutschen Staatsbürgern im Ausland durch die Bundeswehr, *NZWehr* 1996, 189 ff., 193 m.w.N.

3 Vgl. hierzu *Werner Ader*, Gewalttätige Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland, München, 1988; *Michael Akehurst*, The Use of Force to Protect Nationals Abroad, *International Relations* 1977, 3 ff.; *Ulrich Beyerlin*, Die israelische Befreiungsaktion von Entebbe aus völkerrechtlicher Sicht, *ZaöRV* 37 (1977), 213 ff.; *Derek W. Bowett*, The Use of Force to Protect Nationals Abroad, in: *Antonio Cassese*, The Current Regulation of the Use of Force, London, 1986, 39 ff.; *John R. D'Angelo*, Resort to Force by States to Protect Nationals: The U.S. Rescue Mission to Iran and its Legality under International Law, *VJIL* 21 (1981), 485 ff.; *Hans-Georg Franke*, Schutzaktionen zugunsten der Staatsangehörigen im Ausland als Ausfluß des Rechts auf Selbstverteidigung der Staaten, Diss. Bonn, 1965; ders., Die militärische Abwehr von Angriffen auf Staatsangehörige im Ausland – insbesondere ihre Zulässigkeit nach der Satzung der Vereinten Nationen, *ÖZöR* 16 (1966), 128 ff.; ders., a.a.O. (Fn. 2); *Anthea Jeffrey*, The American Hostages in Teheran: The ICJ and the Legality of the Rescue Mission, *ICLQ* 30 (1981), 717 ff.; *Richard B. Lillich*, Forcible Protection of Nationals Abroad: The Liberian „Incident“ of 1990, *GYIL* 35 (1992), 202 ff.; *Geoffrey Marston*, Armed Intervention in the 1956 Suez Canal Crisis, *ICLQ* 37 (1988), 773 ff.; *Karin Oellers-Frahm*, Anmerkung zum Fall des amerikanischen diplomatischen und konsularischen Personals in Teheran, *EuGRZ* 1980, 405 ff.; *Jordan J. Paust*, The Seizure and Recovery of the *Mayaguez*, *Yale Law Journal* 85 (1976), 774 ff.; *Jean Raby*, The State of Necessity and the Use of Force to Protect Nationals, *CYIL* 26 (1988), 253 ff.; *Hans Reinhard*, Die gewaltsame Geiselnbefreiung, *JuS* 1980, 436 ff.; *Natalino Ronzitti*, Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity, Dordrecht, 1985; *Leonhard M. Salter*, Commando Coup at Entebbe: Humanitarian Intervention or Barbic Aggression?, *The International Lawyer* 11 (1977), 331 ff.; *Meinhard Schröder*, Die Geiselnbefreiung von Entebbe – ein völkerrechtswidriger Akt Israels, *JZ* 1977, 420 ff.; *Theodor Schweisfurth*, Operation to Rescue Nationals in Third States Involving the Use of Force in Relation to the Protection of Human Rights, *GYIL* 23 (1980), 159 ff.; *Helmut Strebels*, Nochmals zur Geiselnbefreiung in Entebbe, *ZaöRV* 37 (1977), 691 ff.; *U.O. Umozurike*, The Israelis in Entebbe – Rescue or Aggression? *VRÜ* 12 (1979), 383 ff.; *Hermann Weber*, Die erbetene Intervention. Die Landung auf Grenada im Lichte des Völkerrechts, *VN* 31 (1983), 169 ff.; *Claudia Westerdien*, Humanitäre Intervention und die Maßnahmen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland, *AVR* 21 (1983), 383 ff.

4 *Jürgen Habermas*, Kants Idee des Ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren, *KJ* 1995, 293 ff., 305; *Christopher Greenwood*, Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention, *EA* 1993, 93 ff., 106.



Einsätze unter den Staaten bestand, äußerten sich im Falle des Albanien-Einsatzes nur die Regierungen, deren Staatsangehörige mit evakuiert wurden, und dankten der Bundesregierung.<sup>5</sup> Andere Staaten äußerten sich nicht. Es stellt sich daher die Frage, ob das Schweigen der Staaten bei Rettungsaktionen eine Änderung der völkerrechtlichen Einordnung derselben durch die Entwicklung der letzten zehn Jahre widerspiegelt. Dies anhand des Einsatzes der Bundeswehr zu untersuchen, ist das Ziel der folgenden Erörterungen.

Da die Frage der Rechtmäßigkeit der Rettungsaktionen des öfteren auch im Zusammenhang mit der „humanitären Intervention“ erörtert wird, gilt es, vorab das Verhältnis beider Begriffe zueinander zu klären.

### III. Humanitäre Intervention und Rettungsaktionen

Unter dem Begriff der „humanitären Intervention“<sup>6</sup> wurde ursprünglich der Schutz der Zivilbevölkerung eines Staates vor schweren Menschenrechtsverletzungen durch militärischen Einsatz eines oder mehrerer anderer Staaten verstanden.<sup>7</sup> In letzter Zeit wurde diese Begrifflichkeit aufgeweicht und auch die Frage einer „humanitären Intervention“ zum Schutz der Umwelt angedacht, wenn auch im Ergebnis verneint.<sup>8</sup> Mittlerweile wird bereits von einem weiten und damit zwangsläufig auch einem engen Begriff der „humanitären Intervention“ gesprochen.<sup>9</sup> Es hat den Anschein, daß der Begriff der „humanitären Intervention“ sich zu einer Art Oberbegriff für humanitär intendierte Gewaltanwendungen unter unterschiedlichen Voraussetzungen entwickelt. Insofern überträgt es nicht, daß in diese weite Begrifflichkeit auch Rettungsaktionen als „Fallgruppe“<sup>10</sup> der „humanitären Intervention“ einbezogen werden.<sup>11</sup> Schließlich schützen Rettungsaktionen zweifelsfrei die Menschenrechte der betroffenen Staatsangehörigen.

Betrachtet man „humanitäre Intervention“ und „Rettungsaktionen“ hingegen von ihren Voraussetzungen, der Motivation der beteiligten Staaten sowie ihrer Akzeptanz im Völkerrecht, aus, so überrascht diese Einbeziehung. Die „humanitäre Intervention“ stellt im heutigen Völkerrecht keinen Rechtfertigungsgrund für Gewaltanwendungen dar.<sup>12</sup> „Rettungsaktionen“ sind hingegen – wie gezeigt werden wird – unter bestimmten Voraussetzungen ein völkergewohnheitsrechtlich anerkannter Rechtfertigungsgrund für die gewaltsame Befreiung von Staatsangehörigen, die sich im Ausland in Lebensgefahr befinden. Weiterhin ist das Ziel einer „humanitären Intervention“ der Schutz einer großen Anzahl von Menschen vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.<sup>13</sup> „Rettungsaktionen“ knüpfen hingegen gerade an die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen an; die Anzahl der gefährdeten Personen ist nicht entscheidend.<sup>14</sup> Gleichfalls wird die Durchführung einer „Rettungsaktion“ zur Befreiung von Nicht-Staatsangehörigen durch einen Staat seitens der Staatengemeinschaft sicherlich nicht akzeptiert. Ferner unterscheidet sich die Motivation der beteiligten Staaten. Diese stellt sich im Falle der „humanitären Intervention“ als fremdnützig

Versuch der Verhinderung bzw. Eindämmung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen dar. Erreicht werden soll dies durch die „Befriedung“ des betroffenen Krisengebiets und die Begleitung und Gewährleistung des Wiederaufbaus und der Wiederherstellung staatlicher Institutionen unter Beachtung der Menschenrechte und unabhängig von ethnischen Zugehörigkeiten. Einsätze dieser Art fanden daher entweder im Rahmen eines VN-Mandats statt<sup>15</sup>, oder es handelt – wie zuletzt in Kosovo – die NATO. Kennzeichen der „humanitären Intervention“ ist es auch, daß verschiedene Staaten zusammen agieren<sup>16</sup> und dem militärischen Einsatz zumeist eine längere Verhandlungsphase und die Androhung militärischer Gewalt vorausgeht. Eine „Rettungsaktion“ hingegen ist vom Beschluß des Staates geprägt, seine Staatsangehörigen zu retten. Dem Einsatz geht weder eine Verhandlung mit Einsatzandrohung voraus, noch zielt er auf eine Veränderung in dem betroffenen Land selbst ab.

Bereits diese Unterschiede zeigen deutlich, daß „Rettungsaktionen“ und „humanitäre Intervention“ unterschiedliche und miteinander nicht vergleichbare Situationen betreffen. Sie unterliegen verschiedenen Voraussetzungen, wie auch die handelnden Akteure sich unterscheiden.<sup>17</sup> Es ist deshalb nicht sachgerecht, beide Situationen unter dem Begriff der „humanitären Intervention“ zusammenzufassen. Dies begründet vielmehr die Gefahr der begrifflichen Verwirrung und setzt den anerkannten Rechtfertigungsgrund der „Rettungsaktion“ unnötig Zweifeln aus. Die Verwirrung bzw. die Vermischung beider Situationen kann in letzter Konsequenz dazu führen, daß die bestehende Rechtfertigung für „Rettungsaktionen“ zur Legitimation anderer zum Bereich der „humanitären

5 Siehe *Claus Kreß*, a.a.O. (Fn. 1), 329 ff.  
 6 Zur Frage der humanitären Intervention generell siehe die ausführlichen Nachweise bei *Michael Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: *Wolfgang Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin 1997, Rdn. 19, sowie *Otto Kimminich*, *Der Mythos der humanitären Intervention*, AVR 1995, 430 f. und *Hermann-Josef Blanke*, *Menschenrecht als völkerrechtlicher Interventionstitel*, AVR 36 (1998), 257 ff. jeweils mit ausführlichen Nachweisen.  
 7 *Horst Fischer*, in: *Knut Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl., München 1990, S. 885 Rdn. 26.  
 8 Siehe z.B. *Martin Nettesheim*, *Die ökologische Intervention – Gewalt und Druck zum Schutz der Umwelt*, AVR 34 (1996), 169 ff. oder *Marcus Winkler*, *Ökologische Intervention im Internationalen Recht?*, NuR 1995, 57 ff.  
 9 *Hermann-Josef Blanke*, a.a.O. (Fn. 6), 265 m.w.N.  
 10 *Dieter Blumenwitz*, *Die humanitäre Intervention*, Aus Politik und Zeitgeschehen, B47/94, S. 3.  
 11 *Dieter Blumenwitz*, *Humanitäre Intervention*, Wandel und Neubewertung eines Instituts des klassischen Völkerrechts, in: *Briehorn, Norbert/Mikot, Paul/Müller, Daniel/Willowit, Dietmar* (Hrsg.), *Vom mittelalterlichen Recht zur neuzeitlichen Rechtswissenschaft*, FS für W. Trulsen, Paderborn 1994, 453 ff., 455; ders., a.a.O. (Fn. 10), 3; *Hermann-Josef Blanke*, a.a.O. (Fn. 6), 265 m.w.N.; so wohl auch *Josef Isensee*, *Weltpolizei für Menschenrechte*, JZ 1995, 421 ff., 426.  
 12 *Michael Bothe*, a.a.O. (Fn. 6), Rdn. 20; *Otto Kimminich*, a.a.O. (Fn. 6), 455.  
 13 Vgl. hierzu *Richard B. Lillich*, *Self-Help by States to Protect Human Rights*,  *Iowa Law Review* 53 (1967), 325 ff., 344 ff.  
 14 Allerdings dürfte die Anzahl der betroffenen Personen für die Entscheidungsfindung des jeweiligen Staates durchaus ein Faktor sein.  
 15 Vgl. z.B. die Einsätze in Somalia und Ruanda.  
 16 *Otto Kimminich*, a.a.O. (Fn. 6), 436.  
 17 Vgl. auch *Otto Kimminich*, a.a.O. (Fn. 6), 431.

Intervention“ gehörender Gewaltanwendungen herangezogen wird.<sup>18</sup> Dies hätte unweigerlich zur Folge, daß durch diese dann mißbräuchliche Verwendung des Rechtfertigungsgrunds „Rettungsaktionen“ dessen Akzeptanz schwinden würde. Eine klare Abgrenzung der „Rettungsaktion“ von der „humanitären Intervention“ unter Verwendung verschiedener Bezeichnungen ist schon deshalb notwendig.

**IV. Rettungsaktionen und das Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 SVN**

Während es unzweifelhaft ist, daß durch das Abfeuern von Gewehrschüssen die deutschen Soldaten Gewalt im Sinne des Art. 2 Nr. 4 SVN angewandt haben, ist es wegen des Fehlens einer Definition des Gewaltverbots<sup>19</sup> seit jeher umstritten, ob Rettungsaktionen überhaupt eine Verletzung des Gewaltverbots darstellen. So wird insbesondere auch wegen solcher Rettungsaktionen ein eingeschränktes Verständnis des Gewaltverbots gefordert.

Dieser Ansicht zufolge bedarf die Verletzung des Gewaltverbots zumindest einer gewissen Intensität der Gewalt oder einer bestehenden Annexionsabsicht des Gewaltanwendenden Staates.<sup>20</sup> Beides liegt im Falle von Rettungsaktionen nicht vor, da diese typischerweise sehr schnell durchgeführt werden und die Soldaten sich nur für kurze Zeit im Ausland aufhalten.<sup>21</sup> Begründet wird diese Auffassung mit der wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung des Art. 2 Nr. 4 SVN.

Innerhalb der wörtlichen Auslegung des Gewaltverbots wird hierzu angeführt, daß die Verknüpfung der Begriffe „Gewalt“ und „territoriale Unversehrtheit“ die Notwendigkeit einer Gewaltanwendung größeren Ausmaßes für das Vorliegen einer Verletzung des Gewaltverbots erkennen läßt,<sup>22</sup> mithin eine gewisse Intensität der Gewaltanwendung erforderlich ist. Auch weise die Verknüpfung beider Begriffe auf die Notwendigkeit einer Verletzung des Territoriums des betroffenen Staates hin, zumindest aber auf die Notwendigkeit des Bestehens einer Annexionsabsicht. Da beides im Falle der Durchführung von Rettungsaktionen nicht gegeben sei, läge auch kein Verstoß gegen Art. 2 Nr. 4 SVN vor. Weiterhin wird im Rahmen der wörtlichen Auslegung des Art. 2 Nr. 4 SVN auf das Merkmal „oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar“ verwiesen. Dies könne nur so ausgelegt werden, daß jede Gewaltanwendung, die weder eine Annexionsabsicht beinhalte noch das Territorium des betroffenen Staates verletze und darüber hinaus noch mit den Zielen der Vereinten Nationen in Einklang stehe, vom Verbot des Art. 2 Nr. 4 SVN ausgenommen sei.<sup>23</sup>

Der Verweis auf den Schutz der Menschenrechte wird auch im Rahmen einer systematischen Auslegung des Art. 2 Nr. 4 SVN fruchtbar gemacht. Der Schutz der Menschenrechte sei ein Ziel der Charta, zu dessen Erreichung das Gewaltverbot dahingehend einzuschränken sei, daß Gewaltanwendungen zum Schutz der Menschenrechte vom Gewaltverbot nicht erfaßt seien.<sup>24</sup>

Bei der Auslegung nach Sinn und Zweck des Art. 2 Nr. 4 SVN wird ein eingeschränktes Gewaltverbot mit der Ineffektivität der Sicherungsmechanismen der Satzung der Vereinten Nationen für den Weltfrieden begründet. Die Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates führe dazu, daß vitale Interessen der einzelnen Staaten nicht mehr ausreichend geschützt seien.<sup>25</sup> Ein fehlender Schutz ihrer vitalen Interessen sei den Staaten jedoch nicht zumutbar, so daß ihnen bei fehlender Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates unilaterale Gewaltanwendung zum Schutz dieser Interessen wieder zugestanden werden müsse. Denn der Schutz der vitalen Interessen sei eine stillschweigende Voraussetzung der Unterwerfung unter das Gewaltverbot gewesen.<sup>26</sup> Eine einschränkende Interpretation des Gewaltverbots sei daher zum Schutz des Friedens in heutigen Zeiten erforderlich.<sup>27</sup> Eine zweite Argumentation begründet die teleologische Reduktion des Gewaltverbots mit der Gefahr zunehmender Verstöße gegen das Gewaltverbot unterhalb der Schwelle des Art. 51 SVN, um die Gegenwart des betroffenen Staates aus rechtlicher Sicht zu hindern.<sup>28</sup> Die fehlende Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates könne derartigen Verstößen gegen das Gewaltverbot Vorschub leisten. Diese Gefährdung sei für die betroffenen Staaten nicht akzeptabel. Die dritte Begründung sieht Staaten, welche zum Schutz ihrer Staatsangehörigen im Ausland Gewalt anwenden, als eine Art Sachwalter des Sicherheitsrates an. Bei Handlungsunfähigkeit desselben müß-

18 Hermann-Josef Blanke, a.a.O. (Fn. 6), 266 verweist darauf, daß aus einem verständnisvollen Verhalten der Staaten gegenüber Rettungsaktionen nicht auch auf die Billigung einer echten humanitären Intervention geschlossen werden kann.  
 19 Siehe hierzu ausführlich Michael Rothe, a.a.O. (Fn. 6), Rdn. 9 ff. mit zahlreichen Literaturnachweisen.  
 20 So z.B. Leonhard M. Salter, a.a.O. (Fn. 3), 332; Hans-Georg Franzke, a.a.O. (Fn. 3 ÖZöR), 148.  
 21 Derek W. Bowett, Self-Defence in International Law, Manchester 1958, 31 und 152; Hans-Georg Franzke, a.a.O. (Fn. 3, Diss.), 118 f.  
 22 Georg Dahm, Das Verbot der Gewaltanwendung nach Art. 2 Abs.4 der UNO-Charta und die Selbsthilfe gegenüber Völkerrechtsverletzungen, die keinen bewaffneten Angriff enthalten, JIR 11 (1962), 44 ff., 50; M. McDougall/F.P. Feliciano, International Coercion, Aggression and Self-Defence in Policy Perspective, Yale Law Journal 68 (1958/59), 1057 ff., 1059 f.  
 23 Leonhard M. Salter a.a.O. (Fn. 3), 332; Hans-Georg Franzke, (Fn. 3, ÖZöR), 148 ff.; Rosalyn Higgins, The Legal Limits of the Use of Force by Sovereign States: United Nations Practice, BYIL 37 (1961), 269 ff., 283 und 317; Derek W. Bowett, a.a.O. (Fn. 21), 152; Arthur L. Goodhart, The North Atlantic Treaty of 1949, RdC 79 (1951), 192 ff., 231; Anthea Jeffrey, a.a.O. (Fn. 3), 725.  
 24 Julius Stone, Aggression and World Order, London 1958, 43; Elisa Perez-Vera, La Protection D'Humanité en Droit International, RBDI 5 (1969), 401 ff., 415; Hans-Georg Franzke, a.a.O. (Fn. 3, ÖZöR), 154.  
 25 Hans-Georg Franzke, a.a.O. (Fn. 3, ÖZöR), 139 f.  
 26 Julius Stone a.a.O. (Fn. 24), 98; Wilhelm Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot, Probleme und Tendenzen, Berlin 1967, 27.  
 27 Michael Reisman, Coercion and Self-Determination: Constructing Charter Article 2 Nr. 4, AJIL 78 (1984), 642 ff., 642 f.; Julius Stone, a.a.O. (Fn. 24), 44; Anthony Arend/Robert Beck, International Law and the Use of Force, London/New York 1993, 107 Fn. 127; mit diesem Argument wurde auch der Einsatz französischer und britischer Truppen am Suez-Kanal 1956 gerechtfertigt, vgl. hierzu, Bert A. Röling, Hat das Kriegsverbot noch einen Sinn?, GYIL 14 (1969), 174 ff., 179.  
 28 Anthony Arend/Robert Beck, a.a.O. (Fn. 27), 108 Fn. 128; Dieter Blumenwitz, Gewaltanwendungsverbot und Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus, BayVbl. 1986, 737; Michael Reisman, Art. 2 Abs.4: The Use of Force in Contemporary International Law, ASIL Proceedings 78 (1984), 74 ff., 87.

ten die Staaten ihre legitimen Interessen schützen, denn diese entsprächen auch den in der Charta der VN verkörperten Werten.<sup>29</sup> Der Verweis der Präambel auf die Möglichkeit eines gemeinsamen Einsatzes von Gewalt und auf das Ziel der Befreiung künftiger Generationen von der Geißel des Krieges zeigten deutlich, daß die Satzung kein absolutes Gewaltverbot fordere, sondern unilaterale Gewalt zur Protektion legitimer Interessen der Staaten zulasse.<sup>30</sup>

Diese Begründungen eines eingeschränkten Gewaltverbots vermögen nicht zu überzeugen. Im Rahmen der wörtlichen Auslegung ist zu beachten, daß Art. 2 Nr. 4 SVN von „jede(r)“ Gewaltanwendung spricht, weshalb gerade alle Gewaltanwendungen, unabhängig von ihrer Intensität, erfaßt werden sollen.<sup>31</sup> Dies verdeutlicht auch die Gegenüberstellung der Begriffe „Gewalt“ (Art. 2 Nr. 4 SVN) und „bewaffneter Angriff“ (Art. 51 SVN). Der Begriff der „Gewalt“ ist wesentlich umfassender als der des „bewaffneten Angriffs“.<sup>32</sup> Forderte man nun eine bestimmte Intensität für eine Verletzung des Gewaltverbots, so ließe sich diese nur schwer von einem bewaffneten Angriff unterscheiden. Eine solche Unterscheidung ist in der Satzung der Vereinten Nationen aber angelegt, da die Verwendung zweier unterschiedlicher Begriffe für die gleiche Situation überflüssig wäre.<sup>33</sup> Des weiteren kann der Begriff der „territoriale Unversehrtheit“ in Art. 2 Nr. 4 SVN auch als territoriale Unverletzlichkeit interpretiert werden.<sup>34</sup> Hierfür spricht die Erwähnung der politischen Unabhängigkeit in Art. 2 Nr. 4 SVN. Das Gewaltverbot soll daher gerade gewährleisten, daß ein Staat innerhalb seiner Grenzen vor gewalttätigen Übergriffen jeglicher Art geschützt ist.<sup>35</sup>

Ergibt die wörtliche Auslegung noch nicht zwingend das Bestehen eines allumfassenden Gewaltverbots, so verdeutlicht sich dies durch die systematische Auslegung des Art. 2 Nr. 4 SVN. Das vornehmste Ziel der Satzung ist die Wahrung des Weltfriedens, wie dies durch seine hervorgehobene Stellung in Art. 1 Nr. 1 SVN und auch durch die Präambel der SVN ausgedrückt wird. Die Durchsetzung dieses Zieles ist jedoch nur möglich, sofern das Gewaltverbot umfassend beachtet wird. Das Gewaltverbot stellt daher eine Grundsäule bzw. ein tragendes Prinzip zum Erlangen des Zieles dar.<sup>36</sup> Die Wahrung des Weltfriedens als oberstes Ziel der Charta ist gegenüber den anderen in Art. 1 SVN genannten Zielen als vorrangig anzusehen. Ein eingeschränktes Verständnis des Gewaltverbots, welches unweigerlich eine erhöhte Gefährdung des Weltfriedens mit sich führen würde, ist deshalb aufgrund der nachfolgend genannten Ziele nicht möglich.<sup>37</sup> Und selbst wenn man die in Art. 1 SVN genannten Ziele als untereinander gleichrangig ansähe,<sup>38</sup> ließe sich nicht begründen, weshalb die bei der Anwendung unilateraler Gewalt immer bestehende Gefahr für den Weltfrieden zugunsten des „Schutzes der Menschenrechte“ hingegenommen werden sollte,<sup>39</sup> unabhängig davon, ob die Gewaltanwendung die Menschenrechte tatsächlich schützt. Eine das Gewaltverbot einschränkende Interpretation der „Ziele der Vereinten Nationen“ in Art. 2 Nr. 4 SVN ist deshalb nicht haltbar. Vielmehr stellt der Verweis auf die Ziele der VN in Art. 2 Nr. 4 SVN eine lückenfüllende Generalklausel dar, welche die Erfassung aller Gewaltanwendungen unter das Gewaltverbot ermöglichen soll.<sup>40</sup>

Das Bestehen eines uneingeschränkten Gewaltverbots ergibt sich bei systematischer Auslegung weiterhin aus dem Verhältnis von Art. 2 Nr. 4 SVN zu Kap. VII SVN und den einzelnen Ausnahmen vom Gewaltverbot innerhalb der SVN. Kap. VII SVN ermöglicht es dem Sicherheitsrat, bereits bei einer Bedrohung oder einem Bruch des Weltfriedens Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Die Eingriffsmöglichkeit in einem Konflikt besteht für den Sicherheitsrat somit wesentlich früher, da eine Bedrohung des Weltfriedens nicht zwangsweise eine Verletzung des Gewaltverbots erfordert, sondern dieser Begriff weitergehend ist.<sup>41</sup> Aufgrund dieser weitreichenden Befugnis des Sicherheitsrates soll die Anwendung unilateraler Gewalt auf ganz wenige Ausnahmefälle begrenzt bzw. gänzlich verhindert werden.<sup>42</sup> Für den Sicherheitsrat besteht somit die Möglichkeit, auch bei der Gefährdung anderer Ziele der VN, etwa der Verletzung von Menschenrechten, einzugreifen.<sup>43</sup> Durch diese Möglichkeit gewährleistet die Satzung hinreichenden Schutz der Ziele der VN, so daß ein einschränkendes Verständnis des Gewaltverbots zur Sicherung dieser Ziele nicht notwendig ist und im Widerspruch zur Erhaltung des Weltfriedens steht.<sup>44</sup> Auch die genaue Normierung der Zulässigkeit unilateraler Gewalt

29 Michael Reisman, a.a.O. (Fn. 28), 87.

30 Anthea Jeffrey, a.a.O. (Fn. 3), 726 f.

31 Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford 1963, 265; Virally in: Jean-Pierre Cot/Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris 1985, Art. 2 Abs. 4, 114 spricht sogar von dem weitest möglichen Verbot der Gewalt.

32 Michael Bothe, *Das Gewaltverbot im allgemeinen*, in: Wilfried Schaumann (Hrsg.), *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung*, 1971, 11 ff., 20; Luzius Wildhaber, *Gewaltverbot und Selbstverteidigung*, in: Wilfried Schaumann (Hrsg.), *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung*, 1971, 147 ff., 155.

33 Hans Reinhard, a.a.O. (Fn. 3), 437.

34 Ulrich Beyerlin, *Die Humanitäre Aktion zur Gewährleistung des Mindeststandards in nicht-internationalen Konflikten*, Berlin 1975, 44f.; Hans Reinhard, a.a.O. (Fn. 3), 437.

35 Ulrich Beyerlin, a.a.O. (Fn. 34), 44 f.; Hans Reinhard, a.a.O. (Fn. 3), 347; Albrecht Randelzhofer, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – a Commentary*, Oxford 1994, Art. 2 Abs. 4 Rdn. 35.

36 Otto Kimmich, *Einführung in das Völkerrecht*, 5. Aufl., Tübingen 1992, 277; Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 1984, § 92; John F. Brierly, *The Law of the Nations*, 6. Aufl., 1963, 414.

37 Vgl. Bert A. Röling, a.a.O. (Fn. 27), 182, der den Vorrang der Sicherung des Weltfriedens schon aus dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 und Abs. 3 SVN herleitet.

38 So wohl Claudia Westerdiek, a.a.O. (Fn. 3), 388; Meinhard Schröder, a.a.O. (Fn. 3), 422; Michael Reisman/Myres McDougal, *A Humanitarian Intervention to Protect the Bosnians*, in: Richard B. Lillich (Hrsg.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, 167 ff., 172 ff.

39 Werner Ader, a.a.O. (Fn. 3), 14.

40 Georg Dahm, a.a.O. (Fn. 22), 51; diese Auslegung wird auch innerhalb der wörtlichen Auslegung mit Bezug auf die Interpretation des Verweises auf die Ziele der Charta und den Schutz der Menschenrechte vertreten, vgl. Alfred Verdross, *Idées Directrices de l'Organisation des Nations Unies*, Rdc 83 (1953 II), 7 ff., 14; Ulrich Beyerlin, a.a.O. (Fn. 34), 46 m.w.N.; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 2nd ed., Cambridge 1994, 85; Manfred Lachs, *The Development and General Trends of International Law in Our Time*, Rdc 169 (1980), 19 ff., 160.

41 Luzius Wildhaber, a.a.O. (Fn. 32), 155; Michael Bothe, a.a.O. (Fn. 32), 17.

42 Ian Brownlie, a.a.O. (Fn. 31), 271; Werner Ader, a.a.O. (Fn. 3), 14.

43 Werner Ader, a.a.O. (Fn. 3), 17.

44 Werner Ader, a.a.O. (Fn. 3), 14.

in der Charta,<sup>45</sup> das Gebot der friedlichen Streitbeilegung in Art. 2 Nr. 3 SVN und die Stellung des Art. 51 am Ende von Kap. VII verdeutlichen, daß ein umfassendes Gewaltverbot besteht.<sup>46</sup> Wäre das Gewaltverbot bereits durch ein eingeschränktes Verständnis begrenzt, so hätte es solcher konkreter Regelungen nicht bedurft.<sup>47</sup>

Im Rahmen der teleologischen Auslegung verweisen die Vertreter eines eingeschränkten Gewaltverbots auf die Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates.<sup>48</sup> Die Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates begründet jedoch kein eingeschränktes Gewaltverständnis. Der Annahme der Effektivität des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen als stillschweigende Voraussetzung der Unterwerfung unter das Gewaltverbot steht entgegen, daß den Staaten der Mechanismus des Sicherheitssystems bei der Verabschiedung der Charta bekannt war<sup>49</sup> und die Staaten auch über die Möglichkeit des Vetos der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und der hieraus resultierenden Möglichkeit der Handlungsunfähigkeit informiert waren. Die Möglichkeit des Vetos der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ist Teil des Sicherheitssystems der Charta und kein später auftretender Redaktionsfehler.<sup>50</sup> Hieraus folgt, daß den Staaten die Möglichkeit der Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates bei Unterzeichnung der Charta bekannt war, so daß der Schutz ihrer vitalen Interessen durch den Sicherheitsrat gerade nicht Vorbedingung für das Gewaltverbot gewesen ist.<sup>51</sup> Weiterhin argumentieren die Befürworter eines engen Gewaltverständnisses im Rahmen der teleologischen Auslegung vom gewünschten Ergebnis aus und versuchen, die Einordnung von Rettungsaktionen in die Satzung der Vereinten Nationen mit möglichst geringem Schaden zu betreiben. Mittels eines solchen Ansatzes wird der Zweck zum Primat gemacht, was eher einer unzulässigen Revision der SVN denn einer an Effektivität und Zweck bei Beachtung des Wortlautes orientierten Auslegung entspricht. Denn allein der Verweis auf die rechtlich unverbindlichen Programmsätze der Präambel begründet keine Einschränkung des Gewaltverbots.<sup>52</sup> Es ist evident, daß jeder Erlaubnistatbestand für die Anwendung unilateraler Gewalt die Möglichkeit der Eskalation in sich birgt<sup>53</sup> und zum Ziel der Sicherung des Weltfriedens im Widerspruch steht. Die Staaten würden hierdurch in die Lage versetzt, unilaterale Gewalt durch Berufung auf diese Einschränkungen zu legitimieren.<sup>54</sup> Die Feststellung von Verstößen gegen das Gewaltverbot wäre dann von kaum nachweisbaren subjektiven Komponenten wie z.B. einer Annexionsabsicht abhängig. Ein umfassendes Gewaltverbot macht den Rückgriff auf subjektive Elemente entbehrlich. Verstöße können mit hinreichender Deutlichkeit angeprangert werden;<sup>55</sup> es bestünde hinreichende Rechtssicherheit, wann eine Verletzung des Gewaltverbots vorliegt. Beides erhöht die Akzeptanz des Gewaltverbots.

Die Auslegung des Artikels 2 Nr. 4 SVN zeigt deutlich, daß in der Charta der Vereinten Nationen ein umfassendes Gewaltverbot verankert worden ist.<sup>56</sup> Dieses Ergebnis bestätigt auch die Staatenpraxis und die „traux préparatoires“ der Satzung der Vereinten Nationen. Bedingt durch das Scheitern des Kriegsverbots in der Satzung des Völkerbundes und die

Schrecken des Zweiten Weltkriegs<sup>57</sup> war es erklärtes Ziel der Vorbereitungen der Satzung, eine Bedrohung der territorialen Integrität der Staaten zu verhindern. Dementsprechend drängten viele politisch „kleine und mittelgroße“ Staaten auf die Aufnahme einer speziellen Garantie der territorialen Integrität und der unabhängigen politischen Willensbildung.<sup>58</sup> Ein solch umfassender Schutz läßt sich nur über ein umfassendes Verständnis des Gewaltverbots gewährleisten. Gleichfalls hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen Angriffe auf die territoriale Unversehrtheit eines Staates als Verletzung des Gewaltverbots angesehen.<sup>59</sup> Letztlich beriefen sich unilaterale Gewalt ausübende Staaten bis auf zwei Fälle<sup>60</sup> immer auf das Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes für die Verletzung des Gewaltverbots.<sup>61</sup>

- 45 Art. 42, 51, 53 und 107 i.V.m. 53 Abs. 1 S.2, 2. Hs.; alle diese Rechtfertigungsgründe für Gewaltanwendung haben wesentlich höhere Voraussetzungen als die Eingriffsmöglichkeit des SR nach Art. 39, vgl. hierzu *Lucius Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 32), 155; *Michael Bothe*, a.a.O. (Fn. 32), 17.
- 46 *Christian Tomuschat*, Gewalt und Gewaltverbot als Bestimmungsfaktoren der Weltordnung, EA 1981, 325 ff., 329; *Ian Brownlie*, a.a.O. (Fn. 31), 272; *Hans Reinhard*, a.a.O. (Fn. 3), 437 f.
- 47 *Werner Ader*, a.a.O. (Fn. 3), 14.
- 48 Dieses Argument ist auch nach Ende des Kalten Krieges nicht mehr so offensichtlich wie zur Zeit vor 1990, entfallen ist es wie die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien, der NATO-Einsatz im Kosovo oder immer wieder auflammende Konflikte, wie in Angola, zeigen, noch nicht; vgl. *Georg Nolte*, Restoring Peace by Regional Action: International Aspects of the Liberian Conflict, ZaöRV 53 (1993), 603 ff., 620; *Peter Malanczuk*, Humanitarian Intervention and the Use of Force, Amsterdam 1993, 27.
- 49 *Michael Bothe*, a.a.O. (Fn. 32), 25.
- 50 *Ian Brownlie*, Thoughts on Kind-Hearted Gunmen, in *Richard B. Lillich*, Humanitarian Intervention and the United Nations, Charlottesville 1973, 139 ff., 145; vgl. *Ulrich Beyerlin*, a.a.O. (Fn. 34), 53.
- 51 *Louis Henkin*, Force, Intervention and Neutrality in Contemporary International Law, ASIL Proceedings 1963, 147 ff., 149.
- 52 *Hans-Georg Franke*, a.a.O. (Fn. 3, ÖZöR), 149.
- 53 *Christian Tomuschat* a.a.O. (Fn. 46), 329 f.
- 54 *Taslim O. Elias*, Scope and Meaning of Article 2 Nr. 4 of the United Nations, in: *Bin Cheng/E.D. Brown* (Hrsg.), Essays in Honour of Georg Schwarzenberger, London 1988, 70; *Oscar Schachter*, The Legality of Pro-Democratic Invasions, AJIL 78 (1984), 645 ff., 649.
- 55 *Hans Reinhard*, a.a.O. (Fn. 3), 438; *Ulrich Beyerlin*, a.a.O. (Fn. 34), 44; *Wilhelm Wengler*, a.a.O. (Fn. 26), 15 und in Fn. 24.
- 56 So hierzu die Nachweise bei *Claus Kreß*, a.a.O. (Fn. 1), 333 Fn. 12.
- 57 Vgl. *Albrecht Randelzhofer*, Use of Force, EPIL 4, 267; *Eckart Wessler*, Die Intervention nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: *Bruno Simmal/Edda Blenc-Knoche* (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE, Berlin 1979, 23 ff., 31.
- 58 Vgl. die bei *Werner Ader*, a.a.O. (Fn. 3), 9 zitierte Stellungnahme Brasiliens.
- 59 Die wichtigsten Deklarationen, in denen dies erklärt wurde, sind die „Friendly Relations“-Deklaration von 1970 (Res. 2625) und die Erklärung über die Definition der Aggression von 1974 (Res. 3314); siehe hierzu *Michael Bothe*, a.a.O. (Fn. 6), Rdn. 10 mit ausführlichen Literaturhinweisen.
- 60 In beiden Fällen intervenierten die USA – 1965 in der Dominikanischen Republik und 1983 in Grenada. Die USA erklärten jedoch im Jahre 1976, daß auch der kurzfristige Bruch der territorialen Unversehrtheit eine Verletzung des Gewaltverbots darstelle, diese Verletzung aber gerechtfertigt sein könne, vgl. hierzu *Werner Ader*, a.a.O. (Fn. 3), 20 mit Zitat des US-amerikanischen VN-Delegierten *Stevenson*.
- 61 *Theodor Schweisfurth*, a.a.O. (Fn. 3), 163; *Kay Hallbronner*, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Bd. 26 (1986), 49 ff., 63.

