

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 12, Heft 4, 1999

## Editorial

## Das Thema

**Verfahrens- und Beweisregeln sowie Verbrechen-  
elemente zum Römischen Statut des Internationalen  
Strafgerichtshofs: Eine Zwischenbilanz nach den ersten  
zwei Sitzungen der Vorbereitungscommission für den  
Internationalen Strafgerichtshof**

*Knut Dörmann/Claus Kreß*

**Die Arbeiten der Vorbereitungscommission für den  
Internationalen Strafgerichtshof – Anmerkungen aus  
Schweizer Sicht**

*Jürg Lindenmann*

**Die Bedeutung der ad hoc-Tribunale bei der Errichtung  
des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs – einige  
völkerrechtliche Aspekte**

*Heike Spieker*

## Praxis

**Der aktuelle Fall: Zugangsverweigerungen für  
humanitäre Hilfe trotz anhaltender Hungersnot in  
Nordkorea – gewähren die Menschenrechte ein Recht  
auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen?**

*Gregor Schotten*

## Rückblende

**Der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten  
nach der Konvention von 1954**

*Thomas Desch*

## Forum

### Verbreitung

**Nicht-letale Waffen: Der Königsweg des humanitären  
Völkerrechts?**

*Oliver Bringmann*

**Sprachminderheiten, Völkerrecht und Nicht-  
diskriminierung**

*Fernand de Varennes*

**Materialien für die Verbreitungsarbeit**

*Martin Buck*

200

213

216

224

230

234

241

245

# Panorama

## Dokumente

**The Power of Humanity  
Declaration of the 27th International Conference of the  
Red Cross and Red Crescent**

248

**Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch  
Truppen der Vereinten Nationen  
UN Doc. ST/SGB/1999/13**

253

**Maßnahmen zur Unterbindung des Handels mit Klein-  
waffen  
UN Doc. S/PRST/1999/28**

255

## Konferenzen

**Salzburg Law School on International Criminal Law  
First Summer Session  
Salzburg (Österreich), 16.-27. August 1999  
Steffen Wirth**

256

**Cours de Droit International Humanitaire  
Namur (Belgien), 7.-15. September 1999  
Stefan van Heeck**

259

**Das Internationale Straftribunal für das ehemalige  
Jugoslawien  
Referendartagung im humanitären Völkerrecht  
Kiel, 5. Oktober 1999  
Gisela Manske**

262

**International Congress on Capacity Building in Huma-  
nitarian Work: The Northern Dimension  
Jyväskylä (Finnland), 12.-13. November 1999  
Hans-Joachim Heintze**

265

## Besprechungen

**Alex de Waal, Famine Crimes: Politics & The Disaster  
Relief Industry in Africa;  
Michael Maren, The Road to Hell: The Ravaging  
Effects of Foreign Aid and International Charity;  
Jairo Morales Nieto, La Política de Desarrollo Hacia el  
Futuro: Una Propuesta de Estrategias para Sociedades  
en Transición: El Caso de Nicaragua, Documentos  
Desarrollo Humano en Acción  
Dennis D.G. Dijkzeul**

266

**World Bank, Assessing Aid: What Works, What Doesn't,  
and Why, A World Bank Policy Research Report  
Dennis D.G. Dijkzeul**

268

**Peter Cumper/Steven Wheatley (eds.), Minority Rights  
in the „New“ Europe;  
Carmen Thiele, Selbstbestimmungsrecht und Minder-  
heitenschutz in Estland  
Hans-Joachim Heintze**

270

**Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Moderner Minderhei-  
tenschutz: Rechtliche oder politische Absicherung?  
Jelka Mayr-Singer**

271

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist die Welt keineswegs friedlich geworden. Trotz des in Art. 2 Ziff. 4 der Satzung der Vereinten Nationen verankerten umfassenden Gewaltverbots haben sich auf allen Kontinenten ungezählte bewaffnete Konflikte ereignet. Nicht zuletzt der sich in den 90er Jahren abzeichnende Wandel vom internationalen bewaffneten Konflikt zum Bürgerkrieg und damit einhergehend das von einem Zerfall der Ordnungs- und Machtstrukturen bis hin zur Staatsauflösung gekennzeichnete Umfeld stellen das humanitäre Engagement von Staaten und Hilfsorganisationen vor neue Herausforderungen. Trotz mancher Fortschritte bei der Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Rechts gerade in der letzten Dekade dieses Jahrhunderts bedarf es vor dem Hintergrund aktueller kriegerischer Auseinandersetzungen gleichwohl weiterer Anstrengungen, den Schutz von Konfliktopfern hinreichend zu gewährleisten.

Zu den wesentlichen Errungenschaften des humanitären Völkerrechts in jüngster Zeit zählt zweifelsohne die Fortentwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Sowohl die erfolgreiche Arbeit der beiden Internationalen *ad hoc*-Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda als auch der Prozeß zur Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs machen deutlich, daß das humanitäre Völkerrecht nach dem Willen der Staatengemeinschaft mit einem wirksamen Durchsetzungsmechanismus ausgestattet sein muß, soll die Rechtsbeachtung und damit die Akzeptanz des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Rechts keinen Schaden nehmen.

Das Heft nimmt Bezug auf den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen in der Vorbereitungskommission des Internationalen Strafgerichtshofs. Ein Jahr nach dem diplomatischen Erfolg der Staatenkonferenz von Rom, der durch das Zutun auch der deutschen Delegation erst möglich wurde, geben *Knut Dörmann* vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, *Claus Kreß* vom Bundesministerium der Justiz sowie *Jürg Lindenmann* vom Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten eine Bestandsaufnahme ab und

erläutern, an welchen Stellen in der Vorbereitungskommission noch Handlungsbedarf besteht. Mit einem Beitrag *Heike Spiekers* widmet sich das vorliegende Heft der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht“ außerdem der Bedeutung der beiden *ad hoc*-Tribunale für die Entwicklung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Der „aktuelle Fall“ befaßt sich dieses Mal mit dem Problem der Verweigerung des Zugangs für humanitäre Hilfe trotz anhaltender Hungersnot in Nordkorea. Im Anschluß an die Untersuchung eines Rechts auf Zugang aus der Sicht des humanitären Völkerrechts an früherer Stelle wirft *Gregor Schotten* jetzt die Frage auf, ob die Menschenrechte ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen gewähren.

In einer Rückblende zeigt *Thomas Desch* vom österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung die völkervertragliche Entwicklung des Schutzes von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 bis heute auf. Dies geschieht in Ergänzung zu den Betrachtungen über die Ergebnisse der Haager Staatenkonferenz in diesem Jahr, bei der das Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954 angenommen wurde.

Im Rahmen der Rubrik „Verbreitung“ drucken wir neben einem Beitrag von *Oliver Bringmann* vom Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr zu nicht-letalen Waffen u. a. eine Übersicht über Materialien zur Verbreitungsarbeit ab, welche *Martin Buck* erstellt hat.

Der Dokumententeil enthält neben den Ergebnissen der 27. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz eine Stellungnahme des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch Truppen der Vereinten Nationen.

Abgerundet wird das Heft durch Konferenzberichte und Buchbesprechungen. Wir weisen an dieser Stelle wie gewohnt darauf hin, daß der Abdruck von Beiträgen in unserer Zeitschrift nicht bedeutet, daß sich die Herausgeber notwendig mit diesen Beiträgen identifizieren.

**Die Herausgeber**

# Verfahrens- und Beweisregeln sowie Verbrechenselemente zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs: Eine Zwischenbilanz nach den ersten zwei Sitzungen der Vorbereitungscommission für den Internationalen Strafgerichtshof

Knut Dörmann/Claus Kreß\*

## Einleitung

Am 17. Juli 1998 ist das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (ISTGH) angenommen worden.<sup>1</sup> Resolution F der Schlußakte der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz enthält den Grundsatzbeschluß über die Errichtung einer Vorbereitungscommission (Preparatory Commission [„PrepCom“]), die die erforderlichen Nebeninstrumente des Statuts erarbeiten und alle sonstigen Arbeiten erledigen, die für die effektive Errichtung des ISTGH erforderlich sind.<sup>2</sup> Die „PrepCom“ wurde gemäß der Resolution 53/105 der Generalversammlung<sup>3</sup> am 16. Februar 1999 einberufen und nahm unmittelbar danach ihre Arbeit auf. Nach dem in der Resolution F enthaltenen Arbeitsprogramm soll die „PrepCom“ insbesondere die folgenden Entwürfe erarbeiten: Verfahrens- und Beweisordnung, Verbrechenselemente, Abkommen zwischen dem ISTGH und den Vereinten Nationen, Grundzüge des Sitzabkommens des Gerichtshofs, Finanzvorschriften und Finanzordnung, Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten des ISTGH, Haushalt für das erste Finanzjahr sowie Geschäftsordnung für die Versammlung der Vertragsstaaten. Verfahrens- und Beweisregeln sowie Verbrechenselemente müssen vor dem 30. Juni 2000 ausgearbeitet sein und anschließend von der Versammlung der Vertragsstaaten angenommen werden. Darüber hinaus soll die „PrepCom“ Vorschläge für die Formulierung des Straftatbestands der Aggression erarbeiten und Bedingungen vorschlagen, unter denen der ISTGH Gerichtsbarkeit in bezug auf dieses Verbrechen ausüben soll. Diese Vorschläge sollen von der Versammlung der Vertragsstaaten bei der ersten Überprüfungs-konferenz beraten werden.

Dieser Beitrag skizziert den Verhandlungsstand zu den Verfahrens- und Beweisregeln (unter I.) und den Verbrechenselementen (unter II.) nach den ersten beiden „PrepCom“-Sitzungen (16. bis 26. Februar bzw. 26. Juli bis 13. August 1999). Die wichtigsten Entscheidungen, die die „PrepCom“ ansonsten getroffen<sup>4</sup> hat bzw. treffen wird, sollen zu einem späteren Zeitpunkt zusammenfassend in einer Gesamtbilanz abgehandelt werden.

## I. Verfahrens- und Beweisregeln

Das Statut verweist in zahlreichen Artikeln ausdrücklich auf noch zu treffende Ausfüllungsregelungen in Gestalt von Verfahrens- und Beweisregeln. So unabweisbar es hiernach ist,

solche Regeln zu schaffen, so dringend geboten ist eine Beschränkung auf das Wesentliche; dies nicht nur wegen des bestehenden Zeitdrucks, sondern vor allem auch in Anbetracht des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit in der Versammlung der Vertragsstaaten für jede Änderung einer einmal beschlossenen Verfahrens- und Beweisregel (Art. 51 Abs. 2 des Statuts).<sup>5</sup> Dem hier postulierten Grundgebot haben die Verhandlungen in den ersten zwei Sitzungen der Vorbereitungscommission leider nur zum Teil entsprochen.

Die wesentlichen Grundlagen für die Debatten bilden Vorschläge Australiens<sup>6</sup> und Frankreichs<sup>7</sup>. Es überrascht nicht, daß erstere stärker dem „common law“ folgen, während letztere sich zum Teil deutlich an das „civil law“ anlehnen. In der Folge kam es in den bisherigen Verhandlungen häufig zu einer Neuaufnahme des bereits für die Aushandlung des Statuts charakteristischen Prozesses der Annäherung zwischen diesen – und je nach Sachproblem weiteren – Rechtsfamilien.<sup>8</sup> Erst im Verlauf der zweiten Sitzung verhandelte

\* Knut Dörmann ist Rechtsberater in der Rechtsabteilung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Er ist Mitglied der IKRK-Delegation in der Vorbereitungscommission für den Internationalen Strafgerichtshof und zuständig für die Arbeit zu den Verbrechenselementen. Oberrichterjurat Dr. Claus Kreß, LL.M. (Cantab.), ist Referent im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Justiz. Er ist Mitglied der deutschen Regierungsdelegation in der Vorbereitungscommission für den Internationalen Strafgerichtshof. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung der Verfasser wider.

- 1 Darüber ist in HuV-I 1998, S. 138 ff. und HuV-I 1999, S. 4 ff. eingehend berichtet worden; vgl. zudem demnächst die Gesamtdarstellung zum Römischen Statut von Hans-Jörg Behrens/Claus Kreß in dem von Horst Fischer/Knut Ipsen/Joachim Wolf hrsg. Band: 50 Jahre Genfer Abkommen, in Vorbereitung, sowie die erste systematische Kommentierung, hrsg. von Otto Trifflerer, Commentary on the Rome Statute, Baden-Baden 1999.
- 2 UN Doc. A/CONF. 183/10 (1998).
- 3 UN Doc. A/53/105 (8. Dezember 1998).
- 4 Nur soviel zur Arbeit am Tatbestand der Aggression. In der 7. Sitzung der „PrepCom“, am 9. August 1999, wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema einzusetzen. Diese soll jedoch nur in einem Umfang tagen, der die rechtzeitige Fertigstellung der Verfahrens- und Beweisregeln sowie der Verbrechenselemente nicht hindert (vgl. den genauen Wortlaut des Beschlusses in UN Doc. PCNICC/1999/LA/REV.1, S. 8 (para. 8)).
- 5 Ausführlicher hierzu Jürg Lindenmann in diesem Heft.
- 6 PCNICC/1999/DP.1.
- 7 Strukturparag. in PCNICC/1999/DP.2; die konkrete inhaltliche Ausfüllung erfolgte jeweils durch spezielle Vorschläge.
- 8 Hierzu näher Hans-Jörg Behrens, HuV-I 1998, S. 144 ff.

man stärker der Einsicht folgend, daß mit dem Statut ein gegenüber den nationalen Lösungen autonomer völkerstrafprozessualer Rahmen gefunden worden ist, der nur durch entsprechend autonome Verfahrens- und Beweisregeln konsequent ausgefüllt werden kann. Nachfolgend werden die Schwerpunkte der bisherigen Verhandlungen der Vorbereitungskommission zu den Teilen 4 bis 6 und 8 des Statuts im Überblick dargestellt.

## 1. Gerichtsverfassungsrecht (Teil 4 des Statuts)<sup>9</sup>

Die interessanteste Einzelfrage war die, ob man in den Verfahrens- und Beweisregeln der Einrichtung einer Abteilung für die Verteidigung innerhalb der Kanzlei näher treten sollte, Art. 43 Abs. 6 des Statuts sieht nur eine entsprechende Abteilung für Opfer und Zeugen vor. Diskutiert wurde das Problem vor dem Hintergrund von Schwierigkeiten, die sich vor allem in der Praxis des Ruanda-Tribunals bei der Verteidigerbestellung gezeigt hatten.<sup>10</sup> Nicht nur in Anbetracht dieser Schwierigkeiten, sondern ganz allgemein wegen der besonderen Anforderungen an die Verteidigung in internationalen Strafprozessen läßt sich über die Berechtigung der Schaffung einer besonderen „prozessualen Infrastruktur“ für die Verteidigung ernsthaft nachdenken. Bei der praktischen Umsetzung einer solchen Infrastruktur in eine Verfahrens- und Beweisregel ergibt sich jedoch die doppelte Schwierigkeit, daß das Statut eine Abteilung für die Verteidigung nicht vorsieht, und daß eine solche Abteilung nur bei einem Mindestmaß funktioneller Unabhängigkeit vom Kanzler Sinn macht. Die Delegationen Deutschlands, Frankreichs, Kanadas und der Niederlande griffen die Problematik in der zweiten „PrepCom“-Sitzung auf.<sup>11</sup> Das Konzept dieser Delegationen basiert auf der Prognose, der Kanzler werde kraft seiner „implied powers“ eine Abteilung für die Verteidigung einrichten. Für diesen Fall sollen in Gestalt einer Verfahrensregel einige auf die Gewährleistung funktioneller Unabhängigkeit zielende normativ-institutionelle Vorgaben gelten. Neben der Abteilung für die Verteidigung nimmt die Initiative der vier Delegationen auch die Gründung einer „internationalen Strafverteidigervereinigung“ in Bezug, der etwa die Aufgabe zukommen könnte, einen Verhaltenskodex für die Verteidigung vor dem Internationalen Strafgerichtshof auszuarbeiten. Die Diskussion über die Vier-Delegationen-Initiative wird in der nächsten „PrepCom“-Sitzung fortgesetzt.

Ansonsten kamen die Verhandlungen zu Teil 4 leider nur schleppend voran. Auf dem Verhandlungstisch liegen insbesondere überaus lang geratene Vorschläge zu den Art. 46 f. Statut (Amtsenthebung, Disziplinarmaßnahmen).<sup>12</sup>

## 2. Ermittlungs- und Zwischenverfahren (Teil 5)

Die Verhandlungen sind hier insgesamt befriedigend vorangeschritten. Im Zwischenergebnis liegt ein weitestgehend konsentiertes „Diskussionspapier“ des Koordinators vor.<sup>13</sup> Einige Punkte seien hervorgehoben:

Regel 5. 11 handelt von Maßnahmen zur Ermittlung des Gesundheitszustandes der beschuldigten Person. Hier war lange Zeit unklar, ob entsprechende Untersuchungen nur auf die Feststellung der Verhandlungsfähigkeit zielen dürfen, oder ob auch Ermittlungsmaßnahmen zu anderen Zwecken – etwa eine Blutprobe oder eine DNA-Entnahme – zulässig sein sollen. Insbesondere im Hinblick auf die zuletzt genannten Eingriffsmaßnahmen wurde erörtert, ob jedenfalls die Zustimmung der beschuldigten Person erforderlich sein sollte. Die jetzt gewählte Fassung verwendet die Worte „medical, psychological and psychiatric examination“ und dürfte damit immer noch Kontroversen provozieren. Die Zustimmung der beschuldigten Person ist kein striktes Zulässigkeitskriterium, sondern nur ein Element der Abwägung.

Regel 5. 13 betrifft die delikate Materie der „on-site investigations“ in einem „failed state“ gemäß Art. 57 Abs. 3 Buchst. d des Statuts. Die jetzt vorgeschlagene Textfassung ist akzeptabel, weil sie die im Statut vorgesehenen und von der Seite der gleichgesinnten Staaten hart erkämpften Befugnisse des IstGH nicht einschränkt. Allerdings liefe Fußnote 19 auf eine derartige Einschränkung hinaus. Hierin enthalten ist das von einer Minderheit formulierte *petitum*, der IstGH möge dem „failed state“ sein Tätigwerden jedenfalls notifizieren. Dies ist mit dem Statutestext nicht vereinbar und infolgedessen abzulehnen.

Regel 5. 15 führt die diffizile Arbeitsteilung zwischen IstGH und nationalem Gericht nach der Festnahme der verdächtigen Person näher aus. Hierbei wird in wünschenswerter Form deutlich gemacht, daß das Statut bereits vor der Überstellung der Person an den IstGH Durchgriffswirkung im innerstaatlichen Rechtsraum entfaltet. So eröffnet beispielsweise Abs. (c) einen direkten Rechtsbehelf der beschuldigten Person zum IstGH, um das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 58 Abs. 1 Buchst. a und b des Statuts überprüfen lassen zu können. Eine entsprechende Prüfung ist der jeweiligen nationalen Instanz entzogen. Abs. (d) der Regel 5. 15 führt das Zusammenwirken von IstGH und nationaler Instanz bei der Prüfung einer vorläufigen Haftverschonung näher aus.

Zum Zwischenverfahren (Bestätigung der Anklagepunkte) kreiste die Debatte um die Frage, ob und ggf. wie man einen „trial before the trial“ verlässlich ausschließen könne. Letztlich konnten sich hier Forderungen, der beschuldigten Person die Geltendmachung bestimmter Gesichtspunkte zu verwehren, jedoch nicht durchzusetzen, wie sich vor allem aus Regel 5. 18 Abs. (f) ergibt.

Noch nicht vertieft erörtert worden sind aus Teil 5 allein die Regeln zur Offenlegung (Disclosure) in 5. 28 bis 5. 34.

- 9 Zu den gerichtsverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Statuts ausf. *Frank Jarasch*, HuV-1 1999, S. 10 ff.
- 10 Die „International Criminal Defence Attorneys Association“ berichtete von einer zeitweiligen Weigerung des Kanzlers dieses Tribunals, kanadische oder französische Strafverteidiger zu bestellen.
- 11 Vgl. den Vorschlag vom 6. August 1999, PCNICC/1999/WGRPE(4)/DP.2; und die revidierte Fassung vom 10. August 1999, PCNICC/1999/WGRPE(4)/DP.2/REV. 1.
- 12 PCNICC/1999/WGRPE(4)/RT.1, 12 August 1999.
- 13 PCNICC/1999/L.4/REV.1, 18 August 1999, S. 16 ff.

### 3. Hauptverfahren

Auch die schwierigen Verhandlungen zum Hauptverfahren sind insgesamt noch befriedigend vorangekommen. Als sehr nützlich erwies sich dabei das intersessionale Treffen in Siracusa im Juni 1999.<sup>14</sup> Der jetzt vorliegende Entwurf der Regeln 6, 1 bis 6, 9 weist nur noch eine begrenzte Zahl umstrittener Punkte auf.

Auch hier sollen lediglich einige besonders interessante Probleme herausgegriffen werden. Zunächst ist erfreulich festzustellen, daß sich gegen Mitte der zweiten „PrepCom“-Sitzung die Einsicht durchsetzte, daß sich der spezifische Kompromiß des Statuts zwischen den Rechtsfamilien auch in den Verfahrens- und Beweisregeln zu Teil 6 niederschlagen muß. Vor allem beim Ringen zwischen Frankreich und den USA um die Struktur der Hauptverhandlung drohte diese Einsicht phasenweise verloren zu gehen. Die Regel zum Ablauf der Hauptverhandlung findet sich in Regel 6, 18. Hiernach gilt als Grundprinzip, daß der Vorsitzende den Gang der Hauptverhandlung durch verfahrensleitende Verfügungen bestimmen kann. Er mag jedoch auch einer diesbezüglichen Vereinbarung der Parteien den Weg ebnen. Nicht zur Disposition steht hierbei aber das Recht sowohl von Anklage als auch von Verteidigung, denjenigen Zeugen zu befragen, den man präsentiert hat. Die Verteidigung darf darüber hinaus jeden Zeugen zuletzt befragen. Im Einklang mit dem Grundkompromiß des Statuts zwischen adversatorischem Verfahren und dem Gebot richterlicher Aufklärung ist das Gericht jederzeit befugt, den Zeugen zu befragen.

Heikle Probleme ergeben sich im Hinblick auf das Beweismittel des Zeugen. Zunächst einmal gilt es, in Erfüllung des Auftrags nach Art. 69 Abs. 5 Zeugnisverweigerungsrechte zu formulieren. Gerade an dieser Stelle prallen die unterschiedlichen Rechtskulturen heftig aufeinander. Die Verhandlungen zur Frage der Zeugnisverweigerungsrechte gestalteten sich überdies deshalb schwierig, weil vielfach übersehen wurde, daß eine Zeugenvernehmung im Normalfall zuerst nach Teil 9 des Statuts von nationalen Stellen durchgeführt wird. Diese Stellen bleiben an die jeweiligen nationalen Zeugnisverweigerungsrechte gebunden, sofern diese – wie häufig – Art. 93 Abs. 3 des Statuts<sup>15</sup> unterfallen. Regel 6, 4 ist demgegenüber auf den Fall der Zeugenvernehmung durch den IStGH selbst zugeschnitten. Der Entwurf unterscheidet im wesentlichen zwei Fallgruppen und führt dazu noch den Sonderfall des IKRK auf.<sup>16</sup> Ein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht wird in Abs. (a) dem Verteidiger im Verhältnis zum Mandanten zugestanden. Abs. (b) nennt darüber hinaus drei Kriterien, die den Gerichtshof bei der Entscheidung leiten sollen, in welchen weiteren auf Vertraulichkeit angelegten Beziehungen ein Zeugnisverweigerungsrecht anerkannt werden soll. In Betracht kommende Kandidaten nennt dieser Absatz das Arzt-Klient-Patient-, sowie das Beraterverhältnis. Im Verhältnis Geistlicher-Gläubiger soll sogar ein Zeugnisverweigerungsrecht den Kernbereich der Vertraulichkeit (Beichtgeheimnis) schützen. In all diesen Fällen wirkt die Zuerkennung eines Zeugnisverweigerungsrechts für eine bestimmte Beziehung über den konkret entschiede-

nen Fall hinaus. Einen hochinteressanten Sonderfall bildet in diesem Zusammenhang das IKRK. Sollen dessen Mitarbeiter, z.B. nach einem Gefangenensuch, zur Aussage vor dem IStGH verpflichtet sein? Und wenn nein, soll es vom Willen des einzelnen Mitarbeiters oder von dem des IKRK selbst abhängen, ob es zur Aussage kommt. Auch wenn eine entsprechende Regelung in den nationalen Strafprozeßordnungen offenbar weitgehend fehlt, sprechen gewichtige völkerrechtliche Gründe dafür, dem IKRK ein Zeugnisverweigerungsrecht zuzubilligen. Allein dies wird der besonderen Funktion des IKRK, so wie sie im humanitären Völkerrecht zum Ausdruck kommt und von den Staaten in einer langen Praxis akzeptiert worden ist, gerecht. Aus diesem Grund sprachen sich viele Delegationen, vor allem Deutschland, Ungarn und das Vereinigte Königreich für ein Zeugnisverweigerungsrecht des IKRK aus. Es ist zu hoffen, daß sich die noch verbliebenen Zweifler von einer aktuellen Entscheidung des Jugoslawien-Tribunals<sup>17</sup> überzeugen lassen, in der ein völkergewohnheitsrechtliches Zeugnisverweigerungsrecht des IKRK bejaht worden ist.

Beim Zeugenschutz ging die brisanteste Frage dahin, ob unter bestimmten Voraussetzungen die Identität des Zeugen gegenüber dem Angeklagten geheim gehalten werden darf. Hiergegen erhob sich von vielen Seiten Widerstand, wobei insbesondere internationale Menschenrechtsgarantien ins Feld geführt wurden.<sup>18</sup> Auch der originelle Vorschlag Italiens,<sup>19</sup> in einem Fall unabdingbar notwendiger Wahrung der Anonymität einen „guardian of the witnesses“<sup>20</sup> zu bestellen, der die Glaubwürdigkeit des Zeugen im Interesse des Angeklagten zu prüfen hat, erwies sich als nicht konsensfähig. Bleibt es bei dem vorliegenden Entwurf einer Regel 6, 29 zu „speziellen Maßnahmen“, so ist es dennoch nicht ausgeschlossen, die Identität des Zeugen in einem Ausnahmefall einmal vor dem Angeklagten geheim zu halten; die Entscheidung würde mit Regel 6, 29 letztlich dem Gericht überantwortet.

Zuletzt soll an dieser Stelle der vieldiskutierte Punkt der Opferbeteiligung im Hauptverfahren herausgegriffen werden. Art. 68 Abs. 3 des Statuts läßt hier die meisten Einzelheiten offen. Der Vorbereitung dieses Teils der „PrepCom“-Debatte diente ein im April 1999 abgehaltenes Seminar in Paris. Das aus diesem Seminar hervorgegangene Papier<sup>20</sup> ist von uneinheitlicher Qualität. So müssen die Entwürfe zur Ausgestaltung

14 Hieraus entstand das Papier PCNICC/1999/WGRPE/RT. 5, 1 July 1999.

15 Nach Art. 93 Abs. 3 können die Vertragsstaaten gegenüber einem auf sog. Kleine Rechtshilfe gerichteten Ersuchen des IStGH das Bestehen eines allgemein gültigen, wesentlichen Rechtsgrundsatzes ihres jeweiligen internen Rechts geltend machen.

16 Noch offen ist, in welcher Form Familienangehörige und sonst nahestehende Personen in den Kreis der Zeugnisverweigerungsberechtigten einbezogen werden.

17 Entscheidung vom 27. Juli 1999, IT-95-9-PT, *The Prosecutor v. Blagoje Simic, Milan Simic, Miroslav Tadic, Stevan Todorovic und Simo Zaric*.

18 Vgl. z.B. Art. 14 Abs. 3 Buchst. e des Internationalen Pakts über politische und bürgerliche Rechte; Art. 6 Abs. 3 Buchst. d der Europäischen Menschenrechtskonvention.

19 PCNICC/1999/WGRPE/DP. 20, 28 July 1999.

20 PCNICC/1999/WGRPE/INF/2, 6 July 1999.

des Adhäsionsverfahrens nach Art. 75 des Statuts doch mit gewichtigen Fragezeichen versehen werden und harren noch in Vielem der Klärung. Demgegenüber erwiesen sich die Vorschläge zur Opferbeteiligung im Hauptverfahren als sehr brauchbar und konsensfördernd. Insoweit zeichnet sich mit Regel 6. 30 ein Kompromiß dahingehend ab, Opfern auch in der Hauptverhandlung selbst in engen Grenzen ein Fragerecht zugestehen. Dieses Recht ist jedoch ggf. aus Gründen der Prozeßökonomie und -effizienz von einem Opfervertreter gebündelt und durch den Filter richterlicher Vorkontrolle wahrzunehmen. In dieser begrenzten Form scheint das Fragerecht für Opfer auch von denjenigen – zumeist der Welt des common law angehörenden – Staaten akzeptiert werden zu können, die ein Nebenklageverfahren nicht kennen.

#### 4. Rechtsmittelrecht (Teil 8)

Hier steht die eigentliche Sachdebatte noch bevor. Allerdings konnte durch die Fusion der Vorschläge Frankreichs und Australiens bereits wichtige Vorarbeit geleistet werden.<sup>21</sup>

## II. Verbrechenselemente

Vor der Darstellung des gegenwärtigen Verhandlungsstands der „PrepCom“ soll kurz die Bedeutung der Verbrechenselemente im Gesamtsystem des Statuts von Rom beschrieben werden, insbesondere ihr Verhältnis zu den Art. 6 bis 8 des Statuts, die die Liste der in den Zuständigkeitsbereich des IStGH fallenden Verbrechen enthalten. Zwei Vorschriften geben hierfür die erforderlichen Anhaltspunkte: Art. 21 und 9 des Statuts.

Art. 21 des Statuts benennt die durch den IStGH anzuwendenden Rechtsquellen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 Buchst. a muß der IStGH an erster Stelle das Statut, die „Verbrechenselemente“ sowie seine Verfahrens- und Beweisordnung anwenden. Isoliert betrachtet könnte diese Formulierung den Eindruck erwecken, daß das Statut und die Verbrechenselemente gleichrangig sind und die Richter in gleichem Maße binden. Eine solche Auslegung widerspricht jedoch dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 des Statuts, der ausdrücklich festlegt, daß

„(d)ie ‚Verbrechenselemente‘ (...) dem Gerichtshof bei der Auslegung und Anwendung der Artikel 6, 7 und 8 (helfen). Sie werden von den Mitgliedern der Versammlung der Vertragsstaaten mit Zweidrittelmehrheit angenommen“.

Die Formulierung „bei der Auslegung und Anwendung der Art. 6, 7 und 8 helfen“ verdeutlicht, daß die Verbrechenselemente gerade nicht in bindender Form die einzelnen Tatbestandsmerkmale definieren, sondern nur eine weitere Erkenntnisquelle sind. Art. 9 Abs. 3 des Statuts stellt somit auch folgerichtig klar, daß die „Verbrechenselemente“ mit dem Statut vereinbar sein müssen. Es obliegt den Richtern, dies im Einzelfall festzustellen. Die Verbrechenselemente haben daher nur einen nachgeordneten Rang als Hilfsquelle bei der

Rechtsanwendung. Diese Auslegung wird auch durch die „travaux préparatoires“ der Diplomatischen Konferenz in Rom, bei der sich die Mehrheit der Staaten gegen einen bindenden Charakter aussprach, bestätigt.<sup>22</sup>

Dennoch ist die Bedeutung der Verbrechenselemente nicht zu unterschätzen. Ein entsprechend dem geltenden Recht formulierter Text kann zweifellos einen wichtigen Beitrag zu einer einheitlichen Rechtsanwendung auf internationaler und möglicherweise auch auf nationaler Ebene leisten. Gelingt es dagegen nicht, einen Text zu verfassen, der diesen Anforderungen genügt, kann dies indirekt negative Auswirkungen auf die Auslegung der im Statut niedergelegten Verbrechenstatbestände haben.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich das besondere Engagement, das das IKRK den Verhandlungen der „PrepCom“ entgegenbringt. Für die ersten zwei Sitzungen hat das IKRK eine umfassende Studie über die bisherige internationale und nationale Rechtsprechung in Kriegsverbrecherprozessen angefertigt. Angefangen bei den Leipziger Prozessen nach dem Ersten Weltkrieg, über die Nürnberger und Tokioter Prozesse sowie die zahlreichen nationalen Prozesse nach dem Zweiten Weltkrieg, bis hin zu der Rechtsprechung der *ad hoc*-Gerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sind die Entscheidungen dahingehend untersucht worden, welche Verbrechenselemente bei der Rechtsanwendung von den Richtern zugrunde gelegt worden sind. Auf Ersuchen Belgiens, Costa Ricas, Finnlands, der Schweiz, Südafrikas, Südkoreas und Ungarns wurde die Studie der „PrepCom“ als Hintergrundmaterial vorgelegt und von zahlreichen Delegationen als Referenzdokument angesehen.<sup>24</sup>

Im Verlauf der ersten beiden Sitzungen der „PrepCom“ konnte die Arbeitsgruppe unter der Leitung von *Herman von Hebel* (Ndl.) beachtliche Fortschritte erzielen. So gelang es, „rolling texts“ für 32 der insgesamt 66 Tatbestände in den Art. 6 bis 8 des Statuts auszuarbeiten. Diese „rolling texts“ spiegeln den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen wider und werden Basis für den abschließenden Text sein. Bislang verhandelten die Staaten über die Verbrechenselemente zu Art. 6 – Völkermord – und über einen Großteil von Art. 8 – Kriegsverbrechen.

- 21 PCNICC/1999/WGRPE/RT.7, 11 August 1999.  
 22 Zur Verhandlungsgeschichte siehe *Hermann v. Hebel/Darryl Robinson*, Crimes within the Jurisdiction of the Court, in: *Roy S. Lee* (Hrsg.), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute*, Den Haag/London/Boston 1999, S. 87 f.  
 24 Erste Sitzung der „PrepCom“: UN Dok. PCNICC/1999/WGEC/INF.1, Verbrechen in Art. 8 Abs. 2 Buchst. a; Zweite Sitzung der „PrepCom“: PCNICC/1999/WGEC/INF.2, Verbrechen in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (viii), (x), (xiii), (xiv), (xv), (xvi), (xxi), (xxii) und (xxiv) (Annex I); Art. 8 Abs. 2 Buchst. c (Annex II); Art. 8 Abs. 2 Buchst. e (v), (vi), (vii), (viii), (xi) und (xii) (Annex III); PCNICC/1999/WGEC/INF.2/Add.1, Verbrechen in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (i), (ii), (iii), (iv), (v), (vi), (vii), (ix), (x) und (xi); PCNICC/1999/WGEC/INF.2/Add.2, Verbrechen in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (xxv), (xxvii), (xxix), (xxx), (xxiii), (xxiv) und (xxv).

## 1. Völkermord

Bereits während der ersten Sitzung der „PrepCom“ konnte vergleichsweise schnell Einigkeit über die Elemente des Völkermords erzielt werden. Auf der Basis eines amerikanischen Vorschlags<sup>23</sup> und der anschließenden Verhandlungen wurde ein Entwurf erarbeitet, der im wesentlichen der Definition aus der Völkermordkonvention treu bleibt.<sup>26</sup> Gegenüber dem US-Vorschlag wurden insbesondere folgende Änderungen vorgenommen:

– Das zentrale subjektive Verbrochenselement wurde in deutlicherer Anlehnung an die Völkermordkonvention formuliert. Verschiedene Delegationen befürchteten, daß der amerikanische Textvorschlag nicht alle potentiellen Täter (militärische Befehlshaber und andere Vorgesetzte, Teilnehmer und die die Tathandlung Ausführenden) erfassen würde. Sie vertraten die Ansicht, daß die Formulierung „*in conscious furtherance of a widespread or systematic policy or practice*“ aus dem US-Vorschlag eine zu hohe Anwendungsschwelle schaffen würde und nicht mit der Völkermordkonvention vereinbar sei. Der Vorschlag wurde daher abgelehnt und statt dessen die Formulierung „*The accused knew or should have known that the conduct would destroy, in whole or in part, such group or that the conduct was part of a pattern of similar conduct directed against that group*“ gewählt.<sup>27</sup>

– Das objektive Verbrochenselement, das die Tathandlung des Völkermords in den Varianten „vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe“ und „Maßnahmen zur Geburtenverhinderung“ beschreibt, verlangt nicht, wie von den USA vorgeschlagen, daß ein bestimmter Verletzungserfolg eintritt. Die Formulierungen „*(t)hat the conditions of life contributed to the destruction of that group*“ und „*(t)hat the measures imposed had the effect of preventing births within that group*“ wurden abgelehnt. In Übereinstimmung mit der Völkermordkonvention reicht es für die Tatbestandsverwirklichung aus, daß die Maßnahmen darauf abzielen bzw. geeignet sind, die körperliche Zerstörung einer Gruppe herbeizuführen bzw. Geburten zu verhindern.

– Bei der Variante Völkermord durch gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe einigten sich die Delegationen darauf, daß die Altersgrenze nicht bei 15, sondern bei 18 liegen soll.<sup>28</sup>

## 2. Kriegsverbrechen

Nach den zwei bisherigen Sitzungen der „PrepCom“ konnte ein „rolling text“ für 27 von 50 Kriegsverbrechen erarbeitet werden.<sup>29</sup> Die Arbeitsgruppe hat über die übrigen Tatbestände des Art. 8 Abs. 2 Buchst. b – (iv), (v), (ix), (xvii)–(xx), (xxiii)–(xxv) – nur in einer Plenumsitzung und über Art. 8

Abs. 2 Buchst. e des Statuts noch nicht beraten. Die Verhandlungen wurden auf der Basis eines US-Textvorschlags<sup>30</sup> und eines gemeinsamen Vorschlags Costa Ricas, der Schweiz und Ungarns,<sup>31</sup> der im wesentlichen die Ergebnisse der IKRK-Studie aufnahm, geführt. Diese Vorschläge deckten sämtliche der bislang behandelten Kriegsverbrechen ab. Ergänzt wurden sie durch Einzelvorschläge verschiedener Delegationen zu bestimmten Kriegsverbrechen.<sup>32</sup> Die nachfolgende Darstellung kann nur einen groben Überblick über die bisherigen Verhandlungsergebnisse geben und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Besonderes Augenmerk soll auf verschiedene kontrovers diskutierte Tatbestände gelegt werden.

25 UN Dok. PCNICC/1999/DP.4.

26 Der „rolling text“ (PCNICC/WGEC/RT.1 to 3) enthält für alle Varianten des Völkermords zwei subjektive Verbrochenselemente, die jeweils identisch beschrieben sind. Sie bezeichnen die erforderliche Absicht und das vorausgesetzte Täterwissen:

„*The accused intended to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such. (...) The accused knew or should have known that the conduct would destroy, in whole or in part, such group or that the conduct was part of a pattern of similar conduct directed against that group.*“

Die objektiven Elemente werden für jede Völkermordvariante spezifisch beschrieben:

„*Article 6 (a): Genocide by killing – Elements*

(...) 2. *The accused killed one or more persons of that group in furtherance of that intent. (...)*

„*Article 6 (b): Genocide by harming – Elements*

(...) 2. *The accused caused serious bodily or mental harm to one or more persons in that group in furtherance of that intent. (...)*

„*Article 6 (c): Genocide by inflicting conditions of life – Elements*

(...) 2. *The accused inflicted certain conditions of life upon the group or members of the group in furtherance of that intent.*

3. *The conditions of life were calculated to physically destroy that group, in whole or in part. (...)*

„*Article 6 (d): Genocide by preventing births – Elements*

(...) 2. *The accused imposed measures upon one or more persons within that group in furtherance of that intent.*

3. *The measures imposed were intended to prevent births within that group. (...)*

„*Article 6 (e): Genocide by transferring children – Elements*

(...) 2. *The accused forcibly transferred one or more persons from that group to another group in furtherance of that intent.*

3. *The person or persons were, and the accused knew or should have known that the person or persons were, under the age of 18 years. (...)*“

27 Hierzu kritisch *William Schabas*, Follow up to Rome: Preparing for Entry into Force of the International Criminal Court Statute, in: *Human Rights Law Journal* 20 (1999), S. 165.