Mithin bleibt festzustellen, daß die Satzung der Vereinten Nationen von einem umfassenden Gewaltverbot ausgeht.

### 1. „Failed State“ als Ausnahme zum Gewaltverbot

Eine Reduktion des Gewaltverbots, wie von *Kreß*<sup>62</sup> angedacht, besteht auch nicht für Rettungsaktionen, sofern diese in einem „failing/failed state“ durchgeführt werden. Diese Einschränkung soll es einem Staat ermöglichen, ohne Verletzung des Gewaltverbots Staatsangehörige aus einem Staat ohne existente Staatsgewalt zu retten. Doch für diese Einschränkung des Gewaltverbots ergibt sich keine Begründung aus der Satzung der Vereinten Nationen. Auch ist es schwer verständlich, warum der Einsatz unilateraler Gewalt bei einer Rettungsaktion in einem „failed state“ vom Gewaltverbot nicht erfaßt sein soll, eine Rettungsaktion im Falle einer lebensbedrohlichen Situation von Staatsangehörigen, resultierend aus der Untätigkeit der Regierung des Aufenthaltsstaates, das Gewaltverbot hingegen verletzt. Allein die Tatsache, daß im letzteren Fall die Regierung des Aufenthaltsstaates jederzeit Maßnahmen zugunsten der Betroffenen ergreifen kann, was im Falle des „failed state“ nicht mehr möglich ist, rechtfertigt dies nicht. Denn die Motivation des gewaltanwendenden Staates liegt in der Abwendung erheblicher Gefahr, welcher seine Staatsangehörigen ausgesetzt sind, begründet, und diese ist in beiden Fällen gleich. Der zum Handeln genötigte Staat trifft die Entscheidung zum Eingreifen zum Zeitpunkt der Gefahrenlage, und diese stellt sich in diesem Moment in beiden Situationen gleich dar. Aber auch aus den bereits genannten Gründen ist eine Reduktion des Gewaltverbots nicht haltbar. Die Frage des Vorliegens eines „failed state“ ist sehr schwierig zu beantworten, zumeist erst nach längerer Zeit der Unruhe oder nach Etablierung einer neuen Regierung. Bezüglich der Durchführung einer Rettungsaktion muß diese Frage aber zu einem Zeitpunkt beantwortet sein, in welchem die Unruhen gerade erst begonnen haben können. Die Rechtmäßigkeit des Einsatzes hinge für den handelnden Staat somit von seiner subjektiven Einschätzung der Situation ab. Eine solche Öffnung des Gewaltverbots erlaubt die Möglichkeit des Mißbrauchs und gefährdet die Wahrung des Weltfriedens als Ziel der SVN. Das Bestehen eines „failed state“ beschränkt daher nicht das Gewaltverbot.<sup>63</sup>

### 2. Einwilligung

Eine Verletzung des Gewaltverbots durch den Einsatz der deutschen Truppen in Albanien könnte aber aufgrund des Vorliegens einer Einwilligung Albanien, mithin der Situation einer „Intervention auf Einladung“, ausgeschlossen sein.<sup>64</sup> Eine solche Einwilligung wird in der Bitte der albanischen Regierung um die Entsendung europäischer Truppen und Polizeieinheiten für die Wiederherstellung von „law and order“ am 13. März 1997 gesehen.<sup>65</sup> Denn der Schutz ausländischer Staatsangehöriger sei ein Teil der völkerrechtlichen Pflichten Albanien und daher Teil von „law and order“. Und dessen Wiederherstellung sei durch diese Bitte den europäischen Staaten angetragen worden. Darüber hinaus bleibe auch der

Einsatz der Bundeswehr in seiner Intensität deutlich hinter der erforderlichen Gewaltanwendung „to restore law and order“ zurück. Die Bitte umfasse daher den Einsatz der Bundeswehr.

Eine solche Interpretation des Hilfsersuchens Albanien überzeugt aber nicht völlig. Zweifel bestehen insbesondere deshalb, da der Einsatz ausländischer Truppen immer einen intensiven Eingriff in die Souveränität des betroffenen Staates bedeutet und für dessen Rechtfertigung eine überzeugende Begründung gegeben sein sollte. Die hier angesprochene *a maiore ad minus*-Lösung würde hingegen noch viel weiterreichende Eingriffsmöglichkeiten rechtfertigen, die nicht zwingend mit der Bitte der albanischen Regierung korrespondieren müssen.

Zweifel bleiben auch, da sich die albanische Regierung mit ihrer Bitte nicht direkt an die Bundesregierung wandte, sondern um die Entsendung europäischer Truppen und Polizeieinheiten bat. Dies kann auch so interpretiert werden, daß es Albanien gerade auf die Entsendung multilateraler Streitkräfte ankam, die Entsendung eines einzelnen nationalen Verbandes hiervon aber nicht erfaßt werden sollte.

Wie dargestellt, läßt sich die Bitte Albanien um Truppenentsendung unterschiedlich auslegen. Mit Blick auf den intensiven Eingriff in die Souveränität Albanien durch den Militäreinsatz sollten Zweifel bezüglich des Verständnisses der „Einladung“ zur Rechtfertigung der Gewaltanwendung aber gerade nicht bestehen. Die Unsicherheit bei der Auslegung der Bitte kann auch nicht dadurch ausgeräumt werden, daß Albanien nicht gegen den Einsatz der Truppen protestierte.<sup>66</sup> Hierfür können gerade in Bürgerkriegsländern verschiedene Gründe vorliegen. Gleichfalls rechtfertigt auch die Einwilligung der albanischen Regierung in eine Rettungsaktion durch italienische Truppen<sup>67</sup> nicht den Einsatz deutscher Streitkräfte. Es liegt zwar nahe, daß die albanische Regierung bei einer Zustimmung zu einem Einsatz italienischer Streitkräfte auch einem deutschen Einsatz nicht widersprochen hätte, doch ist dies ebenfalls nicht zwingend. Denn die Gründe, die die albanische Regierung zur Zustimmung des italienischen Einsatzes bewegt haben, müssen im Falle des Einsatzes deutscher Truppen nicht gegeben sein.

62 *Claus Kreß*, a.a.O. (Fn. 1), 329 ff., der aber noch „keine entsprechende Rechtslage schon für den Zeitpunkt des Bundeswehreininsatzes“ (336) feststellt.

63 So auch *Albrecht Ranzelthofer, Bruno Simma, Jost Delbrück, Rüdiger Wolfrum, Josef Fiedler, Michael Bothe, Kay Hailbronner, Daniel Thürer, Claus-Dieter Classen und Thomas Oppermann* in ihren Diskussionsbeiträgen zu dem Referat *Herdegens* auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Leipzig 1995 über das Thema „Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: The ‚failed State‘“, in: *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Bd. 34 (1995), 135 ff.

64 Vgl. hierzu *Michael Bothe*, a.a.O. (Fn. 6) Rdn. 20 und *L. Doswald-Beck*, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government*, BYIL 56 (1985), 189 ff. Ob überhaupt eine Legitimation der Verletzung des Gewaltverbots durch eine „Einladung“ zur Intervention besteht, ist umstritten; zu diesem Problem vgl. *Stefan Kadelbach*, *Zwingendes Völkerrecht*, Berlin, 1992, 226 ff.

65 *So Claus Kreß*, a.a.O. (Fn. 1), 337 ff.

66 *So Claus Kreß*, a.a.O. (Fn. 1), 338.

67 Hierauf wird im Rahmen der Erklärung der Bundesregierung verwiesen, BT-Dr. 13/7233.

Die Bitte der albanischen Regierung läßt mithin bei ihrer Auslegung zu viele Zweifel am Vorliegen einer „Einladung zur Intervention“ offen, als daß darin eine Ausnahme vom Gewaltverbot für den Einsatz der Bundeswehr gesehen werden kann.<sup>68</sup>

Da der Einsatz der Bundeswehr weder unter dem Aspekt des „failed state“ noch aufgrund einer bestehenden „Einladung“ der Regierung Albanien legitimiert werden kann, ist als Ergebnis der Untersuchung des Gewaltverbots festzustellen, daß der Bundeswehreinsatz das umfassend wirkende Gewaltverbot nach Art. 2 Nr. 4 SVN verletzt.

## V. Rechtfertigung

Diese Verletzung des Gewaltverbots kann aber durch Art. 51 SVN oder einen völkerrechtlich gerechtfertigten Grund gerechtfertigt sein.

### 1. Das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 SVN

Die Verletzung des Gewaltverbots durch den Bundeswehreinsatz läßt sich nicht durch das in Art. 51 SVN normierte individuelle Selbstverteidigungsrecht rechtfertigen. Dieses setzt das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs voraus, mithin eine Gewaltanwendung größeren Umfangs.<sup>69</sup> Eine solche lag jedoch in der Gefährdung der deutschen Staatsangehörigen in Albanien nicht vor. Denn ein Staat wird durch den Angriff auf einen einzelnen Staatsangehörigen weder in seiner Integrität verletzt, noch ist aufgrund der Drei-Elementen-Lehre ein Angriff auf einen Staatsangehörigen mit einem Angriff auf den Staat selbst gleichzusetzen.<sup>70</sup> Auch die Verletzung des völkerrechtlichen Mindeststandards gegenüber Einzelpersonen stellt keinen bewaffneten Angriff auf ihren Heimatstaat dar.<sup>71</sup> Andernfalls würden andere völkerrechtliche Institute, die bei der Verletzung völkerrechtlicher Pflichten Anwendung finden können und unterhalb der Schwelle der Gewaltanwendung liegen, wie z.B. die Repressalie, sinnlos. Die Verletzung völkerrechtlicher Pflichten ist somit qualitativ nicht mit einem bewaffneten Angriff im Sinne des Art. 51 SVN gleichzusetzen.<sup>72</sup>

### 2. Rechtfertigung durch Völkergewohnheitsrecht

Ist der Einsatz der Bundeswehr nicht durch Normen der Charta zu rechtfertigen, so bleibt für eine mögliche Rechtfertigung nur der Rückgriff auf das Völkergewohnheitsrecht. Bevor jedoch der Nachweis des Bestehens eines völkergewohnheitsrechtlichen Rechtfertigungsgrundes für das Handeln der Bundeswehr erörtert werden kann, stellt sich die Frage, ob durch das Inkrafttreten der Satzung der Vereinten Nationen eine Berufung auf völkergewohnheitsrechtliche Rechtfertigungsgründe nicht verdrängt wurde.

#### a) Art. 51 SVN versus Völkergewohnheitsrecht

Vor Verabschiedung der Satzung der Vereinten Nationen bestand kein Zweifel an der Existenz eines völkergewohnheits-

rechtlichen Rechtfertigungsgrundes für die Durchführung von Rettungsaktionen im Ausland.<sup>73</sup> Seit Inkrafttreten der Charta wird jedoch die Existenz solcher Rechtfertigungsgründe mit dem Argument bestritten, daß durch die Aufnahme von Art. 51 SVN völkergewohnheitsrechtliche Rechtfertigungsgründe gerade „abgeschafft“ worden seien.<sup>74</sup> Dogmatisch wird dies sowohl mit Argumenten der wörtlichen als auch der systematischen und teleologischen Auslegung des Art. 51 SVN begründet.

#### aa) Wörtliche Auslegung

Die alleinige Geltung des Art. 51 SVN als Rechtfertigung unilateraler Gewaltanwendung wird bei wörtlicher Auslegung damit begründet, daß der Ausdruck „im Falle des bewaffneten Angriffs“ die einzige Fallgestaltung darstelle, in welcher Staaten unilaterale Gewalt anwenden können.<sup>75</sup> Die Aufnahme des Art. 51 SVN in die Satzung der Vereinten Nationen sei unerklärlich, wenn daneben weitere Rechtfertigungsgründe bestünden.<sup>76</sup> In diesem Fall verlore Art. 51 SVN seine Bedeutung, da das Selbstverteidigungsrecht dann weiterhin durch das Völkergewohnheitsrecht bestimmt werde. Weiterhin spreche die in Art. 51 SVN verankerte Pflicht zur Beendigung der Streitigkeit bei Eingreifen des Sicherheitsrates für eine abschließende Regelung unilateraler Gewaltanwendung in der Charta. Durch Art. 51 SVN erhalte das

68 Auch die Bundesregierung scheint von einer solchen Ausnahme vom Gewaltverbot für den Einsatz nicht auszugehen, da diese Möglichkeit der Legitimation in ihrem Antrag an den Bundestag keine Erwähnung findet, vgl. BT-Dr. 13/7233.

69 Dieter Blumenwitz, a.a.O. (Fn. 28), 732; Wilhelm Wengler, a.a.O. (Fn. 26), 7 und 13f.; Michael Bothe, a.a.O. (Fn. 6), 16; a.A. K. Kersting, „Act of Aggression“ and „Armed Attack“, Anmerkung zur Aggressionsdefinition der VN, NZWehr 23 (1981), 130 ff., 142.

70 Natalino Ronzitti, a.a.O. (Fn. 3), 11; Louis Henkin, How Nations Behave. Law and Foreign Policy, 2. Aufl., New York 1979, 145; Claudia Westerdiek, a.a.O. (Fn. 3), 396; Alfred Verdross/Bruno Simma, a.a.O. (Fn. 36), § 473; Derek W. Bowett, a.a.O. (Fn. 21), 92; Dietrich Schindler, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 26, 11 ff., 15; Wilhelm Kewenig, Gewaltverbot und zulässige Machteinwirkung und Interventionsmittel, in: Wilfried Schaumann (Hrsg.), Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, 175 ff., 205; H. Neuhold, Internationale Konflikte – verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung, Wien 1977, 146. Teilweise wird ein militärisches Vorgehen eines Aufenthaltsstaates gegen fremde Staatsangehörige als Angriff im Sinne des Art. 51 SVN aufgefaßt, vgl. hierzu Hans-Georg Francke, a.a.O. (Fn. 2), 195 m.w.N.

71 So wohl Hans-Georg Francke, a.a.O. (Fn. 2), 198.

72 Werner Ader, a.a.O. (Fn. 3), 59.

73 Edwin Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad of the Law of International Claims, New York (1919), 346 f. und 448 ff.; Claud H.M. Waldock, The Control of Use of Force by States in International Law, RDC 81 (1952 II), 455 ff., 446 f.; Ann Thomas/A.J. Thomas jr., Non-Intervention – The Law and its Import in the Americas, Dallas 1956, 307.

74 Vgl. die Nachweise zu den Vertretern der „Restrictive Theory“ bei John D'Angelo, a.a.O. (Fn. 3), 487; Georg Dahm, a.a.O. (Fn. 21), 53 und 56.

75 Albrecht Randelzhofer, a.a.O. (Fn. 57), 272; Bryde, Self-Defence, EPIL 4, 214; Ian Brownlie, a.a.O. (Fn. 31), 275; Josef Mrazek, Prohibition of the Use of Force; Self-Defence and Self-Help in International Law, CYIL 27 (1989), 81 ff., 82.

76 Ian Brownlie, a.a.O. (Fn. 31), 273; Louis Henkin, a.a.O. (Fn. 51), 161; ders., a.a.O. (Fn. 70), 141.

Selbstverteidigungsrecht für den handelnden Staat zwei Beziehungspunkte. Zum einen handele er nach wie vor in eigener Angelegenheit, zum anderen sei er Sachwalter des in Kap. VII SVN festgelegten Sicherheitssystems der Vereinten Nationen und bringe durch sein Eingreifen den Willen der Staatengemeinschaft zur Unterbindung der Gewaltanwendung zum Ausdruck. Dieses neue Verständnis des Selbstverteidigungsrechts verdeutliche, daß bestehendes Völkergewohnheitsrecht verdrängt werden solle.<sup>77</sup>

Als drittes Argument wird angeführt, daß der Ausdruck „inherent rights“ in Art. 51 SVN, welcher seitens der Befürworter völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgründe als Ausdruck des Bestehens von Völkergewohnheitsrecht neben Art. 51 SVN angeführt wird, keine eigenständige Bedeutung habe. Art. 51 SVN sei Ausdruck positiven, d.h. kodifizierten Völkerrechts und könne nur durch solches definiert werden.<sup>78</sup> Die Aufnahme des Ausdrucks „*naturegebenes Recht auf Selbstverteidigung*“ diene nur der Klarstellung, daß auch Nichtmitgliedstaaten der VN dieses Recht zustehen.<sup>79</sup>

Alle drei Begründungen überzeugen nicht. Ein konditionales Verständnis des Ausdrucks „*im Falle des bewaffneten Angriffs*“ als **nur** im Falle eines bewaffneten Angriffs<sup>80</sup> wird dem englischen Begriff „if“, vergleicht man nur die anderen authentischen Texte, insbesondere die französische Fassung,<sup>81</sup> nicht gerecht.<sup>82</sup> Folge eines solchen Verständnisses wäre auch, daß bei einem Angriff gegen einen Nichtmitgliedstaat der VN die Möglichkeit der kollektiven Selbstverteidigung zu dessen Unterstützung für andere Staaten ausgeschlossen ist. Dies ist mit dem Ausdruck „*im Falle eines bewaffneten Angriffs*“ in Art. 51 SVN nicht gemeint. Vielmehr stellt er eine Illustration eines Anwendungsfalles des Art. 51 SVN dar.<sup>83</sup> Der Verweis auf die Beendigung der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts bei Eingreifen des Sicherheitsrats begründet ebenfalls keinen Ausschluß des völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts. Er ist Ausdruck einer zeitlichen Begrenzung des Bestehens eines Selbstverteidigungsrechts für einen Staat.<sup>84</sup> Gleichzeitig wird durch diese Formulierung die Entscheidungsbefugnis über die Angemessenheit der Ausübung der Selbstverteidigung auf den Sicherheitsrat übertragen. Hierdurch wird zwar die Möglichkeit der Berufung auf völkergewohnheitsrechtliche Rechtfertigungsgründe beschränkt, verdrängt werden sie dadurch nicht. Vielmehr verdeutlicht dieses, ein das Selbstverteidigungsrecht beschränkende Verständnis des Art. 51 SVN, daß die bestehenden völkergewohnheitsrechtlichen Rechtfertigungsgründe nur insoweit Anwendung finden können, als keine speziellere Regelung der Satzung der Vereinten Nationen Anwendung findet.<sup>85</sup>

Am deutlichsten aber ist das Bestehen eines völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrecht neben Art. 51 SVN durch die Aufnahme des „*naturegebene(n) Recht(s) auf Selbstverteidigung*“ in den Wortlaut der Norm manifestiert.<sup>86</sup> Diesen Ausdruck als eine Art Redaktionsfehler zu verstehen, ist nicht gerechtfertigt. Vielmehr zeigt er an, daß der Umfang des völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts durch die Charta der VN allenfalls zeitlich begrenzt werden

solle. Ihre grundsätzliche Geltung hingegen sollen völkergewohnheitsrechtliche Rechtfertigungsgründe nicht verlieren. Die Aufnahme des Art. 51 SVN in seiner jetzigen Form in die Satzung der Vereinten Nationen stellt durch den Ausdruck „*inherent rights*“ klar, daß völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsgründe neben und innerhalb der Satzung weiter bestehen und hebt dies auch hervor.<sup>87</sup>

Art. 51 stellt somit eine Art Vorbehalt dar, durch welchen das völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht in die Satzung implementiert wird.<sup>88</sup> Gleichwohl ist seine Formulierung so unpräzise, daß allein aufgrund der wörtlichen Auslegung eine andere Auslegungsmethoden ausschließende Interpretation nicht besteht.<sup>89</sup>

## bb) Systematische Auslegung

Bei systematischer Auslegung stellt sich Art. 51 SVN als eine abschließende Regelung erlaubter Gewaltanwendung dar.<sup>90</sup> Seine Stellung am Ende von Kap. VII spricht dafür, daß Art. 51 eine spezielle Ausnahme der Gewaltanwendung zu den abschließenden Regelungen der Art. 42 und 43 SVN ist.<sup>91</sup>

77 *Thomas M. Menk*, Gewalt für den Frieden – Die Idee der kollektiven Selbstverteidigung und die Pathonomie des Krieges im 20. Jahrhundert, Berlin 1992, 73; wohl auch *Dietrich Schindler*, a.a.O. (Fn. 70), 17.

78 *Josef L. Kunz*, Individual and Collective Self-Defence in Article 51 of the Charter of the United Nations, AJIL 41 (1947), 872 ff., 876.

79 *Albrecht Randelzhofer*, a.a.O. (Fn. 35), Art. 51 Rdn. 10 m.w.N.; ders., a.a.O. (Fn. 55), 272; *Friedrich Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 2. Aufl., München 1969, 46 f.; *Dietrich Schindler*, a.a.O. (Fn. 70), 14.

80 *So Myres McDougal*, The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defence, AJIL 57 (1963), 597 ff., 600.

81 Der französische Text lautet: „(...) dans les cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée (...)“.

82 *John F. Briery*, a.a.O. (Fn. 36), 418 f.; *Anthea Jeffrey*, a.a.O. (Fn. 3), 724.

83 Vgl. die Nachweise bei *Lucius Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 32), 151; *Derek W. Bowett*, a.a.O. (Fn. 21), 188.

84 *Friedrich Berber*, a.a.O. (Fn. 79), 45; *Georg Dahm*, Völkerrecht, Bd. 2, Stuttgart 1961, 423; *Lucius Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 32), 149; *Hans Kelsen*, The Law of the United Nations, New York 1951, 800 f.

85 *Derek W. Bowett*, a.a.O. (Fn. 21), 188, spricht vom bestehenden völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrecht als „interim measures“.

86 *John F. Briery*, a.a.O. (Fn. 22), 418 f.; *Derek W. Bowett*, a.a.O. (Fn. 21), 185; *Arthur L. Goodhart*, a.a.O. (Fn. 23), 202; *Claud H.M. Waldock*, a.a.O. (Fn. 73), 496 f.

87 *Arthur L. Goodhart*, a.a.O. (Fn. 23), 192 ff.; *Derek W. Bowett*, a.a.O. (Fn. 21), 51 und 112; *Julius Stone*, a.a.O. (Fn. 24), 94 und 98, Fn.11; *Georg Schwarzenberger*, General Principles of International Law, 87 RdC (1955 I), 195 ff., 335f.

88 *John F. Briery*, a.a.O. (Fn. 22), 397 ff.; So stellte auch der IGH im Nicaragua-Fall fest, daß „(...) Article 51 of the Charter is only meaningful on the basis that there is a 'natural' or 'inherent' right of self defence and its hard to see how this can be other than of customary nature (...)“; *Case concerning the Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Rep. 1986, 94 para. 176.

89 Vgl. *Georg Schwarzenberger*, a.a.O. (Fn. 87), 337: „(...) the wording of an admittedly badly drafted article is hardly the most important aspect of the matter (...)“.

90 *Albrecht Randelzhofer*, in: *Brunno Simma* (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 51 Rdn. 34.

91 *Thomas M. Menk*, a.a.O. (Fn. 77), 73 und 207; *Jost Delbrück*, Collective Self-Defence, EPIL 3, 116.

Diese Stellung des Art. 51 SVN ist somit Ausdruck einer durch die Satzung beabsichtigten Reduktion erlaubter Gewaltanwendung, welche dem bestehenden Völkergewohnheitsrecht nicht entspricht.<sup>92</sup> Es ist ein neues Verständnis erlaubter Gewalt, das gerade kein völkergewohnheitsrechtliches Selbstverteidigungsrecht neben sich duldet.<sup>93</sup>

### cc) Teleologische Auslegung

Im Rahmen der teleologischen Auslegung wird eine abschließende Regelung des Art. 51 SVN mit zwei Argumenten begründet. Zum einen sei zum Erhalt des Weltfriedens als dem höchsten Ziel der Satzung der Vereinten Nationen eine möglichst weitgehende Reduktion unilateraler Gewaltanwendung notwendig. Deshalb sei es jedem Mitgliedsstaat zumutbar, sich vor der Anwendung von Gewalt an den Sicherheitsrat zu wenden.<sup>94</sup> Ziel des Art. 51 SVN sei es zu verhindern, daß betroffene Staaten bei jeglicher Gewaltanwendung sofort zu den Waffen griffen.<sup>95</sup> Bei Geltung völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgründe würde die Regelung des Art. 51 SVN wirkungslos. Das Recht unilateraler Gewaltanwendung wäre dem unsicheren Bereich des Völkergewohnheitsrechts unterworfen. Zum anderen wird angeführt, der Grundsatz der effektiven Vertragsauslegung erfordere eine abschließende Regelung erlaubter Gewaltanwendung. Da der Sicherheitsrat wegen politischer Differenzen häufig handlungsunfähig sei, stelle Art. 51 SVN den Regelungsmechanismus erlaubter Gewaltanwendung dar.<sup>96</sup> Allein durch das Festhalten an seinen strengen Voraussetzungen bestehe die Möglichkeit der Reduzierung unilateraler Gewaltanwendung zur Erhaltung des Weltfriedens. Da ein absoluter Gewaltverzicht für die einzelnen Staaten nicht hinnehmbar sei,<sup>97</sup> gewährte das Festhalten an den strengen Voraussetzungen allein ein effektives Gewaltverbot.<sup>98</sup> Schon die unbestimmten Voraussetzungen der völkergewohnheitsrechtlichen Regelungen erlaubter Gewaltanwendung führten im Endeffekt zur Aufhebung des Gewaltverbots. Denn sie würden eine Entschuldigung für jede mißbräuchliche Gewaltanwendung darstellen.<sup>99</sup> Bei einem solchen Verständnis rücke das Selbstverteidigungsrecht in die Nähe eines Rechts auf Selbsterhaltung, das durch die Satzung der Vereinten Nationen gerade überwunden werden sollte. Die Folge wäre eine Umkehrung des in der SVN vorgegebenen Verhältnisses zwischen Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht. Das Recht auf Selbstverteidigung würde zur Regel, das Gewaltverbot zur Ausnahme.<sup>100</sup>

Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, daß bei einem Festhalten an den strengen Voraussetzungen des Art. 51 SVN wegen der möglichen und häufig bestehenden Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates Verstößen gegen das Gewaltverbot unterhalb der Schwelle des Art. 51 SVN Vorschub geleistet wird.<sup>101</sup> Hiervon betroffene Staaten müßten diese Gewaltausübung entweder hinnehmen oder würden bei Ausübung ihres Selbstverteidigungsrechts selbst rechtswidrig handeln. Dies ist den Staaten nicht zumutbar. Zur Durchsetzung der Wahrung des Weltfriedens bedarf es daher eines Verständnisses des Art. 51 SVN dahingehend, daß die Staaten ihr Selbstverteidigungsrecht im Rahmen des Völkergewohnheitsrechts wahrnehmen können, soweit der Sicherheitsrat bei Verstößen unterhalb der Schwelle des Art. 51 SVN die Interessen des betroffenen Staates nicht wahr.<sup>102</sup> Durch ein solches Verständnis entsteht, wie teilweise befürchtet, auch keine „Flut“ völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgründe. Die Staaten sind an der Begründung neuer Rechtfertigungsgründe nicht interessiert, da diese auch gegen sie selbst verwendet werden können. Es ist weiterhin zu berücksichtigen, daß ein Festhalten an den Voraussetzungen des Art. 51 SVN auch zu einer Destabilisierung des Weltfriedens führen kann,<sup>103</sup> sofern die Interessen der einzelnen Staaten durch den Sicherheitsrat nicht gewahrt werden. Die Folge wäre eine fortschreitende Mißachtung des Gewaltverbots seitens dieser Staaten zur Wahrung ihrer Interessen, woraus eine erhöhte Gefährdung des Weltfriedens resultiert. Es ist deshalb zur Wahrung des Gewaltverbots und der Interessen der Staaten effektiver, daß diese auch außerhalb des Art. 51 SVN im Rahmen völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgründe, deren Voraussetzungen genau bestimmt sein müssen, Gewalt anwenden können.<sup>104</sup> Die Geltung völkergewohnheitsrechtlicher Regelungen unilateraler Gewaltanwendung neben Art. 51 SVN führt somit zu einer effektiveren Wahrung des Weltfriedens. Dies gilt selbst dann, wenn in einzelnen Fällen das Bestehen eines Rechtfertigungsgrunds umstritten sein sollte.

Betrachtet man die gefundenen Ergebnisse der unterschiedlichen Auslegungsmethoden, so spricht vor allem die wörtliche – trotz der unpräzisen Formulierung des Art. 51 SVN – wie auch die teleologische Auslegung für die Geltung völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgründe neben Art. 51 SVN hinsichtlich der Anwendung unilateraler Gewalt. Das Ergebnis der systematischen Auslegung kann diese überzeugenden Argumente nicht widerlegen.

Die hier vertretene Auffassung wird auch durch die „travaux préparatoires“ bestätigt. Auf der Konferenz von Dumbarton

92 Dietrich Schindler, a.a.O. (Fn. 70), 17.

93 Ian Brownlie, a.a.O. (Fn. 31), 275; Hans Kelsen, a.a.O. (Fn. 84), 914.

94 Thomas M. Menk, a.a.O. (Fn. 77), 208; Ian Brownlie, a.a.O. (Fn. 31), 275.

95 Thomas M. Menk, a.a.O. (Fn. 77), 208.

96 K. Kersting, a.a.O. (Fn. 69), 137.

97 Lucius Wildhaber, a.a.O. (Fn. 32), 156.

98 Louis Henkin, a.a.O. (Fn. 51), 169; Ian Brownlie a.a.O. (Fn. 31), 273.

99 ders., Recent Appraisals of Legal Regulation of the Use of Force, ICLQ 8 (1959), 707 ff., 720; Christian Tomuschat, a.a.O. (Fn. 46), 332.

100 Josef Mrazek, a.a.O. (Fn. 75), 96; Ian Brownlie, The Non-Use of Force in Contemporary International Law, in: William E. Butler (Hrsg.), The Non-Use of Force in International Law, Dordrecht u.a. 1989, 17 ff., 18 f.

101 Ian Brownlie, a.a.O. (Fn. 99), 18 f.; ihm zustimmend R. Müllerson, Non Threat and Non-Use of Force in a Modern World, in: William E. Butler (Hrsg.), The Non-Use of Force in International Law, Dordrecht u.a. (1989), 29 ff., 32.

102 Georg Dahm, a.a.O. (Fn. 22), 78, spricht von der gefährlichen Chance für Rechtsbrecher durch Risikominimierung; Josef L. Kunz, Sanctions in International Law, AJIL 54 (1960), 324 ff., 339 ff.; Julius Stone, a.a.O. (Fn. 24), 98; Claud H.M. Waldock, a.a.O. (Fn. 73), 490; Georg Schwarzenberger, a.a.O. (Fn. 87), 354.

103 Thomas M. Menk, a.a.O. (Fn. 77), 209.

104 Vgl. Christian Tomuschat, a.a.O. (Fn. 46), 326 f.

105 Kay Hailbronner, a.a.O. (Fn. 61), 64 Fn. 41.



Oak gingen die Teilnehmerstaaten zuerst selbstverständlich davon aus, daß das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht weiterhin Geltung findet.<sup>105</sup> Eine Aufnahme in die Satzung wurde deshalb zuerst als nicht notwendig angesehen. Sie erfolgte später vor allem zur Beruhigung der lateinamerikanischen Staaten, welche bei fehlender Klarstellung der weiteren Geltung der völkergewohnheitsrechtlichen Rechtfertigungsgründe eine Schwächung ihres durch den Vertrag von Chapultepec begründeten regionalen Sicherheitssystems befürchteten.<sup>106</sup> Es bleibt daher festzuhalten, daß Art. 51 SVN bestehende völkergewohnheitsrechtliche Rechtfertigungsgründe nicht verdrängt.

**b) Rettungsaktionen als völkergewohnheitsrechtliche Rechtfertigung**

Besteht nun generell die Möglichkeit völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgründe für Verletzungen des Gewaltverbots, so bleibt zu prüfen, ob Rettungsaktionen einen solchen Rechtfertigungsgrund darstellen. Art. 38 Abs. 2 lit. b, IGH-Statut setzt hierzu das Bestehen einer ausreichenden Staatenpraxis und hinreichender Rechtsüberzeugung der Staaten (*opinio iuris*) voraus.

**aa) Staatenpraxis**

Über die Jahre hinweg hat sich in bezug auf Rettungsaktionen eine vielfältige Staatenpraxis gebildet. *Ader* hat in seiner Untersuchung die Staatenpraxis bis 1988 ausführlich dargestellt.<sup>107</sup> Es werden deshalb im folgenden nur die Fälle nach 1989 betrachtet.

Zu Unrecht beriefen sich die USA im Jahr 1989 bei der Intervention in Panama<sup>108</sup> auf den Schutz ihrer Staatsangehörigen.<sup>109</sup> Wie bei der Intervention in Grenada erfolgte diese über einen längeren Zeitraum, und das Ziel der Intervention, wie die Verhaftung des Präsidenten von Panama beweist, war nicht allein auf den Schutz der Staatsangehörigen ausgerichtet.

1990 evakuierten Soldaten der USA innerhalb von zwei Wochen ca. 1700 US-Bürger und andere Staatsangehörige aus dem vom Bürgerkrieg zerrütteten Liberia, nachdem der liberianische Präsident *Doe* mit der Geiselnahme von US-Bürgern gedroht hatte. Soweit als möglich wurden Feuergefechte vermieden, um nicht in den Verdacht der Parteinahme zu geraten.<sup>110</sup> Die USA beriefen sich hierbei erneut auf den Schutz bedrohter Staatsangehöriger als Rechtfertigung für ihren Einsatz.<sup>111</sup>

Im September 1991 und im Januar 1993 evakuierten belgische und französische Truppen über 300 Ausländer aus dem von inneren Unruhen heimgesuchten Zaire.<sup>112</sup>

1994 evakuierten belgische, französische und amerikanische Truppen, die nicht den UNAMIR Streitkräften angehörten, 1680 Staatsangehörige unterschiedlicher Nationalität aus Ruanda. Zu diesem Zeitpunkt war der Bürgerkrieg eskaliert, und die Sicherheit der sich dort aufhaltenden ausländischen

Staatsangehörigen war nicht mehr gewährleistet; erste Übergriffe auf Ausländer hatten stattgefunden. Der Truppeneinsatz war auf die Evakuierung der Ausländer begrenzt; auf den Bürgerkrieg wurde kein Einfluß genommen. Auch dieser Truppeneinsatz stellt einen Fall der Gewaltanwendung zum Schutz eigener Staatsangehöriger dar.