28 Zur Altersgrenze vgl. Art. 1 der Konvention über die Rechte des Kindes.

29 UN Dok. PCNICC/1999/WGEC/RT.2 zu Art. 8 Abs. 2 lit. a (i)–(iii); PCNICC/1999/WGEC/RT.4 zu Art. 8 Abs. 2 lit. a (iv)–(viii); PCNICC/1999/WGEC/RT.5/REV.1 zu Art. 8 Abs. 2 lit. c; PCNICC/1999/WGEC/RT.6 zu Art. 8 Abs. 2 lit. b (xxii); PCNICC/1999/WGEC/RT.7 zu Art. 8 Abs. 2 lit. b (xiii)–(xvi) und (xxvi); PCNICC/1999/WGEC/RT.8 zu Art. 8 Abs. 2 lit. b (x) und (xxi); PCNICC/1999/WGEC/RT.9 zu Art. 8 Abs. 2 lit. b (i)–(iii); und PCNICC/1999/WGEC/RT.10 zu Art. 8 Abs. 2 lit. b (vi), (vii), (xi) und (xii).

30 UN Dok. PCNICC/1999/DP.4/Add.2.

31 UN Dok. PCNICC/1999/DP.5; PCNICC/1999/WGEC/DP.8, 10, 11, 20, 22.

32 Insbesondere die Vorschläge Japans und Spaniens sind hier hervorzuheben.



a) Art. 8 Abs. 2 Buchst. a des Statuts: Schwere Verletzungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949

Obwohl Art. 8 Abs. 2 Buchst. a nur Tatbestände enthält, die den schweren Verletzungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (GA) nachgebildet sind und die insoweit etablierte Formulierungen wiederholen, erwiesen sich die Verhandlungen als recht zahl.

Die Beratungen zu Art. 8 Abs. 2 Buchst. a (iv) – Zerstörung und Aneignung von Eigentum in großem Ausmaß, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden – spiegeln die besondere Problematik sehr gut wider. Die Schwierigkeiten bestanden in erster Linie darin, daß die Vorschriften über schwere Vertragsverletzungen der GA auf verschiedene spezielle Vorschriften in den Abkommen zurückverweisen. So ist im Fall der Zerstörung und Aneignung geschützten Eigentums der Schutzstandard für bestimmte Objekte in unterschiedlicher Form festgelegt. Dies läßt sich am Beispiel des Schutzes von Zivilkrankenhäusern einerseits und Eigentum in besetzten Gebieten andererseits illustrieren:

Art. 18 des IV. GA definiert den Schutz der Zivilkrankenhäuser wie folgt:

*„Zivilkrankenhäuser, die zur Pflege von Verwundenen, Kranken, Gebrechlichen und Wöchnerinnen eingerichtet sind, dürfen unter keinen Umständen das Ziel von Angriffen sein; sie werden von den am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit geschont und geschützt. (...)“*

Art. 19 spezifiziert, unter welchen strikten Bedingungen die Krankenhäuser dennoch angegriffen werden dürfen:

*„Der den Zivilkrankenhäusern gebührende Schutz darf ihnen nur dann entzogen werden, wenn sie außerhalb ihrer humanitären Bestimmung dazu verwendet werden, den Feind schädigende Handlungen zu begehen. Jedoch darf ihnen der Schutz erst entzogen werden, nachdem eine Warnung, die in allen Fällen, soweit zugänglich, eine angemessene Frist setzen muß, unbeachtet geblieben ist. (...)“*

Demgegenüber bestimmt Art. 53 des IV. GA für Eigentum in besetzten Gebieten:

*„Es ist der Besatzungsmacht untersagt, bewegliches oder unbewegliches Vermögen zu zerstören, das individuell oder kollektiv Privatpersonen oder dem Staat oder öffentlichen Körperschaften, sozialen oder genossenschaftlichen Organisationen gehört, außer in Fällen, in denen die Kampfhandlungen solche Zerstörungen unbedingt erforderlich machen“ (Hervorhebung d. Verf.).*

Unter Berücksichtigung dieser divergierenden Anforderungen mußte ein Textentwurf gefunden werden, der zum einen

spezifisch genug ist, um eine über den Statuttext hinausgehende Auslegungshilfe zu geben, und zum anderen allgemein genug gehalten ist, um beide Standards korrekt zu erfassen. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem konkreten Fall – wie auch bei einigen anderen Tatbeständen des Statuts – das Verständnis von „durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt“. Hierzu sei auf die Rechtsprechung des U.S. Military Tribunal in der Sache *Vereinigte Staaten gegen List* hingewiesen, in der das Gericht entschied, daß „militärische Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit nicht die Verletzung konkreter Rechtsgrundsätze rechtfertigt“.<sup>33</sup> Überlegungen der militärischen Notwendigkeit sind auch ohne ausdrückliche Nennung in vielen Regeln des humanitären Völkerrechts bei deren Formulierung bereits unmittelbar integriert, um eine Ausgewogenheit zwischen militärischer Notwendigkeit und den Erfordernissen der Menschlichkeit zu erreichen. Es kann daher einem Staat nicht gestattet werden, sich auf militärische Notwendigkeit als Rechtfertigung dafür zu berufen, daß er durch Abweichen von diesen Regeln das Gleichgewicht umstößt. Demgegenüber können militärische Erfordernisse ein Verhalten dann rechtfertigen, wenn dies in einer Vorschrift – wie bei Art. 53 des IV. GA – ausdrücklich vorgesehen ist. Ansonsten sind allein die spezifischen Voraussetzungen einer konkreten Norm maßgeblich – im Beispiel des Schutzes von Zivilkrankenhäusern die Anforderungen des Art. 19 des IV. GA. Eine Klarstellung dieses Begriffsverständnisses von „militärische Erfordernisse“ wäre zweifelsohne wünschenswert.

Das vorgenannte Beispiel verdeutlicht, daß auch nach der Annahme eines Dokuments mit allen Verbrechenselementen ein sorgfältiger Blick in die Abkommenstexte nicht entbehrlich wird, um die Straftatbestände korrekt auszulegen. Die Verbrechenselemente können letztendlich nur mehr oder weniger detaillierte Orientierungshilfen geben.

Nach dieser eher allgemeinen Problembeschreibung sollen im folgenden konkrete Verhandlungsschwerpunkte zu einzelnen Tatbeständen dargestellt werden. Insgesamt betrachtet war insbesondere die Rechtsprechung des *ad hoc*-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien in vielerlei Hinsicht ausgesprochen hilfreich,<sup>34</sup> auch wenn die „rolling text“ in Einzelfällen doch deutliche Abweichungen zur Spruchpraxis aufweisen. Ungleich problematischer gestalteten sich die Verhandlungen überall dort, wo eine einschlägige Rechtsprechung noch nicht besteht bzw. die vorhandene nicht einheitlich war.

Der nunmehr vorliegende „rolling text“ zu Art. 8 Abs. 2 lit. a des Statuts definiert zwei allgemeine Verbrechenselemente, die für jeden Tatbestand mit identischer Formulierung wiederholt werden. Sie sind direkt vom *Chapeau* des Art. 8 Abs. 2 lit. a („*Grave breaches of the Geneva Conventions of*

33 Annual Digest 15, S. 632-647. Eine ähnliche Auffassung wurde in vielen anderen Kriegsverbrecherprozessen nach dem Zweiten Weltkrieg vertreten. Nachweise siehe *Christopher Greenwood*, in: *Dieter Fleck* (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, S. 28.

34 Zum Nutzen der Judikatur von Jugoslawien- und Ruanda-Tribunal im Kontext der Arbeiten „am und neben“ dem IStGH-Statut vgl. den Beitrag von *Heike Spieker* in diesem Heft.

12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention“) abgeleitet und beschreiben den Kontext, in dem das Verbrechen begangen werden muß, und das Tatopfer, einschließlich des erforderlichen Täterwissens. Das erste gemeinsame Element ist wie folgt formuliert: „The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict.“ Es verdeutlicht, daß die in den GA definierten schweren Verletzungen („grave breaches“) nur in einem internationalen bewaffneten Konflikt begangen werden können. Die Formulierung „in the context of (...) an international armed conflict“ ist der Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals entnommen.<sup>35</sup> Die Worte „and was associated with“ wurden durch die Arbeitsgruppe ergänzt. Nach dem Verständnis der Verfasser, die den Text vorlegten, sollte damit gewährleistet sein, daß nur Handlungen erfaßt werden, die mit einem bewaffneten Konflikt in Zusammenhang stehen, wobei dies auch nach der Beendigung der eigentlichen Feindseligkeiten noch der Fall sein kann.<sup>36</sup> Verbrechen, die allein aus persönlichen Motiven begangen werden, sollten demgegenüber nicht eingeschlossen sein.<sup>37</sup> Während der ersten Sitzungsperiode vertraten allerdings verschiedene Delegationen die Auffassung, daß die Worte „and was associated with“ unnötig seien, da sie entweder bereits in der Formulierung „in the context of“ enthalten seien oder deren Bedeutung begrenzen.

Das zweite gemeinsame Verbrechen Element ist wie folgt formuliert: „Such person or persons were protected under one or more of the Geneva Conventions of 1949 and the accused was aware of the factual circumstances that established this status.“<sup>38</sup> Besonders der zweite Teil dieses Elements ist interessant, stellt er doch klar, daß der Täter nicht zu einer rechtlich zutreffenden Bewertung über den geschützten Status des Opfers kommen muß. Er muß lediglich die Tatsachen kennen, die diesen Status begründen. Rechtsunkennntnis schließt somit eine Verurteilung nicht aus. Dieses Verständnis wird in einer Fußnote noch verdeutlicht: „This element specifies the requisite factual knowledge while clarifying that ignorance of the Geneva Conventions is not an excuse.“

Hinsichtlich der spezifischen Elemente einzelner Tatbestände erwiesen sich die Verhandlungen über Folter, als eine Variante von Art. 8 Abs. 2 Buchst. a (ii), als besonders schwierig. Zwei Fragen sind bislang noch nicht abschließend geklärt, obwohl sich das Jugoslawien-Tribunal mit dieser Problematik schon eingehend beschäftigt hat.<sup>39</sup> Verschiedene Delegationen äußerten Bedenken gegen die Aufnahme des Elements „The perpetrator was himself an official, or acted at the instigation of, or with the consent or acquiescence of, an official or person acting in an official capacity“, wie es in Anlehnung an die Entscheidung im *Delalic-Fall* im schweizerisch-ungarischen Papier vorgesehen war. Sie befürchteten, daß die Bezugnahme auf eine „official capacity“ eine Verurteilung von Angehörigen irregulärer Verbände verhindern könnte, die aufgrund der GA möglich sei. Die Aufnahme dieses Verbrechen Elements würde deshalb abgelehnt. Einige Delegationen sehen dieses Element indessen nach wie vor als notwendig an. Die Meinungsverschiedenheiten könn-

ten allerdings auf der Basis der folgenden Argumentation des Jugoslawien-Tribunals im *Delalic-Fall* überwunden werden:

„Traditionally, an act of torture must be committed by, or at the instigation of, or with the consent or acquiescence of, a public official or person acting in an official capacity. In the context of international humanitarian law, this requirement must be interpreted to include officials of non-State parties to a conflict, in order for the prohibition to retain significance in situations of internal armed conflicts or international conflicts involving some non-State entities.“<sup>40</sup>

Eine weitere ungelöste Frage betrifft ein Verbrechen Element, das im Unterschied zum vorgenannten Element in den „rolling text“ aufgenommen worden und bislang wie folgt formuliert ist: „The accused inflicted the pain or suffering for the purpose of: obtaining information or a confession, punishment, intimidation or coercion, or obtaining any other similar purpose.“ Verschiedene Delegationen sprachen sich gegen die Aufnahme dieses Elements aus und wiesen darauf hin, daß Folter auch begangen werden könne, ohne daß ein besonderer verbotener Zweck verfolgt werde, insbesondere aus reinem Sadismus. An dieser Stelle sei jedoch auf die insoweit eindeutige Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribu-

35 ICTY, Judgement, *The Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic also known as „Pavo“, Hazim Delic, Esad Landzo also known as „Zenga“, IT-96-21-T*, para. 201, S. 76.

36 Zum zeitlichen Anwendungsbereich stellte das Jugoslawien-Tribunal fest: „International humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached“. ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1-AR72*, para. 70, S. 37. Siehe diesbezüglich z.B. Art. 5 des II. und III. GA. Gemäß dieser Vorschriften finden die Abkommen auf geschützte Personen, die der Gegenpartei in die Hände gefallen sind, bis zu ihrer endgültigen Heimkehr Anwendung. Vgl. auch Art. 6 Abs. 4 des IV. GA und Art. 3 Buchst. b des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen (ZP I).

37 Die Begrenzung machte das Ruanda-Tribunal in der Entscheidung ICTR, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-T*, para. 636, deutlich. Hinsichtlich des erforderlichen Nexus zwischen den Handlungen des Täters und einem bewaffneten Konflikt befand das Jugoslawien-Tribunal: „For a crime to fall within the jurisdiction of the International Tribunal, a sufficient nexus must be established between the alleged offence and the armed conflict which gives rise to the applicability of international humanitarian law. (...) For an offence to be a violation of international humanitarian law, therefore, this Trial Chamber needs to be satisfied that each of the alleged acts was in fact closely related to the hostilities“. ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1-T*, para. 572 f., S. 207. Siehe auch ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1-AR72*, para. 69, S. 37.

38 Eine entsprechende Formulierung besteht für geschützte Güter.

39 Nach der Rspr. des Jugoslawien-Tribunals stellt die Definition der Folterkonvention aus dem Jahre 1984 (Art. 1 Abs. 1) Völkergewohnheitsrecht dar und ist auch außerhalb des Anwendungsbereichs dieses speziellen Vertrages mit leichten Modifizierungen im humanitären Völkerrecht anwendbar. ICTY, Judgement, *The Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic also known as „Pavo“, Hazim Delic, Esad Landzo also known as „Zenga“, IT-96-21-T*, para. 459, S. 167. Zur Definition der Verbrechen Elemente siehe ebenda und para. 494, S. 178, sowie etwas modifizierend ICTY, Judgement, *The Prosecutor v. Furundzija, IT-95-171-T*, para. 162, S. 63 f.

40 ICTY, Judgement, *The Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic also known as „Pavo“, Hazim Delic, Esad Landzo also known as „Zenga“, IT-96-21-T*, para. 473, S. 172.

nals hingewiesen, die dieses Verbrechenselement als ein wesentliches Abgrenzungsmerkmal insbesondere zum Verbrechen der unmenschlichen Behandlung ansieht. Das Element in seiner jetzigen Formulierung weicht allerdings von der des Tribunals ab und erscheint eher zu restriktiv, wengleich die Liste der verbotenen Zwecke auch hier nicht abschließend ist.<sup>41</sup>

Umstritten war des weiteren die Definition der Verbrechenselemente der unmenschlichen Behandlung, soweit sie die Frage betraf, ob dieses Verbrechen nicht nur in der Zufügung von „severe physical or mental pain or suffering“, sondern auch – entgegen der bislang vereinbarten Formulierung – in einem „serious attack on human dignity“ bestehen kann. Für letzteres läßt sich die Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals anführen.<sup>42</sup>

Ähnlich wie beim Fall der Folter griff die Arbeitsgruppe der „PrepCom“ beim Verbrechen der Geiselnahme weitestgehend auf eine Definition eines Vertrages zurück, der auf einen speziellen Kontext anwendbar, aber gerade nicht Bestandteil des humanitären Völkerrechts ist: die „International Convention against the Taking of Hostages“ aus dem Jahre 1979. Die wesentlichen Bestandteile der Definition wurden nach einiger Diskussion unter Berücksichtigung verschiedener Kriegsverbrecherprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg in leicht abgewandelter Form in die Verbrechenselemente integriert.<sup>43</sup>

#### b) Art. 8 Abs. 2 Buchst. b: Andere schwere Verstöße gegen die im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Gesetze und Gebräuche

Sehr spezifische Schwierigkeiten traten bei den entsprechend der Vorschriften der Haager Landkriegsordnung (HLKO) definierten Tatbeständen häufig dort auf, wo das ZP I einen „modernerer“ Wortlaut enthält. Die Arbeitsgruppe musste daher im Einzelfall entscheiden, inwieweit die neueren Formulierungen bei den Verbrechenselementen als Auslegungshilfen verwendet werden konnten.

Das Verbrechen „killing or wounding treacherously individuals belonging to a hostile nation or army“ z.B. ist von Art. 23 Buchst. b der HLKO abgeleitet und überschneidet sich zumindest teilweise mit dem Perfidieverbot des Art. 37 ZP I. Das Verbot in Art. 37 ZP I erscheint auf den ersten Blick zugleich weiter und enger als das entsprechende Verbot der HLKO. Art. 37 ZP I erfasst nicht nur die Tötung und Verwundung, sondern auch die Gefangennahme eines Gegners unter Anwendung von Heimtücke. Letzteres ist offensichtlich nicht Bestandteil des Verbots in Art. 23 Buchst. b HLKO. Nach zumeist im älteren Schrifttum vertretener Auffassung erstreckt sich die HLKO dagegen auch auf verschiedene Arten von Mordattentaten („assassination“),<sup>44</sup> die nicht durch Art. 37 ZP I erfasst werden. Die Bedeutung von Art. 37 ZP I für die Geltung der traditionellen Vorschrift der HLKO scheint gegenwärtig nicht abschließend geklärt zu sein. Ipsen z.B. schlüßfolgert:

„The fact that Art. 37 has been accepted by the vast majority of States indicates that there is no customary international law prohibition of perfidy with a wider scope than that of Art. 37.“<sup>45</sup>

Demgegenüber darf aber nicht aus den Augen verloren werden, daß die Termini „treachery“ und „perfidy“ gleichrangig nebeneinander sowohl im ursprünglichen „Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices“ von 1980 in Art. 6 und in dessen geänderter Form von 1996 in Art. 7 verwendet werden.

Nach einigen Diskussionen einigten sich die Delegationen auf einen Text, der weitgehend auf der Perfidie-Definition des ZP I beruht, aber die Gefangennahme des Gegners ausschließt.

Hinsichtlich der übrigen Tatbestände, die der HLKO entnommen wurden, ist das Verbrechen „killing or wounding a combatant who, having no longer means of defence, has surrendered at discretion“ (Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (vi) des Statuts) hervorzuheben. Der Terminus „who, having no longer means of defence, has surrendered at discretion“ wurde in Anlehnung an Art. 41 ZP I durch „hors de combat“ ersetzt. Der Begriff „hors de combat“ ist anders als in Art. 41 ZP I nicht näher definiert. Die Verbrechenselemente in ihrer jetzigen Fassung erlauben damit eine extensive Auslegung, die auch andere als die in Art. 41 ZP I genannten Fallgruppen umfassen kann, insbesondere die des Art. 42 ZP I. Einen vergleichsweise restriktiven Ansatz verfolgte die Arbeitsgruppe dagegen bei der Definition der Verbrechenselemente des Tat-

41 Auf der Basis der Definition der Folterkonvention erkannte das Tribunal: „The use of the words 'for such purposes' in the customary definition of torture, indicate that the various listed purposes do not constitute an exhaustive list, and should be regarded as merely representative“. ICTY, *ibid.*, para. 470, S. 170. Im weiteren hob er hervor: „there is no requirement that the conduct must be solely perpetrated for a prohibited purpose. Thus, in order for this requirement to be met, the prohibited purpose must simply be part of the motivation behind the conduct and need not be predominant or sole purpose“, ebenda, para. 471, S. 171. Eine leichte Modifizierung führte eine andere Kammer des Tribunals im Furundzija-Fall ein, siehe ICTY, *Judgement, The Prosecutor v. Furundzija*, IT-95-17/1-T, para. 163, S. 64.

42 Das Jugoslawien-Tribunal befand diesbezüglich: „(A)ll acts found to constitute torture or willfully causing great suffering or serious injury to body or health would also constitute inhuman treatment.“ Unmenschliche Behandlung ist jedoch nicht auf die in den anderen beiden Verbrechen beschriebenen Handlungen beschränkt. „(It) extends further to other acts which violate the basic principle of humane treatment, and particularly the respect for human dignity“ (Hervorhebung d. Verf.), ICTY, *Judgement, The Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic also known as „Pavo“, Hazim Delic, Esad Landzo also known as „Zenga“*, IT-96-21-T, para. 544, S. 194.

43 Die entscheidende Ergänzung findet sich im folgenden Verbrechenselement und ist hervorgehoben: „The accused intended to compel a State, an international organisation, a natural or legal person or a group of persons, to act or refrain from acting as an explicit or implicit condition for the safety or the release of such person or persons.“

44 *Oppenheim, International Law, A Treatise*, Bd. II, 7. Aufl., 1952, S. 342, benennt folgende Beispiele eines „treacherous conduct“: „(...) no assassin must be hired, and no assassination of combatants be committed; a price may not be put on the head of an enemy individual; proscription and outlawing are prohibited; no treacherous request for quarter must be made; no treacherous stimulation of sickness or wounds is permitted.“

45 *Knut Ipsen, Perfidy*, in: *Rudolf Bernhardt* (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 3 (1997), S. 980.

bestandes „Declaring that no quarter will be given“. Die Erweiterungen, die Art. 40 ZP I gegenüber Art. 23 Buchst. d HLKO enthält, sind nicht vollumfänglich übernommen worden.

Die Beratungen zu Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (vii) des Statuts („Making improper use of a flag of truce, of the flag or of the military insignia and uniform of the enemy or of the United Nations, as well as of the distinctive emblems of the Geneva Conventions, resulting in death or serious personal injury“) verdeutlichen Schwierigkeiten, die infolge einer wenig glücklichen Formulierung eines Tatbestandes im Statut selbst auftauchen können. Zahlreiche Delegationen wiesen darauf hin, daß die Zusammenfassung des Mißbrauchs von Zeichen, Symbolen und Uniformen unterschiedlichen Charakters nicht angemessen sei, weil auf ihre Verwendung verschiedene rechtliche Standards anwendbar seien. Aufgrund dessen behandelt der nunmehr vorliegende „rolling text“ jede eigenständige Kategorie separat, was aus Klarstellungsgründen zweifellos zu begrüßen ist. Hingewiesen sei hier nur auf die Trennung, die z.B. in den Art. 38 bis 39 ZP I vorgenommen worden ist. Allgemein gesagt beschreibt der Begriff „improper use“ die völkerrechtswidrige Verwendung der in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (vii) genannten Zeichen, Symbole, Uniformen etc. Was dies im Einzelfall für die verschiedenen Kategorien bedeutet, war höchst umstritten, da keine einheitliche Auffassung über das geltende Völkergewohnheitsrecht bestand. Letztlich einigte man sich auf eine Auslegung, die weitestgehend der des ZP I entspricht, blieb aber z.B. bei der Variante der mißbräuchlichen Verwendung der Flagge, der militärischen Abzeichen oder der Uniform des Feindes deutlich hinter Art. 39 Abs. 2 ZP I zurück.<sup>46</sup> Eng damit verbunden war die Frage, welches Täterwissen hinsichtlich der völkerrechtswidrigen Verwendung erforderlich ist. Einige Delegationen, die zuvor bei der Frage des Mißbrauchs Zugeständnisse gemacht hatten, beharrten hier darauf, daß der Täter die Rechtswidrigkeit kennen mußte. Ein Rechtsirrtum sollte damit immer die Strafbarkeit ausschließen. Andere Delegationen wiesen demgegenüber darauf, daß dies die Staaten nur dazu ermutigen würde, eine Ausbildung z.B. über die korrekte Verwendung des Rotkreuz- bzw. Rothalbmond-Emblems zu unterlassen. Fehlende Rechtskenntnis wäre dann die beste Gewähr für Straflosigkeit. Letztlich wurde folgender Kompromiß gefunden: Hinsichtlich der Verwendung der Parlamentärlflagge, der Flagge oder der militärischen Abzeichen oder der Uniform des Feindes sowie der Schutzzeichen der GA ist der Täter nur strafbar, wenn er „*knew or should have known of the prohibited nature of such use*“; hinsichtlich der Flagge, der militärischen Abzeichen oder der Uniform der Vereinten Nationen muß der Täter von der Völkerrechtswidrigkeit gewußt haben. Grund für diesen höheren Standard waren die nach Ansicht vieler Delegationen ausgesprochen komplexen Regeln der UN über die Verwendung ihrer Flagge, militärischen Abzeichen oder Uniform.

Ein Großteil der Verhandlungen war den in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (xxii) definierten Sexualverbrechen gewidmet. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe wurde zum einen dadurch erschwert, daß einige Varianten bislang keine Vorläufer in Ver-

trägen des humanitären Völkerrechts haben und insoweit keine etablierte Interpretation zugrunde gelegt werden konnte. Zum anderen existiert bislang keine Rechtsprechung, oder wenn sie existiert, ist sie vielfach uneinheitlich. Letzteres zeigt die divergierende Spruchpraxis von Jugoslawien- und Ruanda-Tribunal zu den Verbrechenselementen der Vergewaltigung: Im Furundzija-Fall definierte das Jugoslawien-Tribunal die objektiven Elemente folgendermaßen:

- „(i) *the sexual penetration, however slight:*  
 (a) *of the vagina or anus of the victim by the penis of the perpetrator or any other object used by the perpetrator; or*  
 (b) *of the mouth of the victim by the penis of the perpetrator;*  
 (ii) *by coercion or force or threat of force against the victim or a third person*“.<sup>47</sup>

Demgegenüber stellte das Ruanda-Tribunal fest, daß Vergewaltigung eine „*physical invasion of a sexual nature, committed on a person under circumstances which are coercive*“ ist.<sup>48</sup> Auf der Basis dieser Spruchpraxis und langwieriger Verhandlungen wurde folgender Kompromißtext erzielt:

„(...) 2. *The accused invaded the body of a person by conduct resulting in penetration, however slight, of any part of the body of the victim or of the perpetrator with a sexual organ, or of the anal or genital opening of the victim with any object or any other part of the body.*

3. *The invasion was committed by force, or by threat of force or coercion, such as that caused by fear of violence, duress, detention, psychological oppression or abuse of power, against such person or another person, or by taking advantage of a coercive environment, or the invasion was committed against a person incapable of giving genuine consent.*“

Eine Fußnote zu dem Element unter 3. verdeutlicht, daß „(i) *it is understood that a person may be incapable of giving genuine consent if affected by natural, induced or age-related incapacity*“.

Die Formulierung „*invaded (...) by conduct resulting in penetration*“ in dem Element unter 2. soll gewährleisten, daß auch Fälle von Vergewaltigungen durch Frauen abgeurteilt werden können. Es wurde daher hier, wie auch an anderer Stelle bei den Sexualdelikten besonderes Augenmerk auf eine geschlechtsneutrale Sprache gelegt. Das Element unter 3., einschließlich der diesbezüglichen Fußnote, entspricht weitestgehend der Rechtsprechung des Ruanda-Tribunals im

<sup>46</sup> Nicht vollumfänglich erfasst ist das Verbot diese Symbole und Uniformen zu dem Zweck zu verwenden, Kriegshandlungen zu decken, erleichtern, zu schützen oder zu behindern.

<sup>47</sup> ICTY, Judgment, *The Prosecutor v. Furundzija*, IT-95-17/1-T, para. 185, S. 73.

<sup>48</sup> ICTR, *The Prosecutor v. Jean Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, para. 597 f.

Akayesu-Fall, in dem die Auswirkungen der besonderen Umstände eines bewaffneten Konflikts auf die Willensbildung des Opfers hervorgehoben werden.<sup>49</sup>

Ein weiterer, höchst kontrovers diskutierter Punkt bei den Sexualverbrechen betraf die Frage, wie die Varianten „Nötigung zur Prostitution“ („*enforced prostitution*“) und „sexuelle Sklaverei“ („*sexual slavery*“) zu unterscheiden sind, insbesondere ob der Umstand, daß der „*accused or another person obtained or expected to obtain pecuniary or other advantage in exchange for or in connection with the acts of a sexual nature*“, ein Verbrechenselement der „Nötigung zur Prostitution“ ist oder nicht. Nach langen Verhandlungen bejahten die Staaten dies. Bis zuletzt äußerten einzelne Delegationen die Befürchtung, daß dieses Verständnis nicht mit der Rechtsprechung in einigen Kriegsverbrecherprozessen in Einklang zu bringen sei. Die Ergänzung „*or other advantage*“ führte letztlich doch noch zu einem Kompromiß.

Schließlich bereitete die Variante des Kriegsverbrechens „jede andere Form sexueller Gewalt“ („*other form of sexual violence*“) erhebliche Schwierigkeiten aufgrund des im Statut enthaltenen ergänzenden Zusatzes „*also constituting a grave breach of the Geneva Conventions*“. Einige Delegationen vertraten die Auffassung, daß dieser Zusatz nur ein Hinweis auf die geltende Rechtslage sei, nach der die Sexualverbrechen bereits als „grave breaches“ der GA verfolgt werden könnten. Demgegenüber vertraten andere Delegationen die Auffassung, daß durch das Täterverhalten eines der in Art. 8 Abs. 2 Buchst. a des Statuts genannten Verbrechen – die im einzelnen aufgeführten „grave breaches“ der GA – verwirklicht werden und es gleichzeitig gewaltsame Handlungen sexueller Natur aufweisen müsse. In einem Versuch, den insoweit nicht eindeutigen Wortlaut mit dem Ziel und Zweck des Straftatbestandes zu vereinbaren, setzte die Mehrheit der Delegationen die Interpretation durch, daß der genannte Zusatz eine besondere Anwendungsschwelle einführe. Der Kompromißtext ist daher wie folgt formuliert:

„(...) *The accused committed an act of a sexual nature against one or more persons or caused such person or persons to engage in an act of a sexual nature by force, or by threat of force or coercion, such as that caused by fear of violence, duress, detention, psychological oppression or abuse of power, against such person or persons or another person, or by taking advantage of a coercive environment or such person or persons' incapacity to give genuine consent.*

3. *The conduct was of a gravity comparable to that of a grave breach of the Geneva Conventions.*“

Das Element unter 3. scheint die Schlußfolgerung nahezu- oder vermittelt zumindest den Eindruck, daß für diesen „Auffangtatbestand“ eine höhere Anwendungsschwelle besteht als für Vergewaltigung und die übrigen Varianten des Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (xxii). Dies entspräche sicherlich nicht dem Willen derer, die sich für die Aufnahme des Zusatzes eingesetzt haben.

Bei den bislang behandelten Tatbeständen, die die Kriegführung im engeren Sinne betreffen, namentlich Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (i)-(iii), ist hervorzuheben, daß sie nicht als Erfolgsdelikte konzipiert sind. Im Unterschied zu den „grave breaches“-Vorschriften des ZP I (Art. 85) wird z.B. bei dem Verbrechen „*Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities*“ nicht vorausgesetzt, daß sie „*death or serious injury to body or health*“ verursachen. Basis für das Kriegsverbrechen im Statut ist vielmehr die Regel des Art. 51 Abs. 2 Satz 1 ZP I, der bereits den Angriff als solchen verbietet, ohne daß es zu zivilen Opfern kommen muß. Diese Auslegung, die schon deshalb zutreffend erscheint, daß die genannten Tatbestände im Statut im Unterschied zu Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (vii) dem Wortlaut nach nicht als Erfolgsdelikt definiert sind, findet sich in den Verbrechen-elementen bestätigt.

Die bislang schwierigsten Verhandlungen betrafen das Kriegsverbrechen „*transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory*“ (Art. 8 Abs. 2 Buchst. b (viii) des Statuts). Vor allem die Tatbestandsvariante „*transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies*“ ist Gegenstand einer ungelösten Kontroverse. In Kenntnis der Problematik, die schon die Ausarbeitung des Statuts in Rom mitbestimmte, erklärte eine Vielzahl von Delegationen, daß der Text der Verbrechen-elemente sich möglichst wortgenau an dem Statutstext, der bereits einen delikataten Kompromiß darstelle, orientieren und den „Geist von Rom“ widerspiegeln solle. Obwohl intensive informelle Verhandlungen allein zwischen besonders involvierten Delegationen fast während der gesamten zweiten Sitzungsperiode stattfanden, konnte nicht einmal eine vorläufige Einigung erzielt werden. Der gegenwärtige Verhandlungsstillstand drückt sich in einem Dokument des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe aus, das sich auf den Abdruck der unterschiedlichen bislang unterbreiteten Vorschläge beschränkt.<sup>50</sup> Die Hauptstreitpunkte betreffen die folgenden Fragen:

- Ist dieses Kriegsverbrechen auf Überführungen beschränkt, die unter Zwang durchgeführt werden, obwohl das Statut die Formulierung „*transfer, directly or indirectly*“ enthält?
- Erfasst das Kriegsverbrechen nur Bevölkerungsüberführungen, die in großer Zahl durchgeführt werden?
- Muß durch die Überführung der Bevölkerung der Besatzungsmacht die wirtschaftliche Lage der örtlichen Bevölkerung verschlechtert und deren eigenständige Identität gefährdet werden?
- Welche Verbindung muß zwischen dem Täter und der Besatzungsmacht bestehen?

49 ICTR, *The Prosecutor v. Jean Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, para. 688: „(C) *Coercive circumstances need not be evidenced by a show of physical force. Threats, intimidation, extortion and other forms of duress which prey on fear or desperation may constitute coercion, and coercion may be inherent in certain circumstances, such as armed conflict or the military presence [...]*“

50 PCNICC/1999/WGEC/INF/3.

Obwohl sich die Verhandlungen über diese ungelösten Fragen als äußerst schwierig gestalten, äußerten doch die meisten Delegationen die Erwartung, daß bei einer der folgenden Sitzungen der „PrepCom“ eine Lösung herbeigeführt werden könne.

**c) Art. 8 Abs. 2 Buchst. c des Statuts: Schwere Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949**

Für alle Tatbestände dieses Absatzes enthalten die Verbrechen-elemente zwei allgemeine Elemente mit identischer Formulierung. Diese bezeichnen wie im Fall des Art. 8 Abs. 2 Buchst. a den Kontext, in dem das Verbrechen begangen werden muß, und das Tatopfer, einschließlich des erforderlichen Täterwissens:

- „*The conduct took place in the context of and was associated with an armed conflict not of an international character.*“
- „*Such person or persons were either hors de combat, or were civilians, medical personnel, or religious personnel taking no active part in the hostilities, and the accused was aware of the factual circumstances that established this status.*“

Das zweite allgemeine Element weicht vom Wortlaut des gemeinsamen Art. 3 der vier GA ab. Einzelne Staaten vertraten die Auffassung, daß der Wortlaut dieser Vorschrift nicht eindeutig sei und daher in den Verbrechenselementen klargestellt werden müsse. Die nunmehr im „rolling text“ vorliegende Formulierung spiegle die korrekte Auslegung wider. Danach sind Kämpfer, die an den Feindseligkeiten teilnehmen, nur dann geschützt, wenn sie „*hors de combat*“ sind. Der Begriff „*hors de combat*“ wurde nicht durch die im gemeinsamen Art. 3 genannten Beispiele ergänzt, um dem Verständnis Ausdruck zu geben, daß auch andere Umstände, wie die in Art. 41 und 42 ZP I genannten, eine Person „*hors de combat*“ versetzen können.

Die spezifischen Verbrechen-elemente wurden im wesentlichen wie die des Art. 8 Abs. 2 Buchst. a definiert. Die verhandelnden Staaten folgten insbesondere der Auffassung, daß zwischen „*wilful killing*“ (Buchst. a [i]) und „*murder*“ (Buchst. c [i]) bzw. zwischen „*inhuman treatment*“ (Buchst. a [ii]) und „*cruel treatment*“ (Buchst. c [ii]) kein Unterschied bestehe. Daneben wurde auch bezüglich der Begriffe „*torture*“ (in Buchst. a [iii] bzw. c [i]) und „*taking of hostages*“ (Buchst. a [viii] bzw. Buchst. c [iii]) ein identischer Inhalt angenommen. Dieser Ansatz entspricht durchaus der Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals.<sup>51</sup> Es versteht sich daher von selbst, daß jede Änderung der Verbrechen-elemente in Art. 8 Abs. 2 Buchst. a im Laufe der noch kommenden Verhandlungen auch Änderungen bei den korrespondierenden Tatbeständen des Art. 8 Abs. 2 Buchst. c nach sich ziehen wird.

Dieses Schema konnte indessen nicht bei dem Tatbestand „Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, das die allgemein als

unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet“ (Art. 8 Abs. 2 Buchst. c (iv) des Statuts) angewendet werden, da insoweit keine unmittelbare Vergleichbarkeit mit den Vorschriften in einem internationalen bewaffneten Konflikt besteht. Die Verbrechen-elemente wurden hier in starker Anlehnung an Art. 6 Abs. 2 ZP II formuliert. Der Begriff „ordentlich bestelltes Gericht“ aus dem gemeinsamen Art. 3 GA wurde mit „Gericht, das die wesentlichen Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit aufweist“ aus Art. 6 Abs. 2 ZP II näher definiert. Umstritten war bis zuletzt, ob den Verbrechenselementen eine Liste von allgemein als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien beigefügt werden sollte. Die von Costa Rica, der Schweiz und Ungarn auf der Basis der IKRK-Studie vorgeschlagene Liste wurde zwar überwiegend als zutreffend betrachtet, fand aber letztlich keine Aufnahme. Einige Staaten fürchteten, daß eine solche Liste als abschließend angesehen werden könnte und somit weitere ebenfalls unerlässliche Rechtsgarantien fehlen könnten. Andere Staaten wollten vermeiden, daß Unterschiede zwischen dieser Liste und den Garantien, die den Angeklagten des zukünftigen Strafgerichtshofs zu gewähren sind, auftreten. Eine dritte Staatengruppe schließlich wies darauf hin, daß die Verletzung einer Verfahrensgarantie nicht notwendigerweise ein Kriegsverbrechen bedeute. Um zu vermeiden, daß die Bedeutung der Liste der Rechtsgarantien durch einen einleitenden Paragraphen geschwächt wird, der definiert, welche Garantien unter allen Umständen unerlässlich sind, verzichtete man letztlich auf die Liste. Die Interessen der dritten Staatengruppe wurden darüber hinaus in einer Fußnote hervorgehoben, die wie folgt lautet:

„*With respect to elements 4 and 5, the Court should consider whether, in the light of all relevant circumstances, the cumulative effect of factors with respect to guarantees deprived the person or persons of a fair trial.*“

**3. Verhältnis der Verbrechen-elemente zu den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts (Teil 3 des Statuts)**

Die bisherigen Sitzungen der Arbeitsgruppe haben deutlich gemacht, daß das Verhältnis von Verbrechenstatbeständen

51 Das Jugoslawien-Tribunal befand, daß zwischen „*wilful killing*“ in einem internationalen bewaffneten Konflikt und „*murder*“ in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt kein Unterschied in der Bedeutung bestehen könne. ICTY, Judgement, *The Prosecutor v. Zejnir Delalic, Zdravko Mucic also known as „Pavo“, Hazim Delic, Esad Landzo also known as „Zenga“, IT-96-21-T*, para. 422 f., S. 154. Siehe auch ICTY, *The Prosecutor's Pre-trial Brief, The Prosecutor v. Slavko Dokmanovic, IT-95-13a-PT*, S. 23. Gemäß der Rechtsprechung des Tribunals gilt: „*cruel treatment constitutes an intentional act or omission, that is an act which, judged objectively, is deliberate and not accidental, which causes serious mental or physical suffering or injury or constitutes a serious attack on human dignity. As such, it carries an equivalent meaning and therefore the same residual function for the purpose of common article 3 of the Statute, as inhuman treatment does in relation to grave breaches of the Geneva Conventions*“, ICTY, Judgement, *The Prosecutor v. Zejnir Delalic, Zdravko Mucic also known as „Pavo“, Hazim Delic, Esad Landzo also known as „Zenga“, IT-96-21-T*, para. 552, S. 196. Bezüglich Folter folgte das Tribunal, daß „(1) *the characteristics of the offence of torture under common article 3 and under the 'grave breaches' provisions of the Geneva Conventions, do not differ*“, ICTY, *ibid.*, para. 443, S. 162.

und Verbrechenselementen zu den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts (Teil 3 des Statuts)<sup>52</sup> in entscheidenden Bereichen (Definition der subjektiven Tatbestandsmerkmale, Verhältnis von Täterschaft und Teilnahme, Erheblichkeit eines Rechtsirrtums als wichtigste Beispiele) noch weithin ungeklärt ist. Insbesondere die Frage, ob in den Verbrechenselementen die Vorschriften des dritten Teils des Statuts für einzelne Tatbestände konkretisiert werden können oder gewisse Punkte gar abweichend von diesen Vorschriften geregelt werden können, muß noch beantwortet werden. Vor diesem Hintergrund erklärt es sich, daß der nunmehr vorliegende Textentwurf an einigen Stellen noch die erforderliche Stringenz vermissen läßt. Wie die obige Darstellung zu den einzelnen Verbrechenselementen schon andeutungsweise deutlich gemacht hat, sind bei einigen Tatbeständen zahlreiche Elemente aufgenommen worden, obwohl sie sich auch ohne ausdrückliche Nennung aus den allgemeinen Vorschriften des dritten Teils ableiten lassen. An anderer Stelle beschränkte man sich dagegen auf die unbedingt notwendigen Elemente. Diese Schwachstelle ist den Delegationen durchaus bewußt, und man einigte sich darauf, die mangelnde Kohärenz nach der ersten vollständigen Lesung des Entwurfs der Verbrechenselemente zu beseitigen.