Betrachtet man die Anzahl von Fallgestaltungen, in denen für die Rechtfertigung der Gewaltanwendung auf den Schutz eigener Staatsangehöriger zurückgegriffen wurde, so ist eine hinreichende Staatenpraxis gegeben. Daß sich die handelnden Staaten in verschiedenen Fällen rechtsmißbräulich auf den Rechtfertigungsgrund stützten, ändert hieran nichts, da die mißbräuchliche Berufung auf den Rechtfertigungsgrund zwingend die Anerkennung desselben voraussetzt.<sup>113</sup>

**bb) Opinio iuris**

Die Frage, ob auch eine hinreichende Rechtsüberzeugung der Staaten bestehe, muß bis zum Ende des Kalten Krieges verneint werden. Allerdings entwickelte sich der Widerspruch gegen das Bestehen eines solchen Rechtfertigungsgrundes im Laufe der Zeit von einer kategorischen Ablehnung der Existenz des Bestehens dieses Rechtfertigungsgrundes<sup>114</sup> zu einer Verneinung des Vorliegens der Voraussetzungen in den je-

105 *Thomas M. Menk*, a.a.O. (Fn. 77), 72; Nach *Antonio Cassese*, in: *Jean-Pierre Cot/Alain Pellet*, La Charte des Nations Unies, Paris 1985, Art. 51, 771, wurde der chinesischen Delegation das völkergewohnheitsrechtliche Recht auf Selbstverteidigung zugesichert.  
 106 *H. Neuhold*, a.a.O. (Fn. 70), 135; *M. McDougal/F. Feliciano*, a.a.O. (Fn. 22), 235 f.; *Thomas M. Menk*, a.a.O. (Fn. 77), 71; vgl. auch den Ausspruch des kolumbianischen Deligierten Camargo: „(...) it may be deduced that the approval of this action implies that *Chapultepec* is not in contravention with the *Charter*“, zitiert nach: *Derek W. Bowett*, a.a.O. (Fn. 21), 183; a.A. *Ian Brownlie*, a.a.O. (Fn. 31), 269 f. und ders., a.a.O. (Fn. 98), 718.  
 107 *Werner Ader*, a.a.O. (Fn. 3), 97 ff.; die bekanntesten Fälle sind dabei die Interventionen Frankreichs und Großbritanniens am Suez-Kanal 1956, der Einsatz belgischer Soldaten im Kongo 1960, die Intervention der USA in der Dominikanischen Republik 1965, in Kambodscha 1975 zur Befreiung der Crew der *Mayaguez*, in Grenada 1983 und die versuchte Befreiung des Botschaftspersonals in Teheran 1980 und die Befreiung israelischer Geiseln in Entebbe/Uganda. Siehe zu den einzelnen Fällen die Literaturhinweise in Fn. 3; vgl. auch die Aufzählung bei *Dieter Blumenwitz*, a.a.O. (Fn. 10), 5.  
 108 *Ved. P. Nada*, The Validity of United States Intervention in Panama under International Law, *AJIL* 84 (1990), 494 f.  
 109 So auch *Lori Fisler Damrosch*, Commentary on Collective Military Intervention to Enforce Human Rights, in: *Lori Fisler Damrosch/David J. Scheffer* (Hrsg.), Law and Force in the New International World Order, Boulder u.a. 1995, 215 ff., 217.  
 110 Ausführlich zu den Fakten, *Richard B. Lillich*, a.a.O. (Fn. 3), 207 ff.; siehe auch *Georg Nolte*, a.a.O. (Fn. 48), 605 f.  
 111 Vgl. hierzu die bei *Richard B. Lillich*, a.a.O. (Fn. 3), benannte Presserklärung der USA, 211 Fn. 48.  
 112 *Dieter Blumenwitz*, a.a.O. (Fn. 10), 5.  
 113 *Hans-Georg Francke*, a.a.O. (Fn. 3, ÖZöR), 131; ders., a.a.O. (Fn. 2), 199; *Richard B. Lillich*, a.a.O. (Fn. 13), 346; *Elisa Perez-Vera*, a.a.O. (Fn. 24), 404; *Ulrich Beyerlin*, a.a.O. (Fn. 34), 59 Fn. 118; *Christian Tomuschat*, a.a.O. (Fn. 46), 330; *U.O. Umozurike*, Tanzania's Intervention in Uganda, *AVR* 20 (1982), 302 ff., 310.  
 114 Das Bestehen des Rechtfertigungsgrundes wurde zu Beginn vor allem von „Ostblockländern“ abgelehnt; so sah die sowjetische Regierung 1958 diesen Rechtfertigungsgrund als „*favorite pretext to piratical attacks on small countries*“ an, und der polnische Außenminister bezeichnete ihn als Teil der Geschichte des Kolonialismus, der heute im Völkerrecht nicht mehr existent sei. Zitiert nach *Werner Ader*, a.a.O. (Fn. 3), 117 f.

weiligen Situationen. Diese Entwicklung, die Ader<sup>115</sup> und Ronzitti<sup>116</sup> in ihren Untersuchung darstellten, hat sich nach Beendigung des Kalten Krieges dahingehend weiter fortgesetzt, daß die Existenz dieses Rechtfertigungsgrundes für unilaterale Gewaltanwendung kaum noch angezweifelt wird. Betrachtet man die Entwicklung nach 1990, so fällt auf, daß nur im Falle der Evakuierung in Liberia das Vorgehen der USA von Kuba als völkerrechtswidrig angeprangert wurde.<sup>117</sup> Bei den Evakuierungen in Ruanda und nun auch in Albanien wurden solche Vorwürfe nicht erhoben. Dieses Schweigen der Staaten dürfte mittlerweile dahingehend zu verstehen sein, daß die Existenz eines solchen Rechtfertigungsgrundes nicht mehr bestritten wird. Denn es ist vor allem bezüglich der Rettungsaktionen in Albanien und Ruanda kein Grund ersichtlich, weshalb ein Staat, der die Existenz dieses Rechtfertigungsgrundes ablehnt, dies nicht hätte artikulieren können. Dies entspricht auch der Haltung der Staaten, die den USA bei ihrer Intervention in Panama Rechtsmißbrauch bei der Berufung auf diesen Rechtfertigungsgrund vorwarfen. In diesem Fall wurde nicht die Existenz des Rechtfertigungsgrundes in Frage gestellt, sondern das Vorliegen der Voraussetzungen desselben. Es ist deshalb festzuhalten, daß eine Anzahl von Staaten von der Existenz dieses Rechtfertigungsgrundes ausgeht und eine Mehrzahl der Staaten diesen Rechtfertigungsgrund in seinen auf die Rettung von Staatsangehörigen beschränkten Grenzen ohne Widerspruch mittlerweile über Jahre hinweg akzeptiert hat. Dies ist für die Feststellung einer *opinio iuris* im Sinne des Art. 38 Abs. 2 lit b) IGH-Statut ausreichend. Es besteht daher ein völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgrund für Rettungsaktionen.<sup>118</sup> Allerdings ist hierbei immer zu beachten, daß die Grenzen eines solchen Rechtfertigungsgrundes sehr eng gesteckt sind. Der Einsatz der Gewalt muß auf die Rettung der in Lebensgefahr befindlichen eigenen bzw. der ebenfalls anwesenden Staatsangehörigen anderer Länder begrenzt bleiben. Weiterhin darf keine Einflußnahme in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Landes genommen werden; insbesondere darf im Falle eines Bürgerkriegs keine Parteinahme erfolgen. Schließlich ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.<sup>119</sup>

### 3. Ausblick

Die Untersuchung der Rechtsüberzeugung der Staaten zeigt, daß sich die Akzeptanz von Rettungsaktionen als völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgrund erst innerhalb der letzten Jahre herausgebildet hat. Es bleibt hierbei allerdings zu beachten, daß die Mehrheit der Staaten dem Rechtfertigungsgrund nicht widersprochen hat, geschweige denn *expressis verbis* ihre Anerkennung zum Ausdruck gebracht. Der Grund für diesen Wandel der Rechtsüberzeugung der Staaten dürfte dabei nicht nur in den gewandelten politischen Verhältnissen seit dem Kalten Krieg liegen, sondern auch darin, daß sich über einen längeren Zeitraum hinweg kein Staat mehr mißbräuchlich auf diesen Rechtfertigungsgrund zur Legitimierung eines Gewalteinsatzes berufen hat. Hieraus läßt sich folgern, daß die Staaten gewillt sind, Gewalteinsätze, die ein seitens aller Staaten anerkanntes Ziel verfolgen, zu rechtfertigen, sofern die Voraussetzungen hierfür klar bestimmt sind und seitens der Gewalt ausübenden Staaten eingehalten werden. Das Beste-

hen eines völkergewohnheitsrechtlichen Rechtfertigungsgrundes „Rettungsaktionen“ hängt somit entscheidend von der Rechtsüberzeugung der Staaten ab. Seine Anerkennung kann daher leicht Schaden nehmen, sofern Staaten sich rechtsmißbräuchlich auf ihn berufen. Dies verdeutlicht die oben beschriebene Gefahr für die Akzeptanz des Rechtfertigungsgrundes, wenn er als Teil des Begriffs „humanitäre Intervention“ verstanden wird. Hierdurch wird die Möglichkeit erleichtert, sich auf den Rechtfertigungsgrund „Rettungsaktionen“ für Gewalteinsätze zu berufen, die nicht oder nicht nur dem Schutz eigener Staatsangehöriger dienen. Die Folge wäre, daß bei jedem Einsatz erneut um das Vorliegen der Voraussetzungen des Rechtfertigungsgrundes gestritten würde. Gerade bei völkergewohnheitsrechtlichen Rechtfertigungsgründen von Gewaltanwendungen, deren Anerkennung unter den Staaten immer schwierig nachzuweisen ist, kann solcher Streit dazu führen, daß die Geltung des Rechtfertigungsgrundes generell bestritten wird, um eine zukünftige rechtsmißbräuchliche Berufung hierauf zu verhindern. Doch selbst wenn das Bestehen des Rechtfertigungsgrundes nicht explizit bestritten wird, so geht jedenfalls mit erhöhtem Mißbrauch ein langsames Schwinden der Akzeptanz desselben einher. Es ist deshalb notwendig, daß die Situationen, in denen Gewaltanwendungen völkergewohnheitsrechtlich gerechtfertigt sind, unterschiedlich bezeichnet werden und ihre Voraussetzungen deutlich definiert sind. Auf diese Weise kann die Möglichkeit des Rechtsmißbrauchs leichter eingegrenzt werden. Dies fördert die Akzeptanz des Rechtfertigungsgrundes seitens der Staaten und stärkt das Gewaltverbot. Beides ist erforderlich, um die Voraussetzungen eines effektiven Schutzes von Menschen, deren Leben bedroht ist, zu schaffen.

## VI. Zusammenfassung

Die Analyse des Einsatzes der Bundeswehr hat ergeben, daß hierdurch das Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 SVN verletzt wurde. Diese Verletzung ist durch das Völkergewohnheitsrecht gerechtfertigt, da der Einsatz von Gewalt zur Rettung bedrohter Staatsangehöriger von den Staaten mittlerweile akzeptiert wird und die notwendige *opinio iuris* besteht, sofern die oben genannten Voraussetzungen vorliegen. Der Einsatz der Bundeswehr läßt bezüglich der Intensität und seiner Dauer keinen Zweifel daran, daß die Bundesregierung und die eingesetzten Soldaten diese Voraussetzungen beachtet haben. Ein Rückgriff auf die in diesem Fall mit Zweifeln behaftete Rechtfertigung der „Intervention auf Einladung“ erübrigt sich deshalb. Schlußendlich wurde deutlich, daß die Frage der Rechtfertigung von Rettungsaktionen von der Begrifflichkeit der „humanitären Intervention“ abzugrenzen ist, um die Akzeptanz des Rechtfertigungsgrundes „Rettungsaktion“ im Völkergewohnheitsrecht nicht zu gefährden.

115 Werner Ader, a.a.O. (Fn. 3), 256 f.

116 Natalino Ronzitti, a.a.O. (Fn. 3), 63.

117 Vgl. Richard B. Lillich, a.a.O. (Fn. 3), 212.

118 Albrecht Randelzhofer, a.a.O. (Fn. 35) Art. 2 Abs. 4 Rdn. 57 deutet dies im Jahre 1994 an, als er den Rechtfertigungsgrund als „rule of customary international law in statu nascendi“ bezeichnet.

119 Vgl. auch die Aufzählung der Voraussetzungen bei Stefan Kadelbach, a.a.O. (Fn. 64), S. 233; vgl. auch Hans-Georg Franke, a.a.O. (Fn. 2), 193 f. und Werner Ader, a.a.O. (Fn. 3), 265 ff.

# Zum hundertjährigen Geburtstag der Martens'schen Klausel – eine Bestandsaufnahme

Rhea Schircks\*

Im Palast Huis ten Bosch zu Den Haag – der heutigen Residenz von Königin *Beatrix* – wurden am 29. Juli 1899 die Konventionen und Erklärungen der Ersten Haager Friedenskonferenz feierlich unterzeichnet. In der Präambel der II. Haager Konvention über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges findet sich eine Passage folgenden Wortlauts:

„En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par Elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.“<sup>1</sup>

Dieser auf den ersten Blick etwas unscheinbare Text ging als sog. *Martens'sche Klausel* in die Geschichte des humanitären Völkerrechts ein. Aus Anlaß des hundertjährigen Bestehens der Klausel sollen im folgenden die Umstände ihrer Entstehung näher beleuchtet werden und ihre Bedeutung im Sinne einer Bestandsaufnahme gewürdigt werden.

Die der Klausel zugrundeliegende Philosophie enthält die Prämisse, die Menschlichkeit unter allen Umständen zu bewahren. Sie läßt sich über Jahrtausende in den verschiedenen Kulturen zurückverfolgen.<sup>2</sup> Als Beispiel sei hier lediglich das indische Epos *Mahabharata* (1. Jahrhundert v. Chr.) erwähnt. Schon damals galten rudimentäre Regeln zur Humanisierung des Krieges, darunter die „Gesetze von Manu“, welche beispielsweise die besonders grausamen Giftwaffen ächteten.<sup>3</sup>

Mit der Kodifikation des Kriegsvölkerrechts in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde ein fragiles Normennetz gesponnen, mit dem Ziel, auch in der Extremsituation des Krieges ein Minimum an Menschlichkeit aufrechtzuerhalten. Auf dem europäischen Kontinent erzielte der Genfer *Henry Dunant* in dieser Hinsicht erhebliche Fortschritte. In seinen „Erinnerungen an Solferino“<sup>4</sup> beschrieb er das schlimme Los der Verwundeten, die 1859 ohne jegliche Pflege auf dem Schlachtfeld des italienischen Einigungskrieges sich selbst überlassen waren. Dank des großen Bekanntenkreises *Dunants* fand dieses Büchlein weite Verbreitung und rüttelte das öffentliche Gewissen auf. *Dunant* ließ es nicht bei bloßen Worten bewenden: Er war einer der Organisatoren der Internationalen Genfer Konferenz von 1863 und wirkte sodann maßgeblich an der Ersten Genfer Konvention von 1864 mit. Durch sein Wirken verhalf *Dunant* der Kodifikation von Schutznormen für Kriessopfer zum Durchbruch.

Zur selben Zeit wurde auf amerikanischem Boden *Francis Lieber*, ein aus Preußen eingewanderter Professor u.a. für Geschichte und Völkerrecht in New York, von Präsident *Lincoln* damit beauftragt, einen Kodex für das Verhalten der Streitkräfte im Krieg zu schaffen. Den äußeren Anlaß dazu bildete der Amerikanische Bürgerkrieg. *Lieber* war auch persönlich durch den Krieg betroffen: Seine Söhne kämpften auf beiden Seiten der Front, wobei ein Sohn, der sich für den Süden eingesetzt hatte, getötet wurde.<sup>5</sup> In *Liebers* „Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field“ von 1863 finden sich Grundsätze von eminenter Bedeutung für die weitere Entwicklung des humanitären Völkerrechts.<sup>6</sup> So vermag die militärische Notwendigkeit nach Art. 16 keine Grausamkeiten wie Folter oder Verstümmelungen zu rechtfertigen; Art. 22 hält in Ansätzen den Unterscheidungsgrundsatz fest, indem er bestimmt, es müsse differenziert werden zwischen dem Bürger eines feindlichen Staates und dem Feindstaat selbst; zudem seien unbewaffnete Bürger möglichst zu verschonen.

*Liebers* Code wurde zum Vorbild der St. Petersburger Erklärung von 1868, die in minimalen Grundsätzen festsetzte, in welchem Maße die militärische Notwendigkeit den Forderungen der Menschlichkeit zu weichen habe. Das Ziel des zivilisatorischen Fortschritts liege – gemäß Präambel – in der Linderung des Kriegsleidens. Der Gebrauch von Waffen, welche unnötige Leiden verursachen oder unweigerlich den Tod herbeiführen, wurde in St. Petersburg als in Widerspruch zu den Gesetzen der Menschlichkeit stehend deklariert. *Liebers* „instructions“ wurden sechs Jahre später zum Leitbild der Brüsseler Konferenz von 1874. Die Schlußerklärungen von Brüssel gelangten zwar nie zur Ratifikation, sie sind jedoch überaus bedeutsam, da sie das Fundament der II. Haager Konvention über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges von 1899 bildeten. Zu den bekannteren Teilnehmern jener Brüsseler Konferenz gehörten *Henry Dunant* und der

\* *Rhea Schircks* ist Wiss. Assistentin, Institut für Völkerrecht, Universität Zürich.

1 Ministère des Affaires Étrangères (Hrsg.), Conférence Internationale de la Paix – Première Partie, La Haye 1899, S. 239 ff.

2 Vgl. dazu UNESCO (Hrsg.), International Dimensions of Humanitarian Law, Genf 1988.

3 Manusmriti, zit. in: *Nagendra Singh*, India and International Law, 1973, S. 72.

4 *Henry Dunant*, Un souvenir de Solferino, Genf 1862.

5 Vgl. dazu *Richard Shelley Hartigan*, Lieber's Code and the Law of War, Chicago 1983, S. 6 f.; *Theodor Meron*, Francis Lieber's Code and Principles of Humanity, in: Columbia Journal of Transnational Law 36 (1997), S. 269 ff.

6 Daneben enthielt der Code jedoch auch Normen, deren Härte aus heutiger Sicht nicht nachvollziehbar ist. So wurde z.B. in Art. 17 das Ausschern von Zivilpersonen erlaubt in der Meinung, daß ein härterer Krieg von kürzerer Dauer sei; vgl. Art. 29: „(...) (t)he more vigorously wars are pursued, the better it is for humanity. Sharp wars are brief.“

Zürcher *Johann Caspar Bluntschli*, daneben aber auch ein ehemaliger russischer Student *Bluntschlis* an der Universität Heidelberg: der erst dreißigjährige *Friedrich von Martens*.

*Martens* war die eigentliche Triebfeder der russischen Delegation in Brüssel, obwohl er formell an letzter Stelle rangierte und in den Konferenzprotokollen nicht einmal Erwähnung fand. Der russische Vorschlag in Brüssel soll gar – nach der Behauptung von *Edgar de Melville*<sup>7</sup> – aus *Martens*'scher Feder stammen. *Friedrich von Martens*, 1844 in Estland<sup>8</sup> geboren, stammte aus armen Verhältnissen und wurde als Neunjähriger Vollwaise. Er wuchs in St. Petersburg in einem lutheranischen Waisenhaus auf. Bald nach dem Studium der Rechtswissenschaften erreichte *Martens* die Stellung eines Professors für Völkerrecht an der Universität von St. Petersburg. Später wurde er einflussreiches Mitglied des Comité d'Examen, das mit der Aufgabe betraut war, die Erste Haager Friedenskonferenz von 1899 vorzubereiten. An der Friedenskonferenz leitete *Martens* schließlich die Zweite Kommission, die Probleme des Kriegsrechts zum Diskussionsgegenstand hatte.

Die sich stellenden Fragen waren von großem Umfang und betrafen einerseits die Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der Verwundeten auf dem Felde von 1864 und ihre Ausweitung auf das Seerecht, andererseits die Brüsseler Erklärung von 1874 über die Gesetze und Gebräuche des Krieges. Dies führte zur Aufteilung der Zweiten Kommission in zwei Sub-Kommissionen. *Martens* wurde zum Präsidenten der Zweiten Sub-Kommission gewählt und hatte sich mit den ihm vertrauten Brüsseler Artikeln auseinanderzusetzen. Wie aus dem Konferenzprotokoll hervorgeht,<sup>9</sup> sollte an der Sitzung vom 20. Juni 1899 über den Schutz von Guerrilla-Kämpfern verhandelt werden. Dies war ein äußerst umstrittener Punkt der Konferenz, gleichzeitig aber – nach der Einschätzung *Martens*' – die wichtigste Frage innerhalb der Brüsseler Artikel von 1874. Bevor sich eine Diskussion unter den Delegierten entwickeln konnte, ersuchte *Martens* um die Abgabe einer Erklärung.<sup>10</sup> Darin hielt er fest, daß es nicht darum ginge, der Bevölkerung das Recht auf Verteidigung zu nehmen oder „*de mettre des bornes au patriotisme*“; vielmehr seien Normen aufzustellen, nach denen legal gekämpft werden dürfe. An der Konferenz sei es jedoch nicht möglich gewesen, sämtliche sich in der Praxis stellenden Fragen zu regeln, und es gehe nicht an, der Willkür der kriegführenden Befehlshaber zu überlassen, selbst Regeln aufzustellen. Deshalb – so *Martens*' Folgerung – blieben sowohl die Kriegführenden als auch die Bevölkerung unter dem Schutz der Grundsätze des Völkerrechts, wie sie sich aus den bestehenden Gebräuchen der zivilisierten Nationen, den Gesetzen der Menschlichkeit und den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben. *Martens* hob hervor, daß seine Erklärung vor allem zur Auslegung der Artikel zum Schutze der Guerrilleros diene.<sup>11</sup> Seine Erklärung zog eine mediatisierende Wirkung in der darauf folgenden Diskussion nach sich und führte schließlich zur Annahme der in Frage stehenden Artikel durch die Delegierten. Der belgische Delegierte *Beernaert* setzte sich dafür ein, die *Martens*'sche Erklärung in die offiziellen Dokumente der Haager Friedenskonferenz ein-

fließen zu lassen, ja, er machte diese Klausel gar zur Bedingung für seine Zustimmung zu den die Guerrilla betreffenden Artikeln.<sup>12</sup> So wurde die *Martens*'sche Klausel in die Präambel der II. Haager Konvention integriert.

Welche Bedeutung kann der unter sehr spezifischen Umständen entstandenen Erklärung *Martens*' 100 Jahre nach ihrer Entstehung zugeschrieben werden? Im Laufe des 20. Jahrhunderts beriefen sich verschiedene Gerichte wiederholt auf einzelne Elemente der Klausel, insbesondere auf die Gesetze der Menschlichkeit. Auch in völkerrechtlichen Abkommen dieses Jahrhunderts erscheinen Teile der Klausel.

Im Rahmen der Nürnberger Prozesse wurde 1948 im Fall *Krupp* auf die Bedeutung der *Martens*'schen Klausel hingewiesen. Diese sei

„(...) much more than a pious declaration. It is a general clause, making the usages established among civilized nations, the laws of humanity and the dictates of public conscience into the legal yardstick to be applied if and when the specific provisions (...) do not cover specific cases occurring in warfare, or concomitant to warfare“.<sup>13</sup>

Aus diesen Worten wird ersichtlich, daß die Klausel längst über ihre ursprüngliche Funktion zum Schutze der Guerrilleros hinausgewachsen war. Ein Jahr später hatte der Internationale Gerichtshof (IGH) im Korfu-Kanal-Fall zu prüfen, ob Albanien verpflichtet gewesen war, Mitteilung zu machen über die Vermindung des Korfu-Kanals. Den Anstoß zu dieser Frage bildete ein Zwischenfall von 1946: Eine Mine hatte ein britisches Schiff in albanischem Hoheitsgewässer zur Explosion gebracht und über 40 Todesopfer gefordert. Der IGH leitete eine Pflicht Albanien zur Notifikation unter anderem aus „*elementary considerations of humanity*“<sup>14</sup> her. Dieselben Erwägungen wurden vom IGH im Nicaragua-Urteil von 1986 wieder aufgenommen. Der Gerichtshof befand unter anderem, die USA hätten gegen humanitäre Prinzipien verstoßen mit dem Verschweigen der Vermindung nicaraguanischer Häfen und Gewässer. In diesem Zusammenhang äußerte sich der IGH dahingehend, daß die im Korfu-Kanal-Fall erwähnten „*considerations of humanity*“ im Gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen ihren Niederschlag gefunden hätten.<sup>15</sup> Der allen vier Genfer Konventionen Ge-

7 *S. Edgar de Melville*, *Mannen en vrouwen van beteekenis* – *Frederic von Martens*, Haarlem 1912, S. 9.

8 Genauer: im livländischen Pernau. Zum Leben *Martens*' siehe *Vladimir Poustogarov*, *Un humaniste des temps modernes: Fiodor Fiodorovitch Martens (1845-1909)*, in: *Revue Internationale de la Croix-Rouge* 78 (1996), S. 322 ff.

9 S. zum folgenden *Ministère des Affaires Étrangères* (Hrsg.), *Conférence Internationale de la Paix – Troisième Partie, La Haye 1899*, S. 150 ff.

10 A.a.O. (Fn. 9), S. 152.

11 Art. 1 und 2 des Reglements zur II. Haager Konvention von 1899.

12 A.a.O. (Fn. 9), S. 153.

13 *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*, 1948, S. 622.

14 *ICJ Rep.* 1949, S. 22.

15 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *Meitz*, *ICJ Rep.* 1986, S. 113 f.

meinsame Art. 3 wurde aufgrund der Erfahrungen im Spanischen Bürgerkrieg eingefügt, aus der Einsicht heraus, daß Menschen auch und gerade in internen Konflikten schutzbedürftig sind. Der Katalog enthält beispielsweise das Gebot, alle Personen, die nicht oder nicht mehr am Gefecht teilnehmen, unter allen Umständen mit Menschlichkeit zu behandeln; verboten sind u.a. Folter, Verstümmelungen und willkürliche Hinrichtungen.<sup>16</sup> Der Gemeinsame Art. 3 verkörpert auf anschauliche Weise den humanitären Grundgedanken, der die *Martens'sche* Klausel untermauert.

In den Genfer Konventionen wurde der Wortlaut der Klausel teilweise unverändert übernommen, insbesondere in den die Kündigung betreffenden Artikeln: In jeder der vier Konventionen wird festgehalten, daß eine Kündigung der Konventionen keine Auswirkungen hat auf Verpflichtungen, die sich aus völkerrechtlichen Grundsätzen ergeben,

*„les qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique“.*<sup>17</sup>

Die Waffen-Konvention von 1980 bestätigte erneut die Geltung des Schutzes der

*„principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience“.*<sup>18</sup>

Diese Konvention wiederholt und bekräftigt gleichzeitig in detaillierter Art und Weise den Gedanken der St. Petersburger Deklaration.

In jüngerer Zeit wurde die *Martens'sche* Klausel durch zwei Gerichte in Den Haag, dem „Geburtsort“ der Klausel, erörtert. Im Sommer 1996 verfaßte der IGH ein Gutachten zu einer durch die UN-Generalversammlung gestellten Frage folgenden Wortlauts:

*„Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?“*<sup>19</sup>

Im Laufe der Verhandlungen kam es zu Auseinandersetzungen über die Anwendung der *Martens'schen* Klausel. Die Russische Föderation vertrat gar die Meinung, diese Klausel sei durch die Kodifikation des humanitären Völkerrechts obsolet geworden.<sup>20</sup> Diese Ansicht fand jedoch nicht einmal beim russischen Richter Zustimmung und wurde schließlich in § 87 des Gutachtens folgendermaßen zurückgewiesen:

*„(...) the Court points to the Martens Clause, whose continuing existence and applicability is not to be doubted (...)“.*<sup>21</sup>

Knapp ein Jahr später wurde die *Martens'sche* Klausel im Urteil des Jugoslawien-Tribunals gegen *Dusko Tadic* vom 7. Mai 1997 angeführt. Die Zweite Gerichtskammer sah darin bereits eine Andeutung des Tatbestandes der „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“<sup>22</sup>, der als technischer Begriff erst im Zusammenhang mit den Nürnberger Prozessen geprägt wurde.

Diese übersichtsartige Bestandsaufnahme zeigt, daß die *Martens'sche* Klausel in der Geschichte des humanitären Völkerrechts immer wieder hervortritt und mit dessen Entwicklung eng verknüpft ist. Die Klausel ist auch 100 Jahre nach ihrer Entstehung noch sehr aktuell. Überdies birgt sie ein großes Potential für den Umgang mit künftigen Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht in sich. Herkömmliche Normen des Kriegsvölkerrechts werden den Umwälzungen und Entwicklungen der neunziger Jahre kaum mehr gerecht. Neuartige bewaffnete Konflikte, insbesondere in Zusammenhang mit dem Zusammenbruch von Staatsgewalt (z.B. Somalia), tragen zur Forderung nach einer minimalen humanitären Schranke bei, die jederzeit gültig sein soll. Die *Martens'sche* Klausel könnte durch ihre dynamischen Elemente ein valables Instrument dafür bieten, denn diese Klausel ist – wie es der Richter am IGH *Christopher G. Weeramantry* ausdrückte –

*„(...) generally accepted in international legal literature as indeed encapsulating in its short phraseology the entire philosophy of the law of war“.*<sup>23</sup>

- 16 Der humanitäre Mindeststandard des Art. 3 wurde 1977 im Zweiten Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen gefestigt und ausgeweitet.
- 17 Art. 63 GA I, Art. 62 GA II, Art. 142 GA III und Art. 158 GA IV. Dieselben Elemente der *Martens'schen* Klausel werden wiederholt in Art. 1 des Ersten Zusatzprotokoll und der Präambel des Zweiten Zusatzprotokoll.
- 18 Präambel der Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which may be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Geneva, 10 October 1980.
- 19 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, in: ICJ Rep. 1996, S. 226.
- 20 Written statement and comments of the Russian Federation on the issue of the legality of the threat or use of nuclear weapons, Moscow, 16 June 1995, S. 13.
- 21 A.a.O. (Fn. 19), S. 260.
- 22 ILR 1999, S. 204.
- 23 Dissenting Opinion of Judge *Weeramantry*, in: ICJ Rep. 1996, S. 486.

# Etablierung des „Forum Globale Fragen“ als Mitwirkungsmöglichkeit der Gesellschaft in der Außenpolitik

Hans-Joachim Heintze\*

Die rot-grüne Bundesregierung will die Zivilgesellschaft stärker in die Gestaltung der deutschen Politik einbeziehen. Diesem Ziel diene die Etablierung des „Forum Globale Fragen“, die mit der Tagung „Globalisierung – neue Wege der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft in der Außenpolitik“ erfolgte. Die Veranstaltung fand vom 28. – 29. April 1999 – symbolträchtig – bereits in der Hauptstadt Berlin statt. Welche Bedeutung dem Ereignis beigemessen wurde, zeigte das Auftreten Außenminister *Fischers* und des UN-Generalsekretärs *Kofi Annan*, die beide wegen des Kosovo-Konfliktes einen übervollen Terminkalender haben und trotzdem ihrer ursprünglichen Zusage nachkamen. Bundesaußenminister *Joschka Fischer* eröffnete das Forum. Seine Rede war ein Plädoyer für die UN. Der Balkan zeige, daß sie unverzichtbar sei und Tendenzen des Unilateralismus entgegen gewirkt werden müsse. Lösungen seien in jedem Fall nur gemeinsam unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft zu erreichen. Die deutsche Außenpolitik bemühe sich um „global governance“. Das „Forum Globale Fragen“ solle nunmehr eine Möglichkeit des Austausches zwischen der Regierung und der deutschen Zivilgesellschaft bilden. Ein grundlegendes Thema seien dabei die Menschenrechte. Hier vollziehe sich ein grundlegender Wandel, wie der UN-Generalsekretär am 7. April in seiner Rede vor der UN-Menschenrechtskommission deutlich gemacht habe: Menschenrechtsverletzungen seien nicht mehr durch die staatliche Souveränität gedeckt. *Fischer* forderte nunmehr Regeln für das Eingreifen der UN bei solchen Verletzungen. Dabei dürfe das Voterecht nicht zur Durchsetzung nationaler Interessen mißbraucht werden. Zugleich sei dieses Recht mit Pflichten verbunden. Als Begründung für den Bedeutungszuwachs der Menschenrechte führte der Minister die Vielzahl innerer bewaffneter Konflikte, die zusammenbrechenden Staaten und die Unterentwicklung an. Ohne Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlichen Aufschwung könnten auch die Menschenrechte nicht garantiert werden. Gefordert sei daher nicht nur der Staat, sondern auch die Wirtschaft und der Umweltschutz. UN-Generalsekretär *Kofi Annan* plädierte in seinem Grußwort an das Forum dafür, daß die UN den Völkern näherkommen müßten. Dies bedeute vor allem, daß die Zivilgesellschaft in der Form der Nichtregierungsorganisationen (NRO) breiter mitwirken müsse. Von ihnen gehe der notwendige Druck auf die Regierungen aus. Die Landminen-Kampagne, an der 1000 NRO aus 60 Staaten teilgenommen hätten, sei ein Beispiel dafür. Es gehe zukünftig jedoch nicht um eine Entgegensetzung von Staaten und NRO, sondern um eine enge Partnerschaft. In der folgenden kurzen Aussprache machten die Vertreter des Auswärtigen Amtes deutlich, daß sie eine stärkere Einbeziehung der NRO wünschten. Als Beispiel für eine solche bereits funktionierende Zusammenarbeit wurde die humanitäre Hilfe genannt.

Es entsprach der Schwerpunktsetzung des Forums, daß man sich im Panel I den Menschenrechten, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratisierung zuwandte. Das Impulsreferat hielt der Generalsekretär von „amnesty international“ Deutschland *Volkmar Deile*. Er dämpfte die allgemeine Euphorie, indem er das Verhältnis der NRO zum Staat als spannungreich charakterisierte und auf einige Mißverständnisse hinwies:

- Menschenrechte seien nicht nur in der Außenpolitik angesiedelt, sondern bereiteten beispielsweise hinsichtlich der sozialen Rechte auch innerstaatlich erhebliches Kopferbrechen;
- die NRO seien nicht eine dritte Macht zwischen dem Staat und der Wirtschaft;
- die NRO wollten nur dann mit dem Staat kooperieren, wenn sie unabhängig bleiben könnten. Daher sei die NATO auch nicht „der bewaffnete Arm von amnesty international“ wie eine Zeitung einmal geschrieben habe.

Insgesamt habe die menschenrechtliche Lage sich seit 1989 grundsätzlich insofern verändert, als heute die Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit Kriegen, Bürgerkriegen, zerfallenden staatlichen Strukturen, Diktaturen, der Armut, ökologischen Katastrophen und Fluchtbewegungen im Vordergrund stünden. Diese neuen Herausforderungen machten eine neue Menschenrechtspolitik notwendig, die insbesondere nicht versuchen dürfe, ein Problem auf Kosten anderer zu lösen. Vielmehr gelte es, die Interdependenz aller Rechte zu berücksichtigen. Als mögliche Felder der Kooperation zwischen NRO und dem Staat nannte *Deile* die Prävention von Verletzungen, die Aufdeckung von Ursachen, die Frühwarnung und die Kritik an Verletzungen (mit friedlichen Mitteln).

In der anschließenden Diskussion wies *Regina Kaltenheger* („terre des femmes“) auf die Notwendigkeit der Umsetzung frauensetzender Verträge und *Werner Lotjies* (Diakonisches Werk) auf das Erfordernis der Begleitung des Menschenrechtsthemas durch die Wissenschaft hin. *Gerd Poppe*, Beauftragter für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, sprach den universellen Menschenrechtsschutz an, der nicht durch den Verweis auf kulturelle Besonderheiten relativiert werden dürfe. Hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen durch nichtstaatliche Akteure sei die Verantwortlichkeit des Staates zur Hilfe für die Opfer zu unterstreichen. Die Verweigerung des Flüchtlingsstatus für Opfer nichtstaatlicher Verfolgung müsse hinterfragt und die Einheit von Menschenrechten und Demokratisierung erneut deutlich gemacht werden. *Claudia Roth* (MdB) (Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe) er-

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

hob eine Reihe von Forderungen, die seit langem für NRO auf der Tagesordnung stehen. So sprach sie sich für eine Zurücknahme des deutschen Pauschalvorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention und für die Unterstützung der Schaffung eines Zusatzprotokolls zu den Kindersoldaten aus. Es müsse deutlich gemacht werden, daß soziale Rechte ein Standortvorteil seien. Anzustreben sei, daß man in Staaten mit der Todesstrafe nicht investieren solle. Der Katalog der völkerrechtlichen Menschenrechte sei um die kollektiven Rechte zu ergänzen. Viele der neuen Ansätze der deutschen Menschenrechtspolitik fänden nun gegenüber der Türkei Anwendung. Diese Auffassung unterstrich Staatsminister *Dr. Ludger Volmer* MdB, der darüber berichtete, daß die Regierung nunmehr gegenüber der Türkei davon spreche, daß die Kurdenfrage ungelöst sei. In der Vergangenheit sei nur verschämt ein „Südostproblem“ angedeutet worden. Man setze allerdings weiterhin nicht auf Druck, sondern auf Dialog, um die fundamentalistischen Kräfte in der Türkei nicht zu stärken. Die Regierung stelle auch eine Mitgliedschaft in der EU in Aussicht, was freilich voraussetze, daß sich die Türkei in ihrer Minderheitenpolitik am Standard des Kopenhagener KSZE-Dokuments orientiere. Gleichwohl sei es falsch gewesen, daß die EU auf dem Luxemburger Gipfel den Eindruck habe aufgenommen lassen, bei der EU handle es sich um eine christliche Gemeinschaft. Richtig sei, daß die EU eine Wertegemeinschaft sei, die auf der friedlichen Beilegung von Konflikten bestehe. Deutschland unterstütze keinen Separatismus, wohl aber Autonomieregelungen, auch für die Kurden. Die Lageberichte der deutschen Botschaft, die bislang eine restriktive Gerichtspraxis hinsichtlich des Asyls zugelassen hätten, sprächen nunmehr deutlich von dem Kurdenproblem. Diese klare Stellungnahme *Volmers* veranlaßte *Ralf Fücks* von der Heinrich-Böll-Stiftung, der Hoffnung Ausdruck zu verleihen, daß die Regierung keinen der politischen Opportunität folgenden Doppelstandard bei der Behandlung des Kosovo und der Türkei zulassen werde. Handlungsbedarf für die NRO besteht nach *Dr. Patricia Flor* auch auf einem anderen Gebiet, nämlich dem der Frauenrechte. Hier sollte im Rahmen der einschlägigen Verträge eine Möglichkeit für Zusatzberichte der Zivilgesellschaft geschaffen werden. Bislang würden sich nämlich die NRO nur zu massiven Menschenrechtsverletzungen gegenüber Frauen in Kriegen und Krisen äußern, während die systematische Diskriminierung der Frauen in vielen Staaten nicht die notwendige Beachtung finde.

Das Panel 2 stand unter dem Titel „Frieden und Sicherheit“ und wurde durch ein Impulsreferat von Prof. *Klaus Dicke* (Universität Jena) eröffnet. Sein Ausgangspunkt war die Einschätzung, daß sich die UN-Charta bewährt habe und es nun um den Ausbau der Institutionen gehe. So konstatierte er dem Sicherheitsrat einen „Institutionenverschleiß“ und forderte eine Änderung der Entscheidungsfindung und der Zusammensetzung. Auch sei eine stärkere Regionalisierung der Friedenssicherung nötig, wobei in Europa die subsidiäre Kompetenz in diesem Bereich gemäß Kapitel VIII der UN-Charta bei der OSZE und nicht bei der NATO liegen müßte. In der Diskussion äußerte sich *Eckhard Lübke* (Friedrich-Ebert-Stiftung) zum Friedensbegriff, der beinhalte, daß Konflikte gewaltfrei hätten ausgetragen werden müssen. Von

diesem Ausgangspunkt aus habe eine Stellungnahme zum Kosovo-Konflikt nahegelegen. Man könne nicht überall gegen Menschenrechtsverletzungen vorgehen, doch dort, wo man es könne, müsse es auch erfolgen. Deutlicher würde *Norbert Ropers* (Berghof-Forschungszentrum). Obwohl sich die deutsche Regierung im Koalitionsvertrag die Aufgabe gestellt habe, die UN zu festigen, sei die NATO-Strategie im Kosovo dazu angetan, das Gewaltmonopol der UN zu unterlaufen. Dies habe katastrophale Konsequenzen, da sich nun auch andere Regionalmächte ermutigt fühlen könnten, einseitige Schritte zu unternehmen. Von dieser Position aus äußerte sich *Ropers* im folgenden aus friedenspolitischer Sicht zu einigen Aspekten des Konflikts:

- Die Politik habe im Kosovo jede systematische Prävention unterlassen. Es sei zugelassen worden, daß die UCK die moderaten Kräfte beiseite gedrängt habe. Die serbische Opposition gegen Milosevic hätte keine Unterstützung gefunden;
- die Zivilgesellschaft im Kosovo habe sich auch deshalb nicht entwickeln können, weil gerade in Deutschland viel Ignoranz geherrscht habe. So sei an der Fiktion festgehalten worden, daß es keine Gruppenverfolgung gebe; Deserteure hätten kein Asyl bekommen; die Stärkung der Opposition sei wegen der Sanktionen unterlassen worden;
- das westliche Krisenmanagement sei unterentwickelt gewesen und habe vor allem keine ausreichende Kooperation mit Rußland und China beinhaltet;
- die Chancen der Friedenspolitik würden dramatisch sinken, wenn der Krieg fortgesetzt werde. Es herrsche eine militärische Eskalationslogik. Dem Unilateralismus der USA müsse etwas entgegengesetzt werden.

*Dr. Klaus Scharioth* (Auswärtiges Amt) stellte in seinem Diskussionsbeitrag in Frage, ob sich die UN-Charta tatsächlich bewährt habe. Insbesondere das Beharren auf der Souveränität und der Nichteinmischung habe es gestattet, daß Diktatoren ungestraft schwere Menschenrechtsverletzungen begangen hätten. Nunmehr gebe es aber ein neues Völkerrecht, wonach Menschenrechtsverletzungen nicht mehr hingenommen werden würden. Dies zeigten die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Völkermord-Konvention, das Nürnberger Statut, das Jugoslawien-Tribunal und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Auch der Sicherheitsrat sei in seiner Praxis weit über die Charta hinausgegangen. Allerdings habe er hinsichtlich des Kosovo versagt, als er zwar eine Friedensbedrohung festgestellt, aber keine Schritte zur Überwindung der Situation ergriffen habe. Gleichwohl habe es eine Entwicklung im Völkergewohnheitsrecht gegeben, wonach nicht nur die Rettung eigener Staatsangehöriger, sondern auch anderer Menschen in Gefahr zulässig sei. Diese Ausführungen wurden im weiteren rege diskutiert. Insbesondere Prof. *Michael Bothe* (Universität Frankfurt a.M.) wies darauf hin, daß es ein Gewohnheitsrecht der humanitären Intervention nicht gebe; gleichwohl sei der erste Schritt zur Weiterentwicklung des Rechts immer der Rechtsbruch. Unklar bleibe jedoch, in welche Richtung die Entwicklung augenblicklich gehe, da bei der regionalen Beilegung von Streitigkeiten in erster Linie die OSZE gefordert sei. Auch *Angela*

*Kane* (UN) war eher bedenklich, indem sie einerseits beklagte, daß die Reform des Sicherheitsrates nicht voranschreite und andererseits forderte, die Kompetenzen der UN dürften nicht auf die NATO übergehen. Gleichzeitig machte der Penal 3 zur Partizipation und Legitimation deutlich, daß der Nationalstaat bei der Lösung globaler Probleme oftmals überfordert sei. Eben dann, wenn er politische Probleme nicht lösen könne – so *Dr. Dirk Messner* (Universität Duisburg) – ergebe sich ein Legitimationsproblem.

In seinem Schlußwort bekräftigte Staatsminister *Dr. Volmer* die Notwendigkeit des Dialoges zwischen dem Staat und der Gesellschaft. Die Politik befinde sich oftmals in Zwängen, wie sich besonders deutlich am Beispiel des Kosovo zeige. Die neue Bundesregierung hätte Entscheidungen umsetzen müssen, die bereits von der vorherigen getroffen worden seien. Außerdem sei sie in ein Bündnis eingebunden. Die Bombardierung Jugoslawiens werde von einer breiten Mehrheit getragen, was nicht heiße, daß es intern nicht auch Zweifel gebe. Gleichwohl sei im konkreten Falle eine Notstandssituation gegeben gewesen, so daß nichts anderes möglich gewesen sei. Daraus könne man jedoch nicht die Entstehung von Gewohnheitsrecht ableiten, insbesondere dann nicht, wenn sich im In-

und Ausland Widerstand dagegen rege. Die UN müßten wieder ins Spiel gebracht werden, um sie und ihr Gewaltmonopol zu stärken. Insgesamt dürfe der Westen nicht noch einmal in eine solche alpträumhafte Situation kommen. Vielmehr gelte es, die Prävention zu stärken und Voraussetzungen zu schaffen, um künftig anders reagieren zu können. Die Schaffung einer „stand-by“-Truppe der UN sei ein möglicher Weg.

Durch die Berliner Konferenz wurde das „Forum Globale Fragen“ ins Leben gerufen. Es liegt nun an den Mitgliedern dieses Forums, wie sie es nutzen. Aus den Kreisen der Teilnehmer war zu hören, daß diese Einrichtung keinesfalls lediglich zu einem Feigenblatt werden dürfe. Es müsse um echte Mitwirkung gehen. Das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, das dem Forum angehöre, wird seinen Beitrag leisten, um insbesondere auf Probleme beim Menschenrechtsschutz und bei der Verwirklichung des humanitären Völkerrechts hinzuweisen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Notwendig ist dafür vor allem eine kontinuierliche Arbeit des Forums, die sich nicht in großen Konferenzen erschöpfen darf. Dort – und das zeigte die Berliner Veranstaltung – ist ein Dialog kaum möglich. Empfehlenswert sind Einzelforen zu speziellen Aspekten globaler Probleme.

## Erfüllungssicherung im humanitären Völkerrecht durch ein Berichtsverfahren?

Sebastian M. Seidel\*

Wenn die Internationale Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond nun den 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsgesopfer vom 12. August 1949 begeht, gibt es für das Deutsche Rote Kreuz einen weiteren Grund zum Feiern: Der Fachausschuß Humanitäres Völkerrecht, der 1974 gegründet wurde, kann auf 25 Jahre erfolgreiche Arbeit zurückblicken. Dem Ausschubvorsitzenden Professor *Michael Bothe* war dieses Jubiläum Anlaß, vom 28. bis 30. Mai 1999 zu einem internationalen Expertentreffen über die Einführung eines Berichtsverfahrens für das humanitäre Völkerrecht in die Johann Wolfgang Goethe-Universität nach Frankfurt a.M. einzuladen.

In seiner Begrüßung verließ DRK-Präsident Professor *Knut Ipsen* seiner Wertschätzung gegenüber der Arbeit des Fachausschusses und der seines Vorsitzenden Ausdruck. Als zweitälteste Institution dieser Art in einer Rotkreuz-Gesellschaft besitze die Arbeit des DRK-Ausschusses eine Tradition, die internationale Anerkennung gefunden habe. Mit Blick auf das Thema der Veranstaltung erinnerte *Ipsen* daran, daß ein Berichtsverfahren für das humanitäre Völkerrecht bereits in Art. 72 des 1973er IKRK-Entwurfs der Zusatzprotokolle enthalten war. Diese Vorschrift war jedoch auf der Diplomatischen Konferenz am Widerstand der Staatengemeinschaft gescheitert; auch spätere Bemühungen in dieser Richtung waren im Sande verlaufen. Gleichwohl halte er ein Berichtsverfahren für ein wichtiges und notwendiges Instrument einer verbesserten Implementierung und Verbreitung des huma-

nitären Völkerrechts. Dem Ausschubvorsitzenden *Michael Bothe* gelte nicht zuletzt wegen seiner Bemühungen um dieses Instrument sein Dank.

Den Worten *Ipsens* schloß sich *René Kosirnik*, Stellvertreter der Direktor der Abteilung Völkerrecht und Kommunikation beim IKRK, an. *Kosirnik* erinnerte daran, daß das IKRK vor vier Jahren den sog. Advisory Service eingerichtet habe, mit dem Ziel, die Staaten bei der Umsetzung humanitär-völkerrechtlicher Vorschriften beratend zu unterstützen und so ihre Implementierung zu verbessern. Gleichwohl sei in einigen Staaten selbst die Umsetzung grundlegender Regeln lückenhaft. Zur Schließung dieser Lücken könne eine Kombination des Berichtsverfahrens mit der Tätigkeit des Advisory Service zweckdienlich sein. Daher genieße der Vorschlag des DRK-Fachausschusses – soweit er bei wenigstens einigen Staaten auf Akzeptanz stoße – die Unterstützung des IKRK.

Die Richtung, in die der Vorstoß des Expertentreffens gehen sollte, war mit den Beiträgen *Ipsens* und *Kosirniks* bereits deutlich vorgezeichnet. Im Gegensatz zu anderen Regelungsbereichen des Völkerrechts, namentlich dem Individual- und Umweltschutz sowie der Rüstungsbegrenzung, waren bishe-

\* *Sebastian M. Seidel* ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Für eine kritische Durchsicht dieses Beitrags und für ihre jeweiligen Anmerkungen ist der Verfasser Herrn Professor *Dr. Michael Bothe*, Herrn Ministerialrat *Eberhard Desch* und Frau *Dr. Heike Spieker* zu aufrichtigem Dank verpflichtet.



rige Versuche, die Erfüllung humanitär-völkerrechtlicher Pflichten mittels eines Staatenberichtssystems zu kontrollieren und zu sichern, Ergebnis geblieben. Die Existenz derartiger Kontrollmechanismen in den genannten Regelungsbereichen erlaubt es, bei den jetzigen Überlegungen über die Einführung eines Berichtsverfahrens im Recht der bewaffneten Konflikte auf dort gemachte Erfahrungen zurückzugreifen. Darüber hinaus können der Blickwinkel einer nationalen Verwaltung und der des IKRR-Advisory-Service wertvolle Anregungen für die Ausgestaltung des Systems geben. Erfahrungsberichte der genannten Bereiche sollten daher als Grundlagen für die Entwicklung von Vorstellungen über Strukturen und Ablauf eines Verfahrens im humanitären Völkerrecht dienen, erläuterte Gastgeber Professor *Michael Bothe* Ziel und Zweck des Treffens. Um der Idee zum Durchbruch zu verhelfen, komme es jetzt ganz entscheidend darauf an, vorhandene Probleme zunächst aufzudecken und diese dann zu lösen.

Die Reihe der Erfahrungsberichte wurde eröffnet durch den Beitrag über Berichtssysteme unter den UN-Menschenrechtsübereinkommen von Professor *Rüdiger Wolfrum*, Heidelberg, der u.a. dem Ausschuß zur Eliminierung aller Formen von Rassendiskriminierung (CERD) angehört, wies darauf hin, daß weder das Übereinkommen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung von 1966 noch die Verfahrensregeln des CERD-Ausschusses eine Aussage darüber enthalten, in welcher Weise Staatenberichte auszuwerten sind. Der Ausschuß habe seine eigene Praxis entwickelt und greife auf einen unter den Ausschußmitgliedern ernannten Staatenberichterstatler zurück. Der Berichterstatler ist berechtigt, über die vorgelegten Staatenberichte hinaus sich auf andere Informationsquellen wie die Tagespresse oder NGOs zu beziehen, ist jedoch für deren Verlässlichkeit verantwortlich. Schließlich vermag der Ausschuß von Staaten ergänzende Stellungnahmen anzufordern. Mittels dieses Verfahrens, so *Wolfrum*, sei es gelungen, den ursprünglich repressiven Charakter des Berichtssystems in ein quasi-präventives Instrument umzuwandeln, das einen anhaltenden Diskurs mit den Staaten ermögliche. Dieser Wandel vom „Fact-Finding“ zum vorbeugenden Berichtsverfahren habe, einhergehend mit einem integrativen Diskussionsprozeß auf zwei Ebenen, innerstaatlich und international, wesentlich zum Erfolg menschenrechtlicher Berichtssysteme beigetragen. Zu den Verfahrensdefiziten, auf die *Wolfrum* abschließend zu sprechen kam, zählte er den mangelnden Informationsaustausch unter den Ausschüssen der verschiedenen UN-Übereinkommen. Außerdem führten parallel verlaufende materielle Verpflichtungen auf regionaler und internationaler Ebene und die mit ihnen verbundenen Berichtspflichten zu einer Multiplikation von Berichten, die bei besserer Koordinierung vermeidbar sei.

Seit der Konferenz über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro 1992 kommt der Erfüllungskontrolle auch innerhalb der internationalen Umweltbeziehungen eine wachsende Bedeutung zu. In Kapitel 39 der Agenda 21, einem der zentralen Rio-Dokumente, wird die Stärkung und Systematisierung von Erfüllungskontrollmechanismen als eines der wesentlichen Ziele der Bemühungen um einen globalen Umweltschutz herausgestellt. Dieser Forderung entspricht es, so Professor *Phi-*

*lippe Sands*, SOAS London, in seinem Beitrag über umweltvölkerrechtliche Berichtsverfahren, daß jüngere Übereinkommen zunehmend umfangreiche Vorschriften über die Auswertung von Staatenberichten enthalten, die älteren Verträgen weitgehend fremd waren. Trotz der Vorgaben durch die Rio-Dokumente lasse sich den Staaten im Umweltbereich eine gewisse Nachlässigkeit in ihrer Bereitschaft, ihren Berichtspflichten in der Praxis nachzukommen, nachweisen. *Sands* verwies in diesem Zusammenhang auf eine Untersuchung des US General Accounting Office von 1992, die die Berichtsmüdigkeit der Staaten belege. Dieser „reporting fatigue“ habe man in neueren Verträgen, z.B. dem UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (FCCC) von 1992, u.a. dadurch zu begegnen versucht, daß Berichtspflichten nicht mehr als „reporting“ bezeichnet, sondern anders deklariert würden (z.B. als „communication of information“, Art. 12 FCCC). Ein weiterer Trend im Umweltvölkerrecht gehe dahin, „weiche“ Deklarationspflichten zu schaffen, die der gemeinsamen Verantwortung der Staaten für einen globalen Umweltschutz Rechnung tragen, dabei jedoch ihre unterschiedliche Leistungsfähigkeit berücksichtigen: Moderne Verträge setzen differenzierte Berichtstandards für entwickelte Staaten und Entwicklungsländer und eröffnen letzteren die Möglichkeit, in Gemeinschaft mit einem oder mehreren anderen Staaten zu berichten. Auf den genannten Punkten aufbauend, formulierte *Sands* schließlich drei Empfehlungen an ein Berichtsverfahren im humanitären Völkerrecht: (1) Das Verfahren solle nicht „Berichts“-Verfahren heißen. (2) Die Möglichkeit, gemeinschaftliche Berichte zu erstatten, solle geprüft werden. (3) Er halte es für sinnvoll, über ein System finanzieller Anreize für finanzschwache Staaten nachzudenken.

Die Erfüllungskontrolle (Verifikation) besitzt im Recht der Rüstungsbegrenzung eine längere Tradition als in anderen Bereichen des Völkerrechts. Gleichwohl kam den Berichtssystemen im Bereich der Rüstungsverifikation nur eine untergeordnete Bedeutung zu, erst jüngere multilaterale Verträge, wie das Pariser Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993, greifen verstärkt auf Berichtsverfahren zurück. Die CW-Konvention ist im vorliegenden Zusammenhang schließlich daher von besonderem Interesse, weil ihre umfangreichen Verifikationsklauseln als Vorlage für entsprechende Vorschriften im umfassenden Teststopp-Vertrag (CTBT) von 1996 gedient haben und ein Muster für die laufenden Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll zum B-Waffen-Übereinkommen von 1972 abgeben. Das CW-Übereinkommen legt die Verifikation, die Professor *Eric Myjer*, Utrecht, in seinem Referat über Berichtssysteme im Abrüstungsrecht als einen „process of back and forth“ charakterisierte, in die Hände der Organisation über das Verbot chemischer Waffen (OPCW). An die OPCW berichten Staaten in unterschiedlichen Intervallen über ihre chemischen Waffen, Chemikalien u.a. Daß sich an einen Bericht an die OPCW u.U. ein Ersuchen nach Klarstellung oder eine Inspektion auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats anschließen können, verdeutlicht, daß im CW-Verifikationssystem das Berichtsverfahren nur der erste Schritt im Prozeß der Erfüllungskontrolle ist. Auch *Myjer* ging sodann auf das Problem der Berichtsmüdigkeit ein: Obwohl diese im Bereich der Rüstungsbegrenzung bei rund einem Drittel der Staaten festzustellen sei, sei andererseits die Bereit-

schaft der Staaten, auch finanzielle Verpflichtungen für die Verifikation zu übernehmen (z.B. für die Einrichtung einer eigenen Behörde, wie der OPCW), hier relativ groß. Diese Tatsache lasse sich auf die Berührung existentieller Interessen der Staaten in diesem Bereich zurückführen. Schließlich wies *Myjer* auf die vertrauliche Behandlung von Informationen hin: Auf den Verfahrensgrundsatz der Vertraulichkeit habe man bei den Vertragsverhandlungen besonderen Wert gelegt, um die nötige Kooperationsbereitschaft der chemischen Industrie bei der Erstellung von Staatenberichten zu gewährleisten. *Myjer* forderte die Teilnehmer auf zu überlegen, ob das Prinzip der vertraulichen Behandlung von Informationen nicht auch für ein Berichtssystem im Recht der bewaffneten Konflikte wichtig sei.

Den Blickwinkel einer nationalen Verwaltung beleuchtete *Dr. Helga Voelskow-Thies* vom Bundesministerium der Justiz. Sie betonte die umfangreichen Vorarbeiten, die einem Bericht an einen der Ausschüsse der Menschenrechtsübereinkommen vorgehen. Jeder Bericht der Bundesrepublik Deutschland, der 80-100 Seiten umfasse, werde zwischen mehreren Behörden im Detail diskutiert, bei abweichenden Auffassungen werde teils über Monate hinweg an Formulierungen gefeilt und um Worte gerungen. Über den Bericht hinaus mache sie eine Diskussion in einem der Ausschüsse aufwendige Vorkehrungen auf Seiten der Staaten erforderlich. Die Berichte müßten nicht nur aktualisiert werden, auch sei eine Vielzahl kompetenter Fachleute vor Ort erforderlich. Diese bemühten sich, die von den Ausschußmitgliedern in öffentlichen Sitzungen aufgeworfenen, zum Teil sehr speziellen, Fragen zu beantworten. Hierzu gab *Voelskow-Thies* zu bedenken, daß sich die Zahl der Fachleute und die durch sie für die nationale Verwaltung verursachten Kosten verringern ließen, wenn der Staat vorab über die Fragen des Ausschusses informiert sei. Schließlich verwies sie auf das bereits von *Wolfrum* angeschnittene Problem, daß häufig gleiche Fragen in parallelen Foren diskutiert würden, unter denen nur unzureichender Informationsaustausch besteht. Nicht zuletzt seien für die nationale Verwaltung längere bzw. parallele Berichtsintervalle wünschenswert, wenn man nicht sogar die Berichtspflichten zu einer einzigen, umfassenden Pflicht verschmelzen wolle, die die Tätigkeitsbereiche aller vertraglichen Menschenrechtsausschüsse abdecke.

Abgeschlossen wurde die Reihe der Erfahrungsberichte durch den Beitrag von *Maria Teresa Dutli*, IKRK Genf, über die Tätigkeit des IKRK-Advisory-Service. Der Advisory-Service, der von Genf und von den IKRK-Delegationen ausarbeitet, leistet den Staaten technische Hilfe bei der Umsetzung des humanitären Völkerrechts. Neben einer Analyse des rechtlichen *status quo* mittels einer Negativliste bemühen sich die IKRK-Delegierten im Rahmen von Seminaren um Kontakte zu Ministerien sowie um die Einrichtung völkerrechtlicher Fachausschüsse bei den nationalen Rotkreuz-Gesellschaften. Das Ziel der Tätigkeit sei es, die Rechtslage in allen Staaten in Einklang mit den Vorgaben des humanitären Völkerrechts zu bringen. Ein erster Schritt zu diesem Ziel liege bereits in der Weitergabe von Informationen zwischen Nachbarstaaten über die jeweilige nationale Rechtslage. Zur Verarbeitung dieser Informationen habe der Advisory Servi-

ce eine umfangreiche Datenbank über die Umsetzung des humanitären Völkerrechts angelegt, so *Dutli*. Inhaltliche Schwerpunkte der Tätigkeit lagen bisher vor allem beim Schutz des Rotkreuz-Zeichens sowie bei der strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechen. Diese Themen seien Gegenstand von bislang drei internationalen Expertentreffen gewesen.

Professor *Krzysztof Drzewicki*, Straßburg/Warschau, zielte in seinem anschließenden Beitrag darauf ab, die Erfahrungsberichte zu bündeln und erste Schlüsse für die Ausgestaltung eines möglichen Berichtssystems im humanitären Völkerrecht zu ziehen. *Drzewicki* betonte zunächst die gewinnbringenden Verbindungen, die zwischen dem IKRK-Advisory-Service und einem Berichtsverfahren denkbar sei. Die Erfahrungen des Advisory Service zeigten, wie wichtig die Kommunikation zwischen den Parteien eines multilateralen Vertrags und die Zirkulation nationaler Gesetzgebung seien. Hier liege eine Chance für ein Berichtsverfahren, das sich inhaltlich zunächst auf einige Kernbereiche, wie z.B. den Schutz des Zeichens, beschränken könne. *Drzewicki* machte darauf aufmerksam, daß auch im humanitären Völkerrecht ein Berichtsverfahren nichts ganz Neues sei. Vielmehr seien Grundzüge eines solchen Systems bereits in anderen „IKRK-Strukturen“ erkennbar, so in der Tätigkeit des Advisory Service und in den Berichten, die Staaten aus Anlaß der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen vorlegten. Der Referent betonte, daß auch die Völkerrechtsausschüsse der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften eine gewinnbringende Rolle bei einem Berichtsverfahren spielen könnten. Sie könnten Berichtersteller in einer „compatibility exercise“ sein, deren Ziel es sei, die nationalen Rechtsordnungen in Einklang mit völkerrechtlichen Vorgaben zu bringen. Schlußpunkt dieser Übung sei eine Entwicklung von der Rechtsdurchsetzung hin zur Implementierung, so *Drzewicki*.

Eine Zwischenrunde war einer ersten Sammlung von Eindrücken gewidmet. Der Vorsitzende nahm diese Gelegenheit zum Anlaß, die unterschiedlichen Zielrichtungen, die die Erfüllungskontrolle in verschiedenen Bereichen des Völkerrechts verfolgt, zu unterstreichen. Während es im Recht der Rüstungsbegrenzung um Vertrauensbildung durch Transparenz gehe, ziele der menschenrechtliche Bereich auf eine Repression von Vertragsverletzungen. Das moderne Umweltvölkerrecht verfolge schließlich einen Ansatz, dessen Ziel das bessere wissenschaftliche Verständnis globaler Umweltprobleme und ihre Lösung sei, so *Bothe*. *Kosirnik* stellte das Berichtsverfahren der Tätigkeit des IKRK-Advisory-Service gegenüber, um qualitative Unterschiede der Verfahren herauszuarbeiten. Die Arbeit des Advisory Service sei weder obligatorisch noch systematisch. Es werde kein präzises Timing verfolgt. Die Auswertung der Fakten und der Rechtslage erfolge weder öffentlich noch im öffentlichen Auftrage. Außerdem liege ein Vorteil des Berichtssystems in einem gewissen Druck, den es auf die Staaten auszuüben vermag. Schließlich betonte *Kosirnik* nochmals die entscheidende Bedingung für die Funktionsfähigkeit des Berichtssystems: Der Vorstoß des Expertentreffens könne letztlich nur dann erfolgreich sein, wenn er von der Bereitschaft einer hinreichenden Zahl von Staaten getragen werde, das Anliegen dadurch zu unter-

stützen, daß sie bei einem Berichtssystem den Anfang machten. Diese Bereitschaft gelte es zu prüfen.

*Krzysztof Drzewicki* wandte sich nun der Frage zu, welche Punkte im Hinblick auf ein Berichtssystem im humanitären Völkerrecht zu bedenken sind. Eine Teilerantwort gab er bereits mit dem Hinweis, daß das Berichtsverfahren die verschiedenartigen Verpflichtungen der Parteien im humanitären Völkerrecht, denen zufolge teils ein Verhalten, teils der Erfolg geschuldet werde, berücksichtigen müsse. Einer Erörterung bedürfe zwingend die Rechtsgrundlage eines Berichtssystems: Rechtsgrund für eine Berichtspflicht könnte eine vertragliche Vorschrift sein oder aber die Resolution V der XXV. Internationalen Rotkreuz-Konferenz von 1985. Den Weg über eine vertragliche Rechtsgrundlage halte er für wenig erfolgversprechend, da eine entsprechende Vorschrift bislang fehle und bei Nachverhandlungen mit erheblichen Widerständen zu rechnen sei. Unter diesen Bedingungen sei es aussichtsreicher, so *Drzewicki*, den Weg über Resolution V, die die „National Measures to Implement IHL“ thematisiere, zu gehen. Diese Resolution, die *Drzewicki* plastisch als „*sleeping beauty*“ des humanitären Völkerrechts beschrieb, müsse durch den Kuß der Teilnehmer zum Leben erweckt werden.

Ungeachtet der Tatsache, daß der Begriff der Implementierung oftmals als geklärt gilt, hat sich in auffällig vielen Fällen, wie bei der (UNESCO-)Konvention über den Kulturgüterschutz in bewaffneten Konflikten von 1954, gezeigt, daß es Staaten häufig an hinreichenden Kenntnissen über die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge fehlt, also unklar ist, welche konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen von ihnen zur Erfüllung völkerrechtlicher Vorgaben zu ergreifen sind. Diesem Problem wandte sich *Dr. Heike Spieker* vom Bochumer IFHV in ihrem Beitrag über die Zusammensetzung und den Status eines Organs, das die Auswertung der Berichte vornimmt, zunächst zu. Das angesprochene Problem verdeutlicht die Notwendigkeit, zugleich aber auch die Wirksamkeit von Berichtsverfahren: Das Berichtssystem gibt Staaten nicht nur eine Methode zur systematischen Selbstkontrolle an die Hand, es versetze sie vielmehr auch in die Lage, auf dem Wege der Kommunikation und des internationalen Dialoges Gewißheit über ihre nationale Rechtslage zu erhalten. Diese Ziele vor Augen empfahl *Spieker* für die Initialphase eines möglichen Berichtssystems ein Modell, das menschenrechtlichen Übereinkommen nachgebildet ist. Es solle ein Ausschuß von zehn bis 18 Mitgliedern geschaffen werden, der die eigentliche Auswertungsarbeit leiste, letztlich aber an die Internationale Rotkreuz-Konferenz als politisches Organ rückgekoppelt werde. Das „Follow-up“, das sich an Feststellungen des Ausschusses anschließe, könne entweder von diesem selbst oder auch in Zusammenarbeit mit dem IKRK-Advisory-Service geleistet werden. Jedenfalls solle, so *Spiekers* Forderung, diese zweite Phase, deren Gegenstand die Verbesserung des rechtlichen *status quo* sei, durch einen kooperativen „Workshop-Charakter“ gekennzeichnet sein.

Professor *Bent Sørensen*, Kopenhagen, der Mitglied des Ausschusses unter dem (UN-)Übereinkommen gegen Folter (CAT) von 1984 ist, behandelte die Frage nach einem denkba-

ren Auswertungsverfahren für das Berichtssystem. *Sørensen* orientierte sich eng an dem Verfahren unter dem Anti-Folter-Übereinkommen, das aus drei Phasen besteht. In einer Initialphase werden in öffentlicher Sitzung Staatenberichte vorgestellt und Fragen an die Delegation gestellt. Anschließend diskutiert der Ausschuß in geschlossener Sitzung, bevor schließlich öffentlich Empfehlungen abgegeben und Schlußfolgerungen gezogen werden. Auch *Sørensen* wies auf das Problem sich überlappender Berichtspflichten hin: In der Tat würden Berichte weitgehend ähnlichen Inhalts auch von einem Ausschuß unter der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter von 1987 diskutiert. Wegen der insoweit bestehenden Überschneidungen zwischen bereits existierenden Ausschüssen äußerte sich *Sørensen* insgesamt skeptisch gegenüber der u.a. von *Spieker* aufgezeigten Notwendigkeit, einen weiteren Ausschuß für das humanitäre Völkerrecht zu schaffen.

Über mögliche Ergebnisse des Auswertungsprozesses und ihre Konsequenzen sprach Professor *Natalino Ronzitti*, Rom. Seine Darstellung basierte auf der grundlegenden Unterscheidung in ein Berichtsverfahren zu Friedens- bzw. Kriegszeiten. Schließlich müsse differenziert werden, ob es sich um ein obligatorisches oder ein fakultatives Verfahren handeln solle. Ersteres gewähre dem Auswertungsorgan mehr Kompetenzen, so daß sogar die Anforderung von Berichten durch das Vertragsorgan denkbar werde. Jedenfalls müsse dem Organ die Möglichkeit eröffnet werden, Empfehlungen abzugeben: generelle Empfehlungen, die alle Berichte betreffen, und spezifische Empfehlungen, die sich an den einzelnen Staat wenden und bestimmte Probleme ansprechen. Problematisch sei, so *Ronzitti*, daß im nicht-internationalen Konflikt die Abgabe spezifischer Empfehlungen stets als Einmischung in innere Angelegenheiten verstanden werden könne. Man müsse erwägen, ob ein Bericht in dieser Situation nicht auch an den UN-Sicherheitsrat adressiert werden oder als Ausgangspunkt für die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs oder eines Tribunals dienen könne. Entsprechend dem Verfahren der „Fact-Finding“-Kommission nach Art. 90 ZP I schlug *Ronzitti* ein nichtöffentliches Auswertungsverfahren vor, obwohl diese Lösung den Nachteil habe, daß sie NGOs von der Auswertung der Berichte ausschließe.

Den Schlußpunkt setzte Professor *Lucius Caflisch*, Genf/Strasbourg, in seinem Beitrag über Erfahrungen mit den Verhandlungen eines Erfüllungskontrollverfahrens im humanitären Völkerrecht sowie ihren Perspektiven. *Caflisch* spannte den Bogen zurück zur Konferenz über den Schutz der Kriegsgesopfer von 1993. Dort waren die bessere Verbreitung des humanitären Völkerrechts und die Verbesserung seiner Effektivität durch staatliche Maßnahmen gefordert worden. Auf Aufforderung dieser Konferenz berief die Schweizer Regierung 1995 ein Treffen ein, um die Erfüllung humanitär-völkerrechtlicher Verpflichtungen zu verbessern. Forderungen dieses Treffens führten u.a. zur Errichtung des IKRK-Advisory-Service, der Einsetzung nationaler Ausschüsse für humanitäres Völkerrecht sowie der Einberufung periodischer Treffen über Fragen der Implementierung. Während die Forderungen des Treffens auf der XXVI. Internationalen Rotkreuz-Konferenz wiederholt wurden, war ein im Hinblick auf

das Berichtsverfahren weitergehender Vorschlag der Niederlande fallengelassen worden. Das Berichtsverfahren, das 1997 beim ersten Treffen zu Fragen der Implementierung nicht weiter thematisiert worden war, war jedoch nicht vergessen, sondern fand dort in der „Chairman's Summary“ Erwähnung. Schließlich wurde beim Expertentreffen über besetzte Gebiete im Oktober 1998 gefordert, die Einhaltung des IV. Genfer Abkommens auch durch einen „diplomatischen Dialog“ zu sichern. Gegenstand dieser und anderer Forderungen des Treffens sei implizit das Postulat eines Berichtsverfahrens gewesen, so *Cafisch*. Abschließend gab er folgende Empfehlungen an das Frankfurter Expertentreffen ab: Jeder Vorschlag solle sich auf ein einfaches Berichtssystem in angemessenen Intervallen stützen. Die Berichte sollten ausgewertet werden und zu Empfehlungen führen. Ambitioniertere Vorstellungen über die Ergebnisse eines Auswertungsverfahrens, z.B. die in Verträgen der Rüstungskontrolle vorgesehenen weitergehenden Untersuchungs- oder Inspektionsverfahren, sollten derzeit nicht verfolgt werden.

Schließlich lag es beim Vorsitzenden *Michael Bothe*, eine erste Zusammenfassung der Berichte und Erörterungen vorzulegen, wie auch ein Bild davon zu zeichnen, wohin der Weg für das Berichtssystem führen könne. *Bothe* empfahl den Teilnehmern ein „IHL Implementation Information Exchange System (IIES)“. Es handelt sich um ein nicht-konfrontatives Berichtssystem, das auf Staatenberichten in Friedenszeiten basiert, um „the smooth functioning (of IHL) in the moment of application“ zu sichern. Es stützt sich vor allem auf ein gewisses Selbstinteresse der Staaten und zielt darauf ab, die im humanitär-völkerrechtlichen System der Erfüllungskontrolle existierenden Lücken zu schließen. *Bothe* empfahl für das Berichtssystem ein transparentes Evaluierungsverfahren, in dem eine „expert group of a workable size“ in einen Dialog mit den Staatenvertretern eintrete. Um das bessere Verständnis der nationalen Rechtslage zu ermöglichen, könne der Ausschuss *ad hoc* um einen kompetenten Experten erweitert werden, wenn keines seiner regulären Mitglieder demjenigen Land angehöre, dessen Bericht von der Gruppe diskutiert werde. Alle Staaten seien eingeladen, an dem Berichtssystem teilzunehmen. Wer daran teilnehme, wisse, daß er verpflichtet sei, einen Bericht abzugeben, sonst müsse sich der Ausschuss auf der Basis allgemein zugänglicher Informationen mit dem Land beschäftigen. Wichtig sei ferner, den Staaten, die sich beteiligen wollten, den Eindruck zu verschaffen, daß das Berichtsverfahren in ihren Händen liege. Das System solle auf den Advisory Service zurückgreifen und sich möglichst nah an existierende „Rotkreuz-Strukturen“ anlehnen.

Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, so *Bothe*, sollte noch vor der Rotkreuz-Konferenz ein Textentwurf, Artikel für Artikel, vorgelegt werden. Der Entwurf sollte Gegenstand von Konsultationen sein, bei denen möglichst auch schon eine Reihe von Staaten ihre Bereitschaft bekundet, den Vorschlag zu unterstützen. Schließlich sollte der Vorschlag im Rahmen eines Workshops auf der Rotkreuz-Konferenz vom 31. Oktober bis 6. November 1999 vorgestellt werden. Eine Resolution der Konferenz sei wünschenswert, aber nicht zwingend erforderlich.

Es schloß sich eine weitere Diskussionsrunde an, die von dem Konsens der Teilnehmer getragen wurde, daß es unbedingt notwendig sei, auch einige außereuropäische Staaten für die Idee zu gewinnen. Der „Club“ dürfe keine geschlossene Gesellschaft sein, sondern benötige die Unterstützung aus anderen Kontinenten, sofern die Möglichkeit eröffnet bleiben soll, daß das Verfahren universelle Akzeptanz gewinnen kann. Denkbar wäre es, diejenigen Staaten, die sich der Ermittlungskommission nach Art. 90 ZP I angeschlossen haben, auch für ein Berichtsverfahren zu gewinnen. *Frits Kalshoven* verwies auf die Möglichkeit, das Berichtssystem bereits beim bevorstehenden Treffen über die Implementierung des humanitären Völkerrechts in St. Petersburg den Staaten vorzustellen. Weitere Bemerkungen der Runde bezogen sich auf den institutionellen Rahmen des Auswertungsausschusses, den Inhalt und Umfang der Berichtspflicht und die Frage, ob sich nicht eine einfachere Bezeichnung für das Berichtssystem finden lasse. Mit Blick auf Deutschlands Unterstützung für den Vorschlag verwies *Eberhard Desch* vom Bundesministerium der Justiz darauf, daß die Zustimmung der deutschen Regierung zu einem Berichtsverfahren einen Kabinettsbeschluß erforderlich mache. Der Beschluß benötige einen zeitlichen Vorlauf, schließlich sei eine Verständigung der betreffenden Staaten über den Textentwurf wünschenswert.