Da die größten Probleme bislang beim subjektiven Tatbestandsmerkmal auftauchten, erscheint es angebracht, die entsprechenden Schwierigkeiten etwas detaillierter darzustellen. Noch während der ersten Sitzungsperiode schienen solche Probleme nicht zu bestehen. Die Delegationen einigten sich auf einen einleitenden Paragraphen, der das Verhältnis zwischen den Verbrechenselementen und Art. 30 des Statuts klarstellen sollte. Die entscheidende Passage wurde wie folgt formuliert:

*„Consistent with the general principles of law defined in article 30, it is presumed that all actions described in the elements must be intentionally committed and the elements do not repeat the general intent implied for each action.“*

Diese Einleitung blieb auch nach der zweiten Sitzung der „PrepCom“ unverändert und sollte für alle Tatbestände gelten. Nichtsdestotrotz wurden – wie oben bereits angedeutet – vielfach redundante subjektive Verbrechenselemente eingeführt. Damit blieb ungeklärt, ob das subjektive Element für jedes Verbrechen definiert werden soll, ob ein Verweis auf Art. 30 ausreichend ist oder es den Richtern allein überlassen sein soll, die erforderlichen Feststellungen zu treffen. Erhebliche Unterschiede der nationalen Konzeptionen (so ist etwa das Denken in der Grundunterscheidung zwischen einem „Allgemeinen“ und einem „Besonderen“ Teil des Strafrechts eben nicht universell verbreitet) machten es bislang unmöglich, diese Fragestellung in stringenter Art und Weise zu lösen.

Um die Schwierigkeiten weiter zu verdeutlichen, ist ein Blick auf Art. 30 selbst hilfreich:

*„1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for*

*a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed with intent and knowledge.*

*2. For the purposes of this article, a person has intent where:*

- (a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct;*
- (b) In relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events.*

*3. For the purposes of this article, „knowledge“ means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. „Know“ and „knowingly“ shall be construed accordingly.“*

Das erste Auslegungsproblem betrifft die Bedeutung der Formulierung „*unless otherwise provided*“, namentlich welche anderen Rechtsquellen neben Art. 30 in diesem Zusammenhang relevant sind. Bedeutet die Passage, daß allein Art. 30 maßgeblich ist, es sei denn, das Statut selbst bestimmt etwas anderes, oder kann auch in den Verbrechenselementen etwas anderes definiert werden? Welchen Einfluß hat bestehendes Völkergewohnheitsrecht?

Des weiteren konnte bislang keine Einigkeit darüber erzielt werden, was mit „*general intent*“ i.S.d. Art. 30 i.V.m. dem zuvor zitierten einleitenden Paragraphen des „*rolling texts*“ und „*specific intent*“, der nur für bestimmte Verbrechen relevant ist und daher gesondert definiert werden sollte, gemeint ist. Die Ungewißheit wird durch den Umstand verstärkt, daß einige Tatbestände des Art. 8 Abs. 2 lit. b und e den Begriff „*intentionally*“ enthalten. Auf der Grundlage des englischen Vertragstextes stellt sich zwangsläufig die Frage, ob damit lediglich auf die Definition von „*intent*“ in Art. 30 verwiesen wird oder aber ein spezielles subjektives Tatbestandsmerkmal in den Verbrechenstatbestand selbst integriert wurde (dies scheint der französische Vertragstext nahezuliegen).

Unabhängig von diesen ungeklärten Fragen konnte das Verhältnis von objektiven und subjektiven Verbrechenselementen zueinander noch nicht abschließend geklärt werden. Art. 30 des Statuts beschreibt als subjektive Elemente „*intent*“ und „*knowledge*“. Bis zuletzt konnte kein Ergebnis dahin gehend erzielt werden,

- welche objektiven Elemente mit „*knowledge*“,
- welche objektiven Elemente mit „*intent*“,
- welche objektiven Elemente mit einer speziellen Vorsatzform,

verwirklicht werden müssen, bzw.

<sup>52</sup> Hierzu im Überblick Claus Krefß, HuV-1 1999, S. 4 ff.

- ob gewisse objektive Elemente als objektive Bedingungen der Strafbarkeit i.S.d. deutschen Strafrechts anzusehen sind und deshalb kein subjektives Element erfordern.

Mit dem Ziel, die Auslegung von Art. 30 zu klären, unterbreitete die Delegation von Samoa zwei „*very informal papers*“: „*elements of The Elements: A Very Informal Discussion Paper from the Delegation of Samoa*“ und „*Structure of elements in Art. 30 of ICC Statute*“. Darin verweist Samoa zunächst darauf, daß Art. 30 drei Kategorien von objektiven Merkmalen unterscheidet:

- Art. 30 Abs. 2 lit. a: „*Verhalten*“, d.h. Tun oder Unterlassen, wenn eine Pflicht zum Handeln besteht;
- Art. 30 Abs. 2 lit. b: „*Folge*“, d.h. ein Taterfolg, eine Verletzung, die durch das Täterverhalten verursacht wird;
- Art. 30 Abs. 3: „*Umstand*“, d.h. ein Zustand oder Hintergrund (z.B. das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts oder der Umstand, daß das Opfer nicht an den Feindseligkeiten teilnimmt).

Samoa erinnert mit seinem Hintergrundpapier des weiteren daran, daß Art. 30 drei Kategorien von subjektiven Standards unterscheidet und diese den drei Kategorien objektiver Elemente direkt zuordnet:

- „*intent*“ im Hinblick auf „*conduct*“, d.h., der Täter „*means to engage in the conduct*“ (z.B. der Täter will abdrücken);
- „*intent*“ im Hinblick auf „*consequence*“, d.h., der Täter „*means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events*“ (z.B. wenn der Täter abdrückt, will er, daß das Opfer stirbt, oder weiß zumindest „*that death is certain [almost certain? fairly certain?] to happen*“); und
- „*knowledge*“ im Hinblick auf „*circumstance*“, d.h. „*awareness that a circumstance exists*“ (z.B. Bewußtsein, daß ein Opfer nicht an den Feindseligkeiten teilnimmt).

Nach diesem Schema kann dem Begriff „*intent*“ eine unterschiedliche Bedeutung zukommen, je nachdem, ob er im Zu-

sammenhang mit einem Verhalten oder einer Folge gebraucht wird.

Bislang nahmen die Delegationen diese Interpretation nur zur Kenntnis, ohne eine Position dazu zu äußern. Die Problematik solle vielmehr gegen Ende der Verhandlungen wieder aufgenommen werden, wenn ein erster kompletter Text aller Verbrechensteile vorliegt.

## Ausblick

Insgesamt läßt der Verhandlungsstand nach der zweiten „*PrepCom*“-Sitzung erhoffen, daß die Arbeiten an den beiden zentralen Nebeninstrumenten zum Statut bis zum 30. Juni 2000 zu einem erfolgreichen Abschluß geführt werden können. Dabei fällt die Prognose bei den Verbrechensteilen etwas günstiger aus als bei den Verfahrens- und Beweisregeln. In ersterem Bereich hat eine ausgesprochen kooperative und kompromißbereite Grundhaltung der Delegationen dazu geführt, bei dem umfangreichen und schwierigen Komplex der Kriegsverbrechen sehr substantielle Fortschritte zu machen. Es ist sehr zu wünschen, daß sich die Verhandlungen zu den Elementen des besonders komplizierten Verbrechens gegen die Menschlichkeit, mit denen in der nächsten Sitzung begonnen werden wird, ähnlich konstruktiv gestalten werden. Im Bereich der Verfahrens- und Beweisregeln fällt die Zwischenbilanz demgegenüber weniger gut aus. Die Verhandlungen zum Gerichtsverfassungsrecht (Teil 4) sind im ganzen recht unbefriedigend verlaufen, wichtige Fragen des Strafprozeßrechts (vor allem zu den Teilen 6 und 8) sind noch zu klären, und die Diskussion zu den Strafen (Teil 7), der Strafvollstreckung (Teil 10) und der internationalen Zusammenarbeit (Teil 9) beginnt erst in der nächsten Sitzung. Es ist unbedingt erforderlich, daß auch dort, wo dies zuletzt noch zu verzeichnen war, das Bestreben nach höchster Perfektion im Detail und das Haften an der jeweiligen nationalen Konzeption einer stärker ergebnisorientierten Grundhaltung Platz macht. Über aller noch erforderlichen Sacharbeit an den Nebeninstrumenten muß schließlich eines stets fest im Auge bleiben: die uneingeschränkte Wahrung der Integrität des Statuts.<sup>53</sup>

53 Hierzu demnächst eingehend Hans-Peter Kaul/Claus Kreß, *Jurisdiction and Cooperation in the Statute of the International Criminal Court*, Yearbook of International Humanitarian Law 2 (1999), im Druck.



# Die Arbeiten der Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof – Anmerkungen aus Schweizer Sicht

Jürg Lindenmann\*

Ich freue mich, an dieser Veranstaltung teilzunehmen und die Gelegenheit zu haben, einige Bemerkungen aus meiner (vielleicht in Nuancen anders geprägten Schweizer) Sicht anbringen zu können. Lassen Sie mich jedoch der guten Ordnung halber gleich voranstellen, daß alles, was ich äußere, nur mich selbst verpflichtet, nicht aber die Schweizer Regierung.

## I. Gegenstand

Ich bewege mich allerdings noch auf ziemlich sicherem Terrain, wenn ich sage, daß die Schweiz mit dem Statut von Rom insgesamt recht zufrieden ist, obwohl es ein paar größere und kleinere Schönheitsfehler aufweist. Auf diese Fehler wurde im vorhergehenden Panel bereits hingewiesen. Ich denke übrigens, es handelt sich dabei um tatsächliche „Geburtsfehler“, nicht bloß „Kinderkrankheiten“; aber – und darauf kommt es alleine an – das „Kind“ ist sehr wohl lebensfähig.

Die Herausforderung der durch die Schlußakte der Staatenkonferenz eingesetzten Vorbereitenden Kommission besteht deshalb vor allem darin, die Integrität des Statuts zu wahren und die weitere Umsetzung des ISiGH so voranzutreiben, daß er wirklich zu der unabhängigen, abschreckenden und gleichzeitig rechtsstaatlich vorbildlichen Instanz wird, die wir uns alle davon erhoffen. Es geht jetzt mit anderen Worten eher darum, das Erreichte zu konsolidieren, als dem Unerreichten nachzuzurennen. Das bedeutet jedoch nicht, daß kleine Lücken nicht noch gefüllt und technische Mängel (gerade im Verfahrensteil) nicht noch ausgebessert werden könnten.

Die Vorbereitende Kommission („PrepCom“) wird zur Zeit vor allem durch die Ausarbeitung der „Verbrechenselemente“ und der Verfahrens- und Beweisordnung in Beschlag genommen. Ich möchte zu beidem etwas sagen.

## II. „Verbrechenselemente“

Bei den „Verbrechenselementen“ muß man sich zunächst fragen, worin deren Sinn besteht. Die Idee zum Rückgriff auf „elements of crimes“ war in Rom von Staaten vorgebracht worden – allen voran den Vereinigten Staaten von Amerika –, die Ähnliches aus ihren Militärhandbüchern kennen. Obwohl die Schaffung von „elements“ von vielen als unnötig erachtet wurde, schien die Billigung dieses zusätzlichen Instruments im Umfeld der Römer Konferenz doch eine verhältnismäßig ungefährliche Geste des Entgegenkommens, vor allem an die amerikanische Delegation, zu sein, so daß es im Rahmen des Schlußpakets ins Statut Eingang gefunden hat.

Gemäß Art. 9 des Statuts „helfen“ die „Verbrechenselemente“ dem Gerichtshof bei der Auslegung und Anwendung der Verbrechenstatbestände. Bei den „elements“ handelt es sich danach nicht um eine Definition der Tatbestands Elemente (im Sinne kontinentaler Strafrechtslehre), sind diese doch – nach schweizerischer Lesart – im Statut umschrieben. Eher schon stellen die „Elemente“ eine Art Gebrauchsanweisung dar. Charakteristisch für dieses Verständnis ist die Korrektur der französischen Bezeichnung der „Verbrechenselemente“, die in der ersten Fassung des Statuts noch „*éléments constitutifs des crimes*“ lautete, jetzt aber richtigerweise in „*éléments des crimes*“ umbenannt wurde – eben im Bewußtsein darum, daß die „Verbrechenselemente“ die Straftatbestände nicht eigentlich „konstituieren“ sollen. Am Befund, wonach den „Verbrechenselementen“ nur untergeordnete Bedeutung zukommt, ändert im übrigen auch die Rechtsquellenabfolge gemäß Art. 21 nichts, wonach der Gerichtshof „an erster Stelle“ das Statut, die „Verbrechenselemente“ sowie die Verfahrens- und Beweisordnung „anzuwenden“ habe. Eine allfällige Ambivalenz zwischen Art. 9 und Art. 21 müßte in Richtung der Lesart von Art. 9 aufgelöst werden.

Besondere Fragen nach der Bedeutung der „elements“ können sich im Zusammenhang mit Art. 7, den „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, stellen, wo das Statut – in Kommentarform – bereits einzelne Tatbestands Elemente umschreibt. Eine besondere Rolle spielen die „elements“ wohl zudem im Rahmen von Art. 8 Abs. 2 Buchst. b Ziff. (xx). Es ist dies die Bestimmung über die Waffen, Geschosse, Substanzen und Methoden der Kriegführung, deren Verwendung verboten ist. Eine der Tatbestands Voraussetzungen lautet, daß jene Waffen, Geschosse, Substanzen und Methoden „aufgrund einer Änderung entsprechend den einschlägigen Bestimmungen von Art. 121 und 123 in einer Anlage dieses Statuts enthalten“ sind. Dies wirft die Frage auf nach dem Verhältnis der „Elemente“ zu dieser künftig zu erstellenden Liste.

Trotz der untergeordneten Bedeutung der „Elemente“ ist die Möglichkeit natürlich nicht von der Hand zu weisen, daß mit deren unsorgfältiger Formulierung die im Statut umschriebe-

\* Fürsprecher Dr. Jürg Lindenmann ist Stellvertreter des Rechtsberaters, Direktion für Völkerrecht, Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten, Bern. Er war Mitglied der Schweizer Regierungsdelegation im ad hoc-Ausschuß, dem Vorbereitungsausschuß, der Diplomatischen Konferenz und der Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anläßlich einer von der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte am 24. September 1999 in Königswinter veranstalteten Konferenz zum Internationalen Strafgerichtshof gehalten hat.

nen Tatbestände im Ergebnis ausgehöhlt werden könnten. Aus diesem Grund hat sich die Schweizer Delegation entschlossen, im Rahmen der „PrepCom“ darauf hinzuwirken, daß der im Statut (einschließlich der im Rahmen der Rechtsprechung der beiden Tribunale) erreichte Standard des humanitären Völkerrechts nicht durch nachgeordnete „Verbrechenselemente“ untergraben wird. Sie hat dazu eigene Textvorschläge eingebracht, die sich auf einläßliche Grundlagenstudien des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes stützen konnten.

Das Vorgehen barg ein gewisses Risiko. Dies vor allem, weil unsere Vorschläge als Verhandlungsmasse hätten erscheinen können: In der Tat war vorauszusehen, daß sich die Schweizer Delegation im Verlauf der Verhandlungen irgendwann mit den Vereinigten Staaten von Amerika, die ebenfalls Vorschläge eingebracht hatten, und – je nach Thema und Interessenlage – auch mit anderen besonders interessierten Staaten an einen Tisch setzen mußte, um im kleinen Kreis eine konsensfähige Verhandlungsgrundlage zu erarbeiten. Es war ebenfalls vorherzusehen, daß dabei gewisse Konzessionen gemacht werden mußten, weshalb wir in Gefahr hätten geraten können, von den eigenen Freunden anschließend als illoyal betrachtet zu werden.

Die Schweiz hat jedoch von Anfang an unterstrichen, daß die von ihr vorgeschlagenen „Elemente“ keine Wunschvorstellung darstellen, von der beliebig Abstriche gemacht werden könnten. Die Vorschläge seien im Gegenteil Ergebnis des Versuchs, den geltenden Stand des humanitären Völkerrechts getreu wiederzugeben. Über alles gesehen wurde diese Haltung von einem großen, ja zuweilen überwältigenden Mehr der anderen Delegationen bestätigt. Unsere Vorschläge erhielten Rückendeckung nicht nur aus der Gruppe der „like-minded“-Staaten, sondern beispielsweise auch im arabischen Lager. Aufgrund des Verlaufs der Debatte konnte die Schweiz in den Separatverhandlungen meist kaum mehr als zu kosmetischen Retuschen Hand bieten – Retuschen immerhin, die es den Vereinigten Staaten (und je nach Thema auch anderen Staaten) erlauben sollten, das erarbeitete Resultat auch nach innen zu vertreten. Die USA insbesondere zeigten sich ausgesprochen kooperativ, und der allergrößte Teil der übrigen Delegationen scheint vom substantiellen Ergebnis soweit befriedigt zu sein. Die Verhandlungen über die „Verbrechenselemente“ sind deshalb aus unserer Sicht bisher erfreulich verlaufen.

Noch sind aber nicht alle Fragen gelöst. Die „elements“ der Kriegsverbrechen sind bekanntlich noch nicht abschließend durchberaten; es bleiben einige politisch heikle Bestimmungen, wie diejenige über Transfer und Deportation von Teilen der Bevölkerung durch eine Besatzungsmacht. Auch werden noch immer Querschnittsfragen diskutiert, etwa die der „Rechtswidrigkeit“ beziehungsweise „Rechtmäßigkeit“ von Handlungen, und darin eingeschlossen die Frage der „militärischen Notwendigkeit“. Ferner geht aus den jeweiligen Elementen nicht immer klar hervor, ob es sich im einzelnen eher um Aussagen über objektive Strafbarkeitsvoraussetzungen handelt, oder ob auch ein diesbezüglicher Vorsatz zu fordern wäre. Schließlich verspricht auch die noch

ausstehende Debatte über die Verbrechen gegen die Menschlichkeit interessant zu werden. Je mehr die Diskussion jeweils in die Tiefe führt, umso mehr Fragen (legitime und manchmal weniger legitime) ruft sie hervor: Fragen, denen man sich am Ende oft nur noch dadurch entziehen kann, daß man sie offenläßt. Im Fall der „Verbrechenselemente“ wäre dies gewiß nicht das größte Unglück, wenn die Beantwortung einiger dieser Fragen dem Gerichtshof überlassen bliebe.

### III. Verfahrens- und Beweisordnung

Die Verhandlungen der zweiten Arbeitsgruppe über die Verfahrens- und Beweisordnung sind weniger spektakulär, aber nicht weniger wichtig als diejenigen der Arbeitsgruppe über „Elemente“. Ein funktionsfähiger und glaubwürdiger Gerichtshof ist darauf angewiesen, über ein Verfahren zu verfügen, das eine effiziente Rechtsfindung erlaubt, die Rechte des Angeschuldigten beachtet und den legitimen Ansprüchen weiterer Beteiligten (insbesondere der Zeugen und der Opfer) Rechnung trägt. Diese Zielvorgaben müssen vor dem Hintergrund eines bereits recht detaillierten – wenn auch nicht immer ganz klaren und widerspruchsfreien – Statuts erfüllt werden.

Die Schweiz hat vor der Römer Konferenz der Schaffung einer von den Staaten auszuhandelnden Verfahrensordnung, die sich zwischen das Statut und die vom Gerichtshof selbst zu erlassende Geschäftsordnung schiebt, eher reserviert gegenüber gestanden. Wir hatten angeführt, daß Statut selbst müsse die Grundsätze des Verfahrensrechts festhalten und namentlich alle Regeln umfassen, welche für die Wahrung der Grundrechte des Angeschuldigten maßgebend seien oder welche die Rechtspflichten der Vertragsparteien gegenüber dem Gerichtshof umschreiben würden. Die Regelung aller anderen Verfahrensfragen könne hingegen getrost dem Gerichtshof überlassen bleiben. Andere Staaten hatten jedoch höhere Erwartungen oder mißtrauten einer weitgehenden Delegation der Regelungskompetenz an den Gerichtshof, so daß wir unseren Widerstand aufgeben mußten. Es ist ferner im Rückblick zuzugestehen, daß sich die Verfahrens- und Beweisordnung als sehr handliches Instrument erwies, die Römer Konferenz von schwierigen Fragen eher zweitrangiger Bedeutung zu entlasten.

Das Statut verweist nun in knapp 40 Bestimmungen ausdrücklich auf einen nachfolgenden Normierungsbedarf in der Verfahrens- und Beweisordnung. Die Richter haben überdies nach Art. 51 Abs. 3 die Möglichkeit, in dringenden Fällen „vorläufige Regeln“ aufzustellen. Außerdem haben die Richter gemäß Art. 52 des Statuts die Kompetenz, die für den normalen Geschäftsgang notwendige Geschäftsordnung („regulations“) zu erlassen, wobei die Versammlung der Vertragsstaaten selbst hier noch über ein Vetorecht verfügt.

Es gibt genug Gründe, sich bei der Ausarbeitung der „Rules“ auf das Wesentliche zu konzentrieren:

- Zeitdruck (Termin: 30. Juni 2000);
- größere Sachkompetenz der Richter;

- erforderliche Flexibilität (die verfahrensmäßige Hürde für eine Revision der Verfahrens- und Beweisordnung ist verhältnismäßig hoch, bedarf es doch einer Zweidrittelmehrheit in der Versammlung der Vertragsstaaten);
- Entschärfung der Problematik eines aus Statut, „rules“ und „regulations“ aufgebauten dreiteiligen Systems von komplexen Verfahrensregeln.

Dies hätte unserer Ansicht nach heißen, sich in erster Linie mit den Regeln zu befassen, die vom Statut ausdrücklich gefordert werden, um sich dann in einer zweiten Phase einigen Querschnittsproblemen (etwa der Verfahrensbeteiligung der Opfer oder der Offenlegung von Informationen) anzunehmen. Diese eher „minimalistische“ Ansicht wurde ursprünglich insbesondere von arabischer und südamerikanischer Seite geteilt. Zu Beginn der „PrepCom“ lagen jedoch nur zwei Textvorschläge auf dem Tisch, die in die andere Richtung gingen: ein 70seitiger Vorschlag Australiens und eine französische Strukturskizze, die laufend mit detaillierten Vorschlägen zum jeweils erörterten Thema angereichert wurde. Es war deshalb unvermeidlich, daß sich die Debatte so gleich an diesen beiden konkreten Vorschlägen orientierte.

Der australische Vorschlag zeichnete sich zwar vordergründig durch eine hohe Regelungsdichte aus. Einige heikle Probleme blieben aber – offensichtlich bewußt – ausgespart. So erweckte das Papier denn ein wenig den Eindruck einer Pflichtübung. Frankreich hingegen strebte nach der Kür: Das Ziel des Oeuvres bestand (mindestens zu diesem Zeitpunkt) in einem systematischen, in sich geschlossenen und lückenlosen Strafverfahrenskodex. Zwar haben bei den „Maximalisten“ inzwischen Zweifel an der Realisierbarkeit dieses Vorhabens eingesetzt. Die Grundausrichtung der Arbeitsgruppe hin zu einer hohen Regelungsdichte und zu der Formulierung von gegenüber dem Statut eigenständigen Verfahrensregeln wurde jedoch durch die bisherigen Zwischenergebnisse bereits festgelegt. So wird es denn wohl auch in Zukunft unmöglich sein, dem berechtigten Ausruf des britischen Vertreters nachzuleben: „It is oversized, overdone, overworked and needs to be cut down.“

Wenn ich zum Beispiel den Entwurf der Regel 5.18 über das Verfahren im Vorfeld der Anklagebestätigung lese, dann muß ich gestehen, daß ich hier eine – ich muß schon sagen – Detailversessenheit zu erkennen glaube, und ich muß mich fragen, ob die Arbeitsgruppe tatsächlich ein für den Gerichtshof taugliches Arbeitsinstrument zu schaffen im Zuge ist.

Immerhin macht die Arbeitsgruppe für die Teile 5, 6 und 8 gewisse Fortschritte in Richtung einer bescheideneren und geschmeidigeren Formulierung von „rules“. Sorge bereitet hingegen die Arbeitsgruppe für die Verfahrensordnung betreffend Teil 4 des Statuts (über die Organisation des Gerichtshofs), wo der gleiche Fehler unter anderen Vorzeichen und mit anderen Schlüsseldelegationen, dafür aber mit erhitzteren Gemütern, wieder begangen wird. So hat diese Gruppe doch mindestens drei informelle Sitzungen im August über ein Thema verschwendet (die Verletzung von

Amtspflichten), das zwar geregelt werden muß, in der Praxis dann aber doch recht unwichtig ist und sich jedenfalls für die beiden *ad hoc*-Tribunale in Haag und in Arusha noch nie gestellt hat.

Verhandlungstechnisch liegt das Problem darin, sich von überflüssigen Vorschlägen anderer Delegationen zu befreien, ohne destruktiv zu wirken. Ein Petition der Schweiz ist – um Schlimmeres zu verhindern – die Herstellung einer möglichst klaren Verbindung zwischen den einzelnen Regeln der Verfahrensordnung und den Bestimmungen des Statuts. Vielerorts hat die Unart Einlaß gefunden, die Formulierungen des Statuts in den „rules“ zu wiederholen – und dann erst noch unvollständig und ungenau. Dieses Vorgehen trägt zur Verständlichkeit und Präzision der Regeln nichts bei, sondern stellt nur das Statut in Frage. Wenn ich zu Beginn meiner Ausführungen gesagt habe, die eigentliche Herausforderung der „PrepCom“ sei es, die Integrität des Statuts zu wahren, so gilt dies hinunter bis auf die Stufe schlichter Redaktionstechnik.

## IV. Ausblick

Was die weitere Zukunft der Vorbereitenden Kommission betrifft, so möchte ich abschließend vier Punkte herausgreifen, die zusammenhangslos sind, es sei denn, man sage, auch sie stünden im Zusammenhang mit dem Imperativ: „die Integrität des Statuts wahren“.

Zunächst das Verbrechen der Aggression. Die Verfechter des Statuts sind es sich schuldig, ernsthaft zu versuchen, eine gangbare Definition für dieses Verbrechen zu suchen. Es darf nicht geschehen, daß sich jene Staaten hingegangen fühlen, die dem Statut in Rom zugestimmt haben, weil dieses Verbrechen in Art. 5 mindestens als Platzhalter Aufnahme gefunden hat. Allerdings steht für mich persönlich außer Zweifel, daß es ein beschwerlicher Weg wird. Ich sehe jedenfalls noch nicht ganz, wie die politische Rolle des Sicherheitsrats, die ihm unter der Satzung der Vereinten Nationen bei der Feststellung des Vorliegens von Aggression zukommt, zu vereinbaren ist mit der juristischen Rolle des IStGH, der die Voraussetzungen eines Straftatbestandes der Aggression im Rahmen eines gegen eine Einzelperson geführten Strafverfahrens prüfen muß. Man stelle sich etwa ein Verfahren gegen ein Oberhaupt eines Staates vor, den der Sicherheitsrat der Aggression bezichtigt hat oder bei dem er umgekehrt von einer solchen Resolution gerade abgesehen hat: In beiden Fällen befindet sich der IStGH in einer sehr heiklen Lage. Trotz der vordergründig klaren Rollenverteilung zwischen Sicherheitsrat und IStGH scheint es mir schwierig zu sein, eine Definition eines strafrechtlichen Aggressionstatbestandes zu finden, mit dem nicht entweder rechtliche Abhängigkeiten oder politische Konflikte zwischen den beiden Organen heraufbeschworen werden.

Eine zweite Bemerkung betrifft die Haltung der Vereinigten Staaten von Amerika zum IStGH. Unmittelbar nach Rom verfolgten die USA auf verschiedenen Ebenen, aber gleichzeitig, drei Strategien: 1. die aktive (auch polemische) Bekämpfung des IStGH, 2. die souveräne Außerachtlassung

des Themas im Sinne eines „benign neglect“ sowie 3. die „dis-stanzierte Kooperation“. Mein Eindruck ist der, daß die dritte Säule, diejenige der Zusammenarbeit aus vorsichtiger Entfernung, in diesem Jahr an Stärke gewonnen hat. Man darf sicherlich sagen, daß von Seiten der „like-minded“-Gruppe auch alles Interesse daran besteht, daß die Vereinigten Staaten das Statut unterzeichnen und eines Tages ratifizieren können. Nur darf kein Zweifel aufkommen, daß es sich um das Statut von Rom vom 17. Juli 1998 handelt, dessen Inhalt (ich verstehe das Wort ausdehnend im Sinne des Effektivitätsprinzips) in keiner Weise zur Disposition steht.

Drittens ein Wort zur Finanzierung des ISTGH. Ich glaube, es ist nötig, daß sich die „PrepCom“ ziemlich schnell der Frage annimmt. Die nationalen Parlamente wollen natürlich wissen, was die Ratifikation des Statuts in etwa kostet. Ich habe wohl Verständnis dafür, wenn Staaten jetzt ratifizieren und einfach einmal einen bestimmten, frei gewählten Höchstbetrag vorschlagen, es geht wohl gar nicht anders. Aber befriedigend ist das nicht. Der ISTGH wird seine Aufgaben nur dann in wirklich unabhängiger – nämlich auch von den Geldgebern unabhängiger – Weise wahrnehmen können, wenn die erforderlichen Finanzmittel kurz-, mittel- und langfristig sichergestellt sind. Politik über den Geldhahn ist gerade im internationalen Kontext nicht unbekannt. Unterschätzen wir also nicht die Brisanz dieses scheinbar nüchternen Themas.

Schließlich zum Wichtigsten: zur Ratifizierung des ISTGH. „Schnell, aber nicht zu schnell“, hat Lucius Caflisch gesagt. Das Größte, was man sich vom ISTGH wünschen möchte,

wäre, daß Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression in Zukunft nicht mehr begangen werden. Das wird leider ein Wunsch bleiben. Immerhin das Zweitgrößte wäre es, wenn die Staaten diese Verbrechen weltweit konsequent verfolgen würden. Darin liegt jedenfalls meine größte Hoffnung für das Statut. Die Wirksamkeit des Statuts wird sich nicht an der Zahl der Fälle und „causes célèbres“ messen, die der ISTGH im Haag beurteilen wird, sondern daran, wie viele dieser Verbrechen weltweit verfolgt und verurteilt werden. Man könnte sogar im Gegenteil sagen, daß sich das Römer Statut gerade dann als besonders wirksam erweist, wenn der ISTGH möglichst wenig Fälle zur Beurteilung an sich ziehen muß, weil die Staaten endlich ihre Pflicht tun. Die „Integrität des Statuts wahren“ heißt auch, dessen Komplementarität folgerichtig umzusetzen. Und hier sind die Staaten gefragt. In erster Linie müssen sie dafür sorgen, daß sie in der Lage sind, ihre sich aus dem Statut ergebenden Pflichten und Obliegenheiten zu erfüllen. Dazu bedarf es in aller Regel der Gesetzgebung. Mindestens so wichtig wie die rasche Ratifikation ist deshalb die Bereitschaft, diese Gesetzesanpassungen auch tatsächlich vorzunehmen und an deren Qualität gewisse Ansprüche zu stellen.

Die Institution des ISTGH ist nicht Selbstzweck, sondern ein wichtiger Schritt – wahrlich ein historischer Schritt – im Kampf gegen die Straflosigkeit der schwersten Verbrechen von internationalem Belang – einem Kampf, der mit dem Inkrafttreten des Statuts von Rom in wenigen Jahren nicht endet, sondern gerade so richtig beginnt.

## Die Bedeutung der ad hoc-Tribunale bei der Errichtung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs – einige völkerrechtliche Aspekte

Heike Spieker\*

### I. Vorbemerkungen

Meine folgenden – hoffentlich kurzen – Ausführungen zusammenfassend könnte man formulieren: Die Verabschiedung des ICC-Statuts wäre ohne die Errichtung und ohne die Arbeiten der beiden *ad hoc*-Tribunale nicht möglich gewesen.

Der Titel des Panels fragt nach der Bedeutung der *ad hoc*-Tribunale bei der Errichtung des ICC. In der Tat manifestiert sich deren Bedeutung in vielerlei Hinsicht. Dabei stehen sie in gegenseitiger Wechselwirkung, sind miteinander verbunden und bedingen sich gegenseitig. Aus der Fülle dessen, was an bedeutsamen Aspekten diskussionsbedürftig und einer Diskussion würdig ist, kann ich an dieser Stelle nur einige

Punkte und diese wenigen aus völkerrechtlicher Sicht hervorheben.

In politischer Hinsicht wären die relative Einmütigkeit der Staatengemeinschaft, die sich bei der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs manifestiert hat,<sup>1</sup> und die damit verbundene Einschränkung von wesentlichen Elementen der Souveränität ohne eine vorhergehende Souveränitätsein-

\* Dr. Heike Spieker ist Wiss. Assistentin am IFHV, Bochum. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den die Verfasserin anlässlich einer von der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte am 25. September 1999 in Königswinter veranstalteten Konferenz zum Internationalen Strafgerichtshof gehalten hat.

<sup>1</sup> Stand der Unterzeichnungen am 8. September 1999: 84; Stand der Ratifikationen am 8. September 1999: 4.

schränkung im Rahmen der Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda kaum denkbar gewesen. Rechtspolitisch stellt die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs zunächst den Abschluß eines 50jährigen Prozesses des Ringens um eine Institutionalisierung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Individuen direkt nach Völkerrecht dar. Darüber hinaus ist sie die Überführung einer Initiative des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Rahmen einseitiger Sanktionsmaßnahmen i.S.d. Art. 39 und 41 der UN-Charta<sup>2</sup> in eine vertragliche Initiative der am Vertrag teilnehmenden Staaten. Eine besondere Bedeutung kommt den beiden *ad hoc*-Tribunalen jedoch im allgemeinen Völkerrecht und im humanitären Völkerrecht zu.

## II. Bedeutung für das allgemeine Völkerrecht

In völkerrechtlicher Hinsicht haben die beiden *ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowohl die Rechtsentwicklung im Völkerrecht im allgemeinen als auch im humanitären Völkerrecht nicht unerheblich beeinflusst. In bezug auf das allgemeine Völkerrecht scheinen mir die Aspekte der Völkerrechtssubjektivität von Individuen, die Durchsetzung von Völkerrecht und die Methodik zum Nachweis von Gewohnheitsrecht besonders erwähnenswert.

### 1. Nachweis von Völkergewohnheitsrecht

In erster Linie für die Dogmatik des Völkerrechts von Bedeutung sind die Auswirkungen der *ad hoc*-Tribunale auf den Nachweis von Völkergewohnheitsrecht. Nach allgemeiner Meinung und Praxis entsteht das Völkergewohnheitsrecht als eine von zwei Hauptrechtsquellen aus einem tatsächlichen Verhalten der Staaten (Tun oder Unterlassen, sog. Staatenpraxis) in der gleichzeitigen Überzeugung der Staaten, zu diesem Verhalten auch rechtlich verpflichtet zu sein (*opinio iuris*). Auf dem Gebiet der Verfolgung von Einzelpersonen wegen Verstößen gegen das Völkerstrafrecht und ihrer entsprechenden Aburteilung hat es neben den Internationalen Gerichtshöfen von Nürnberg/Tokio und Den Haag/Arusha – ungeachtet der Nachweise durch die Rechtsmittelkammer im Tadic-Fall<sup>3</sup> – kaum ein überzeugendes Maß an Staatenpraxis gegeben.

Wenn gleichwohl „das Völkerstrafrecht“, wie es in Den Haag und Arusha angewandt wird und im ICC-Statut kodifiziert worden ist, kraft Gewohnheitsrechts gelten soll, dann kann dies nur aufgrund eines stärkeren Gewichts der Rechtsüberzeugung bei der Bildung von Völkergewohnheitsrecht geschehen. Es scheint so zu sein, daß die Staatengemeinschaft im Bereich des Völkerstrafrechts ethischen und damit subjektiven Elementen im Rahmen der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht der Rechtsüberzeugung ein größeres Gewicht beimißt als der Staatenpraxis. Ob sich dieses Indiz auch auf andere Bereiche des Völkerrechts oder zumindest des humanitären Völkerrechts übertragen wird, ist eine äußerst interessante dogmatische Frage, die sich erst in der Zukunft wird beantworten lassen.

## 2. Völkerrechtssubjektivität von Individuen

Die Problematik einer Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität von Individuen weckt nicht nur ein akademisches, dogmatisches Interesse, sondern hat auch Bedeutung für den Stellenwert des Völkerrechts in der Gesellschaft – und zwar gerade auch in der nationalen Gesellschaft und im deutschen Rechtssystem. Das Völkerstrafrecht ist als Völkerrecht Bestandteil des internationalen öffentlichen Rechts. Der klassische Regelungsgegenstand des internationalen öffentlichen Rechts sind die Staaten und – in eingeschränkter Weise – internationale Organisationen als Träger und Adressaten völkerrechtlicher Rechte und Pflichten. Individuen sind nach klassischem Völkerrecht lediglich Objekte völkerrechtlicher Regelungen.

In der Weiterentwicklung des Völkerrechts hat sich inzwischen jedoch eine allmähliche Anerkennung von Individuen als eingeschränkte Völkerrechtssubjekte herauskristallisiert. Heute ist es anerkannt, daß Einzelpersonen unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar und ohne Vermittlung durch einen Staat Träger völkerrechtlicher Rechte und Adressat völkerrechtlicher Pflichten sein können.<sup>4</sup>

Demgegenüber stellt die Anwendung von Völkerstrafrecht durch den Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und den Strafgerichtshof für Ruanda die eindeutige und eine zusätzliche Anerkennung einer Pflichtenstellung von Einzelpersonen im Völkerrecht dar. Die vor diesen Tribunalen angeklagten Individuen werden nicht wegen Verstößen gegen nationales Strafrecht zur Verantwortung gezogen, sondern wegen Verstößen gegen direkt dem Völkerrecht entspringendes Völkerstrafrecht. D.h. das Völkerrecht richtet hier unmittelbar eine Verhaltensaufforderung an das Individuum und belegt eine Zuwiderhandlung direkt nach Völkerrecht mit einer Strafandrohung.