Nach längerem Ringen schließlich genoß das ehrgeizige Ziel eines Berichtssystems für das humanitäre Völkerrecht die Unterstützung aller Anwesenden, der Mitglieder des Ausschusses, der Referenten und der weiteren Experten. Damit der Vorstoß des Frankfurter Expertentreffens zum Erfolg führen kann, wird es nun ganz entscheidend darauf ankommen, auch der Staatengemeinschaft in überzeugender Weise darzulegen, daß die Vorteile eines Berichtssystems den damit verbundenen Aufwand überwiegen. Auf innerstaatlicher Ebene eröffnet das Verfahren die Möglichkeit der Selbstkontrolle, die nicht als reine Pflichtübung der Exekutive verstanden werden sollte. Vielmehr stellt sie eine Chance dar, durch die Anpassung der nationalen Rechtsordnung an internationale Vorgaben dem Primat des Völkerrechts zu effektiver Geltung zu verhelfen. Auf internationaler Ebene bietet das Berichtssystem vor allem die Gelegenheit zu einem institutionalisierten Informationsaustausch und zur Kommunikation zwischen Staaten. Dieser Dialog kann nicht nur zu Vertrauensbildung durch Transparenz beitragen, sondern bietet dann, wenn er von der Staatengemeinschaft ernstgenommen wird, auch Gelegenheit, weiteren Vertragsverletzungen vorzubeugen. Gleichzeitig gibt das Berichtssystem den Staaten ein Instrument für die Überprüfung und Verbesserung ihrer Pflicht zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts aus Art. 47 GA I, 48 GA II, 127 GA III, 144 GA IV, 83 ZP I und 19 ZP II an die Hand. So verstanden, kann ein Berichtsverfahren ein effektives Instrument der Erfüllungssicherung darstellen und eine nachweisbare Lücke im System der Rechtsdurchsetzung schließen.

Abschließend sei auf die Dokumentation der Veranstaltung hingewiesen, die in den „Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht“ im Berlin Verlag Arno Spitz erscheinen wird.

# Der Beitrag regionaler Abmachungen und Einrichtungen im Sinne von Kapitel VIII SVN zur Regelung von Konflikten zwischen und innerhalb ihrer Mitgliedsstaaten

## Das Beispiel der arabischen Welt unter Berücksichtigung humanitärer Aufgabenstellungen

Cornelia C. Schmolinsky\*

Auch acht Jahre nach der Vertreibung der irakischen Truppen aus Kuwait dauern die Spannungen mit dem Regime in Bagdad um die Durchsetzung der nach dem Golfkrieg verhängten UN-Sanktionen und die Einhaltung der über weite Teile des Irak errichteten Flugverbotszonen an.<sup>1</sup> Unmittelbar nach dem irakischen Überfall auf das Nachbaremirat im August 1990 hatten viele Stimmen in der arabischen Welt die Einmischung von außen, insbesondere den Aufmarsch fremder Truppen am Golf, kritisiert und statt dessen eine „arabische Lösung“ gefordert. Dies wäre an sich die Aufgabe der Liga der Arabischen Staaten als die für die Streitbeilegung zwischen ihren Mitgliedern zuständige Regionalorganisation gewesen. Aufgrund der Uneinigkeit ihrer Mitglieder aber konnte die Arabische Liga während des gesamten Verlaufes der Golfkrise nicht die ihr als anerkannte regionale Einrichtung<sup>2</sup> im Sinne von Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen (i.F. SVN) an sich zukommende Rolle spielen. Kapitel VIII sieht vor, daß bestimmte regionale Staatenverbände in ihrem Einzugsbereich zur internationalen Friedenssicherung beitragen. Im folgenden soll gezeigt werden, inwiefern ein solcher Beitrag hinsichtlich einer spezifischen Region, nämlich der arabischen Welt, erwartet werden kann. Der jüngste Konflikt im Kosovo zeigt wieder einmal, daß für im Bereich der Friedenssicherung tätige internationale Organisationen die Übernahme humanitärer Aufgaben an Bedeutung gewinnt, so daß auch dieser Aspekt berücksichtigt werden soll.

### I. Vorschriften und Idee des Kapitels VIII SVN

Kapitel VIII SVN integriert diejenigen regionalen Abmachungen und Einrichtungen, deren Aufgabenbereich sich auf die Friedenssicherung erstreckt, in das universelle Sicherheitssystem der Vereinten Nationen. Es muß sich dabei um Staatenverbindungen handeln, die auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen, dauerhaft angelegt sowie nach Satzung und Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind.<sup>3</sup> Das Kriterium der Regionalität impliziert weniger die unmittelbare räumliche Nachbarschaft der Mitglieder als das Vorhandensein besonderer Anknüpfungspunkte zwischen ihnen, die, neben einem unabweislichen territorialen Bezug,<sup>4</sup> auch etwa historischer oder religiöser Art sein können.<sup>5</sup> Mitglieder regionaler Abmachungen und Einrichtungen sind gemäß Art. 52 Abs. 2 SVN gehalten, sich **zuerst** im Rahmen ihrer Organisation auf

**friedlichem** Wege um die Beilegung von örtlichen Streitigkeiten zu bemühen, bevor sie den Sicherheitsrat als das zuständige Hauptorgan im UN-Friedenssicherungssystem damit befassen. Streitigkeiten im Sinne von Kapitel VIII betreffen solche **zwischen** den Mitgliedern der Staatenverbindung wie solche **innerhalb** eines Mitgliedsstaates, nicht aber Konflikte mit Drittstaaten.<sup>6</sup> Diese Binnenorientierung grenzt sie von den gegen eine äußere Bedrohung gerichteten kollektiven Verteidigungsorganisationen im Sinne von Art. 51 SVN, wie etwa dem Nordatlantikpakt, ab. Regionale Abmachungen müssen über ein Streitbeilegungsverfahren verfügen, wobei Einzelheiten nicht festgelegt sind.<sup>7</sup> Sie können zudem mit Genehmigung des Sicherheitsrates oder auch in dessen Auftrag Zwangsmaßnahmen ergreifen (Art. 53). Der Begriff der Zwangsmaßnahme wird in der Charta nicht näher definiert. Heute hat sich in der Praxis weitgehend eine restriktive Auslegung durchgesetzt, wonach nur im Falle der Ausübung von bewaffnetem Zwang (und nicht etwa schon bei der Verhängung von nicht-militärischen Sanktionen) ein Ermächtigungserfordernis vorliegt.<sup>8</sup>

Als „klassische“ regionale Abmachungen im Sinne von Kapitel VIII SVN werden übereinstimmend die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und die Liga der Arabischen Staaten

\* Cornelia C. Schmolinsky, M.A., ist Doktorandin, Fakultät für Sozialwissenschaft, und Mitglied im Graduiertenkolleg, Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Ruhr-Universität Bochum.

- 1 Vgl. Archiv der Gegenwart vom 19. Februar 1999, S. 43362 ff.
- 2 Nach dem Wortlaut der SVN betrifft Kapitel VIII „regionale Abmachungen und Einrichtungen“. Für die nicht eindeutig diesem Kapitel zuzuordnenden Staatenverbindungen wird i.F. zur besseren Abgrenzung der (allgemeinere) Begriff der Regionalorganisation verwendet.
- 3 Vgl. Hummer/Schweitzer, in: Simma, B. (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, 1991, Art. 52, Rdnr. 41 f., 54-56.
- 4 Vgl. ebd., Rdnr. 37.
- 5 Vgl. Theuermann, E., Regionale Friedenssicherung, in: Kühne, W., Blauhelme in einer turbulenten Welt, 1993, S. 234.
- 6 Vgl. Hummer/Schweitzer, a.a.O. (Fn. 3), Rdnr. 34.
- 7 Vgl. ebd., Rdnr. 60.
- 8 Vgl. Fischer, H., Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung, in: Ipsen, K., Völkerrecht, 1990, S. 915. Diese Auffassung stützt sich insbesondere darauf, daß in Reaktion auf schwere Völkerrechtsverletzungen auch nicht direkt betroffene Staaten zur Ergreifung nicht-militärischer Repressalien berechtigt sind. Ohne Verletzung einer Völkerrechtsnorm bedürften nach dieser Argumentation allerdings auch nicht-militärische Maßnahmen regionaler Abmachungen einer Ermächtigung des Sicherheitsrates; vgl. Theuermann, E., a.a.O. (Fn. 5), S. 246.

(LAS) anerkannt.<sup>9</sup> 1992 hat sich die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zu einer regionalen Abmachung im Sinne der UN-Charta erklärt und 1994 ihre Umwandlung in eine Organisation (seither OSZE) beschlossen. Weitere regionale Staatenverbände, wie die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), der Zusammenschluß Südostasiatischer Nationen (ASEAN) oder die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) erfüllen einzelne Voraussetzungen des Kapitels VIII SVN, ohne daß sie jedoch unumschränkt n. h. M. als regionale Abmachungen qualifiziert werden können.<sup>10</sup> Schließlich wird inzwischen zusehends anerkannt, daß auch die nach Art. 51 SVN konzipierten Verteidigungsbündnisse, wie der Nordatlantikpakt (NATO), im Einzelfall gemäß Kapitel VIII tätig werden können.<sup>11</sup>

Während des Kalten Krieges blockierte die globale Supermacht Konkurrenz zu weiten Teilen das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen einschließlich von Kapitel VIII SVN. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wuchs die Kooperationsbereitschaft der bisherigen Blockkonkurrenten, und damit wuchsen auch die Handlungsspielräume multilateraler Foren auf universeller wie auf regionaler Ebene. Der UNO erlaubte dies, ihr Engagement im Gebiet der Friedenssicherung erheblich zu steigern. Ihre baldige Überlastung aufgrund weiterhin begrenzter Ressourcen erweckte ein neues Interesse an den Friedenspotentialen von Regionalorganisationen im allgemeinen und an einer möglichen Vitalisierung des Kapitel VIII SVN zur Entlastung der Weltorganisation im besonderen. Vor allem der ehemalige UN-Generalsekretär *Boutros-Ghali* machte sich zu einem Fürsprecher für eine stärkere Nutzung regionaler Staatengruppen.<sup>12</sup> Am 9. Dezember 1994 verabschiedete die UN-Generalversammlung die „Erklärung über die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Abmachungen oder Einrichtungen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“.<sup>13</sup> In dieser Erklärung werden die Vorschriften des Kapitels VIII SVN bekräftigt und des weiteren spezifische Tätigkeitsbereiche regionaler Abmachungen sowie Formen der Kooperation mit den Vereinten Nationen aufgeführt. In den Jahren 1995 und 1996 initiierte *Boutros-Ghali* am UN-Sitz in New York zwei Treffen mit den Führungen verschiedener Regionalorganisationen, auf denen Möglichkeiten der zukünftigen Zusammenarbeit bei der Friedenssicherung debattiert wurden,<sup>14</sup> ein drittes derartiges Treffen folgte im Juli 1998 zum Thema „Cooperation for Conflict Prevention“.<sup>15</sup>

Kapitel VIII SVN beruht auf der Annahme, daß regionale Abmachungen besonders zur Beilegung von Streitigkeiten „vor Ort“ geeignet wären, wodurch deren Internationalisierung und Eskalation durch die Intervention (außer-regionaler) Dritter vermieden werden könnte.<sup>16</sup> Als besondere Vorteile einer regionalen Organisation gegenüber der Weltorganisation gelten die folgenden: Die Mitglieder von Regionalorganisationen hätten eine bessere Kenntnis der politischen Kultur und der Hintergründe eines Konfliktes wie auch persönliche Beziehungen zu den Streitparteien, was eine Vermittlung erleichtere. Des weiteren bestünde bei den Mitgliedsstaaten regionaler Staatengruppen ein besonderes Interesse

an der Verhinderung oder Beilegung eines Konfliktes oder Kriegen in der betreffenden Region, da sie von den Folgen (z.B. Flüchtlingsströme, Unterbrechung des regionalen Handels) unmittelbar betroffen wären. Außerdem würde die Einmischung benachbarter Staaten eher akzeptiert als die von außer-regionalen Dritten. Im Gegensatz zu den global agierenden Vereinten Nationen würde eine Krise zudem im Rahmen einer Organisation mit begrenzter Mitgliedschaft raschere und größere Aufmerksamkeit erfahren. In der Praxis allerdings wird der Beitrag von regionalen Abmachungen zur Friedenssicherung häufig durch institutionelle Mängel, begrenzte Ressourcen sowie lokale Rivalitäten und die Parteilichkeit der Mitgliedsstaaten eingeschränkt.<sup>17</sup> Demgegenüber zählt zu den besonderen Vorzügen der Weltorganisation bzw. der Vereinten Nationen ihre von den betreffenden Parteien aufgrund ihrer Distanz zu regionalen Konflikten wahrgenommene größere Unparteilichkeit. Auch verfügte die UNO über eine meist größere, weltweit erprobte Erfahrung auf dem Gebiet der Friedenssicherung und – trotz erheblicher Einschränkungen – über eine vergleichsweise bessere finanzielle, personelle oder militärische Ausstattung.<sup>18</sup>

Universell und regional konzipierte Modelle einer Friedensorganisation standen lange konkurrierend gegenüber. So zählten die Kapitel VIII SVN betreffende Fragen zu den strittigsten auf der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen.<sup>19</sup> Heute steht hingegen die komplementäre und an den jeweiligen Einzelfall angepaßte Nutzung beider Organisationsebenen im Mittelpunkt der Diskussion.<sup>20</sup> Voraussetzung für eine solche ergänzende Nutzung ist allerdings die genaue Kenntnis der Kapazitäten der jeweils in Frage stehenden Regionalorganisation im Bereich der Friedenssicherung, wie sie im folgenden für die betreffenden Staatenverbände der arabischen Welt aufgezeigt werden sollen.

9 Vgl. *Hummer/Schweitzer*, a.a.O. (Fn. 6), Rdnr. 65.

10 Vgl. *Körbs, H.*, Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen, 1997, S. 266-373.

11 Vgl. *Wolfrum, R.*, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung, in: *ZaRV* 53 (1993), S. 578 f.

12 Diese Försprache legte *Boutros-Ghali* vor allem in der „Agenda für den Frieden“ vom 17. Juli 1992 (UN Doc. S/24111 u. A/47/277) dar, wie auch in seiner „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“ vom 3. Januar 1995 (UN Doc. A/50/60 u. S/1995/1).

13 UN Doc. A/RES/49/57 vom 9. Dezember 1994.

14 Vgl. Staff Paper des UN-Sekretariats, Report on Meeting on Cooperation between the United Nations and Regional Organizations, United Nations Headquarters, New York, 15.-16. Februar 1996.

15 Vgl. UN Doc. A/53/434 vom 25. September 1998, S. 3.

16 Vgl. *Pernice, R.*, Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen, 1972, S. 32 f.

17 *MacFarlane, S.N./Weiss, T.G.*, Regional Organizations and Regional Security, in: *Security Studies* 2 (1992), S. 10 f.

18 Dies., *The United Nations, Regional Organizations and Human Security*, in: *Third World Quarterly* 15 (1994), S. 281.

19 Vgl. *Fraenkel, E.*, Regionalpakte und Weltfriedensordnung, in: *Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte*, 2 (1954), S. 50.

20 Vgl. *Henrikson, A.K.*, The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations, in: *Fawcett, L./Hurrell, A.* (Hrsg.), *Regionalism in World Politics*, 1995, S. 122-168.

## II. Die arabische Welt im Lichte von Kapitel VIII SVN

Wie eingangs angesprochen, verfügt die arabische Welt mit der Liga der Arabischen Staaten über eine Staatenverbindung, die zu denjenigen Regionalorganisationen zählt, die übereinstimmend als regionale Abmachungen gemäß Kapitel VIII SVN anerkannt sind.

Die Arabische Liga wurde – noch vor den Vereinten Nationen – im März 1945 gegründet. Ermutigt von der damaligen britischen Kolonialmacht sollte der Zusammenschluß der sieben Gründungsmitglieder<sup>21</sup> die Unabhängigkeit der noch jungen Staaten und die Herrschaft der amtierenden politischen Führungen gewährleisten, zugleich aber – mit entgegengesetzter Zielrichtung – im Sinne der damals populären Strömung des arabischen Nationalismus dem Streben nach der Einheit aller Araber Ausdruck verleihen.<sup>22</sup> Schließlich sollte der Zusammenschluß vor dem Hintergrund des wachsenden Zustromes jüdischer Einwanderer nach Palästina die arabische Abwehr gegen den sich herausbildenden zionistischen Staat koordinieren und stärken.

Die Mitgliedschaft der Arabischen Liga ist auf die unabhängigen arabischen Staaten beschränkt<sup>23</sup> und umfaßt derzeit 21 arabische Staaten und Palästina/PLO.<sup>24</sup> In den Aufgabenbereich der Liga fällt die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet sowie die Sicherung des Friedens zwischen den Mitgliedern und die Verteidigung nach außen.

Das Friedenssicherungssystem der LAS ergibt sich aus dem Gründungsvertrag, dem Pakt der Liga der Arabischen Staaten vom 22. März 1945 (i.f. ALP),<sup>25</sup> den Geschäftsordnungen der Organe der Liga<sup>26</sup> und schließlich aus dem „Vertrag über die gemeinsame Verteidigung und die wirtschaftliche Zusammenarbeit“ zwischen Staaten der Arabischen Liga vom 17. Juni 1950 (i.f. VV).<sup>27</sup> Mit dem Verteidigungsvertrag sollte das arabische Friedenssicherungssystem verbessert werden, dessen Schwächen mit der arabischen Niederlage im ersten Krieg gegen Israel um Palästina (1948) offenkundig geworden waren. Zudem mußte nach Gründung der Vereinten Nationen das arabische Sicherheitssystem mit den Vorschriften der UN-Charta in Einklang gebracht werden, wenn die Arabische Liga als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII anerkannt werden sollte. Schließlich suchten sich die arabischen Staaten mit dem Abkommen auch von den damaligen westlichen Vorstößen zum Aufbau eines anti-sowjetischen Verteidigungssystems im Nahen und Mittleren Osten zu distanzieren.<sup>28</sup>

Die wichtigsten Organe der Arabischen Liga sind der von den Staatenvertretern gebildete Rat als das oberste Entscheidungsorgan sowie ein Generalsekretariat und die Fachausschüsse. Entgegen dem erwähnten pan-arabischen Anspruch der LAS garantiert ihre Satzung die unumschränkte Bewahrung der Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten. So binden die Beschlüsse des Rates grundsätzlich nur diejenigen Mitglieder, die diesem zugestimmt haben (Art. 7 ALP). Nach dem Pakt ist den Mitgliedsstaaten die Anwendung (nicht die

Androhung) von Gewalt zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen ihnen verboten (Art. 5). Sie sind aber nicht zugleich ausdrücklich zur Ergriffung friedlicher Mittel verpflichtet. Des weiteren sind die Mitgliedsstaaten gehalten, die Regierungsformen der anderen Mitglieder als deren innere Angelegenheiten zu respektieren und vom Versuch ihrer Änderung abzusehen (Art. 8). Der Rat erhält mit Art. 5 des Paktes die Kompetenz zur Schiedsgerichtsbarkeit hinsichtlich von Streitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten, die allerdings nicht die staatliche Unabhängigkeit, Souveränität oder territoriale Integrität betreffen dürfen. Auch nach der Rat, der hier mit Stimmenmehrheit verbindlich entscheidet, nur dann tätig werden, wenn die Parteien ihm den Streit vorlegen, wozu sie aber nicht verpflichtet sind. Die genannten Vorbehalte schränken die Vermittlungstätigkeit des Rates zweifellos ein, zumal ihm in der Praxis bis heute noch kein inter-arabischer Disput zur Schlichtung vorgelegt wurde. In allen Streitigkeiten, ob zwischen Mitgliedsstaaten oder Mitgliedern und Dritten, die zu einem Krieg zu führen drohen, ist der Rat beauftragt, vermittelnd tätig zu werden und sich um eine Versöhnung zu bemühen (Art. 5 Abs. 3). Art. 19 ALP sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, einen Arabischen Gerichtshof einzurichten. Der Generalsekretär hat gemäß Art. 12 der Geschäftsordnung des Rates das Recht, die Aufmerksamkeit des Rates oder der Mitgliedsstaaten auf solche Angelegenheiten zu lenken, die den Beziehungen zwischen den Mitgliedern oder zwischen diesen und Dritten abträglich sein könnten. Nach Art. 6 des Paktes kann im Falle einer Aggression oder der Androhung einer Aggression gegen einen Mitgliedsstaat letzterer die sofortige Einberufung des Rates verlangen. Der Rat entscheidet einstimmig über die zur Abwehr des Angriffes notwendigen Maßnahmen, die aber nicht weiter präzisiert werden. Gemäß Art. 2 des Verteidigungsabkommens verpflichten sich die Vertragsparteien unter Berufung auf Art. 6 des Paktes sowie auf Art. 51 der UN-Charta, jeden Akt der bewaffneten Aggression gegen einen oder mehrere von ihnen als eine Aggression gegen alle zu betrachten und dem angegriffenen Staat mit allen verfügbaren Maßnahmen einschließlich bewaffneter Gewalt zu Hilfe zu kommen, um die Aggression zurückzuweisen und Frieden und Sicherheit wiederherzustellen. Im Falle einer Bedrohung der territorialen Integrität, Souveränität oder Sicherheit einer Vertragspartei sind Konsultationen zwischen den Vertragspartnern vorgese-

21 Die sieben Gründungsmitglieder der Arabischen Liga waren Ägypten, Irak, Jemen, (Trans-)Jordanien, Libanon sowie Saudi-Arabien und Syrien.

22 Vgl. *Gomaa, A.M., The Foundation of the League of Arab States, 1977; Porath, Y., In Search of Arab Unity 1930-1945, 1986.*

23 Für Palästina gilt eine Ausnahmeregelung.

24 Die Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga sind Ägypten, Algerien, Bahrain, Djibouti, Irak, Jemen, Jordanien, Kuwait sowie Libanon, Libyen, Marokko, Mauretanien und Oman, PLO/Palästina, Qatar, Saudi-Arabien, Somalia, Sudan, Syrien, Tunesien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Als 22. Mitglied traten 1993 die Komoren der LAS bei.

25 Text in: UNTS, Vol. 70, 1950 II, No. 241, S. 248-263.

26 Text in: *Macdonald, R.W., The League of Arab States, 1965, S. 334-347.*

27 Text in: *Münch, F./v. Eyern, G., Internationale Organisationen und Regionalpakte, 1962, S. 137-142.*

28 Vgl. *Hassouna, H., The League of Arab States and Regional Disputes, 1975, S. 13 f.*

hen (Art. 3). Mit dem Vertrag wird ein Gemeinsamer Verteidigungsrat (zusammengesetzt aus den Außen- und Verteidigungsministern) eingerichtet, der unter Aufsicht des Ligarates die sicherheitspolitischen Funktionen des Vertrages wahrnehmen soll (Art. 6 VV). Anders als im Ligarat kommen schon den mit Zweidrittelmehrheit gefällten Entscheidungen des Verteidigungsrates Verbindlichkeit zu (Art. 6 VV). Im Gegensatz zum Ligapakt drückt das Verteidigungsabkommen von 1950 außerdem den Wunsch der Vertragsparteien aus, ihre Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen (Art. 1), ohne aber auf spezifische Techniken einzugehen. Auch nach dem Verteidigungsabkommen sind die Mitglieder nicht gehalten, ihre Streitigkeiten der Arabischen Liga zu unterbreiten. Hinsichtlich der Regelungen des Verteidigungspaktes ist allerdings einschränkend darauf hinzuweisen, daß dieser in der Praxis kaum größere Bedeutung entfalten konnte.<sup>29</sup>

Seit Gründung der Arabischen Liga gab es immer wieder Ansätze zur Reformierung ihres Friedenssicherungssystems.<sup>30</sup> Das Versagen der LAS während des Golfkrieges 1990/91 gab, wie auch das erwähnte neue Interesse an den Friedenspotentialen regionaler Staatenverbindungen, den jüngsten Anstoß zu einer Wiederbelebung der Reformdiskussion. Aus dieser sind drei neue Entwürfe für eine Verbesserung der Friedenssicherungsmechanismen hervorgegangen: erstens ein Statut für den im Pakt vorgesehenen Arabischen Gerichtshof, dessen Zuständigkeit sich auf inter-arabische Streitigkeiten erstrecken soll, zweitens ein Mechanismus zur friedlichen Streitbeilegung, dessen Schwerpunkt nach dem Vorbild eines ähnlichen Reformprojektes der OAU auf der Prävention liegen soll,<sup>31</sup> und drittens eine „Arabische Ehrencharta über Zusammenarbeit und Sicherheit“, eine nur verbindliche Absichtserklärung über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Mitgliedern.<sup>32</sup> Die drei genannten Projekte wurden zwar prinzipiell auf dem arabischen Gipfel vom 21. bis 23. Juni 1996 in Kairo gebilligt,<sup>33</sup> ihre Verabschiedung wurde seither jedoch regelmäßig vertagt.<sup>34</sup>

Seit 1950 besitzt die Liga der Arabischen Staaten Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung. Zwischen der Arabischen Liga und den Vereinten Nationen wie auch zwischen arabischen Sonderorganisationen und denen des UN-Systems sind mehrere Kooperationsabkommen geschlossen worden.<sup>35</sup> Die Arabische Liga ist wiederholt in Fragen der Friedenssicherung mit den Vereinten Nationen bzw. dem UN-Sicherheitsrat in Verbindung getreten, der wiederum des öfteren einen nur die arabischen Staaten betreffenden Streit an sie verwiesen hat.<sup>36</sup>

Die Erfolgsbilanz der Arabischen Liga im Bereich der Friedenssicherung ist begrenzt. Als Beispiel für eine erfolgreiche Vermittlungstätigkeit der LAS wäre vor allem der irakisch-kuwaitische Konflikt von 1961 zu nennen. Schon damals hatte der Irak Ansprüche auf das Nachbaremirat Kuwait als Ganzes erhoben, als dieses von der bisherigen britischen Protektormacht in die Unabhängigkeit entlassen werden sollte. Um die Unabhängigkeit Kuwaits sicherzustellen, wurde das Emirat als neues Mitglied in die LAS aufgenommen und

eine arabische Streitmacht zur Sicherung der irakisch-kuwaitischen Grenze entsandt. Mit der offiziellen Anerkennung Kuwaits durch eine neue Regierung im Irak konnte der inter-arabische Disput – zumindest vorübergehend – beigelegt werden.<sup>37</sup> Gesonderte arabische Truppenverbände richtete die LAS auch zur Beruhigung der Lage im Bürgerkriegsland Libanon ein. Diese konnten allerdings keine dauerhaften Erfolge aufweisen und waren zudem aufgrund ihrer späteren Dominanz durch Syrien dem Verdacht der Parteilichkeit ausgesetzt.<sup>38</sup> Auch die folgenden jüngeren Beispiele zeigen vor allem die Grenzen des Beitrages der LAS im Bereich der binnenbezogenen Friedenssicherung einschließlich des humanitären Völkerrechts.

Im LAS-Mitgliedsstaat Somalia waren nach dem endgültigen Kollaps der Zentralregierung im Januar 1991 zahlreiche Kämpfe zwischen rivalisierenden Clanmilizen um nationale oder lokale Vormacht ausgebrochen. In Folge dieser Kampfhandlungen, des Zusammenbruchs staatlicher Strukturen und der Wirtschaftstätigkeit sowie einer Dürreperiode zeichnete sich Ende des Jahres eine schwere Hungersnot ab, zumal die humanitären Hilfslieferungen internationaler Geber und NGOs immer häufiger Schutzgelderpressungen oder Plünderungen von Clanmilizen zum Opfer fielen.<sup>39</sup> Das somalische Beispiel ist vor allem aufgrund der gemeinsamen Vermittlungsinitiative der Vereinten Nationen, der Arabischen Liga sowie der OAU und der OIC anzuführen, die allerdings erst Anfang 1992 unternommen wurde. Die wichtigsten Ziele dieser Initiative waren die Einstellung der Kämpfe um Mogadischu, um die Verteilung humanitärer Hilfeleistungen zu ermöglichen, und die Vorbereitung einer Konferenz zur na-

29 Die Reichweite des Verteidigungsabkommens wurde schon von Anfang an durch die Vorbehalte einiger Vertragspartner eingeschränkt. Mit dem Beitritt zum pro-westlichen Bagdad-Pakt (1955) wandte sich der Irak einem alternativen regionalen Sicherheitsbündnis zu. In Reaktion auf den der offiziellen Neutralität der LAS entgegenstehenden irakischen Schritt schloß Ägypten 1955/56 jeweils mit Syrien, Saudi-Arabien, Jordanien und Jemen bilaterale Sicherheitsabkommen. Die Nicht-Aktivierung des Verteidigungsvertrages während der Suezkrise (1956) bestätigte die Irrelevanz dieses Abkommens; vgl. *Al-Ramadhani, M.A.*, Die Liga der Arabischen Staaten (LAS), 1974, S. 452; *Macdonald, R.W.*, a.a.O. (Fn. 26), S. 229-234.

30 Vgl. *Chaabane, S.*, La réforme du Pacte de la Ligue des Etats arabes, in: RGDP, 86 (1982), S. 508-542.

31 Die OAU hatte 1993 einen Mechanismus für Konfliktverhütung, -beilegung und -lösung eingerichtet; vgl. *Hilf, J.*, Der neue Konfliktregelungsmechanismus der OAU, in: ZaoRV 54 (1994), S. 1023-1041.

32 Vgl. Summary of World Broadcasts, ME/2260, MED/5, 24. März 1995.

33 Text in: ILM 35 (1996), S. 1280-1290.

34 Vgl. z.B. Arab League defers debate on court of justice, code of honour, other issues, in: Summary of World Broadcasts, ME/2882, MED/14, 2. April 1997.

35 Vgl. Cooperation between the United Nations and the League of Arab States, Report of the Secretary-General, in: UN Doc. A/53/434; *Maksoud, C.*, Diminished Sovereignty, Enhanced Sovereignty, in: Middle East Journal, 49 (1995), S. 582-594; *Moussa, A.*, Rapports entre les Nations Unies et la Ligue des Etats Arabes, in: REDL, 29 (1973), S. 67-124.

36 Vgl. *Hassouna, H.A.*, a.a.O. (Fn. 28), S. 375-379.

37 Vgl. *Shwadran, B.*, The Kuwait Incident, in: Middle Eastern Affairs, 13 (1962), S. 2-13 u. 43-53.

38 Vgl. *Pogany, I.S.*, The Arab League and peacekeeping in Lebanon, 1987.

39 Vgl. United Nations Department of Public Information, The United Nations and Somalia 1992-1996, New York, 1996.



tionalen Aussöhnung.<sup>40</sup> Über diesen koordinierten Versuch hinaus war das Engagement der Arabischen Liga beschränkt. Neben einigen Verhandlungen zwischen LAS-Vertretern und Clanführern<sup>41</sup> appellierte die LAS regelmäßig an die Parteien, ihre Feindseligkeiten einzustellen und die Einheit des Landes zu erhalten,<sup>42</sup> richtete einen Sonderfonds für die notleidende somalische Bevölkerung ein und forderte seine Mitglieder und die internationale Staatengemeinschaft zur Leistung humanitärer Hilfe auf.<sup>43</sup> Wie die spärlichen Beiträge der LAS-Mitglieder zum Somalifonds unterstrichen,<sup>44</sup> fehlte diesen – nach Einschätzung von *Samir Hosni*, dem Somalia-Beauftragten der LAS – der notwendige politische Wille, eine aktivere Vermittlungsrolle zu spielen, wobei sie auch die UN-Intervention in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaates mit gewisser Besorgnis betrachteten.<sup>45</sup> Die Haltung der Arabischen Liga gegenüber den Ereignissen in Somalia entspricht der generellen Beobachtung, daß gerade in der Dritten Welt die Mitglieder von Regionalorganisationen – die zumeist selbst nur über eine fragile innerstaatliche Machtbasis verfügen – zögern, durch die Intervention in einen Bürgerkrieg einen Präzedenzfall für eine spätere Einmischung in das eigene Land zu schaffen.<sup>46</sup> Das Fehlen einer zentralen somalischen Regierung und die Existenz zahlreicher rivalisierender Parteien, denen es zumeist an der notwendigen Autorität und Legitimität fehlte, um etwaige Aussöhnungsabkommen umzusetzen, führten letztlich auch zum Scheitern der Bemühungen anderer Vermittler einschließlich der UNO um die Wiedereinrichtung einer nationalen Regierung. Somalia zersplitterte in der Folge in eine Vielzahl lokal begrenzter politischer Gemeinschaften.<sup>47</sup>

Der Zweite Golfkrieg von 1990/91 steht für die Machtlosigkeit der Arabischen Liga im Falle grundlegender Interessensunterschiede zwischen ihren Mitgliedern. Diese spalteten sich nach der Kuwaitinvasion in ein pro- und ein anti-irakisches/neutralis Lager,<sup>48</sup> so daß der Rat diesbezüglich keinen einstimmigen und damit für alle Mitglieder verbindlichen Beschluß fällen konnte. In den – eben nicht alle LAS-Mitglieder bindenden – Resolutionen des Rates wurde die irakische Invasion wiederholt verurteilt und der Rückzug der irakischen Truppen aus Kuwait gefordert,<sup>49</sup> des weiteren dem Ersuchen der Golfmonarchien um militärischen Beistand stattgegeben<sup>50</sup> und auch auf die Situation der Zivilbevölkerung im besetzten Kuwait Bezug genommen. Im Hinblick auf deren Behandlung wurde die irakische Führung davor gewarnt, gegen das humanitäre Völkerrecht zu verstoßen, und außerdem aufgefordert, die Geiseln aus Drittstaaten freizulassen.<sup>51</sup> Auch wenn die LAS keinen Beitrag zur Vertreibung des Irak durch die multinationale Allianz im Februar 1991 leistete, so beteiligte sie sich wieder an den anschließenden internationalen Bemühungen um die Freilassung der im Irak weiterhin festgehaltenen kuwaitischen Kriegsgefangenen.<sup>52</sup> Unbeachtet von der Arabischen Liga blieb hingegen die humanitäre Notlage der kurdischen und schiitischen Bevölkerung im Irak, die nach der Niederschlagung ihrer Aufstände gegen die Regierung im März 1991 vor deren Vergeltungsmaßnahmen Richtung Iran und Türkei floh. Der Jemen als damals einzig arabisches Nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat stimmte gegen die Resolution 688 des UN-Sicher-

heitsrates (5. April 1991). In dieser wurde die irakische Unterdrückung der Zivilbevölkerung als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verurteilt und Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen zu den hilfsbedürftigen Personen gefordert. Der jemenitische Vertreter wies diesen Beschluß als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates und damit als gefährlichen Präzedenzfall zurück.<sup>53</sup> Von offizieller Seite der LAS wurde auch die Einrichtung der Flugverbotszonen im Süden und Norden des Irak als Bedrohung der Einheit des Landes kritisiert.<sup>54</sup> Denn aus arabischer Sicht brachten die neuen Auseinandersetzungen innerhalb des Irak primär die (unerwünschte) Gefahr mit sich, daß letzterer auseinanderbrechen und damit die bestehende Regionalordnung empfindlich stören könnte.<sup>55</sup>

Offenbar ist der Beitrag der Arabischen Liga im Bereich der Friedenssicherung einschließlich humanitärer Aktivitäten begrenzt. Ihr Sicherheitssystem weist erhebliche institutionelle Schwächen auf. Infolge des Einstimmigkeitsprinzips verbindlicher Beschlüsse ist die Arabische Liga vom Willen ihrer Mitglieder und der Übereinstimmung zwischen ihnen abhängig. Zwischen den arabischen Staaten jedoch sind die

40 Vgl. The Situation in Somalia. Report of the Secretary-General, UN Doc. S/23693 vom 11. März 1992.

41 Vgl. z.B. „UN-Truppen können sicher abziehen: Aydid informiert Delegation der Arabischen Liga über 'Friedensprozess' in Somalia“, in: DW Monitor Dienst, Afrika vom 20. Dezember 1994, S. 1; „Chef der Arabischen Liga empfangt Somalias Übergangspräsidenten“, in: DW Monitor Dienst, Afrika, 3. März 1994, S. 4; „Madschid informierte Somalia“, in: DW Monitor Dienst, 15. September 1992, S. 6.

42 Z.B. „Arab League urges halt to fighting in Somalia“, in: Summary of World Broadcasts, ME/1261, A/13, 21. Dezember 1991.

43 U.a. Resolution No. 5157 des Rates der Arabischen Liga, verabschiedet auf seiner Sondersitzung zur Situation in Somalia am 5. Januar 1992, abgedruckt in: UN Doc. S/23448 vom 21. Januar 1992; S. 109. Außenministeramt der LAS, in: Summary of World Broadcasts, ME/3186, MED/1, 27. März 1998.

44 Vgl. *Hosni*, S., Somalia, in: Al-Ahram weekly, (7.-13. Januar 1993), 98, S. 3.

45 Vgl. *Hosni*, S., Somalia, in: Al-Ahram weekly, (10.-16. Juni 1993), 120, S. 4.

46 Vgl. *Weiss, T.G./Forsythe, D.P./Coate, R.A.*, The United Nations and Changing World Politics, 1994, S. 37 f.

47 Vgl. *Menhaus, K.*, Somalia, in: Current History, 97 (1998), 619, S. 220-224.

48 Vgl. *Hollis, R.*, Inter-Arab Politics and the Gulf War, in: Cambridge Review of International Affairs 2 (1991/92), S. 16-26.