Dieser Befund ist auch für die Anwendung von Völkerstrafrecht durch einen künftigen Internationalen Strafgerichtshof gegeben: Auch hier entstammt die Strafbarkeit des inkriminierten Verhaltens direkt dem Völkerrecht und nicht dem nationalen Strafrecht. Die mit dem Statut verbundene Einschränkung ist nur scheinbar. Die Tatsache, daß die Strafstatbestände des ICC-Statuts nur für solche Individuen verbindlich werden, deren Heimatstaaten das Statut ratifiziert haben, liegt ausschließlich in der Vertragsnatur als dem Geltungsgrund des Statuts begründet. Rechtsgrundlage ist nach wie vor das Völkerrecht und nicht der nationale Umsetzungsakt.

### 3. Beitrag zur Durchsetzung von Völkerrecht

Die Fragen nach der Durchsetzung und überhaupt der Durchsetzbarkeit von Völkerrecht berühren das wahrscheinlich

2 Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen S/RES/827 vom 25. Mai 1993 und S/RES/955 vom 8. November 1994.

3 ICTY, Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction of 2 October 1995, paras. 96 to 136.

4 Zu diesen Voraussetzungen vgl. *Volker Epping*, in: *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, § 7 vor I, Rdn. 3 f.

größte Defizit des modernen Völkerrechts und stellen gleichzeitig das Bindeglied zwischen allgemeinem und humanitärem Völkerrecht dar. Dieses Defizit ruft auch die größte Unzufriedenheit sowohl in der Staatenpraxis als auch im völkerrechtlichen Schrifttum und insbesondere in der allgemeinen Öffentlichkeit hervor. Die Staaten sind – zwar gleich der Echternacher Springprozess, aber gleichwohl – immer mehr bemüht, neue Wege und Instrumente zu einer effektiveren und effizienteren nicht nur Umsetzung, sondern auch Durchsetzung von Völkerrecht zu entwickeln. Das Völkerstrafrecht, wie es durch die Einrichtung der beiden *ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda wiederbelebt worden ist, soll von seiner Zielrichtung her eben zu einer effizienteren Durchsetzung von Völkerrecht beitragen.

Ob eine solche effizientere Durchsetzung für ICTY und ICTR in der Tat gelingen kann, ist insbesondere im Hinblick auf die Rechtsgrundlage und die Eigenschaft ihrer Einrichtung als einseitige, nicht-militärische Zwangsmaßnahme – gerade auch nach den jüngsten Erfahrungen im Kosovo sowie in Ruanda und Burundi – durchaus fragwürdig. Dessen ungeachtet ist aber die Einrichtung des ICC wie auch schon der bloße Abschluß des Statuts mit der Chance verbunden, hier eine größere Wirkung auszuüben und einen deutlicheren Beitrag zur Durchsetzung zu leisten. Allein jedoch die Chance zu einer zusätzlichen Möglichkeit der Durchsetzung von Völkerrecht stellt einen bedeutsamen Fortschritt in der Rechtsentwicklung dar. Wie wirksam dieser Beitrag ist und sein kann, ist natürlich eine weitergehende Frage, die gegenwärtig noch nicht zu beantworten ist. Wenn es jedoch gelingt, diesen Beitrag wirksam werden zu lassen, dann kann es auch gelingen, dem Völkerrecht im allgemeinen und dem humanitären Völkerrecht im besonderen zu einer größeren gesellschaftlichen Bedeutung und einem höheren Stellenwert in der Öffentlichkeit zu verhelfen.

### III. Bedeutung für das humanitäre Völkerrecht

#### 1. Beitrag zur Durchsetzung von humanitärem Völkerrecht und Prävention von Verletzungen

Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien wie auch für Ruanda beeinflussen jedoch auch die Weiterentwicklung im humanitären Völkerrecht. So ist es nicht nur der Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung gewesen, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die Völkerstrafgerichtsbarkeit zu einer wirksameren Durchsetzung des humanitären Völkerrechts einen Beitrag zu leisten vermag. Vielmehr sind Sinn und Zweck sowohl der *ad hoc*-Tribunale als auch des Internationalen Strafgerichtshofs gerade auf einen solchen Beitrag hin ausgerichtet.

Im Zusammenhang mit der Errichtung des ICTY stellte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sowohl „*weitverbreitete und flagrante Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht*“ als auch „*massenhafte Tötungen, massive organisierte und systematische Internierung und Vergewaltigung*

*von Frauen*“ wie auch eine „*Fortsetzung der Praxis der ‚ethnischen Säuberung‘*“ fest.<sup>5</sup> Diese Situation stelle weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar, auf deren Verringerung bzw. Beseitigung die Errichtung des ICTY gerichtet sei.<sup>6</sup> Im Fall des ICTR sah der UN-Sicherheitsrat den Weltfrieden und die internationale Sicherheit durch den in Ruanda begangenen „*Völkermord*“ sowie „*systematische, weitverbreitete und flagrante Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht*“ bedroht.<sup>7</sup> Auch hier diene die Errichtung des ICTR ausdrücklich der Verringerung bzw. Beseitigung dieser Bedrohung.<sup>8</sup>

Dieser Ansatz, mit der Schaffung von internationalen Strafgerichten und der damit verbundenen Anwendung von Völkerstrafrecht Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entgegen zu wirken, wurde auch mit der Verabschiedung des ICC-Statuts weiter verfolgt. Zwar wird die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgen und nicht in Form einer nicht-militärischen Zwangsmaßnahme im Sinne von Art. 41, 39 UN-Charta. Gleichwohl nennt die Präambel des Statuts als Motivation der Errichtung, daß die „*schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen*“ „*nicht unbestraft bleiben*“ dürften.<sup>9</sup> Die vom Gerichtshof ausübende Gerichtsbarkeit solle einen „*Beitrag zur Verhütung von solchen Verbrechen*“ leisten und zielen ab auf die „*Verringerung der Bedrohung des Friedens, der Sicherheit und des Wohls der Welt*“. Obwohl also die Rechtsgrundlage des Internationalen Strafgerichtshofs ganz anders als die Rechtsgrundlagen von ICTY und ICTR nicht schon *per se* auf eine Durchsetzung von humanitärem Völkerrecht und die Prävention von Verletzungen des humanitären Völkerrechts gerichtet ist, werden diese Ziele ausdrücklich auch mit der Schaffung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs verfolgt.

#### 2. Die Entwicklung von Straftatbeständen

Mit der Herausbildung von Straftatbeständen ist es der Staatengemeinschaft gelungen, ein handhabbares materielles Völkerstrafrecht zu schaffen. Die Internationalen Militärgerichtshöfe von Nürnberg und Tokio haben die drei Straftatbestände der Verbrechen gegen den Frieden, der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit angewandt. Die Verbrechen gegen den Frieden umfaßten insbesondere Planung, Vorbereitung, Anstiftung, Entfesselung eines Angriffskrieges bzw. eines Krieges in Verletzung internationaler Verträge sowie die Teilnahme an derartigen Handlungen. Der Tatbestand der Kriegsverbrechen sollte speziell Verletzungen der Gesetze oder Gebräuche des Krieges erfassen und enthielt u.a. die Tathandlungen Mord, Mißhandlung bzw. Deportation der Zivilbevölkerung aus oder in besetzte Gebiete, Mord bzw. Mißhandlung von Kriegsgefangenen,

5 S/RES/827 vom 25. Mai 1993, Präambel, Abs. 3.

6 S/RES/827 vom 25. Mai 1993, Präambel, Abs. 5.

7 S/RES/955 vom 8. November 1994, Präambel, Abs. 4.

8 S/RES/955 vom 8. November 1994, Präambel, Abs. 6.

9 A/CONF.183/9 vom 17. Juli 1998, Präambel, Abs. 4.

Tötung von Geiseln, Plünderung, willkürliche Zerstörung von Ansiedlungen und die nicht militärisch notwendige Verwüstung.

Im Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit schließlich wurden insbesondere Mord, Vernichtung, Versklavung, Deportation, andere unmenschliche Handlungen gegen die Zivilbevölkerung und Verfolgung aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen als Taten erfaßt, die aufgrund ihrer geplanten Vorgehensweise als Teil einer bestimmten Politik eine besondere Nichtachtung dem menschlichen Leben als solchem gegenüber zum Ausdruck brachten. Alle drei Tatbestände waren in der Folgezeit nicht unumstritten, insbesondere im Hinblick auf ihre Rechtsgrundlage sowie die gewohnheitsrechtliche Normierung einer individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit als Rechtsfolge.

Die Folgezeit bis zur Errichtung des ICTY im Jahr 1993 war durch sehr gegenläufige Entwicklungen gekennzeichnet. Unmittelbar nach Gründung der Vereinten Nationen wurden die Straftatbestände der Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio als sog. „Nürnberger Prinzipien“ von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zunächst ausdrücklich „bekräftigt“, doch wurde gleichzeitig die Notwendigkeit ihrer „Formulierung“ festgestellt.<sup>10</sup> Dies führte dazu, daß Straftatbestände zur materiellen Umsetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Individuen unmittelbar aus dem Völkerrecht im Zusammenhang mit der Schaffung der Völkermordkonvention, der Diskussion um die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs sowie dem Entwurf eines Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit behandelt wurden. Diese Entwicklungen verliefen zwischen 1948 und 1993 weitestgehend isoliert von einander und wurden erst im ICTY-Statut 1993 zusammengeführt.

„Verbrechen gegen den Frieden“ aus dem Nürnberger Statut nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht in Resolution 827 auf, und der Kriegsverbrechenstatbestand wurde entsprechend der in den Genfer Abkommen enthaltenen Systematik in bezug auf Kriegsverbrechen in „schwere Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949“ gemäß Art. 2 des ICTY-Statuts sowie „Verstöße gegen die Gesetze oder Gebräuche des Krieges“ gemäß Art. 3 aufgliedert. Der Tatbestand des Völkermordes, der in der Folgezeit des Nürnberger Tribunals in der Völkermordkonvention niedergelegt worden war, wurde in Art. 4 kodifiziert, und Art. 5 greift die Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf. Auffällig ist im Rahmen der Tatbestände des ICTY-Statuts, daß sie nicht ausdrücklich hinsichtlich der Natur des zugrundeliegenden Konflikts differenzieren. Aus dem Wortlaut der Art. 2 bis 5 ist nicht ohne weiteres erkennbar, ob und in welchem Ausmaß und unter welchen Voraussetzungen sie auf Taten anwendbar sind, die in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt begangen worden sind.

Die Straftatbestände des ICTR-Statuts spiegeln naturgemäß die speziellen Aspekte des zugrundeliegenden Konflikts wider. Der Tatbestand des Völkermordes wird in Art. 2 des IC-

TR-Statuts normiert. Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind strafbar nach Art. 3. Eine Besonderheit enthält Art. 4 des Statuts insofern, als hier Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen und gegen deren Zusatzprotokoll II als Straftatbestand bestimmt werden. Damit nimmt die Vorschrift ausdrücklich Bezug auf die Qualität des zugrundeliegenden Konflikts als nicht-internationaler. Das ICTR-Statut vermeidet damit Schwierigkeiten, wie sie nach dem ICTY-Statut in bezug auf die Erfassung von Taten in nicht-internationalen Konflikten entstehen. Problematisch ist insoweit, daß weder der gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen noch das II. Zusatzprotokoll selbst eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für Einzelpersonen normieren.

Nach Art. 5 Abs. 1 ICC-Statut übt der Internationale Strafgerichtshof die Gerichtsbarkeit über diese Verbrechen aus als „schwere Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“. Die dann im folgenden aufgeführten Verbrechen (s. oben o.) stellen als solche ohne weiteres derartige „schwere Verbrechen“ dar, ohne daß es eines weiteren, zusätzlichen Elementes und einer weiteren, zusätzlichen Prüfung der Schwere bzw. Schwelle bedürfte.

Art. 6 des ICC-Statuts stellt den Völkermord unter Strafe und Art. 7 die Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Art. 8 enthält eine umfangreiche Auflistung von Handlungen, die als Kriegsverbrechen zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Individuums führen. Der in Art. 5 Abs. 1 genannte Tatbestand der Aggression ist nicht operationell, da die Vertragsparteien sich bisher weder auf eine Definition noch auf eine Festlegung der Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs im Fall der Aggression geeinigt haben. Damit haben sich (auf der Grundlage von Nürnberg und Tokio) aus den Statuten von ICTY und ICTR, insbesondere – und darauf werde ich noch kurz eingehen – aus der Rechtsprechung von ICTY und ICTR Straftatbestände entwickelt, die mit dem ICC-Statut erstmals im humanitären Völkerrecht ausdrücklich so kodifiziert worden sind und deren Rechtsgrundlage nicht mit Zweifeln behaftet ist.

## IV. Rechtsentwicklung im Bereich nicht-internationaler bewaffneter Konflikte

Über die bloße Kodifizierung von Straftatbeständen hinaus – ungeachtet der Herausbildung völkerrechtlicher Verfahrensregeln – hat die Tätigkeit der beiden *ad hoc*-Tribunale die Fortentwicklung von humanitärem Völkerrecht in vielerlei Hinsicht beeinflusst. Im folgenden soll ein Aspekt herausgegriffen werden, der in der künftigen Praxis der Staatengemeinschaft eine große Rolle spielen und einiger Wahrscheinlichkeit nach eine fortschreitende Weiterentwicklung erfahren wird.

Beide *ad hoc*-Tribunale sind in Situationen errichtet worden, in denen die Feindseligkeiten ausschließlich in Ruanda bzw.

<sup>10</sup> Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, UN GA Res. 95 (I) vom 11. Dezember 1946.

im ehemaligen Jugoslawien zwischen Regierungstruppen und anderen bewaffneten Gruppen – bzw. zwischen solchen bewaffneten Gruppen untereinander – ausgetragen wurden. Es sprechen gute Gründe dafür, den Konflikt in Ruanda insgesamt und die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien zumindest zu einem erheblichen Teil als nicht-internationale bewaffnete Konflikte zu qualifizieren.

Nicht-internationale bewaffnete Konflikte sind im humanitären Völkerrecht insofern problematisch, als im Vergleich zu internationalen bewaffneten Konflikten nur relativ wenige Vorschriften zur Regelung der Kampfhandlungen existieren. Dadurch entsteht bzw. entstand für die *ad hoc*-Tribunale die Schwierigkeit, nicht nur bei der Schaffung der Straftatbestände, sondern insbesondere bei deren praktischer Anwendung nur bedingt auf strafrechtlich bewehrte Verbote für nicht-internationale Konflikte zurückgreifen zu können. Die Beschränkungen in der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts wirken sich automatisch auf die Beschränkungen der Anwendbarkeit des Völkerstrafrechts aus, und zwar sowohl im Zusammenhang mit Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien als auch im Zusammenhang mit dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof: Es ist wohl keine gewagte Prognose, davon auszugehen, daß die Anzahl nicht-internationaler bewaffneter Konflikte in der Zukunft zunehmen und ihre Auswirkung auf das Zusammenleben der Staaten einschneidender werden wird.

Die Rechtsprechung vom Jugoslawien- und Ruanda-Tribunal hat es ermöglicht, vor diesem Hintergrund die Anwendbarkeit – zumindest – der strafrechtlichen Normen des humanitären Völkerrechts wesentlich zu erweitern. Nur durch die Anwendung der Straftatbestände des ICTY- und ICTR-Statuts ist es möglich geworden, Verbrechen, die in nicht-internationalen Konflikten begangen werden, in nennenswertem Umfang völkerrechtlich strafbar zu machen. Insbesondere im Rahmen des ICTY-Statuts war fraglich, ob nicht-internationale Konflikte überhaupt vom Statut erfaßt würden.<sup>11</sup> Nach Klärung dieser Frage wurde und wird es diskutiert, ob sie unter Art. 3 und/oder Art. 2 ICTY-Statut zu fassen sind.<sup>12</sup> Schließlich war grundlegend problematisch, ob der gewohnheitsrechtlich geltende gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen überhaupt eine Strafbarkeit des Individuums vorsieht.<sup>13</sup> Erst die Beantwortung dieser Fragen zugunsten einer weitgehenden Anwendbarkeit in nicht-internationalen Konflikten durch die *ad hoc*-Tribunale und insbesondere die nachfolgende Akzeptanz dieser Antworten durch die Mehrheit der Staatengemeinschaft haben die weitgehende Erfassung nicht-internationaler Konflikte durch die Tatbestände des ICC-Statuts ermöglicht.

## 1. Völkermord, Art. 5 Abs. 1 lit. a, Art. 6 ICC-Statut

In bezug auf die Anwendbarkeit des Völkermordtatbestands in nicht-internationalen Konflikten bestehen keine wesentlichen Unterschiede in der Definition von „Völkermord“ in ICTY- und ICTR-Statut bzw. im ICC-Statut. Die Natur eines zugrundeliegenden Konflikts spielt keine Rolle. Theoretisch

kann Völkermord also auch in Situationen begangen werden, die als rein interne innere Unruhen oder Spannungen zu qualifizieren sind und in denen daher das humanitäre Völkerrecht nicht anwendbar ist. Der Internationale Strafgerichtshof ist jedenfalls nicht mit der Bürde belastet, die Natur des zugrundeliegenden Konflikts in derartigen Fällen bestimmen zu müssen.

Zwei Besonderheiten der Anwendung des Völkermordtatbestands durch das Ruandatribunal sind jedoch der kurzen Erwähnung wert: Zunächst hat der ICTR die „Absicht, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören“, als entscheidendes Element im Fall Akayesu behandelt. Darüber hinaus hat der Tatbestand der sexuellen Gewalt eine bedeutsame Klarstellung erfahren: Ebenfalls im Akayesu-Fall ist der Tatbestand der „Vergewaltigung“ erstmalig im Völker-(Straf-)Recht<sup>14</sup> definiert worden. Außerdem hat der ICTR klargestellt, daß Vergewaltigung und insgesamt sexuelle Gewalt als solche den Tatbestand des Völkermords erfüllen können, wenn insbesondere das Handlungsziel die Gruppe (und nicht das Individuum) ist und wenn die o.g. spezifische Absicht nachgewiesen werden kann; es ist dabei nicht erforderlich, daß der Tod des Opfers eintritt.

## 2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Art. 5 Abs. 1 lit. b, Art. 7 ICC-Statut

Art. 7 Abs. 1 ICC-Statut enthält eine Liste von Tatbeständen, die nach dem ICC-Statut Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen.<sup>15</sup> Auch hier ist es – ähnlich wie beim Tatbestand des Völkermords – bedeutsam, inwieweit Verbrechen in nicht-internationalen Konflikten erfaßt sind und welche Bedeutung die beiden den Wortlaut der Vorschrift einschränkenden Tatbestandsmerkmale besitzen.

- ICTY Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, vom 2. Oktober 1995, paras. 71 *et seq.*
- Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, vom 2. Oktober 1995, paras. 86-93; für eine Erfassung durch Art. 2 des ICTY-Statuts s. Trial Chamber des ICTY im *Celebici-Fall*, Opinion and Judgement, *The Prosecutor v. Zejnib Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic and Esad Landzo*, vom 16. November 1998, para. 317.
- Vgl. etwa Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, vom 2. Oktober 1995, paras. 128-136, und Trial Chamber des ICTY im *Celebici-Fall*, Opinion and Judgement, *The Prosecutor v. Zejnib Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic and Esad Landzo*, vom 16. November 1998, paras. 300-303.
- „Physical invasion of a sexual nature, committed on a person under circumstances which are coercive. Sexual violence, including rape, is not limited to physical invasion of the human body and may include acts which do not involve penetration or even physical contact. The Chamber notes in this context that coercive circumstances need not be evidenced by a show of physical force. Threats, intimidation, extortion and other forms of duress which prey on fear or desperation may constitute coercion.“
- Ratio legis* im Nürnberg-Statut: Erfassung von schweren Verbrechen außerhalb von Kriegsverbrechen, insbes. bei Staatenlosigkeit des Opfers oder Opfer eigener Staatsangehöriger; Unterfälle: Völkermord und Apartheid.



a) **Einschränkende Tatbestandsmerkmale**

aa) **Objektives Tatbestandsmerkmal der Handlungen als Teil eines großangelegten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung**

Das objektive Tatbestandsmerkmal der „Handlungen als Teil eines großangelegten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung“ ist eine Veränderung gegenüber dem Wortlaut von Art. 5 ICTY-Statut, der lediglich darauf abstellt, daß die Verbrechen gegen irgendeine Zivilbevölkerung gerichtet sind („gegen die Zivilbevölkerung gerichtet“). D.h., wenn in bezug auf das ICC-Statut derartige Handlungen nicht in einen solchen größeren Zusammenhang einzuordnen sind, können sie nach dem ICC-Statut nicht als Verbrechen gegen die Menschlichkeit abgeurteilt werden; in Frage kommt dann gegebenenfalls eine Erfassung als Kriegsverbrechen.