49 Vgl. Resolution 3036 vom 2. August 1990, abgedruckt in: UN Doc. S/21434 vom 3. August 1990.

50 Vgl. Resolution 195 des außerordentlichen arabischen Gipfels vom 10. August 1990, abgedruckt in: UN Doc. S/21500 vom 11. August 1990.

51 Resolutionen der außerordentlichen Ratstagung vom 31. August 1990, abgedruckt in: S/21693 vom 31. August 1990.

52 Vgl. z.B. „Arab League receives Iraqi assurances on release of Kuwaiti prisoners“, in: Summary of World Broadcasts, ME/1183, A/5, 21. September 1991; „Final Communiqué of the Cairo Summit Conference on Mideast Peace and Decisions on New Institutions“, 21.-23. Juni 1996, abgedruckt in: 35 ILM (1996), S. 1286.

53 Vgl. *Strometh, J.E.*, Iraqi Repression of Its Civilian Population, in: *Damrosch, L.F.*, (Hrsg.), Enforcing Restraint 1993, S. 77-117.

54 Z.B. „Arab League Secretary-General warns against partitioning Iraq“, in: Summary of World Broadcasts, ME/1478, A/8, 5. September 1992; „Final Communiqué of the Cairo Summit Conference on Mideast Peace and Decisions on New Institutions“, 21.-23. Juni 1996, a.a.O. (Fn. 52), S. 1286.

55 Vgl. *Maddy-Weitzman, B.*, Inter-Arab Relations, in: Middle East Contemporary Survey 1991, 15 (1993), S. 141.

Quellen der Uneinigkeit ebenso zahlreich wie vielfältig. Dazu gehören Rivalitäten um regionale Vormachtstellungen, sozio-ökonomische Ungleichgewichte, insbesondere zwischen den Ölförderländern und den ressourcenarmen Ländern, und schließlich eine Vielzahl von Grenz- und Territorialstreitigkeiten.<sup>56</sup>

In jüngerer Zeit richtete sich das Interesse von Praktikern und Wissenschaftlern auch auf die potentiellen Friedensleistungen subregionaler Staatenverbindungen, die – entsprechend der genannten Kontroverse um die regionale versus die universelle Ebene – als (noch) kleinere Einheit über besondere Handlungsfähigkeit verfügen könnten.<sup>57</sup> Nach Art. 9 des Ligapaktes ist eine engere Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen. Die arabische Welt weist derzeit mit dem Golfkooperationsrat (GKR)<sup>58</sup> und der Arabischen Maghrebunion (AMU)<sup>59</sup> zwei solcher Staatenverbände auf.<sup>60</sup> Da der Schwerpunkt der ohnehin krisengeschüttelten AMU auf wirtschaftlichem Gebiet liegt, genügt ihm folgenden eine nähere Betrachtung des GKR.

Obwohl die Satzung<sup>61</sup> des Golfkooperationsrates – offenbar im Bemühen, kein Mißtrauen bei anderen Staaten zu erregen – keinerlei Bezug auf politische bzw. sicherheitspolitische Zielsetzungen nimmt, sollte er vornehmlich der gemeinsamen Abwehr äußerer und innerstaatlicher Bedrohungen der beteiligten Golfregime dienen.<sup>62</sup> Trotz gewisser Ansätze der binnenbezogenen Friedenssicherung in Institutionsgefügen und der Praxis<sup>63</sup> strebt der GKR selbst keine Qualifizierung gemäß Kapitel VIII SVN an.<sup>64</sup> Einem effektiven Beitrag zur Friedenssicherung stehen insbesondere zahlreiche interne Grenz- und Territorialstreitigkeiten entgegen, zumal die Frage der Grenzdemarkation auf der an Bodenschätzen reichen arabischen Halbinsel besondere Brisanz besitzt, wie auch unterschiedliche außenpolitische Orientierungen und auch hier die strenge Bedachtheit der einzelnen Mitgliedsstaaten auf die Wahrung ihrer vollen Souveränitätsrechte. Entsprechend dominieren informelle Praktiken und eine in hohem Maße personalisierte Politik im Rahmen des GKR.<sup>65</sup> Eine Vermittlung im Rahmen des Golfkooperationsrates erscheint überdies dann kaum denkbar, wenn das nach Einwohnerzahl und Einkommen den übrigen Mitgliedern weit überlegene Saudi-Arabien involviert ist.<sup>66</sup> Auf humanitärem Feld nimmt der GKR primär zu Entwicklungen in der arabischen und muslimischen Welt außerhalb des eigenen Mitgliedskreises Stellung. Neben der (in der arabischen Welt obligatorischen) Unterstützung der palästinensischen Rechte zählte dazu in jüngerer Zeit insbesondere die Forderung nach der Freilassung

der im Irak festgehaltenen Kriegsgefangenen, die Besorgnis über die Entwicklung des somalischen Bürgerkrieges wie auch etwa die (zumindest deklaratorische) Solidarisierung mit den Muslimen im Bosnienkrieg.<sup>67</sup>

### III. Fazit

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die Idee des Kapitels VIII SVN nur in sehr begrenztem Umfang Niederschlag in der Realität der arabischen Welt gefunden hat. Zwar besitzen die arabischen Staaten formal mit der Arabischen Liga eine als regionale Einrichtung im Sinne der UN-Charta anerkannte Organisation. Deren Beitrag zur binnenbezogenen Friedenssicherung einschließlich von ergänzenden Maßnahmen humanitärer Art erscheint aber ebenso wie derjenige der subregionalen Staatenverbindungen beschränkt und der Unanständigkeit der staatlichen Souveränität der Mitglieder untergeordnet.<sup>68</sup>

56 Vgl. *Perthes, V.*, Regionale Auswirkungen des Zweiten Golfkrieges, 1991, S. 8-17.

57 Vgl. *Harbottle, M.*, Collective Security under Subregional Arrangements, in: *Boulding, E.*, Building Peace in the Middle East, 1994, S. 213-221.

58 Die sechs GKR-Mitglieder sind Bahrain, Kuwait, Oman sowie Qatar, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE).

59 Die fünf AMU-Mitgliedsstaaten sind Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien.

60 1989 gründeten Ägypten, Irak, Jordanien und Nordjemen (ab 1990 der Vereinigte Jemen) den Arabischen Kooperationsrat (AKR). Seit dem Ausbruch des Zweiten Golfkrieges, der seine Mitglieder in feindliche Lager teilte, ist diese Staatengruppe als faktisch aufgelöst zu betrachten und damit für die weitere Betrachtung irrelevant; vgl. *Tripp, C.*, Regional Organizations in the Arab Middle East, in: *Fawcett, L./Hurrell, A.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 20), S. 298 f. Text in: ILM 26 (1987), S. 1157-1160.

62 Vgl. *Ramazani, R. K.*, The Gulf Cooperation Council, 1989, S. 1-11.

63 Vgl. *Farajallah, S.B.*, Le Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe, in: RdC 228 (1991), S. 45-72 u. 99-128.

64 Vgl. *Körbs, H.*, a.a.O. (Fn. 10), S. 354-358; *Hummel/Schweitzer*, a.a.O. (Fn. 3), Rdnr. 74 f.

65 Vgl. *Kistenfeger, H.*, Maghreb-Union und Golftrat, 1994, S. 110 u. 156-160.

66 Dies zeigte etwa das Beispiel des saudisch-qatarischen Grenzstreites von 1992, dessen (vorübergehende) Beilegung nicht im Rahmen des GKR, sondern durch den ägyptischen Präsidenten Mubarak vermittelt wurde; vgl. *Trautner, B.J.*, Konstruktive Konfliktbearbeitung im Vorderen und Mittleren Osten, 1997, S. 244 f.

67 Vgl. z.B. die Presseerklärung anläßlich der 45. Sitzung des GKR-Ministerrates (19.-20. März 1995), abgedruckt in: UN Doc. A/50/123 u. S/1995/228 vom 28. März 1995.

68 So auch: *Maksoud, C.*, a.a.O. (Fn. 35), S. 585.

## Gewalteskalation, Autonomie und Minderheitenrechte – Wege zur friedlichen Regelung ethno-politischer Konflikte

Erstes Potsdamer Frühjahrsgespräch, veranstaltet von der Stiftung Entwicklung und Frieden in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum und der Zeitschrift „WeltTrends“

Potsdam, 26.-27. März 1999

Brigitte Reschke\*

Es war ein tragischer Zufall, daß diese Tagung, die sich mit der friedlichen Regelung ethno-politischer Konflikte befassen sollte, nun ausgerechnet vom Beginn der NATO-Luftangriffe auf die Bundesrepublik Jugoslawien überlagert wurde. Gleichwohl wiesen die Erklärungen der NATO darauf hin, daß man damit eine Verhandlungslösung erzwingen wollte, um so gegen eine humanitäre Katastrophe vorzugehen. Die Regelung ethno-politischer Konflikte bleibt also aktuell und unumgänglich. Folglich verloren die Potsdamer Frühjahrsgespräche nicht ihren Gegenstand, und die rege Teilnahme – es kamen fast 40 Wissenschaftler und Politiker zusammen – unterstrich dies.

Macht, Herrschaft und Einfluß – mit diesen Vokabeln lenkte Prof. Egon Bahr, Bundesminister a.D., in seiner einführenden Rede den Blick auf die politischen Rahmenbedingungen für eine friedliche Regelung von Konflikten. Nach einer eher negativen Bestandsaufnahme über den deplorablen Zustand der Welt stellte Bahr einen von ihm entwickelten Ansatz zu einer „verläßlichen Ordnung“ vor. Der Grundsatz der territorialen Integrität der Staaten und ihrer souveränen Gleichheit, wie in der UN-Charta niedergelegt, sollte nicht angetastet werden. Wenn der Gewaltverzicht daneben zu einem Grundsatz gleicher Qualität erklärt würde, so erhielte man ein Ordnungssystem und schufte eine Entscheidungsorientierung. Neben die Unverletzlichkeit der Staaten träte ihre Pflicht zum Gewaltverzicht. Dieses Entscheidungssystem würde in der Konsequenz verlangen, daß jede Forderung nach Selbstbestimmung, Autonomie oder Sezession, solange sie friedlich bleibe, die Unterstützung der Staatengemeinschaft im Rahmen friedlicher Regelungen finde, Gewaltanwendung aber zum Verlust der internationalen Unterstützung führen müsse. Das könnte eine ganze Reihe von Konflikten entschärfen, in denen Minderheiten auf Unabhängigkeit drängten, ohne Aussicht, die Lebensfähigkeit des Ministaates und seiner Menschen garantieren zu können. Die Koppelung von territorialer Integrität mit Gewaltverzicht könnte das Ordnungsprinzip der Vereinten Nationen mit der globalen Wünschbarkeit verbinden, unter klar definierten Bedingungen die Regel der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten zu relativieren. Sie könnte

*„wirksame Instrumente zur Beherrschung von Konflikten in der Spannungsbreite zwischen Selbstbestimmung und Minderheitenschutz liefern und läge im Interesse des Friedens als ein Baustein zu einer neuen Weltordnung“.*

Bahr unterbreitete in seinem Vortrag eine Vision, die – wie er selbst unterstrich – noch nicht bis in das letzte Detail ausgeformt sei. Er wolle zum Diskutieren anregen, was ihm auch trefflich gelang, wie sich in der anschließenden Gesprächsrunde zeigte.

Ob es sich beim modernen Minderheitenschutz lediglich um politische Bekenntnisse oder einklagbare Rechte handle, hinterfragte in seinem Vortrag Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Er stellte einführend fest, daß es sich nicht um ein Gegeneinander von politischen und rechtlichen Instrumenten handle. Vielmehr ergänzten sich die Normen. Besonders aktiv bezüglich des Minderheitenschutzes sei in den letzten zehn Jahren die KSZE/OSZE gewesen, die mit dem vielgewichtigen Kopenhagener Dokument von 1989 die wohl weitestgehenden Verpflichtungen in

diesem Bereich aufgestellt habe. Die OSZE-Dokumente seien politisch verbindlich, wiesen aber auch eine Tendenz zur Verrechtlichung auf. So seien die politischen OSZE-Verpflichtungen beispielsweise durch die Verträge über gute Nachbarschaft zwischen Deutschland und den neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa zu verbindlichem Recht in den bilateralen Beziehungen erklärt worden. Aber nicht nur OSZE-Festlegungen hätten eine rechtliche und politische Komponente. Auch der UN-Menschenrechtsschutz habe einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung eines völkerrechtlichen Mindeststandards zum Minderheitenschutz geschaffen. So gestatte Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte es den einzelnen Angehörigen von Minderheiten, ihre Religion auszuüben, Sprache zu sprechen und Kultur zu pflegen. Diese Verpflichtung sei immerhin für die 140 Mitgliedsstaaten des Paktes rechtsverbindlich und durch eine Deklaration von 1993 ausgemerzt worden. Für die Minderheitenangehörigen in fast 100 Mitgliedsstaaten des Paktes, die das Fakultativprotokoll ratifiziert hätten, sei diese Verpflichtung auch quasi „einklagbar“. Immerhin könnten sie sich an den Menschenrechtsausschuß wenden. Auch im regionalen Bereich seien Verbesserungen des Rechtsschutzes feststellbar. So habe der Europarat nach einigen frustrierenden Mißerfolgen schließlich mit dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 ein rechtliches Instrument geschaffen, das mittlerweile in Kraft getreten sei. Gleichwohl könne die völkerrechtliche und politische Absicherung der Minderheitenrechte insgesamt noch nicht befriedigen. Bedenklich sei insbesondere, daß sich die Staaten wegen der fehlenden Minderheitendefinition bislang noch nicht bereit fänden, Minderheiten kollektive Rechte zuzubilligen. Diese seien aber nötig, wenn Konflikte einer Lösung zugeführt werden sollten. Die Gewährung von territorialer Autonomie sei ein solcher Weg.

Prof. Walter Kamba, Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität von Namibia, verwies darauf, daß nahezu alle Grenzen in Afrika willkürlich durch Kolonialmächte gezogen worden seien. Damit seien viele ethnische Gruppen getrennt und Minderheitenprobleme geschaffen worden. Namibia habe wegen seiner erst spät erreichten Unabhängigkeit aus manchen Fehlern lernen können und garantiere in seiner Rechtsordnung Menschen- und Minderheitenrechte. Auf internationaler Ebene müßten aber weitere Mechanismen geschaffen werden, um einen wirksamen Minderheitenschutz zu garantieren. Die Voraussetzungen dafür seien Frieden, Entwicklung und echte Demokratie. Kamba unterstrich die spezifisch afrikanische Sicht auf dieses Problem, indem er vor allen Dingen das Recht auf Entwicklung hervorhob und betonte, daß neben den politischen Rechten eben auch die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte beachtet werden müßten.

Prof. Gert Weisskirchen MdB, forderte die Ausarbeitung einer rechtsverbindlichen Definition der Minderheit und wies darauf hin, daß Parlamentarier im Rahmen des Europarates und der OSZE bereits solche Begriffsbestimmungen entworfen hätten. Er sei sich allerdings des Problems bewußt, daß letztlich die Menschen selbst über die Zugehörigkeit zu einer Minderheit entscheiden müßten. Die Minderheitenproblematik hänge mit der Vorstellung vom Nationalstaat

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

zusammen, der durch die Zivilgesellschaft gebildet werde. Hier gebe es einen Trend zur partizipatorischen Demokratie. Eine Ursache für die Zuspitzung der Konflikte auf dem Balkan läge darin, daß es dort eben gerade keine demokratische Teilhabe der einzelnen Volksgruppen gegeben habe. Ebendieser Gedanke von zivilgesellschaftlicher Konfliktlösung durch die anschließende Diskussion. *Kamba* machte in diesem Zusammenhang eindringlich darauf aufmerksam, daß es kein allgemeines Modell für die demokratische Partizipation gebe. Es seien vielmehr Einzelfalllösungen nötig, die es ermöglichen, daß sich die Menschen mit der Staatsordnung identifizieren könnten. Dies habe das Beispiel Südafrika gezeigt, wo es gelungen sei, die Eskalation der Gewalt zu verhindern. Unterstützt wurde diese Ansicht von *Weisskirchen*, der darauf hinwies, daß das Thema der Ethnizität bei vielen Konflikten instrumentalisiert werde. Sein Lösungsvorschlag: stärkere Einbindung von Vertretern von Minderheiten in die Arbeit internationaler Organisationen wie der OSZE und des Europarates. Insgesamt zeigte die Diskussion die Komplexität des Minderheitenproblems in der Gegenwart. Es wurde auf sich entwickelnde Lösungsansätze hingewiesen, die sicher in einer verstärkten internationalen Einbindung bei der Bearbeitung von ethno-politischen Konflikten liegen würden.

Allgemeine Betroffenheit herrschte darüber, daß im Kosovo die friedliche Konfliktlösung versagt habe. *Dr. Heinrich Klebes*, Ehrenkanzler der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, unterstrich die Notwendigkeit des gewaltsamen Einschreitens der NATO in den Kosovo-Konflikt. Demokratische Staaten könnten nicht zusehen, wenn schwerste Verletzungen der Minderheitenrechte begangen würden. Sie müßten von dem sich herausbildenden Recht auf Einmischung Gebrauch machen. Die Frage sei nunmehr, welche Lösungsmöglichkeiten für den Kosovo anzustreben seien. Zu erwägen seien die Autonomie, die Unabhängigkeit und die Aufteilung. Keine Möglichkeit sollte ausgeschlossen werden. Allerdings sei die Aufteilung wenig wünschenswert, da sie letztlich eine „ethnische Säuberung“ bedeute. Der Berater des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten *Falk Lange* bedauerte, daß die Bereitschaft der Staaten, sich der Prävention von Konflikten zu widmen, gering entwickelt sei. Man sei zu sehr auf aktuelle Probleme fixiert. Das Konzept der Prävention setze voraus, daß ein neutraler Mittler tätig werde. Der Hohe Kommissar habe immer dann Erfolge erzielen können, wenn er frühzeitig in die Konfliktbearbeitung einbezogen worden sei. Ebenso argumentierte auch *Edward J. Flynn* vom Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte. Die UNO habe sich lange mit den massiven Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien befaßt und einen Spezialberichterstatter benannt, der Vorschläge für die Verbesserung der Lage vorgelegt habe. Leider habe Jugoslawien diese zurückgewiesen. Dies sei ein weiteres Beispiel dafür, daß die Staatengemeinschaft der Prävention noch zu wenig Aufmerksamkeit schenke. Nach dem recht ernüchternden Bild, das über die Möglichkeiten des Europarates, der OSZE und der UNO zur Verhinderung von und zum Eingreifen bei Menschenrechtsverletzungen gezeichnet wurde, kristallisierten sich in der Diskussion drei Positionen heraus: (i) Es sei zu bedauern, daß der Einfluß insbesondere der UNO durch die jüngsten Entwicklungen zurückgegangen sei; (ii) internationale Organisationen müßten stärkere Reaktionsmöglichkeiten haben, wenn ihre auf Prävention abzielenden Vorschläge unberücksichtigt blieben; (iii) es seien stärkere Durchsetzungsverfahren („enforcement procedures“) für bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen notwendig.

*Lotte Leicht* von Human Rights Watch fiel es sichtlich schwer, angesichts der aktuellen Zuspitzung im Kosovo nicht in Zynismus zu verfallen. Schließlich hätten gerade die NGOs schon seit langem über Menschenrechtsverletzungen berichtet und deren Eskalation vorhergesagt. Solange der Widerstand der Albaner allerdings friedlich geblieben sei, habe die Lage keine Beachtung gefunden. Erst als der Widerstand der UCK auch zivile Opfer gefordert habe, seien die Staaten aktiv geworden. Nunmehr sei es schwer für NGOs, die Menschenrechtsverletzungen zu beobachten. Sie könnten an sich nur von Nachbarstaaten aus aktiv werden und versuchen, „sichere Häfen“ für Opfer zu schaffen. Frau *Leicht* verwies darauf, daß die Menschenrechtsbewegung nach einer langen Diskussion darin übereinstimme,

daß bei der Bekämpfung des Völkermordes durchaus auch der Einsatz militärischer Mittel zu bejahen sei. In der Diskussion wurde bekräftigt, daß die „*heilige Kuh*“ (*Kamba*) der Nichteinmischung geschlachtet worden sei. Allerdings kritisierte man die Inkonsequenz der Staatengemeinschaft, die nämlich die Vertreibung der Serben aus Kroatien hingenommen und im Fall *Öcalan* nach politischen Erwägungen gehandelt habe. Auch werde sie nicht bei der Türkei vorstellig, um die Rechte der Kurden einzufordern. Dem widersprach *Dr. Honsowitz* vom Auswärtigen Amt, der darauf hinwies, daß die Möglichkeiten der Diplomatie oftmals überschätzt würden. Gleichwohl sei viel getan worden, um den Kosovo-Konflikt zu entschärfen. Jedoch sei nicht alles bekannt gemacht worden, weil gerade die präventive Diplomatie eben oft auch eine stille Diplomatie sei.

Abschließend wandte sich die Tagung der Frage zu, ob die Staatengemeinschaft durch die Häufung ethno-politischer Konflikte zerfalle. Das Einführungsreferat hielt Botschafter *John W. McDonald*, Direktor des Multi-Track Diplomacy Institute in Washington. Er machte deutlich, daß die Struktur der großen internationalen Organisationen kaum dazu angetan sei, die gegenwärtigen Konflikte – die zumeist innerstaatliche und ethno-politische Prozesse betreffen – zu lösen. Demgegenüber hätten kleine NGOs wesentlich günstigere Voraussetzungen, tatsächlich betroffene Menschen zu erreichen. An den Beispielen Zypern und Bosnien-Herzegowina wies der Redner nach, daß damit „*peace-building*“ von unten erfolgreich betrieben worden sei, indem verfeindete Volksgruppen zusammengebracht worden seien, die zuvor in Angst voreinander verharrt hätten. Dieser langwierige Weg könne eine Aussöhnung bewirken. Die NGO-Sichtweise wurde vom brandenburgischen Justizminister *Dr. Hans-Otto Bräutigam* durch eine Analyse der verfassungsrechtlichen Absicherung der Behandlung der Minderheiten in der einschlägigen Landesgesetzgebung in Deutschland ergänzt. Hinzu komme eine generelle Anerkennung auch der Sinti und Roma, die nicht unproblematisch sei. Wenn die doppelte Staatsbürgerschaft eingeführt würde, dann käme zwangsläufig das Problem auf, ob dann auch die betroffenen Türken, Serben, Kroaten usw. in Deutschland einen Minderheitenstatus hätten. Da das Ziel der Politik die Integration und nicht die Assimilation sei, sei diese Frage durchaus ernst zu nehmen, zumal sie im Prinzip neben Deutschland viele westliche Industriestaaten betraf.

Prof. *Uwe Holtz* von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn beantwortete die Frage, ob die Staatengemeinschaft durch ethno-politische Konflikte zerfalle, mit einem klaren „*Nein*“. Diese Konflikte führten aber zum Zerfall einzelner Staaten. Die Ursachen seien vor allem in Unterentwicklung, Armut und Hungerkatastrophen zu suchen und weniger in ethnischer, sprachlicher und kultureller Diskriminierung. Folglich stünden als wichtige Aufgaben zur Überwindung von Minderheitenkonflikten vor der Staatengemeinschaft, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit voranzutreiben, die gesellschaftliche Mitwirkung bei der Konfliktlösung zu ermöglichen, das Rechtssystem zu entwickeln und darin der Zivilgesellschaft einen Platz einzuräumen sowie die zivile Kontrolle von Polizei und Militär sicherzustellen. Prof. *Dieter S. Lutz*, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik in Hamburg, kritisierte die weitergehende Aufrüstung. Damit steige die Gefahr der Anwendung von Waffengewalt in ethno-politischen Konflikten. Insgesamt müsse man die Bilanz ziehen, daß die internationale Sicherheitsordnung versagt habe. Es müsse als unsinnig angesehen werden, daß Unsummen für das Militär ausgegeben würden, während für zivile Aufgaben kein Geld mehr vorhanden sei. Daher gelte es, dieses Verhältnis umzukehren. Jede Sicherheitsordnung müsse eine Rechtsordnung sein, die Rechtsverletzungen auch bestrafe. Zu gleich dürfe militärische Gewalt nur dann angewendet werden, wenn die Rechtsordnung dies vorschreibe.

Die abschließende Diskussion konzentrierte sich auf den Beitrag der Zivilgesellschaft und der Rechtsordnung zur Konfliktlösung. Weitgehend Einigung bestand darüber, daß allerdings die Instrumente zur Durchsetzung des internationalen Rechts noch unterentwickelt seien. Letztlich – und das ist eine Erfahrung aus dem ersten Potsdamer Frühjahrsgespräch, die die Veranstalter in ihrem Schlußwort

hervorhoben – sei die öffentliche Meinung eine wesentliche Triebkraft für die Durchsetzung des Völkerrechts, der Minderheitenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Durch die modernen Medien sei die Öffentlichkeit heute besser informiert und könne sich auch breiter artikulieren. Insgesamt komme der Zivilgesellschaft

– insbesondere NGOs, Bildungseinrichtungen und Stiftungen – eine hervorragende Rolle zu. Auch mit den positiv aufgenommenen Potsdamer Frühjahrsgesprächen stellen sich die Stiftung Entwicklung und Frieden, das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht und die Zeitschrift „WeltTrends“ dieser Aufgabe.

## Verbreitung der Genfer Konventionen

### Referendartagung zum humanitären Völkerrecht

Bad Waldliesborn, 15.-16. April 1999

Thomas Cahlik\*

Am 15. und 16. April 1999 trafen sich Referendare aus Nordrhein-Westfalen in Lipstadt-Bad Waldliesborn, um an einer Tagung zum Thema „Verbreitung der Genfer Konventionen“ teilzunehmen. Die Tagung wurde von den Landesverbänden Nordrhein und Westfalen-Lippe des Deutschen Roten Kreuzes in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum organisiert. An dieser Stelle sei den Organisatoren der beiden Institutionen für den perfekten Ablauf der Tagung und den persönlichen Umgang mit den Teilnehmern zu danken.

Nachdem am Donnerstag, den 15. Mai, die meisten Teilnehmer am frühen Morgen angereist und auch diejenigen, die schon vor Ort geschlafen hatten, im Kurtheater in Bad Waldliesborn angekommen waren, begrüßte *Dr. Rolf Krumtsiek* die Referendare. Als Vizepräsident des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe unterstrich er die Bedeutung der Genfer Konventionen und des humanitären Völkerrechts in Anbetracht des stattfindenden Kosovo-Konflikts. *Dr. Krumtsiek* berichtete von seiner Teilnahme bei der Ankunft von Kosovoflüchtlingen auf dem Flughafen in Münster/Osnabrück.

Nach der Begrüßung gab Professor *Dr. Horst Fischer*, Akademischer Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum, eine Einführung in das humanitäre Völkerrecht. Dabei zeigte er mit Hilfe der einzelnen Konventionen den Unterschied zwischen dem Haager und dem Genfer Recht. Das Haager Recht reguliere die Mittel und Methoden der Kriegführung; das Genfer Recht diene vor allem dem Opferschutz.

Als Eckpunkt der geschichtlichen Entwicklung des humanitären Völkerrechts machte er die Bedeutung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949 deutlich. Das I. Zusatzprotokoll von 1977 stelle einen Versuch dar, das Kriegsrecht, also Genfer und Haager Recht, umfassend niederzuschreiben. Das II. Zusatzprotokoll, das nicht für kriegerische Auseinandersetzungen von Staaten, sondern für nicht internationale Konflikte gelte, sei aufgrund der Souveränität der Staaten nicht so umfassend. Beide Zusatzprotokolle seien aber wichtige Bestandteile des humanitären Völkerrechts. Nach einer Pause erläuterte Professor *Fischer* völkerrechtliche Grundlagen zum Kosovo-Konflikt. Die völkerrechtliche Legitimation der Nato-Angriffe ließ er offen. Davon sei eben das Kriegsrecht zu unterscheiden. Unter diesem Aspekt müßten sich beide Kriegsparteien in die Regeln der Kriegführung halten. Ob die Bombardierung von Brücken oder Heizkraftwerken noch ein legitimes militärisches Ziel darstelle, sei völkerrechtlich unstritten, was auch in der Diskussion unter den Referendaren deutlich wurde.

Am Nachmittag des 15. April sprach *Dr. Hans-Joachim Heintze*, Wiss. Mitarbeiter am IFHV, über das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte im Lichte jüngster Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Er verwies auf die Geltung einiger Menschenrechte zu allen Zeiten und zeigte die Instrumente zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts auf. *Dr. Heintze* grenzte dann die Allgemeine Menschenrechtserklärung der UNO von der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte ab.

Nach der Kaffeepause sprach General a.D. *Manfred Eisele*, ehemals Beigeordneter Generalsekretär der UN, zu den Referendaren. Er schilderte die Bedeutung von sog. robusten „Peace-keeping“-Einsätzen auf dem Balkan. Er selbst hatte bei dem UN-Einsatz in Slowenien mitgewirkt, wovon er berichtete. Schwache „Peace-keeping“-Truppen hätten seiner Ansicht nach keine Chancen gegenüber angriffsbereiten Kriegsparteien. Nützlich sei nur eine durch Panzer abgesicherte Truppe, wie sie gegen Ende des Konflikts in Bosnien eingesetzt worden sei.

Am Abend trafen sich die Referenten und Referendare wieder im Kurtheater, nachdem zuvor einige Referendare im Thermalbad gegen manche Regeln verstoßen hatten. Es gab ein prachtvolles Buffet, und auch die vielen Bierstollen beeindruckten. Nach dem Essen bekamen wir einen Zauberer zu sehen, der sämtliche Referendare in seine Vorführung einbinden konnte.

Am Freitagmorgen referierte Assessor *Sascha Rolf Lüder*, Projektmitarbeiter am IFHV, über die Entwicklung des Völkerstrafrechts und der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Er machte den Unterschied zwischen dem internationalen Strafrecht als Teil der nationalen Rechtsordnungen und dem Völkerstrafrecht als Teil des Völkerrechts deutlich. Dabei gab er einen geschichtlichen Abriss von der Entwicklung des Völkerstrafrechts. Das *ad hoc* errichtete Jugoslawientribunal (mit „open end“) war für ihn ein wichtiger Meilenstein in der Entwicklung zum in Rom beschlossenen, aber noch nicht umgesetzten Statut für einen permanenten Strafgerichtshof.

Im direkten zeitlichen wie thematischen Anschluß daran konnte Regierungsrat *Dr. Claus Krefß* vom Bundesjustizministerium über den Anpassungsbedarf des deutschen Rechts an die Erfordernisse des Statuts von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof berichten. Da er genau in diesem Bereich arbeitet, kamen die Erläuterungen dieser Reformbestrebungen aus erster Hand. Er schilderte, wie der Internationale Strafgerichtshof komplementär zur deutschen Strafgerichtsbarkeit Geltung haben werde. Auch plädierte er für die Notwendigkeit eines Völkerstrafgesetzbuches; dazu seien noch kreative Aufsätze hilfreich. Aber dies habe noch Zeit, nachdem das Statut von Rom ratifiziert worden sei.

Den Abschluß bildete *Dr. Heike Spieker*, Wiss. Assistentin am IFHV. Sie bearbeitete in Kleingruppen einen Fall zum Völkerstrafrecht. Der Fall beinhaltete ein Verfahren beim OLG Düsseldorf gegen einen bosnischen Serben. Dabei kam es auf die Abgrenzung zwischen internationalem Strafrecht und dem Völkerstrafrecht an. Sie wollte herausgearbeitet wissen, in welcher Weise völkerrechtliche Verbrechen in Deutschland abgeurteilt werden können. Die entscheidende Norm war in diesem Zusammenhang § 6 Nr.1 und 9 StGB.

Kurzum war diese Tagung ein voller Erfolg. Die traurige Aktualität ließ die Referendare noch wacher sein als sie es ohnehin bei einem solchen referendarrfremden Thema schon gewesen wären. Noch einmal vielen Dank an die Verantwortlichen!

\* *Thomas Cahlik* ist Rechtsreferendar am LG Kleve.

# Europa und die Zukunft der Humanitären Hilfe – aus Krisen lernen

Symposium im Rahmen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union 1999

Bad Neuenahr, 22.-23. April 1999

Sebastian M. Seidel\*

Politische und humanitäre Krisen haben die Politik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in diesem Jahrzehnt nicht nur wesentlich beeinflusst, sondern auch verändert. Kriege, Konflikte und Naturkatastrophen machten den Einsatz aller zur Verfügung stehenden staatlichen und zwischenstaatlichen Aktionsmöglichkeiten notwendig. Die Völkergemeinschaft sah sich zur Ausschöpfung sämtlicher Mittel, von der diplomatischen Vermittlung bis hin zum bewaffneten Schutz von Hilfslieferungen, gezwungen. Hilfsaktionen wie diejenige in Somalia haben nicht nur die Schwachstellen der traditionellen humanitären Hilfe aufgedeckt, sondern auch die Unzulänglichkeiten neuer Wege bei der Durchführung von Hilfsaktionen verdeutlicht. Neben Änderungen im Arbeitsfeld humanitärer Akteure traten strukturelle Veränderungen innerhalb von Hilfsorganisationen und neue Kriterien und Verfahren für die Vergabe von Mitteln durch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten.

In diesem Kontext stand vom 22. – 23. April 1999 in Bad Neuenahr das Symposium über „Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe – aus Krisen lernen“, das gemeinsam vom Auswärtigen Amt mit dem Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) veranstaltet wurde. Seine inhaltliche Gestaltung lag beim Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum. Ziel der Veranstaltung war es, zu ermitteln, in welcher Weise politische und humanitäre Krisen dieses Jahrzehnts die Wirkungen humanitärer Hilfe und ihre instrumentale Bedeutung für die beteiligten Akteure beeinflusst haben und welche Schlussfolgerungen aus diesen Veränderungen zu ziehen sind.

Der Direktor des Europäischen Amtes für Humanitäre Hilfe *Alberto Navarro* und der Leiter des Arbeitsstabes für Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes *Dr. Alexander von Rom* eröffneten gemeinschaftlich das Symposium. Während von *Rom* der Wichtigkeit und Notwendigkeit der europäischen Dimension humanitärer Hilfe Ausdruck verlieh, für die ECHO keinesfalls nur als institutioneller Rahmen und finanzieller Partner von Bedeutung sei, legte *Navarro* Wert auf die Feststellung, daß deutsche NGOs für ECHO stets verlässliche Beteiligte gewesen seien, die qualitativ wertvolle Arbeit geleistet hätten. Ungeachtet der Kosovo-Krise sei daher das Partnerschaftsabkommen zwischen ECHO und den deutschen NGOs erneuert worden, die regelmäßige Arbeit der Hilfsorganisationen also auch weiterhin finanziell abgesichert.

In ihren Eröffnungsansprachen wandten sich der Staatsminister im Auswärtigen Amt *Günter Verheugen* MdB, EU-Kommissarin *Emma Bonino* und DRK-Präsident Prof. Dr. *h.c. mult. Knut Ipsen* aus unterschiedlichen Blickwinkeln der humanitären Hilfe und ihren Veränderungen zu.

Die jüngsten Ereignisse im Kosovo nahm *Günter Verheugen* zum Anlaß, Entwicklungslinien der Hilfe aufzuzeigen. Kriege und Konflikte resultierten mehr und mehr aus innerstaatlichen Spannungen, die im Zusammenhang mit der Verletzung von Menschenrechten, Rassismus und wirtschaftlicher Unterdrückung stünden. Bei allen moralischen und politischen Bedenken, die sich zu Recht gegen die NATO-Militärstrategie im Kosovo erheben, müsse man sich gleichwohl die Alternativen zu diesem Vorgehen vor Augen halten, betonte *Verheugen*. Durch Nachgeben würde Präsident *Milosevic* für seine menschenrechtsverachtende Politik belohnt und die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union und der NATO als Wertegemeinschaften in Frage gestellt. Die Völkergemeinschaft sei aufgefordert, darüber nachzudenken, wie der Zugang zu Menschen, die schwersten Verletzun-

gen von Menschen- und Minderheitenrechten ausgesetzt sind, verbessert werden könne. Eine neue Völkerrechtsnorm sei notwendig, die vor der Souveränität der Staaten nicht Halt mache. Schließlich sei, so *Verheugen*, auch die Koordinierung ein stärker zu beachtender Aspekt zukünftiger humanitärer Hilfe: Koordinierung sei auf nationaler, europäischer und globaler Ebene notwendig. Gerade im letztgenannten Bereich gebe es noch Defizite. Ziel aller Bemühungen müsse schließlich sein, die europäische Wertegemeinschaft, die auch den Balkan umfasse, nun glaubhaft mit Leben zu erfüllen.

Auch *Emma Bonino* machte deutlich, wie sehr die Veranstaltung von aktuellen Entwicklungen eingeholt worden sei. Es gelte, jetzt die Aspekte der Kosovo-Krise anzusprechen, die über den Anlaß hinaus von Bedeutung sind: humanitärer Raum, humanitäre Glaubwürdigkeit, Nachhaltigkeit von Katastrophenhilfe und Katastrophen vorbeugung. Zentrale Bedeutung komme dem humanitären Raum zu, einer Situation, in der Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht Beachtung finden und so der Barbarei zugunsten von Zivilisation Schranken gesetzt würden. Die Regierungen der europäischen Staaten seien aufgefordert, sich für diese rechtlichen Grundparameter menschenwürdigen Lebens einzusetzen. *Bonino* mahnte, daß die Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit nicht zum Hinderungsgrund für humanitäre Hilfe werden dürften. Als politischer Repräsentant könne man gegenüber Ursachen und Wirkungen, Aggressoren und Opfern, die deutlich erkennbar sind, nicht neutral bleiben. Schließlich wies sie darauf hin, daß humanitäre Glaubwürdigkeit mit Kompetenz und Professionalität der Helfer verbunden sei. Hierzu zähle auch, daß Katastrophenhilfe notfalls militärisch abgesichert werde, wenn der Zugang zu Flüchtlingen und Opfern nicht anders zu erreichen sei. Man müsse gedanklich bereit sein, zum Schutz der Opfer in eine neue Phase der zivilmilitärischen Zusammenarbeit einzutreten.

*Knut Ipsen* betonte, daß für die internationale Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond, deren Grundsätze zugleich auch die des Deutschen Roten Kreuzes sind, jegliche humanitäre Hilfe in einem Wirkungszusammenhang mit der Phase der Vorbereitung und der Nachphase der Rehabilitierung stehe. Eine zentrale Rolle komme dabei dem „capacity building“ zu, der Ausbildung von Fähigkeiten, mit Katastrophen und ihren Folgen umzugehen. „Capacity building“ sei von der Rotkreuz-Bewegung stets als Notwendigkeit zur Förderung nationaler Gesellschaften verstanden worden. So verstanden erlaube es, in einer Krisen- bzw. Konfliktsituation auf ein funktionsfähiges, weltweites Netzwerk zurückzugreifen und in kürzester Zeit über alle Einzelheiten der Hilfe informiert zu sein. Auch mit Blick auf die Rehabilitationsphase, die, so *Ipsen*, immer mehr an Aufmerksamkeit gewinne, sei es von Vorteil, daß man über lokale Strukturen verfüge, durch ausländische Hilfe also eine Rehabilitierung eigener Ressourcen möglich werde. Zusammenfassend formulierte *Ipsen* zwei Bitten an die Teilnehmer: Im Gegensatz zur Entwicklungshilfe dürfe humanitäre Hilfe niemals politisch konditioniert sein. Zweitens sei „capacity building“ gleichwertig neben jeder Soforthilfe zu sehen. Nur die Erfüllung dieser beiden Grundforderungen könne die weltweite Akzeptanz humanitärer Hilfe sichern, so *Ipsen*.

Durch die einleitenden Beiträge und ein einführendes Grundsatzpapier über „Europa und die humanitäre Hilfe“ von *Dr. Dennis Dijkzeul*, New York, war der Radius der Veranstaltung klar vorgezeichnet. Referate in zwei aufeinanderfolgenden Foren ermöglichten den thematischen Einstieg in drei parallel tagende Arbeitsgruppen zu

\* Sebastian M. Seidel ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

den Themen „Politische Strategien und operationeller Handlungsspielraum“, „Humanitäre Glaubwürdigkeit und ökonomisch-politische Rahmenbedingungen“ sowie „Nachhaltigkeit der Hilfe, Vorsorge vor Naturkatastrophen, Konfliktpräventionsmodelle“. Ziel der Arbeitsgruppen war es, die eingeschlagene Richtung weiterzugehen und mit der notwendigen Tiefe auszufüllen.

## 1. Arbeitsgruppe: Politische Strategien und operationeller Handlungsspielraum

Die erste Arbeitsgruppe wurde durch die Forums-Referate von Prof. Marc Weller, Universität Cambridge, und Dandeson Fowler, OCHA, Genf, eröffnet.

Marc Weller machte in seinem Beitrag über „Politische Strategien und ihre Bedeutung für die humanitäre Hilfe“ deutlich, daß es keine zwingenden Unterschiede zwischen humanitären Aktivitäten von Regierungen, internationalen Organisationen und von NGOs gebe. Dies gelte auch im Hinblick auf den Einsatz militärischer Mittel zur Sicherung humanitärer Aktionen. Während die Prinzipien, die innerhalb der Hilfsorganisationen für ihre Arbeit von Bedeutung sind, von Einsatz zu Einsatz einem Wandel unterliegen können, bleibe der Charakter von echten humanitären Operationen stets erhalten – unabhängig davon, ob sie erst durch Einsatz von militärischen Zwangsmaßnahmen möglich werden. Die Besonderheit des Kosovo-Einsatzes liege darin, daß hier militärischer Zwang in einem Umfang erforderlich gewesen sei, der über das hinausgehe, was man bisher bereit war, an Mitteln im militärischen Umfeld humanitärer Hilfe einzusetzen. Diese neue Entwicklung mache eine „further examination of armed humanitarianism and proportionality“ erforderlich, so Weller.

Fowler wies in seinem Beitrag über „Handlungsspielräume humanitärer Hilfe“ auf das Problem hin, daß Einschränkungen des humanitären Raumes zugleich den Handlungsspielraum von Hilfsorganisationen begrenzen. Es sind vor allem Zugangsprobleme, die sich aus der mangelnden Kooperationsbereitschaft von Regierungen ergeben, und Sicherheitsprobleme, z.B. durch Landminen, die Arbeitsmöglichkeiten von Hilfsorganisationen einschränken. Bei innerstaatlichen Konflikten erweise sich zudem die Akzeptanz humanitärer Hilfe und der sie begleitenden Rechtsregeln als Problem: Die Rahmenbedingungen für die Leistung von Hilfe seien oft nicht gegeben, weil sich Guerillabewegungen und Banden nicht an rechtliche Mindeststandards halten, so Fowler.

Zur ersten Arbeitsgruppe, die unter der Leitung von Sean Greenaway von ECHO stand, lagen vier Hintergrundpapiere vor: „Die Entwicklung politischer und humanitärer Strategien in Europa“ von Dr. Cristina Churruga, Universität von Deusto, Bilbao; „Humanitärer Raum unter Belagerung – Bemerkungen aus der Perspektive einer Hilfsorganisation“ von Dr. Ulrike von Pilar, „Ärzte ohne Grenzen“, Bonn; „Der Schutz humanitären Eingreifens – Ursachen und Geberstrategien“ von Todd Cleaver, Den Haag, sowie das Papier „Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft – zwei bestimmende Elemente bei der Erarbeitung einer Strategie“ von Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein vom Berliner Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.

Die Arbeitsgruppe deutete auf das Problem, daß jede (praktische) Handlungsstrategie humanitärer Akteure zwar durch ihren theoretischen Rahmen bestimmt werde, jedoch Einigkeit über den theoretischen Rahmen gerade fehle. Konsens herrschte in der Arbeitsgruppe aber über der Feststellung, daß humanitäre Katastrophen nicht das Resultat plötzlicher Gewaltausbrüche, sondern langjähriger politischer Fehler darstellten, so ihr Berichterstatter Todd Cleaver. Aus dieser Erkenntnis folge, daß humanitären Katastrophen am wirksamsten durch Prävention zu begegnen sei. Als Methode, um aus Krisen zu lernen, kristallisierte sich die Evaluierung humanitärer Hilfsaktionen als Kernelement heraus. Die kritische Bewertung humanitären Handelns müsse umfassend und aufrichtig erfolgen. Feh-

ler müßten aufgedeckt und eingestanden werden, um die Möglichkeit zu eröffnen, diese durch verbesserte Instrumente in Zukunft zu vermeiden. Schließlich sei ein Bewußtseinsprozeß erforderlich, der die Rollen humanitärer Akteure definiere und so eine deutlichere Grenzziehung zwischen ihren jeweiligen Aufgaben erlaube, so Cleaver.

## 2. Arbeitsgruppe: Humanitäre Glaubwürdigkeit und ökonomisch-politische Rahmenbedingungen

Die Tätigkeit der zweiten Arbeitsgruppe wurde in den Foren durch die Referate von Urs Boegli vom IKRK, Genf, und von Gianni Rufini von NGO Voice, Brüssel, eröffnet.

Der Fall der Berliner Mauer 1989 stehe, so Boegli in seinem Beitrag über „Glaubwürdige humanitäre Hilfe im Spannungsfeld von Interessenkonflikten und Völkerrechtsverletzungen in Konfliktgebieten“, symbolisch für die geopolitischen Veränderungen, die die Menschheit im vergangenen Jahrzehnt erfahren habe. Ideologien seien weggefallen, der Charakter von Konflikten habe sich gewandelt und damit neue Rahmenbedingungen für die Tätigkeit humanitärer Akteure geschaffen. Angesichts dieser Veränderungen seien Hilfsorganisationen, wie das IKRK, herausgefordert, sich in ihren Strukturen wie auch ihrer Handlungsfähigkeit auf geänderte Bedingungen einzustellen. Aus dieser Erkenntnis leite das IKRK für seine zukünftige Arbeit u.a. ab, die Vor- und die Nachphase eines Konflikts ernst zu nehmen und stärker mit lokalen Partnern, vor allem den nationalen Rotkreuz-Gesellschaften, zusammenzuarbeiten, so Boegli.

Während Boegli mehr den geopolitischen Rahmen abgegrenzt hatte, ging Rufini in seinem Beitrag „Partnerschaftsverträge im Rahmen der humanitären Hilfe“ der Frage nach, wie dieser Rahmen auszufüllen sei. Hier ist zunächst ein Partnerschaftsrahmenabkommen von Bedeutung, das die finanziellen Beziehungen zwischen ECHO und rund 180 NGOs regelt. Damit sei „Partnerschaft“ der Schlüsselbegriff, der die Beziehungen zwischen NGOs und den Geldgebern beschreibe. Den Begriff allein in finanzieller Hinsicht zu verstehen, sei jedoch ein Fehler. Das Verständnis von Partnerschaft bedürfe, so Rufini, in qualitativer Hinsicht der Nachbesserung: Wünschenswert sei, daß durch gemeinsame Planung und Evaluierung, systematische Konsultationen zwischen NGOs und ECHO, eine Atmosphäre geschaffen werde, innerhalb der auf der Basis von Vertrauen und wechselseitigem Respekt zusammengearbeitet werden könnte. Ziel müsse sein, humanitäre Hilfe frei von politischer, wirtschaftlicher, ideologischer oder strategischer Konditionierung leisten zu können. Klare, transparente Grundsätze auf der Basis gemeinsamer europäischer Grundanschauungen, deren Mittelpunkt der Mensch sei, seien gefordert, so Rufini.

Zur Arbeitsgruppe unter der Leitung von Peter Platte vom Auswärtigen Amt lagen drei Hintergrundpapiere vor: „Humanitäre Glaubwürdigkeit und ökonomisch-politisches Umfeld“ von Dr. Richard Munz, Marburg; „Aussichten für die wirtschaftliche Entwicklung in Mittelamerika nach dem Hurrikan Mitch“ von Dr. Bernardo Garcia, Universität von Deusto, Bilbao, sowie „Europäische Integration und Glaubwürdigkeit humanitärer Hilfe“ von Marco Kuhn, Essen. Zusätzlich hatte Deborah Doane vom British Red Cross, London, eine Stellungnahme über „Die potentiellen Beiträge eines humanitären Ombudsmanns“ als Hintergrundmaterial vorgelegt.

Die Arbeitsgruppe wandte sich auf der Blickrichtung der verschiedenen humanitären Akteure der Frage zu, welche Schwachstellen bei der Hilfe bestehen, die ihre Glaubwürdigkeit in Frage stellen. Mangelnde Koordinierung zwischen NGOs wurde als ein zentraler Faktor erkannt, der zur Vervielfachung von Arbeit führe und so die Effizienz der Hilfe beeinträchtige. Es sei notwendig, vor einem konkreten Konflikt Instrumente für eine bessere Koordinierung zu entwickeln, oder, sofern dies im Vorfeld nicht gelungen sei, von „self-coordinating structures in the field“ Gebrauch zu machen. Auch bei der Art und Weise, wie Hilfe tatsächlich geleistet werde, wurden Schwachpunkte aufgezeigt. Das Fehlen von humanitären Mindest-

standards beeinträchtigte die Glaubwürdigkeit humanitärer Handlungen, so der Rapporteur *Dr. Wilhelm Löwenstein* vom Bochumer Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik. Ein Verhaltenskodex für humanitäre Akteure und Hilfsorganisationen sei daher gefragt. Im Hinblick auf die Tatsache, daß vor allem Frauen und Kinder Opfer von Katastrophen werden, müsse die Hilfe einzelne Gruppen und ihre spezifischen Bedürfnisse stärker berücksichtigen. Hierfür, so *Löwenstein*, erscheine die Einbringung von Erfahrungen der Opfer in zukünftige Hilfsmaßnahmen zweckmäßig. Schließlich sei festzustellen, daß dem Erhalt bzw. Wiederaufbau der Zivilgesellschaft vor Ort vor allem für die längerfristige Perspektive jeglicher Soforthilfe eine Schlüsselposition zukomme.

### 3. Arbeitsgruppe: Nachhaltigkeit der Hilfe, Vorsorge vor Naturkatastrophen, Konfliktpräventionsmodelle

Privatdozent *Dr. Georg Cremer* von Caritas International, Freiburg i.Br., und *Dr. Daniel Warner* von der Universität Genf führten die Teilnehmer in die dritte Arbeitsgruppe ein, die unter der Leitung von Prof. *Dr. Horst Fischer*, IFHV, stand.

*Cremer*, der über „Herausforderungen der partnerorientierten Katastrophenhilfe“ sprach, eröffnete seinen Beitrag mit der Feststellung, daß „eine Katastrophenhilfe, die dem Partnerprinzip folgt, eigenständig handelnde Partnerorganisationen im Katastrophengebiet bei der Bewältigung von Katastrophen unterstützt“.

Dieser Ansatz stehe in Konkurrenz zur interventionistisch orientierten Hilfe, bei der ein auswärtiger Träger autonom darüber entscheide, welche Programme er mittels eigenen Personals fördere. Gleichwohl bestehe zwischen beiden Ansätzen kein Verhältnis der Ausschließlichkeit, denn etwa der Fall Ruanda habe gezeigt, daß auch ein Nebeneinander der Ansätze sinnvoll sein könne. Eine partnerorientierte Hilfe weise indes durch stärkeren Bezug zu örtlichen Besonderheiten und durch die nachhaltige Stärkung lokaler Strukturen Vorteile auf. Diese erlaubten mittels ausländischer Hilfe Zivilstrukturen über den Akutfall hinaus zu schaffen. Es sei daher erforderlich, so *Cremer*, bei den Geberinstitutionen das Bewußtsein zu stärken, daß auswärtige Hilfe nicht dann gut sei, wenn sie administrativ korrekt vorgehe, sondern daß vor allem über lokale Partner die Nachhaltigkeit jeder Hilfe gesichert werden könne. Dieser Aspekt müsse bei der Personalpolitik und auch bei der Förderpolitik stärkere Berücksichtigung finden.

*Warner* widmete sich in seinem Beitrag „Konfliktprävention: Nebeneffekt der humanitären Hilfe?“ der Frage, wie weit sich humanitäre Hilfe auf die Konfliktprävention auswirkt bzw. auswirken kann. Hilfe sei dann zweckverfälscht, so *Warner*, wenn sie allein auf die Wiederherstellung eines *status quo ante* ziele. Vor allem interne Konflikte führten dazu, daß ihre Opfer psychisch und physisch ent Fremde würden. Es sei daher Nostalgie, zu glauben, daß diejenige Gesellschaft, die vor einem Konflikt bestand, mit ihren Strukturen wiedererrichtet werden könne. Sei es wirklich vorstellbar, daß nach Ende des Kosovo-Konflikts die Kinder der Serben und Kosovaren wieder auf der gleichen Schulbank säßen, ohne den Lehrer zu fragen, was passiert sei? Dieser Mythos idealisiere in gefährlicher Weise die Vergangenheit und führe zugleich dazu, daß das Potential, das für die Errichtung einer neuen Gesellschaft und die Schaffung neuer Strukturen notwendig sei, gelähmt werde, so *Warner*. Erforderlich sei vielmehr, Frieden nicht allein negativ durch Abwesenheit eines Konflikts zu definieren, sondern eine Vorstellung davon zu entwickeln, was Frieden positiv bedeute. Hilfe könne insoweit nicht „neutral“ sein, sondern bereits in Flüchtlingscamps müsse ein Prozeß in Gang gebracht werden, an dessen Ende die Errichtung einer neuen Zivilgesellschaft stehe. Dieser Prozeß könne jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn Helfer und Hilfsorganisationen eine Vorstellung davon hätten, wie eine neue Gesellschaft aussehe und ihre Hilfe auch auf dieses Ziel hin ausgerichtet werde. Nur dann sei humanitäre Hilfe zwingend auch ein Element der Prävention immanent.

Der Arbeitsgruppe lagen die Hintergrundpapiere von *Wolfgang Wagner*, IDNDR, Genf, über „Die Europäische Union und die Katastrophenvorbeugung – die Notwendigkeit einer integrierten Strategie mit dem Ziel der Nachhaltigkeit“ und von *Dr. Wolfgang Zellner*, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, über „Katastrophenvorbeugung in konfliktanfälligen Gebieten“ vor. Schließlich diene als Hintergrundmaterial ein Papier der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Genf, über „Leitlinien für Entwicklungspolitik des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes“.

„Capacity building“ und Partnerschaft sowie die potentiellen Auswirkungen auf die Konfliktverhütung standen im Mittelpunkt der Diskussion in der Arbeitsgruppe. Lokale Fähigkeiten könnten nicht geschaffen werden, so die Feststellung ihres Berichterstatters *Sean Deely* von der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Genf. Vielmehr müßten sie identifiziert, (finanziell) gefördert und so weiterentwickelt werden. Soweit dies in Zeiten von Frieden und Stabilität geschehe, verfüge man in den drei Phasen, die *Ipsen* als Vor-, Konflikt- und Nachphase bezeichnet hatte, über lokale Partner, die nicht nur vorbeugend tätig werden, sondern die auch im Anschluß an Konflikte und Katastrophen die Nachhaltigkeit jeglicher Hilfe sicherten. Trotz der Einigkeit in diesem Punkt gingen gleichwohl die Ansichten darüber, ob humanitäre Hilfe stets eine positive Auswirkung auf die Konfliktprävention habe, auseinander. Bereits die begriffliche Vielfalt rund um den Terminus der „Konfliktprävention“ mache deutlich, so *Deely*, daß unterschiedliche Auffassungen über den Begriffsinhalt existierten. Auch die Bedeutung humanitärer Prinzipien für diese Phase und ihre Tragweite seien nicht hinreichend deutlich. In diesem Zusammenhang könne, so die Arbeitsgruppe, auch den Geldgebern eine Rolle zukommen: Sie verfügten über Mittel, mit denen eine verstärkte Aufmerksamkeit für diese Prinzipien zu erreichen sei. Diese Machtstellung dürfe aber nicht zur politischen Konditionierung humanitärer Hilfe führen, die von einigen Teilnehmern befürchtet wurde. Insgesamt machte die Diskussion den Bedarf nach einer klareren Definition der Ziele humanitärer Hilfe und der Aufgaben der Gemeinschaft der Hilfsorganisationen deutlich.

### Aus Krisen lernen: Wie sieht die Zukunft der humanitären Hilfe nach Bad Neuenahr aus?

Mit der Vorstellung der Arbeitsergebnisse und dem respektiven Schlußwort durch *Alexander von Rom* und *Giorgio Guarneri*, ECHO, ging das Symposium zu Ende. *Von Rom* versicherte, daß er die Ergebnisse der Veranstaltung in den Koordinierungsausschuß des Auswärtigen Amtes einbringen wolle, gleiches werde im europäischen Ausschuß für humanitäre Hilfe durch *Alberto Navarro* geschehen. Noch weiter ging *Guarneri*, als er den Teilnehmern versprach, in näherer Zukunft zu einem „follow-up“ einzuladen.

Was haben wir aus Krisen gelernt? Was sind die Ergebnisse von Bad Neuenahr?

Humanitäre Katastrophen für die Menschheit sind häufig die Konsequenz politischer Fehler, so der Berichterstatter der Konferenz, *Dennis Dijkzeul*, im Abschlußdokument. Eine Verbesserung der Hilfe sei bereits durch bessere Ausbildung des Personals und durch die Verwendung standardisierter Module erreicht worden. Nun müsse auch den Vor- und Nachkonfliktphasen verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden: Allein die Beachtung lokaler Strukturen (Subsidiarität) und ihre in die Zukunft wirkende Unterstützung können zur Nachhaltigkeit humanitärer Hilfe beitragen und so zugleich präventiv gegenüber neuen Konflikten wirken. Traditionelle Mittel der Hilfe müßten hinterfragt, durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Geldgebern, der Wissenschaft, dem privaten Bereich und den vor Ort Tätigen aber auch neue Instrumente entwickelt werden, die der Forderung nach Dauerhaftigkeit jeder Hilfe besser gerecht werden könnten.

Nicht zuletzt wird für die Zukunft jeglicher Hilfe von entscheidender Bedeutung sein, wie der Inhalt des Begriffs „humanitär“



näher zu bestimmen sein wird. Schon jetzt wurde deutlich, daß in seiner praktischen Ausfüllung in der täglichen Arbeit von Hilfsorganisationen Prinzipien, die allgemein akzeptiert sind, bestimmendere Rollen spielen sollten. Hilfe dürfe aber, so die einhellige Meinung der Teilnehmer, nicht politisch konditioniert werden.

Allen Beteiligten wurde deutlich, daß das Symposium von Bad Neuenahr keineswegs den Schlußpunkt im Bemühen um Fortschritte bei der humanitären Hilfe darstellen kann. Vielmehr darf

es als solider Grundstein und gleichsam als Basis für künftige Diskussionen um eine qualitative Verbesserung der humanitären Hilfe verstanden werden. Der weitere Diskurs über das präventive Element humanitärer Hilfe auf der einen und ihre Nachhaltigkeit auf der anderen Seite, über die Rolle der Zivilgesellschaft und die Bedeutung des „capacity building“, über humanitäre Glaubwürdigkeit und die Notwendigkeit eines humanitären Raums wird an diesem Symposium und seinen Ergebnissen nicht vorbeigehen können.

## Die Kosovo-Krise: Humanitäre Hilfe am Scheideweg? Die Rolle humanitärer Nichtregierungsorganisationen in kriegerischen Auseinandersetzungen

Fachtagung

Bonn, 7. Juni 1999

Hans-Joachim Heintze\*

Zum Abschluß der deutschen EU-Präsidentschaft führte der Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) eine Fachtagung durch, die ein Forum für einen offenen Diskurs über den Standort, die Leistungsfähigkeit und die Grenzen der Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der humanitären Hilfe darstellen sollte. Vor dem Hintergrund der Kosovo-Krise stelle sich die Frage, welche Rolle den NRO vor allem in Beziehung zum Militär zukomme. Verschiedentlich sei bislang die Auffassung vertreten worden, so der VENRO-Vorstandsvorsitzende Prof. Peter Molt bei seiner Begrüßung der rund 70 Teilnehmer, militärische Effizienz stehe grundsätzlich einem „Chaos der Hilfsorganisationen“ gegenüber. Im Kosovo habe sich nun gezeigt, daß dem nicht so sei. Die NRO müßten ihre Arbeit folglich weiterhin auf der bewährten Basis der Ordnungsprinzipien Subsidiarität und Komplementarität fortsetzen, wobei eine staatliche Unterstützung und Koordinierung notwendig sei.

Den Einführungsvortrag hielt Dr. Christian Schwarz-Schilling MdB, zum Thema „Die Krisen in Bosnien und im Kosovo im Vergleich: Wie haben sich die politischen Rahmenbedingungen verändert?“. Der Referent, aufgrund seiner Tätigkeit als internationaler Streitschlichter für die Föderation und die Republica Srpska, für diesen Vortrag besonders prädestiniert, konnte sich einer Reihe sarkastischer Bemerkungen über das Versagen der Staatengemeinschaft im ehemaligen Jugoslawien nicht verkneifen. Er konstatierte, daß die Jugoslawien-Krise 1990 Europa völlig unvorbereitet getroffen habe und falsche Einschätzungen bezüglich des Balkans an der Tagesordnung gewesen seien. Insbesondere habe man sich nicht rechtzeitig mit den Problemen beschäftigt. Die UNO sei ebenfalls überfordert gewesen und habe dann mit einer Vermischung von militärischen und politischen Komponenten das Scheitern der Blauhelme verursacht. Insgesamt habe sich ein merkwürdiger Menschenrechtsbegriff gezeigt: Die UNO habe zwar ihre eigenen Bediensteten geschützt, während die Zivilisten in den sog. „safe havens“ schutzlos ihrem Schicksal überlassen worden seien. Diese Teilung der Menschenrechte habe sich im Kosovo wiederholt: Die NATO sei nur bereit gewesen, Luftangriffe aus sicherer Höhe zu fliegen, obwohl ein effektiver Schutz der Menschenrechte der Albaner nur durch Bodentruppen erreichbar gewesen wäre. Die Argumente des Westens gegen den Einsatz von Bodentruppen seien nicht überzeugend gewesen, da der Aufwand wahrscheinlich nicht so groß wie behauptet gewesen wäre. Das Dayton-Abkommen sei lediglich hinsichtlich der militärischen Fragen erfolgreich gewesen, denn im zivilen Bereich sei vielfach ein Vakuum entstanden. Die Polizei schütze vielfach Flüchtlinge und Minderheiten nicht und sei für viele weitere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich. Auch gesetzestreue örtl-

che Organe hätten Angst und kein Vertrauen in den Westen. Nur dort, wo die SFOR-Truppen energisch das Recht erzwingen, so insbesondere im britischen und italienischen Gebiet, sei man auch erfolgreich. In Dayton habe man aus Bequemlichkeit die Kosovo-Regelung umgangen. Erst die UCK habe dann im Westen Aufmerksamkeit erzwungen. Letztlich sei aber eine rechtzeitige Autonomie-Regelung nötig gewesen. Der nunmehr beschrittene regionale Ansatz sei richtig, die Idee des Stabilitätspaktes zu begrüßen. Letztlich gehe es um die Lösung komplexer Fragen in der ganzen Region, so auch der wirtschaftlichen und sozialen Probleme nicht nur in einem Land. Den NRO komme dabei eine große Rolle zu.

Letztere Einschätzung unterstützte auch der nächste Referent, ECHO-Direktor Alberto Navarro. Er wies einmal mehr auf den Umstand hin, daß die EU-Staaten mittlerweile der größte Geber für Entwicklungs- und humanitäre Hilfe seien. Grundsätze seien dabei die Subsidiarität und die Effizienz. Da mit der humanitären Hilfe alle Opfer erreicht werden sollen, sei sie parteilos, unabhängig und diskriminierungsfrei. Gleichwohl mache man durchaus einen Unterschied zwischen dem sich Verteidigenden und dem Aggressor. ECHO betreibe eine internationale Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen, die nicht auf Europa begrenzt sei. Festzustellen sei allerdings, daß bei solchen Organisationen wie der UNO viel Geld für die bürokratischen Apparate verbraucht werde, während NRO in der Regel den „best value for money“ böten. Außerdem hätten NRO die besten Verbindungen zu den Opfern auch in sehr komplizierten Gebieten der Erde. Gerade die deutschen NRO hätten in der jüngsten Vergangenheit ihre Zusammenarbeit mit ECHO sehr vertieft. In der Regel böten sie eine sehr gute Qualität. Nach dem Rücktritt der Kommission müßte zukünftig mehr Transparenz in der EU gewährleistet werden. Hinsichtlich der Zukunft heiße dies für VENRO, daß mehr Effektivität bei gleichbleibenden Fonds zu erreichen sei. Auch hier müsse die Arbeit durchsichtiger werden und die humanitäre Hilfe als Teil des Kampfes um Humanität verteidigt werden. Die notleidenden Länder dürften nicht ins Abseits geraten und eine Renationalisierung der Hilfe müsse verhindert werden.

Der Schwerpunkt des Vortrages „Die humanitäre Hilfe im Spannungsverhältnis zwischen Neutralität und Außenpolitik“ von Dr. Alexander von Rom aus dem Auswärtigen Amt lag auf der klaren Abgrenzung der unterschiedlichen Rollen von Staat und NRO in der humanitären Hilfe. Der Staat fördere die NRO als Organe der Zivilgesellschaft, die Anteil an der Verteidigung des humanistischen

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

Wertesystems und der Menschenrechte hätten. Deshalb gebe es auch Grenzen der humanitären Hilfe, wie das Beispiel Afghanistans zeige. Als die humanitäre Hilfe zur Durchsetzung der systematischen Diskriminierung der Frau habe mißbraucht werden sollen, hätten sich die Helfer zu ihrer Einstellung entschlossen. Hier bestätige sich, daß die Hilfe dem Völkerrecht, der Friedenssicherung und den von der NRO aufgestellten Prinzipien unterworfen sei. Eine neue Situation sei dann gegeben, wenn militärische Interventionen stattfänden. Die Hilfsorganisationen seien dann nicht mehr alleinige Akteure, sondern müßten sich die Aufgaben mit Staatsorganen teilen. Der Staat habe dann keine „schlanke Rolle“ mehr. Bereits Ruanda habe gezeigt, daß die NRO bei solchen Konflikten sehr schnell hilflos würden und ein militärisches Eingreifen unumgänglich sei. Dies habe sich im Kosovo wiederum bestätigt. Es gehe nunmehr um die Kooperation zwischen Bundeswehr und NRO. Der UNHCR müsse wieder zur „Lead Agency“ werden, um das zivile Element sichtbar zu machen. In diesem Rahmen könne auch das militärische Eingreifen angenommen werden.

Der letzte Vortrag des Vormittags von *Dr. Martin Salm*, Vertreter von VENRO, hatte den Titel „Selbstverständnis und Arbeitsweise von NRO: Kooperation oder Funktionalisierung im Kosovo-Konflikt?“. Er ging von der These aus, daß die NRO mit Pragmatismus auf ihren Prinzipien beharren müßten. Gleichwohl werfe der Kosovo nun die Frage auf, ob der Krieg die Fortsetzung des humanitären Engagements mit anderen Mitteln sei. Es scheine, als ob auch bei dem Militär die Aufgabe der Vertretung staatlicher Interessen durch gute Absichten ersetzt worden sei. Gleichwohl bleibe die Feststellung bestehen, daß dort, wo Kriege im Namen der Menschlichkeit geführt würden, die Menschlichkeit pervertiert werde. Gewalt fordere Menschenleben auf beiden Seiten. Dies sei für NRO schwer akzeptierbar. Zwangsläufig stellten sich neue Fragen: Wie könnten NRO mit kriegführenden Parteien zusammenarbeiten, ohne ihre Unabhängigkeit zu gefährden? Wie sei mit der Zerstörung ziviler Ziele umzugehen? Können man Hilfe durch das Militär akzeptieren, ohne mit diesem gleichgesetzt zu werden? Die in der Praxis gefundenen Antworten könnten oft nicht befriedigen. So würde es vor Ort vielfach nicht verstanden, wenn NRO Distanz zur NATO hielten. Andererseits sei es aus der Sicht der NRO nicht zu begrüßen, wenn sich die Verteidigungsministerien die humanitäre Hilfe auf die Fahnen schrieben. Auch bezüglich der Nachhaltigkeit eröffneten sich neue Probleme. So gehe es darum, den Vertriebenen neue Lebens-

perspektiven zu eröffnen. Eine schnelle freiwillige Rückkehr der Vertriebenen werde nicht möglich sein. In diesem Rahmen sei auch die Erweiterung der EU auf die Balkanstaaten zu sehen. Schließlich ergäben sich auch Konsequenzen für die Subsidiarität. Durch die Kosovo-Intervention seien die staatliche und humanitäre Ebene verwischt worden. Die UNO und der UNHCR seien geschwächt und ihre Finanzierung unklar. Das könne nicht ohne Auswirkung auf die NRO bleiben. Insgesamt könne sich angesichts dieser Folgen die Begründung des Krieges als Maßnahme zur Durchsetzung der Menschenrechte als Irrtum herausstellen, weil die humanistischen Ideale zu wichtig seien, als daß sie kurzfristigen Interessen untergeordnet werden könnten.

In der Diskussion wurde deutlich, daß diese Thesen weithin geteilt wurden. Insbesondere wurde angesprochen, ob die Bundeswehr die humanitäre Hilfe lediglich aus Gründen der Imagepflege betreibe und ob sie sich nicht ziviler Kontrolle in diesem Bereich unterwerfen müsse. Dem widersprach *Schwarz-Schilling*, der meinte, die Bundeswehr habe sich nicht aufgedrängt, sondern könne einige Aufgaben eben dank militärischen „know hows“ einfach besser meistern. Außerdem würden auch NRO die Politik beeinflussen. So halte das IKRK Informationen von Krisenschauplätzen zurück, um sein humanitäres Anliegen zu erfüllen. Dies sei eben auch Politik. Gleichwohl sei zu kritisieren, wenn die Politik z.B. im Kosovo nur von einem humanitären Auftrag spreche. Die eigentliche Frage sei aber der Umgang mit Diktatoren. Der Krieg sei geführt worden, um ein Regime zu besiegen, das keine Menschlichkeit habe. Folglich brauche man zukünftig neue Instrumente, eine internationale Polizei beispielsweise, um solche Regime zu überwinden. Auch *Navarro* hält den Einsatz von Militär für die Bewältigung der Flüchtlingskrise und den Wiederaufbau des Kosovo für unumgänglich. Entsprechende Ersuchen habe die EU an die einzelnen Mitgliedsstaaten der NATO, nicht aber an die NATO selbst, gerichtet. Über allem müsse aber zivile Kontrolle stehen.

Insgesamt machte die Tagung deutlich, daß die humanitäre Hilfe nach dem Kosovo-Einsatz der NATO vor einer ganzen Reihe neuer Fragestellungen steht, die sich vorher zwar angedeutet haben, nunmehr aber mit aller Macht stellen. Die VENRO-Veranstaltung hat das Verdienst, diese Probleme in komprimierter Weise auf die Tagesordnung gesetzt zu haben. Die Praxis und die Wissenschaft stehen nun vor der Aufgabe, schlüssige Antworten zu finden.

## Lutz Edzard, Language as a Medium of Legal Norms: Implications of the Use of Arabic as a Language in the United Nations System

Schriften zum Völkerrecht, Band 131

Duncker & Humblot, Berlin 1998, 259 Seiten, DM 88,-;

## Thomas David Jones, Human Rights: Group Defamation, Freedom of Expression and the Law of Nations

International Studies in Human Rights, Volume 33

Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1997, 336 Seiten, US\$ 115,-

Hans-Joachim Heintze\*

Die beiden Bücher, so verschiedenartig sie auch sind, beschäftigen sich mit den Wirkungen der Sprache. Macht das eine deutlich, daß mit Worten immer auch Werte transportiert werden, so beschäftigt sich das andere mit Wertungen, die an die Schranken des Rechts stoßen. So sind die zwei Arbeiten in der einen oder anderen Weise mit Aspekten der Meinungsäußerungsfreiheit verbunden. Es wird deutlich, wie leicht Meinungsfreiheit mißverstanden werden kann bzw. wie schwer es ist, sich zu verständigen. Sprache kann im Zu-

sammenhang mit Menschenrechten und Rassenhetze doppeldeutig sein und mißbraucht werden - das Recht stößt hier zwangsläufig an objektive oder behauptete Grenzen. Dieselben Worte können in unterschiedlichen Sprachen eine vollkommen andere Bedeutungen haben, da sie mit anderen Konzeptionen und Werten verbunden wer-

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

den. Dies muß zwangsläufig jede Übersetzung von völkerrechtlichen Dokumenten erschweren. Für die Implementierung von Verträgen hat dieser Umstand erhebliche Konsequenzen.

Das Übersetzungsproblem steht im Zentrum der Arbeit von *Edzard*. Sie stellt eine Studie zur „linguistischen Konfliktprävention“ dar und befaßt sich mit den konkreten Schwierigkeiten der Übersetzung von Rechtstexten aus dem Englischen in das Arabische. Das Buch zeigt anschaulich, daß der Autor weiß, wovon er spricht, denn er konnte im Rahmen der Vereinten Nationen als Übersetzer einschlägige Erfahrungen sammeln. Er macht deutlich, daß mit der Sprache auch Werte, Kultur, Geschichte und religiöse Traditionen transportiert werden. Dies kommt besonders plastisch in seinen Erörterungen zum religiösen Hintergrund des Rechtsverständnisses im Islam (S. 26 ff.) und zum islamischen Recht (S. 29 ff.) zum Ausdruck. Sei schon das islamische Rechtsdenken ein völlig anderes, so werde das Verständnis auch durch die Besonderheiten der arabischen Sprache erschwert (S. 34 ff.). Obwohl Arabisch schon lange von der Anerkennung als eine der offiziellen UN-Sprachen (1973) in der Diplomatie gebräuchlich war, zeichnet es sich durch eine starke Verankerung in der islamischen Kultur aus.

Daraus resultiert eine Reihe diplomatischer Mißverständnisse, die *Edzard* in Kapitel drei auflistet („i. the extension coincides, the intension differs“; „ii. the extension differs, the intension coincides“; „iii. the extension differs, the intension differs“; „iv. the extension coincides, the intension coincides partially“). Zur Erörterung nutzt der Autor eine spezielle Sprachtheorie („Speech Act Theory“), die beinhaltet, daß das Zusammenfallen, Überschneiden oder Abweichen von Umfang („extension“) und Inhalt („intension“) eines ähnlichen oder scheinbar gleichartigen Begriffs in den verschiedenen Sprachen tabellarisch gegenübergestellt werden kann. Diese Vorgehensweise wird in Verbindung zu den Auslegungsgesetzen der Wiener Vertragsrechtskonvention (Art. 31 ff.) gestellt und ergänzt diese insofern (S. 73).

Besonders interessant sind die sprachlichen Analysen des erfahrenen Übersetzers hinsichtlich der UN-Dokumente zu Krieg und Frieden. Hier steht natürlich das in der westlichen Welt weithin mit Ablehnung zur Kenntnis genommene islamische Konzept des heiligen Krieges, des „jihad“ im Mittelpunkt (S. 74 ff.). Weitere Analysen beziehen sich auf den Terrorismus, Konflikte in der arabischen Welt und den Zionismus. Ein eigener Punkt ist dem Palästina-Problem gewidmet, ein weiterer der Irak-Kuwait-Krise. Deutlich wird, daß fernab der Sprache sämtlichen untersuchten Begriffen eine andere Weltsicht zugrunde liegt. Dies macht der Autor an der Kriegsrhetorik während der beiden Golfkriege deutlich, in denen die politischen Führer mit Bezugnahmen auf die Gesetzessammlung des *Hammurabi* (die immerhin aus dem 7. Jahrhundert stammt) von dem Massenpublikum ohne Mühe verstanden wurde. Diese Erkenntnis setzt sich auch hinsichtlich der Menschenrechte fort. Herausgearbeitet werden die rechtlichen und sprachlichen Konflikte zwischen den verschiedensprachigen, aber gleichermaßen verbindlichen Fassungen dieser Schriftstücke. Es zeigt sich, daß sich das Arabische grundsätzlich den lexikalischen und stilistischen Mustern von französischen und englischen Völkerrechtstexten angepaßt hat.

Gleichwohl kann nicht übersehen werden, daß gerade in vielen Menschenrechtsdokumenten ein Geschichts-, Kultur- und Religionsbewußtsein zum Ausdruck kommt, das keine Parallele in anderen UN-Amtsprachen hat. Selbst einfache Übersetzbares, wie beispielsweise die Gleichberechtigung von Mann und Frau und die Religionsfreiheit haben im Arabischen eine grundlegend andere praktische Bedeutung. Es verwundert daher nicht, daß der Mechanismus der Staatenberichte, der grundlegenden Implementierungsmethode des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte und fast aller anderer UN-Menschenrechtsverträge, ins Leere gehen muß. Der Autor stellt hierzu viele aufschlußreiche Vergleiche an (S. 116 ff.). Nach dem Studium dieses auch für Juristen interessanten Buches stellt sich vor allem die Frage nach der vielbeschworenen Universalität der Menschenrechte. Handelt es sich dabei nur um einen For-

melkompromiß? Dieser Frage geht der Autor (zu Recht) nicht nach. Zu unterstützen ist jedoch seine Suche nach Ansätzen, die Gegensätze zwischen den traditionellen islamischen Vorstellungen und dem auch in arabischen Staaten anzutreffenden modernen Denken in einem konstruktiven Wege für die Durchsetzung der Menschenrechte zu nutzen.

Spielten Minderheiten in *Edzards* Buch nur als sprachliches Problem eine Rolle, so stehen sie in *Jones*' Arbeit im Mittelpunkt. Sein Ausgangspunkt ist eine Erörterung über den Charakter der Menschenrechte im Völkerrecht. Hier beschäftigt ihn insbesondere das Problem der Universalität der Menschenrechte. Im Lichte der Debatten auf der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 kommt *Jones* zu einem eindeutigen Ergebnis: Die vielen Menschenrechtsverträge („... are cast-iron proof that there exist a worldwide consensus as to the validity of a core of human rights“ (S. 11). Als einen Beleg für diese Grundthese des weltweiten Menschenrechtsschutzes führt der Autor den Umstand an, daß die meisten arabischen Staaten das westliche Konzept von den Individualrechten akzeptiert hätten (S. 11). Im Lichte der Ausführungen von *Edzard* müssen jedoch gewisse Zweifel aufkommen, ob mit der Universalitätsrhetorik nicht auch Unterschiede übertrübt werden. Gleichwohl ist das Anliegen von *Jones* bezüglich der Existenz universeller Menschenrechte durchaus zu verstehen: Es ist schließlich der Ausgangspunkt für sein Einschätzung, wonach es sich bei dem Recht, frei von rassistischer Diffamierung zu sein, um ein universelles Menschenrecht handelt (S. 14).

Im zweiten Kapitel wird folgerichtig das Verhältnis von Meinungsfreiheit und Gruppendiffamierung behandelt. Das Ergebnis ist nicht überraschend: Die Verbreitung rassistischer Ideen ist durch das Völkerrecht nicht geschützt; es gibt kein absolutes Recht der Meinungsäußerungsfreiheit (S. 46). Von der völkerrechtlichen Ebene begibt sich *Jones* im dritten Kapitel in den Geltungsbereich des nationalen Rechts und nimmt sich mit der USA-Rechtsordnung gleich den „härtesten Brocken“ vor. Zutreffend stellt er diese Untersuchung unter die Überschrift „The Myth of Absolutism“ (S. 61). Breit wird auf das „First Amendment“ eingegangen und dessen Entstehungsgeschichte und Entwicklung beleuchtet, um dann im Kapitel vier auf den weithin unbefriedigenden rechtlichen Umgang mit der Gruppendiffamierung in den USA einzugehen. Der Autor unterstreicht seine These, daß das Verbot der rassistischen These durchaus mit dem „First Amendment“ zu vereinbaren sei. Er hält dies sogar für dringend erforderlich und fordert den Bundesgesetzgeber zum Handeln auf (S. 153). Als Beleg für die Vereinbarkeit von demokratischer Staatsordnung und der Ächtung der Gruppendiffamierung bzw. Aufhebung zu Rassenhaß verweist *Jones* auf die Rechtsordnungen Großbritanniens, Kanadas und Indiens: „Their democratic forms of government remain intact, and so does their reverence for the sacrosanct principle of free expression“ (S. 153). Diese Einschätzung wird im fünften Kapitel (S. 189 ff.) detailliert belegt. Hierbei hätte man sich allerdings gewünscht, daß nicht lediglich die innenpolitischen Erwägungen, die zu dieser Gesetzgebung führten, berücksichtigt worden wären. Insbesondere die Arbeit des Ausschusses gegen Rassendiskriminierung, der die Implementierung des UN-Rassendiskriminierungsübereinkommens überwacht, hätte breiter gewürdigt werden sollen.

Das sechste Kapitel ist überschrieben „The Right to Equal Concern and Respect“, faßt die Ergebnisse überzeugend zusammen und begründet nochmals die Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen gegen die rassistische Diffamierung. Insgesamt muß man nach dem Studium des Buches von *Jones* feststellen, daß der Titel etwas doppeldeutig ist. Bei oberflächlicher Betrachtung hätte man nämlich meinen können, mit dem Terminus „Law of Nations“ sei das Völkerrecht gemeint. Beim Lesen stellt sich dann allerdings schnell heraus, daß der Titel klug gewählt war, denn es wird die internationale Pflichtenlage ebenso in die Analyse einbezogen wie die nationalen Rechtsordnungen. Dieser Ansatz ist bei diesem Thema geboten; das Buch kommt folglich zu überzeugenden Schlußfolgerungen.

Beide Bücher erfüllen hohe wissenschaftliche Ansprüche. Die Arbeit in und mit ihnen wird durch detaillierte Stichwortverzeichnisse und Dokumentenanhänge erleichtert. Als ausgesprochen störend in Jones' Werk empfand der Rezensent allerdings die Tatsache, daß die Fußnoten nicht auf der gleichen Seite, sondern am Ende des jeweiligen Kapitels abgedruckt sind. Dies führt beim

Lesen zu einem beständigen Blättern, das schlechterdings nutzerunfreundlich ist. Hinzu kommt, daß die Art und Weise der Formatierung der Fußnoten ein schnelles Auffinden geradezu unmöglich macht. In weiteren Bänden der Nijhoff-Reihe „International Studies in Human Rights“ sollte der Satzspiegel unbedingt geändert werden.

## Philipp Wassenberg, Das Eurokorps: Sicherheitspolitisches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen Großverbandes

Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes - Rechtswissenschaft, Band 23  
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, 242 Seiten, DM 74,-

Sascha Rolf Lüder\*

Seit dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes hat die Sicherheitspolitik weltweit einen grundlegenden Bedeutungswandel erfahren. Parallel zu den globalen Weiterentwicklungen auf diesem Gebiet hat sich auch das europäische Sicherheitsumfeld in den neunziger Jahren neu konstituiert. Sicherheitspolitische Aufgabenstellungen können immer weniger von einzelnen Staaten allein bewältigt werden. Obschon diese traditionell zum Kernbereich der einzelstaatlichen Souveränität zu zählen sind, werden sicherheitspolitische Belange zunehmend auf internationaler Ebene wahrgenommen. Dieser Bedeutungszuwachs speziell im europäischen Raum erlebte seinen Höhepunkt zuletzt in der Ernennung des bisherigen Generalsekretärs der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) zum Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EU), welcher den durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam erweiterten außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen der EU Gesicht und Stimme verleihen soll.

Philipp Wassenberg widmet sich in seiner Dissertation einem wichtigen Teilbereich der Sicherheitspolitik: der Multinationalität der Streitkräfte. Am Beispiel des Eurokorps erläutert er das sicherheitspolitische Umfeld sowie die völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen Großverbandes in Europa. Seine von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München im Sommersemester 1998 angenommene und in diesem Jahr veröffentlichte Dissertation gliedert sich in fünf Kapitel: Im Anschluß an eine Darstellung der „Sicherheitspolitischen Prozesse in Europa“ untersucht Wassenberg in einem zweiten Kapitel den „Sicherheitsrechtlichen Unterbau für multinationale Großverbände wie das Eurokorps“. Sodann geht der Autor auf die „deutsch-französische Zusammenarbeit als Fundament des Eurokorps“ ein. Das vierte Kapitel widmet sich dem „Eurokorps im völkerrechtlichen Kontext“. Wassenberg schließt mit einer Zusammenfassung.

Um die Entwicklung des Eurokorps und seine Einordnung in die bestehenden Sicherheitssysteme nachzuverfolgen, erörtert der Autor zunächst die wesentlichen sicherheitspolitischen Ereignisse im Anschluß an den Fall der „sicherheitspolitischen Mauer“ (S. 21) im Jahre 1989. Zu Recht stellt Wassenberg dabei fest, daß mit dem Ende der Bipolarität in Europa an der Peripherie des Kontinentes gleichwohl politische Instabilität herrsche, die insbesondere von einem Auseinanderbrechen staatlicher Strukturen bis hin zur Staatsauflösung geprägt sei. Damit einhergehend sei ein Wandel vom internationalen bewaffneten Konflikt zum Bürgerkrieg als Hauptkonfliktform festzustellen. Aus diesen Veränderungen erwache die derzeit „größte Bedrohung für die Sicherheit in Europa“ (S. 41).

Sodann geht Wassenberg auf den völkerrechtlichen Unterbau für multinationale Großverbände ein. Zunächst widmet sich der Autor dem System der globalen Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen (VN) sowie durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als einem Beispiel für regionale Zusammenarbeit im Bereich der Friedenssicherung. Im Zusammenhang

mit der Betrachtung der VN ist Wassenberg darin zuzustimmen, wenn er fragt, ob eine Streitkräfteverwendung im Rahmen von „Peace-keeping“-Missionen auch heute noch stets unter Kap. VI der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) subsumiert werden könne. Dies vor dem Hintergrund, daß vor allem die in neuerer Zeit entstandenen „Peace-keeping“-Missionen ebenso zur Gewaltanwendung jenseits der Selbstverteidigung ermächtigt worden sind; eine entsprechende Mandatierung durch den VN-Sicherheitsrat geschah in jenen Fällen auch unter Berufung auf Kap. VII SVN.

Die Entwicklung der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) in den neunziger Jahren nimmt im zweiten Kapitel der Dissertation Wassenbergs eine zentrale Rolle ein.

Der Wandel des Aufgabenspektrums der NATO sei als vierphasige Entwicklung zu kennzeichnen, deren jeweiliger Beginn regelmäßig in einer Erklärung des NATO-Rates zu sehen sei: der Londoner Erklärung von 1990, der Erklärung von Rom von 1991, der Erklärung von Brüssel von 1994 sowie der Erklärung von Madrid von 1997. Die Grundlage für die Umstrukturierung der Streitkräfte der NATO-Mitgliedstaaten zu Gunsten multinationaler Strukturen finde sich bereits in der ersten Phase, welche in bezug auf das Eurokorps durch eine spätere deutsch-französische Initiative ihre Ausprägung erfahren habe. Von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung multinationaler Großverbände und damit auch des Eurokorps sei zudem das die dritte Phase kennzeichnende Konzept der Errichtung sog. Allierter Kommandostreitkräfte für schnelle Einsätze bei der Krisenbekämpfung und bei Friedensmissionen, dies u.U. auch ohne Beteiligung der Vereinigten Staaten von Amerika (USA).

Die Brüsseler Entscheidung der NATO wirft allerdings die völkerrechtliche Frage auf, ob der NATO-Rat selbst die Errichtung der Alliierten Kommandostreitkräfte beschließen konnte oder ob es hierfür einer Änderung des Nordatlantikvertrages (NAV) bedürft hätte. Zwar verfügt der NATO-Rat über ein Selbstorganisationsrecht; er besitzt demnach die Befugnis, die inneren Angelegenheiten seiner Organisation selbst zu regeln. Es fragt sich aber, ob die Errichtung der Alliierten Kommandostreitkräfte noch im Rahmen dieses Selbstorganisationsrechtes gefaßt werden konnte. Die NATO-Mitgliedstaaten müßten sich demnach in dem Beschluß lediglich zu einer veränderten Durchführung des NAV in Übereinstimmung mit den Vertragsbestimmungen verpflichtet haben. Nach dem Beschluß sind die NATO-Mitgliedstaaten befugt, auch ohne die Teilnahme der USA einen Einsatz durchzuführen. Zwar ist unabhängig von der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises bei der Ausführung einer Mission weiterhin die Zustimmung sämtlicher NATO-Mitgliedstaaten erforderlich. Gleichwohl sind die europäischen Vertragsparteien der NATO mit dem Beschluß in die Lage versetzt, insbe-

\* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.  
1 Georg Nolte, Die „neuen Aufgaben“ von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen, in: ZaöRV 54 (1994), 95 (115 f.).

sondere Streitkräfteverwendungen in Europa auch ohne eine Mitwirkung der USA zu praktizieren. Speziell die Streitkräfteverwendung auf dem Feld der humanitären Hilfe kann durch die Neuorganisation der Kommandostruktur forciert werden. Indem die Staats- und Regierungschefs als Vertreter der NATO-Mitgliedstaaten ihre Zustimmung zu der geänderten Vertragspraxis erklärt haben, sind die NATO-Mitgliedstaaten durch diesen Beschluss als selbstverpflichtet zu betrachten. Dem Konsensprinzip als Geltungsgrund des Völkerrechts folgend, ist diese Selbstverpflichtung als zulässige Form der Änderung eines multilateralen völkerrechtlichen Vertrages zu bewerten.

Neben dem Funktionswandel der NATO ist ebenso die Erweiterung des Aufgabenspektrums der WEU für die Errichtung des Eurokorps von maßgeblicher Bedeutung. Der Schwerpunkt in *Wassenberg*'s Analyse bildet dabei die schrittweise Integration der WEU in die EU seit der sog. Petersberg-Erklärung von 1992. Zu Recht sieht der Autor hierin eine „rein (...) (politische) Absichtserklärung“ (S. 101), welche „lediglich den dynamischen Vertragsanpassungsprozess des WEU-Vertrags, dem er durch die Verknüpfung mit dem UN-Friedenssicherungssystem bereits unterlag, ohne erneut rechtliche Wirkung zu entfalten“ (S. 101). Zwischenzeitlich sind die sog. Petersberg-Aufgaben in den Vertrag von Amsterdam quasi inkorporiert worden. *Wassenberg* weist an dieser Stelle darauf hin, daß die EU durch die langfristig geplante Integration der WEU „eine eigene Verteidigungspolitik“ (S. 115) erhalten werde; hierdurch könne die EU u.a. in die Lage versetzt werden, „die Funktion einer Regionalorganisation gemäß Kapitel VIII der UN-Charta“ (S. 115) zu übernehmen.

Im Anschluß an die Erörterung des sicherheitspolitischen Unterbaus multinationalaler Großverbände einschließlich einer Analyse der Bedeutung der deutsch-französischen Zusammenarbeit für die Errichtung des Eurokorps widmet sich *Wassenberg* dem völkerrechtlichen Umfeld dieses neugeschaffenen multinationalen Großverbandes.

Zum einen beinhaltet dieser Teil der Dissertation eine umfassende Analyse der Rechtsnatur des von dem deutschen und dem französischen Verteidigungsminister vorgelegten Berichtes von La Rochelle über die Aufstellung des Europäischen Korps vom 22. Mai 1992. *Wassenberg* ist der Ansicht, daß der Bericht von La Rochelle nicht als völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren sei, da dieser „weder den explizit noch konkludent geäußerten Willen der völkerrechtlichen Verbindlichkeit erkennen“ (S. 141) lasse. Zwar könne ihm auf Grund einer „normativen Erhärtung“ (S. 145) eine „gewisse rechtliche Bindung nicht mehr abgesprochen werden“ (S. 145). Im Kern aber verneint der Autor zutreffend eine völkerrechtliche Verbindlichkeit des Berichtes von La Rochelle und postuliert daher einen zügigen Abschluß der Arbeiten an der sog. Straßburger Übereinkunft, welche den völkervertragsrechtlichen Rahmen für das Eurokorps bilden soll.

Zum anderen geht *Wassenberg* auf das Aufgabenspektrum des Eurokorps und die damit zusammenhängenden Rechtsfragen ein. Dabei beschränkt der Autor seine Analyse keineswegs auf das Völkerrecht, sondern bezieht die deutsche verfassungsrechtliche Ebene mit ein. Mit Recht widmet sich *Wassenberg* dem einerseits bestehenden Problem, daß das Grundgesetz den deutschen Gesetzgeber gemäß Art. 24 Abs. 1 ausdrücklich lediglich dazu ermächtigt, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen, nicht aber auf Staaten zu übertragen. Inwieweit eine Übertragung von Hoheitsrechten auch auf Staaten zulässig erscheint, ist zwischenzeitlich nicht nur in bezug auf die gemeinsame Ausübung der Befehlsgewalt in multinational geführten Großverbänden, sondern ebenso im Hinblick auf die staatliche Zusammenarbeit mit internationalen Straftribunalen und -gerichten Gegenstand der Diskussion geworden. Andererseits führt *Wassenberg* die Frage, ob erst in der Übertragung des „full command“ eine Übertragung von Hoheitsrechten i.S.d. Art. 24 Abs. 1 des Grundgesetzes gesehen werden könne, einer eingehenden Erörterung zu. *Wassenberg* ist in diesem Zusammenhang der Ansicht, die „in der Anweisung auf Zusammenarbeit gefundene Form der militärischen Kooperation als Mittel, den Konflikt zwischen der verfassungswidrigen Übertragung des 'full command' und dem militärisch notwendigen Ordnungsprinzip der Über- und Unterordnung zu lösen, (...) (sei) verfassungsgemäß“ (S. 173). Hingegen könne eine Übertragung von „operational command“ auf Grund der „Widerrücklichkeit des Unterstellungsverhältnisses“ (S. 171) noch nicht als Übertragung von Hoheitsrechten angesehen werden. Allerdings wird im Anschluß an die Erörterungen von Nolte<sup>1</sup> unter Bezugnahme auf diejenigen internationalen Streitkräfteverwendungen, die wie etwa im Bereich des „Peace-keeping“ ad hoc erfolgen, zu hinterfragen sein, ob eine Übertragung von Hoheitsrechten erst dann anzunehmen ist, wenn das jeweilige militärische Unterstellungsverhältnis unwiderruflich eingegangen wird.

Die unter der Betreuung des Münchener Völkerrechtlers *Bruno Simma* entstandene Dissertation zählt zweifelsohne zu den wichtigen Werken über die rechtlichen Grundlagen der internationalen militärischen Zusammenarbeit. Insbesondere die eingehende Analyse der Befehls- und Kommandostruktur des Eurokorps läßt deutlich werden, daß trotz bestimmter Fortschritte die Fragestellungen im Zusammenhang mit der Übertragung staatlicher Hoheitsmacht auf andere Völkerrechtssubjekte noch nicht hinreichend geklärt sind. *Wassenberg* leistet im Rahmen der aktuellen Diskussion insbesondere unter Bezugnahme auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Staaten einen wichtigen Beitrag. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit der verfassungsändernde Gesetzgeber Korrekturen in diesem Bereich des Regimes der „offenen Staatlichkeit“ vornehmen wird.

1 Georg Nolte, Die „neuen Aufgaben“ von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen, in: ZaöRV 54 (1994), 95 (115 f.).

## Jörg Karenfort, Die Hilfsorganisation im bewaffneten Konflikt

Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M., 245 Seiten, DM 84,-

Gregor Schotten\*

Trotz der vielfältigen Probleme, denen sich Hilfsorganisationen in den letzten Jahren ausgesetzt sahen, und der reichhaltigen Praxis internationaler Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen (VN), zu Fragen humanitärer Hilfe in bewaffneten Konflikten, kann der an völkerrechtlichen Fragen in bezug auf die Stellung der Hilfsorganisationen Interessierte nur auf ein begrenztes Angebot an völkerrechtlichen Abhandlungen zurückgreifen. Erfreulich ist deshalb die Arbeit *Karenfort*'s, die die Stellung der Hilfsorganisationen im bewaffneten Konflikt ins Zentrum der Betrachtung rückt.

Die Untersuchung gliedert sich in zwei größere Teile: Der erste Teil untersucht die völkerrechtliche Stellung der Hilfsorganisationen, der zweite Rechte und Pflichten von Hilfsorganisationen im Rahmen von Hilfsaktionen.

Nach einer durchweg gelungenen Einführung, in der der Autor einige Aspekte aus der Geschichte der humanitären Hilfe aufgreift,

\* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

kommt er mit der Darstellung des „Humanitarismus sans frontières“ auf die Entstehung der Organisation „médecins sans frontières“ und dem damit verbundenen Kontrast zu Auftretensweise und Selbstverständnis des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Er schildert dann einige der aktuellen Probleme, denen sich Hilfsorganisationen ausgesetzt sehen, und wählt mit den Konflikten im Sudan (1975 bis heute) und Biafra (1967 bis 1970) zwei Beispiele zur Veranschaulichung der Probleme des Einsatzes von Hunger als Waffe, Zugangsverweigerungen für Hilfsorganisationen und Übergriffe auf Helfer.

Einen großen Abschnitt innerhalb des ersten Teiles bilden Begriffsbestimmungen von notwendigen Charakteristika humanitärer Hilfsaktionen. *Karenfort* widmet sich ausführlich den Merkmalen „Humanität“ und „Unparteilichkeit“. Dabei legt er dem Begriff „humanitär“ die Definition *Jean Pictets* zugrunde, der eine Tätigkeit als „humanitär“ einstuft, wenn sie allein auf die Linderung und Bekämpfung menschlichen Leids gerichtet sei und ohne Beachtung militärischer, politischer oder sonstiger Kriterien vorgenommen würde. Unparteilich seien solche Aktionen, die den bewaffneten Konflikt nicht auf der einen oder anderen Seite beeinflussen würden. Entscheidend sei auch hier allein die Ausrichtung an den Bedürfnissen der Opfer. Dabei gesteht der Verfasser die zahlreichen Abgrenzungsprobleme, die insbesondere der Begriff der „Unparteilichkeit“ mit sich bringen könne, ein. Hier erwähnt er insbesondere die Problematik der Unparteilichkeit in nicht internationalen und internen Konflikten, in denen Zivilisten, die versorgt würden, schnell zu Guerilla-Kämpfern auf der einen oder anderen Seite werden könnten. Nach der Diskussion des Begriffes „Unparteilichkeit“ geht *Karenfort* auf den der „Neutralität“ ein. Die Genfer Abkommen benutzen diesen Begriff nicht. Hingegen nimmt das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) traditionell eine Unterscheidung in Unparteilichkeit und Neutralität vor. Der Verfasser zeigt die Parallelen beider Begriffe und kommt zu dem Ergebnis, daß Hilfsorganisationen sich in bewaffneten Konflikten jeglicher Parteinahme enthalten müßten, insofern unparteiisch und neutral sein müßten. Ein Unterschied zwischen beiden Begriffen bestehe aber darin, daß Neutralität auch verlange, daß man sich mit Stellungnahmen, die die eine Konfliktpartei kritisierten, zurückhalten müßte, während Unparteilichkeit z.B. zulasse, eine Partei öffentlich wegen bestimmter Praktiken im Konflikt zu kritisieren.

Im zweiten Teil seiner Arbeit geht *Karenfort* auf Rechte und Pflichten unparteiischer Organisationen bei der Initiierung und Durchführung humanitärer Aktionen ein. Er schildert zunächst das traditionelle Initiativrecht des IKRK, um dann die Vorschriften der beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen im Hinblick auf ein Initiativrecht für Hilfsorganisationen näher zu untersuchen. Während der Verfasser beim Initiativrecht sich noch auf „gesichertem völkerrechtlichen Terrain“ befindet, schneidet er mit der Frage nach der Existenz eines „droit d'ingérence“, also einem „Recht einschreiten zu dürfen“, eine der strittigsten Fragen des Rechts der humanitären Hilfe an. *Karenfort* lehnt zutreffenderweise die Existenz eines solchen Rechts ab, wobei er seine Argumentation im wesentlichen auf das Fehlen entsprechender Praxis und Übung der Völ-

kerrechtssubjekte stützt. Im Anschluß untersucht er, ob es ein Recht zur Hilfeleistung möglicherweise aus einem Recht der Opfer auf Erhalt humanitärer Hilfe geben könne. An dieser Stelle sind sowohl der Aufbau als auch die Argumentation des Verfassers kritikwürdig. *Karenfort* stellt zunächst keine Verbindung zwischen einem möglichen Recht Hilfe zu leisten und einem dem möglicherweise korrespondierenden Recht auf Erhalt humanitärer Hilfe her. So gibt es mittlerweile sicherlich ein Recht auf Zugang humanitärer Hilfsorganisationen in bestimmten Situationen, dem ein entsprechendes Recht der Zivilbevölkerung auf Erhalt humanitärer Hilfe korrespondieren könnte. Dies bedeutet nicht, daß es ein umfassendes Recht auf die Durchführung humanitärer Hilfsaktionen gibt und dem korrespondierend ein ebenso weitreichendes Recht der Zivilbevölkerung auf Erhalt humanitärer Hilfe. Weiterhin geht *Karenfort* nicht näher auf dieses „droit à l'assistance“ ein, sondern stellt nur fest, daß es in der Staatenpraxis noch keine hinreichende Verankerung eines „Menschenrechts der Opfer auf humanitäre Hilfe“ gebe. In dieser Allgemeinheit ist dem Ergebnis zu widersprechen. So gibt es entgegen *Karenfort* durchaus eine Reihe relevanter Stellungnahmen internationaler Organisationen und Staaten, die auf eine Übung und *opinio iuris* hindeuten, die die Existenz eines gewohnheitsrechtlichen Rechtsatzes, der den Opfern in bestimmten Situationen ein Recht auf Erhalt humanitärer Hilfe einräumt, untermauert. Allerdings müssen Adressaten und Verpflichtete dieses Rechtsatzes genau herausgearbeitet werden, so gibt es sicherlich keine grundsätzliche völkerrechtliche Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Hilfeleistung.

Nach der Untersuchung der Rechte und Pflichten der Hilfsorganisationen geht *Karenfort* auf die Rechte und Pflichten der betroffenen Staaten bei Hilfsangeboten humanitärer Organisationen ein. Hier erläutert er zutreffend die vertragsrechtliche Entwicklung von dem aus humanitärer Sicht sehr restriktiven Art. 23 des Vierten Genfer Abkommens hin zu den Art. 70 des Ersten Zusatzprotokoll (ZP I) und 18 des Zweiten Zusatzprotokoll (ZP II). Er kommt zu dem Ergebnis, daß jedenfalls dann eine Verpflichtung zur Annahme humanitärer Hilfe bestehe, wenn der betroffene Staat den Tatbestand des Verbotens des Aushungerns der Zivilbevölkerung, Art. 54 (ZP I) bzw. Art. 14 (ZP II), erfüllt habe.

Abschließend widmet sich der Verfasser der Frage der Durchsetzung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts durch humanitäre Organisationen. Hier greift er neben traditionellen Instrumenten wie dem Schutzmachtssystem auch aktuelle Probleme wie die Rolle der Medien und die der „stillen Diplomatie“ auf. Der Schlußteil stellt insgesamt eine gelungene Abrundung dar, die zu dem einige der zuvor erörterten Probleme aus nicht-juristischer Perspektive beleuchtet und damit anreichert. Die Arbeit *Karenforts* stellt einen Beitrag zu einem wichtigen und unter dieser Fragestellung relativ selten analysierten Problemgebiet dar. Die lebendig geschriebene und viele Gesichtspunkte berücksichtigende Untersuchung liefert Anregung für weitere Diskussionen zu Fragen des Rechts der humanitären Hilfe. Sie kann deshalb dem an diesen Fragen Interessierten durchaus empfohlen werden.

## Das Massenvertreibungsverbot im Völkerrecht

Die Arbeit widmet sich der Untersuchung des Standes des Massenvertreibungsverbotes im Völkerrecht. Geprüft werden u.a. die einschlägigen völkerrechtlichen Vertragswerke, insbesondere die Menschenrechtskonventionen, bei denen wiederum ein Schwerpunkt auf dem Selbstbestimmungsrecht der Völker liegt, das humanitäre Völkerrecht, aber auch der friedensbedrohende Charakter der Vertreibung i.S.d. Satzung der Vereinten Nationen. Behandelt werden Probleme der Abgrenzung direkter zu indirekten Maßnahmen der Vertreibung, der Zurechenbarkeit von Vertreibungshandlungen, der Staatenverantwortlichkeit. In die Untersuchung des Völkergewohnheitsrechts werden zuvörderst die Charta des Militärgerichtshofes in Nürnberg und seine Rechtsprechung einbezogen sowie die weitere Entwicklung im Rahmen der Vereinten Nationen. Anhand von Reaktionen der Staatengemeinschaft auf Vertreibungsgefahren, z.B. in Bosnien-Herzegowina, Zypern, Irak, Myanmar oder Ruanda, wird u.a. festgestellt, daß bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen die Massenvertreibung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit geahndet wird. Mit der Untersuchung der Rechtsfolgen von Vertreibung und des Rückkehrrechts Vertriebener schließt die Arbeit ab, die sich auch an Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen wenden soll.

### Aus dem Inhalt:

- Das Massenvertreibungsverbot in den Internationalen Menschenrechtsübereinkommen
- Das Verbot der indirekten Massenvertreibung
- Das Massenvertreibungsverbot von Ausländern nach völkerrechtlichem Fremdenrecht
- Spezielle Situationen der Massenvertreibung
- Das Verbot der Massenvertreibung im Humanitären Völkerrecht
- Rechte der Zufluchtsstaaten
- Das Massenvertreibungsverbot im Völkergewohnheitsrecht
- Rechtsfolgen der Massenvertreibung
- Rechtsschutz vor Ausweisung und Durchsetzung des Massenvertreibungsverbotes

## Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private

Ziel der Arbeit ist es, den Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Privatpersonen umfassend zu untersuchen. Unterschieden wird zwischen dem Schutz vor realen Eingriffen Privater und Eingriffen, die nur vermeintlich von Privaten, tatsächlich aber vom Staat ausgehen. Anhand dieser Unterscheidung werden alle Möglichkeiten eines solchen Schutzes – Drittwirkung der Menschenrechte, staatliche Schutzpflichten und Zurechnung vermeintlich privaten Handelns zum Staat – behandelt und analysiert. Die Untersuchung hat die drei großen menschenrechtlichen Vertragswerke – die Europäische Menschenrechtskonvention, die Inter-Amerikanische Menschenrechtskonvention und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte – zum Gegenstand. Ergänzend und vergleichend werden weitere Konventionen zum Schutz spezieller Menschenrechte sowie die Afrikanische Menschenrechtskonvention herangezogen. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Auswertung der Rechtsprechung der jeweiligen Spruchkörper.

### Aus dem Inhalt:

- Auslegung und Verletzbarkeit der Menschenrechte durch Private
- Methodik und Auslegung menschenrechtlicher Verträge
- Verletzbarkeit der einzelnen Menschenrechte durch Private
- Auswirkung der Menschenrechte auf das Verhältnis zwischen Privaten
- Die Verpflichtung Privater
- Die Verpflichtung des Staates
- Die Verpflichtung Privater und die Verpflichtung des Staates im Vergleich
- Verantwortlichkeit des Staates im Zusammenhang mit Handlungen Privater
- Staatliche Verwicklung in die Verletzungshandlung Privater
- Feststellung staatlicher Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit Verletzungen durch Private



# Judicial Reports / Recueils judiciaires 1994 - 1995

## 2 volumes: I and II / 2 tomes I et II

### International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

This work is published for and on behalf of the United Nations  
Ce travail est publié pour et au nom des Nations Unies

The *Judicial Reports / Recueils judiciaires* of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) comprise (in English and French) all public Indictments, as well as Decisions and Judgements issued in a given year. It will give lawyers, scholars, students and the general public convenient access to the historic work of the ICTY, which was established pursuant to United Nations Security Council Resolution 827 in 1993 to try individuals accused of serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991.

The *Judicial Reports* are organized chronologically by case. Within each case, one will find the text of Indictments, reviews of Indictments and where applicable, deferral requests. Thereafter the text of a public review of the Indictment pursuant to Rule 61 may follow. The publication also contains the texts of the Orders, Decisions and Judgements, as well as the separate and/or dissenting opinions that may accompany a given Trial Chamber or Appeals Chamber ruling.

The *Judicial Reports* will contribute to a greater knowledge of the judicial activities of the ICTY. Various annexes, such as a table of cases, a list of Indictments and Indictées, a table of Deferrals and of Rule 61 Procedures, as well as a table of references facilitate the use of these volumes.

Les *Judicial Reports / Recueils Judiciaires du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie* (TPIY) contiennent (aussi bien en français qu'en anglais) tous les Actes d'accusation publics, ainsi que les Décisions, Arrêts et Jugements, rendus au cours d'une année donnée. Ils permettront aux praticiens du droit, universitaires et étudiants, ainsi qu'au grand public, d'accéder aisément aux travaux historiques du TPIY, lequel est habilité, en vertu de la Résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations Unies (1993) à juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.

Les *Recueils Judiciaires* sont organisés de manière chronologique affaire par affaire. Sous l'intitulé de chaque affaire, on trouvera le texte des Actes d'accusation et de leur examen. Le cas échéant, les textes des demandes de dessaisissement et/ou de l'examen en audience publique d'un Acte d'accusation, conformément à l'article 61 du Règlement de procédure et de preuve, y figureront. Les *Recueils* contiennent aussi le texte des ordonnances, Décisions, Arrêts et Jugements, ainsi que les opinions individuelles ou dissidentes qui les accompagnent.

Les *Recueils Judiciaires* contribueront à une connaissance plus approfondie de l'activité judiciaire du TPIY. Plusieurs annexes, tels qu'une table des affaires, une table des Actes d'accusation et des accusés, une table des dessaisissements, ainsi qu'une table des audiences dites de l'article 61 et une table des références, faciliteront l'usage de ces tomes.

Kluwer Law International, The Hague  
Set of 2 volumes, Hardbound, ISBN 90-411-1165-4,  
January 1999, 1238 pp.0  
NLG 500.00 / USD 300.00 / GBP 157.00  
UN Sales No. / Numéro de Vente de l'ONU: E / F. 99.III.P.1

Please contact our office at one of the following addresses or order from your bookseller:

**For Europe and Rest of World:**

Order Department, Kluwer Law International,  
Distribution Centre, PO Box 322,  
3300 AH Dordrecht, The Netherlands  
Tel: +31 (0)78 654 6454 • Fax: +31 (0)78 654 6474  
Freephone in the UK: 0800 963 955  
email: sales@kluwerlaw.nl

**For USA, Canada, Central and South America:**

Order Department, Kluwer Law International,  
675 Massachusetts Avenue,  
Cambridge, MA 02139, USA  
Tel: (617) 354 0140 • Fax: (617) 354 8595  
Toll free in the USA: (800) 577 8118  
email: sales@kluwerlaw.com

Visit our website at <http://www.kluwerlaw.com>

580



**KLUWER LAW  
INTERNATIONAL**

Incorporating the publishing programmes  
of Graham & Trotman, Kluwer Law and Taxation and Martinus Nijhoff.  
THE HAGUE • LONDON • BOSTON