Gleichwohl beruht die Aufnahme dieses Tatbestandsmerkmals aber insofern auf dem ICTY-Statut, als die Kammern des ICTY in ihrer Auslegung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf die Kriterien der weiten Verbreitung und der systematischen Begehungsweise abgestellt haben: „Gerichtet gegen die Zivilbevölkerung“ wird vom ICTY ausgelegt als „weitverbreiteter<sup>16</sup> oder systematischer<sup>17</sup> Angriff gegen eine Zivilbevölkerung“ und in Verfolgung einer bestimmten Politik<sup>18</sup>. Ziel und Zweck einer solchen Auslegung ist es, dem kollektiven Charakter der Verbrechen gegen die Menschlichkeit Rechnung zu tragen und einzelne oder isolierte Akte von der Anwendbarkeit auszuschließen. Wie beim Völkermord ist das Opfer nicht das Individuum als solches, sondern der einzelne aufgrund seiner kollektiven Zugehörigkeit zu der jeweils ins Visier genommenen Zivilbevölkerung.<sup>19</sup> D.h., vereinzelt Akte sollen nicht erfaßt werden, sondern nur solche, die Teil einer umfassenderen Verhaltensweise sind. Diese Rechtsprechung des Jugoslawientribunals wiederholt das ICC-Statut in der Definition des „Angriffs gegen die Zivilbevölkerung“ in Art. 7 Abs. 2 lit. a, indem es auf eine „mehrfache Begehung“ und „in Anwendung der auf die Verübung eines solchen Angriffs gerichteten Politik eines Staates oder einer Organisation oder zur Unterstützung dieser Politik“ abstellt.

bb) **Subjektives Tatbestandsmerkmal der Kenntnis dieses Angriffs**

Das subjektive Tatbestandsmerkmal der Kenntnis dieses Angriffs gegen die Zivilbevölkerung stellt klar, daß Fahrlässigkeit nicht ausreicht. Eine Absicht im engeren Sinn braucht jedoch nicht vorzuliegen.

b) **Frage eines ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der Begehung in einem bewaffneten Konflikt**

Die Anwendung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch den ICTY ist jedoch für die weitere Frage von Bedeutung, ob das ICC-Statut möglicherweise ein ungeschriebenes

Tatbestandsmerkmal der Abhängigkeit von der Konfliktart bzw. von der Existenz eines Konflikts überhaupt enthält. Der Wortlaut scheint zunächst dafür zu sprechen, daß Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur in einem bewaffneten Konflikt – international oder nicht-international – begangen werden können, nicht aber in rein internen Konfliktsituationen („Angriff gegen die Zivilbevölkerung“, „Vertreibung oder Zwangsumsiedlung der Bevölkerung“).

Die Frage, ob das ICC-Statut ein solches ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal enthält, ist aus einem Vergleich mit dem ICTY-Statut und der Rechtsprechung im Tadic-Fall zu beantworten: Art. 5 ICTY-Statut macht das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts ausdrücklich zur Bedingung für die Anwendbarkeit, wobei der Konflikttyp als internationaler oder nicht-internationaler Konflikt unerheblich ist. Rechtsmittelkammer und Strafhammer im Tadic-Fall waren an diesen Wortlaut gebunden, neigten aber zu der Auffassung, daß damit Verbrechen gegen die Menschlichkeit i.S.d. ICTY-Statuts enger definiert seien als die völkergewohnheitsrechtliche Definition dieser Verbrechen, welche nicht (mehr) auf das Vorliegen eines internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikts abstelle.<sup>20</sup>

Im Gegensatz zum ICTY-Statut enthält Art. 3 des ICTR-Statuts (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) keine solche Einschränkung auf die Begehung im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt. Für das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ist daraus die Folgerung zu ziehen, daß trotz der vagen Hinweise aus dem Wortlaut der Vorschrift Art. 7 des ICC-Statuts nicht so zu verstehen ist, als wäre die Vorschrift nur in einem bewaffneten Konflikt anwendbar. Vielmehr greift der Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit des ICC-Statuts auch in rein internen Konfliktsituationen ein, in denen das humanitäre Völkerrecht als solches, d.h. außerhalb der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht anwendbar ist.

- 16 Das Tatbestandsmerkmal bezieht sich auf die Anzahl der Opfer und entspricht dem Merkmal „großangelegt“ im ICC-Statut.
- 17 Das Merkmal des systematischen Angriffs meint ein Muster oder einen methodischen Plan der Begehungsweise; die ICTY-Strafkammer im Fall Tadic umschreibt es eben auch als beruhend auf einem vorher festgelegten Plan oder einer vorher festgelegten Politik und weist damit auf das „policy element“ weiter; Trial Chamber, Opinion and Judgement, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, of 7 May 1997, para. 648.
- 18 Gleichwohl ist das „policy element“ als eigenes Tatbestandsmerkmal herausgehoben. Nach der Rechtsprechung der ICTY-Strafkammer im Fall Tadic braucht es nicht formalisiert zu sein, sondern kann aus der Begehungsweise abgeleitet werden, und zwar eben insbesondere aus der großangelegten oder systematischen Begehungsweise. Dabei muß es sich nicht unbedingt um die Politik eines Staates handeln, sondern die *de facto*-Kontrolle einer Gruppe über ein bestimmtes Gebiet ist ausreichend, wobei es sich insoweit sogar um terroristische Gruppen oder Organisationen handeln kann; Trial Chamber, Opinion and Judgement, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, of 7 May 1997, paras. 626 und 653 ff.
- 19 Trial Chamber, Opinion and Judgement, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, of 7 May 1997, para. 644.
- 20 ICTY Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, vom 2. Oktober 1995, para. 141 und ICTY Trial Chamber, Opinion and Judgement, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, of 7 May 1997, para. 627.

### 3. Kriegsverbrechen, Art. 5 Abs. 1 lit. c, Art. 8 ICC-Statut

#### a) Differenzierung nach der Konfliktart

Die Vorschrift des Art. 8 des ICC-Statuts differenziert ausdrücklich nach der Art des zugrundeliegenden Konflikts, in welchem ein Kriegsverbrechen begangen wird. Sie beruht damit auf der klassischen Konzeption des humanitären Völkerrechts und seiner traditionellen Dreiteilung in internationale bewaffnete Konflikte, nicht-internationale bewaffnete Konflikte und rein interne Konfliktsituationen, d.h. innere Unruhen und Spannungen. Dabei werden in dieser Konzeption diese rein internen oder inneren Konfliktsituationen nicht vom humanitären Völkerrecht erfaßt, sondern von nationalem Polizei- und Ordnungsrecht geregelt.

Diese Dreiteilung liegt zunächst den Statuten von ICTY und ICTR zugrunde und ist auch in Art. 8 des ICC-Statuts mit der Definition von Kriegsverbrechen für die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs übernommen worden. Die Vorschrift differenziert ausdrücklich zwischen Kriegsverbrechen in internationalen Konflikten einerseits und in nicht-internationalen Konflikten andererseits und führt jeweils eigene Listen von Tathandlungen auf. Sie nimmt außerdem rein interne, innere Konfliktsituationen von der Anwendbarkeit des Kriegsverbrechensbegriffs und damit von der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ganz aus und favorisiert in dieser Hinsicht die staatliche Souveränität.

ICTY und ICTR haben eine Reihe von Elementen entwickelt, unter welchen Umständen eine Situation überhaupt einen „bewaffneten Konflikt“ im Sinne des humanitären Völkerrechts und im Sinne des Völkerstrafrechts darstellt und welche Verbindung, d.h. welcher zeitliche und geographische Zusammenhang sowie welche Nähe des bewaffneten Konflikts zur Tatbegehung zwischen dem Konflikt und der Tat vorliegen. Eine Analyse der Rechtsprechung beider *ad hoc*-Tribunale zeigt, daß angemessene Kriterien zur Verbindung von humanitärem Völkerrecht und Strafrecht im Ansatz entwickelt worden sind. Im einzelnen ist aber noch vieles unklar und nicht trennscharf gegeneinander abgegrenzt, so daß der Weg zwar für den Internationalen Strafgerichtshof bereitet ist, dieser ihn aber selbst weiter beschreiten muß.

#### b) Arten von Kriegsverbrechen

Die getrennte Auflistung von Kriegsverbrechen für internationale und für nicht-internationale Konflikte sowie die in diesen Listen jeweils enthaltene nochmalige Zweiteilung in schwere Verletzungen/Verstöße bzw. andere schwere Verstöße beruhen auf der Konzeption der Statuten von ICTY und ICTR und der dazu ergangenen Rechtsprechung.

Die Liste der Kriegsverbrechen im Fall internationaler bewaffneter Konflikte geht auf die Systematik der vier Genfer Abkommen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977 und die darauf Bezug nehmende Rechtsprechung des ICTY zurück: Sowohl die Genfer Abkommen als auch das I. Zu-

satzprotokoll normieren eine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Einzelpersonen nur für sogenannte „schwere Verletzungen“<sup>21</sup> und zählen diese enumerativ auf. Auf der Grundlage, daß der UN-Sicherheitsrat „schwere Verletzungen der Genfer Abkommen“ in Art. 2 des ICTY-Statuts aufgenommen hat, hat die Rechtsmittelkammer des ICTY im Tadic-Fall die Vorschrift als abschließend aufgefaßt. Infolgedessen wurde die Vorschrift des Art. 3 als Auffangnorm ausgelegt, die sämtliche „schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht“ erfaßt.<sup>22</sup> Diese Zweiteilung in „schwere Verletzungen“ und „andere schwere Verstöße“ wird in Art. 8 Abs. 2 lit. a und b ICC-Statut für internationale Konflikte aufgegriffen.

Sie wird als Zweiteilung in „schwere Verstöße“ und „andere schwere Verstöße“<sup>23</sup> aber auch in den lit. c und e für nicht-internationale Konflikte wiederholt: Während das ICTR-Statut in Art. 4 schwere Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen und gegen das II. Zusatzprotokoll beinhaltet und das ICTY-Statut Kriegsverbrechen in nicht-internationalen Konflikten über die Generalklausel des Art. 3 ICTY-Statut erfaßt, definiert Art. 8 Abs. 2 lit. c ICC-Statut „schwere Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen“ und lit. e „andere schwere Verstöße gegen die im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Gesetze und Gebräuche“.

Damit wird die Systematik von Kriegsverbrechen in nicht-internationalen Konflikten im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs wesentlich transparenter und eindeutiger als im bisherigen geschriebenen Völkerstrafrecht. Sowohl im Zusammenhang des ICTY-Statuts als auch des ICTR-Statuts war und ist nach wie vor umstritten, ob schwere Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen und gegen das II. Zusatzprotokoll bzw. gegen das in nicht-internationalen Konflikten anwendbare humanitäre Völkerrecht nach dem geltenden Völkerwohnheitsrecht in der Tat eine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Individuums nach sich ziehen. Eine solche These ist nur unter Anerkennung einer überragenden *opinio iuris* und einer weitgehenden Vernachlässigung des objektiven Elements der Staatenpraxis aufrecht zu erhalten. Diese Problematik ist aber in bezug auf das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ohne Bedeutung, da Geltungsgrund seiner Gerichtsbarkeit ein völkerrechtlicher Vertrag und nicht ein gewohnheitsrechtlich geltendes Völkerstrafrecht sein wird.

#### c) Identifizierung der Konflikttypen

Für die Anwendung des Tatbestands der Kriegsverbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof ist es also erforderlich, den dem Verbrechen zugrundeliegenden bewaffneten Konflikt nach seinem Typ zu klassifizieren.

21 Vgl. die Art. 50, 51, 130 und 147 der vier Genfer Abkommen sowie Art. 85 des I. Zusatzprotokolls.

22 ICTY Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, vom 2. Oktober 1995, paras. 79 to 85.

23 Das Qualifizierungsmerkmal der „Schwere“ ist schon in den jeweiligen Aufzählungen enthalten; kein zusätzliches Element, das in einem gesonderten Schritt geprüft werden müßte.

## aa) Abgrenzung zwischen nicht-internationalen Konflikten und rein internen Konfliktsituationen

Die ICTR-Strafkammer im Fall Akayesu hat in bezug auf die Abgrenzung zwischen nicht-internationalen Konflikten und rein internen, inneren Konfliktsituationen die Kriterien der Intensität des Konflikts und des – hinreichenden – Organisationsgrads der Konfliktparteien zugrunde gelegt.<sup>24</sup> Bei beiden handelt es sich um formal eingrenzende Kriterien, die grundsätzlich eine hinreichend trennscharfe Abgrenzung dieser beiden Konfliktarten ermöglichen. Als solche sind sie in der bisherigen Rechtsprechung jedoch noch nicht in einer tatsächlich handhabbaren Form ausgelegt worden, weil die Strafkammer sie nicht inhaltlich ausgefüllt hat. Demgegenüber hat die ICTY-Strafkammer im Celebici-Fall auf das Kriterium des von den Konfliktparteien verfolgten Ziels und Zwecks abgestellt. Auch hier erfolgte jedoch keine inhaltliche Ausfüllung dieses Kriteriums. Für das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bedeutet dies, daß es ihm überlassen sein wird, eine Ergänzung bzw. Ersetzung dieser Kriterien zu erarbeiten.

## bb) Abgrenzung zwischen nicht-internationalen und internationalen Konflikten

Im Hinblick auf die für Kriegsverbrechen nach dem ICC-Statut erforderliche Abgrenzung zwischen nicht-internationalen und internationalen Konflikten hat die ICTY-Rechtsmittelkammer zunächst im Tadic-Fall festgestellt, daß ein und derselbe Konflikt nicht gleichzeitig sowohl als international als auch als nicht-international zu klassifizieren sein kann. Allerdings kann ein komplexer bewaffneter Konflikt in geographisch und zeitlich abgrenzbare Teilkonflikte aufgespalten werden, die dann jeweils zu kategorisieren sind. Nach welchem Maßstab dann allerdings ein solcher komplexer Gesamtkonflikt aufgespalten werden kann, ist vom Jugoslawien-Tribunal ebenso unbeantwortet geblieben und wird vom Internationalen Strafgerichtshof beantwortet werden müssen wie die Frage, was der Maßstab für die nachfolgende Kategorisierung sein kann.

Darüber hinaus hat die Rechtsmittelkammer im Fall Tadic näher bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Beteiligung von Individuen an den Kampfhandlungen einen nicht-internationalen zu einem internationalen Konflikt machen kann. In Weiterentwicklung des Nicaragua-Urteils des Internationalen Gerichtshofs<sup>25</sup> hat sie Kriterien entwickelt, wann auswärtige Staaten eine so hinreichende „effektive Kontrolle“ über militärisch organisierte bzw. militärisch nicht organisierte Gruppen ausüben, daß die Kampfhandlungen dieser Gruppen nicht den Individuen selbst, sondern den dahinterstehenden auswärtigen Staaten zuzuschreiben sind.<sup>26</sup> Diese Kriterien sind insbesondere deshalb nicht frei von Problemen, weil sie zunächst etwa im Fall der „allgemeinen und umfassenden Kontrolle über einen finanziellen und logistischen Einfluß hinaus“ recht vage sind. Zudem unterliegen sie sämtlich der Schwierigkeit der tatsächlichen Feststellbarkeit und der tatsächlichen Beweislage in einem Strafprozeß. Hier wird es

interessant zu beobachten sein, ob der Internationale Strafgerichtshof diese Abgrenzungskriterien übernehmen und weiterentwickeln oder sich auf abweichende Kriterien stützen wird.

## d) Schlußfolgerungen für die Regelung nicht-internationaler Konflikte im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Nach dieser kurzen Bestandsaufnahme einiger Aspekte der beiden *ad hoc*-Tribunale im Hinblick auf den Internationalen Strafgerichtshof ergibt sich die Frage nach möglichen Schlußfolgerungen im Hinblick auf ihre Bedeutung für die künftige Rechtsprechung im Völkerstrafrecht. Dabei ist vorzuschicken, daß es für eine letztlich abschließende Bewertung gegenwärtig noch zu früh ist. Wohl aber ergeben sich einige vorläufige Beobachtungen:

In bezug auf Erfassung nicht-internationaler Konflikte durch das Statut ist – trotz aller Schwächen und Unzulänglichkeiten – eine tatsächliche Fortentwicklung des Rechts festzustellen. Die Tatbestände des Völkermords und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit differenzieren nicht in bezug auf die Konfliktart. Der Tatbestand der Kriegsverbrechen enthält zwar diese Differenzierung, aber die Liste der einzelnen Tatbestände ist, wenn auch nicht umfassend, so doch wesentlich umfangreicher als diejenigen in den Statuten der beiden *ad hoc*-Tribunale. Nach wie vor von entscheidender Bedeutung wird die Entwicklung von Kriterien für die Abgrenzung von nicht-internationalen Konflikten einerseits und rein internen, inneren Konfliktsituationen andererseits sein. Dabei handelt es sich um eine auch sonst im humanitären Völkerrecht und insbesondere in der einschlägigen Praxis der Staatengemeinschaft noch nicht abschließend geklärte Frage. Gleichfalls wesentlich wird die Entwicklung von Bedingungen sein, unter denen die Beteiligung von Individuen an Kampfhandlungen – seien sie militärisch organisiert, seien sie militärisch nicht organisiert – einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt in einen internationalen umschlagen läßt. Hierzu sind in der Rechtsprechung des ICTY sehr brauchbare Ansätze gemacht worden; diese werden aber vom Internationalen Strafgerichtshof weiterentwickelt und ausdifferenziert werden müssen.

Was die jeweiligen Rechtsgrundlagen der *ad hoc*-Tribunale einerseits bzw. des Internationalen Strafgerichtshofs andererseits angeht, so ist der Internationale Strafgerichtshof nicht mit den nur durch die Schaffung von Fakten überholten Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Errichtung der *ad hoc*-Tribunale behaftet. Doch auch in bezug auf derartige Zweifel gilt, daß der Abschluß eines Vertrages zur Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs ohne die Errichtung der beiden *ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda als einseitige, nicht-militärische Sanktionsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Na-

24 ICTR Trial Chamber, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, vom 2. September 1998, Punkt 6.5 „*The class of perpetrators*“.

25 Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua, of 27 June 1986, ICJ Rep. 1986.

26 Ebenda, paras. 109 and 116.

tionen nicht möglich gewesen wäre. Die Entwicklung der Jahre 1948 bis 1993 legt dafür beredetes und nachdrückliches Zeugnis ab.

Allerdings unterliegt der Internationale Strafgerichtshof damit gleichzeitig auch den Schwierigkeiten und Gefahren,

die mit dem Abschluß eines multilateralen völkerrechtlichen Vertrages, der zu seinem Inkrafttreten 60 Ratifikationen bedarf, verbunden sind. Die gegenwärtige Behandlung dieser Materie durch die internationale Staatengemeinschaft gibt jedoch Anlaß zu verhaltenem Optimismus, für welchen nur zu hoffen ist, daß er sich nicht als unrealistisch erweist.

## Der aktuelle Fall: Zugangsverweigerungen für humanitäre Hilfe trotz anhaltender Hungersnot in Nordkorea – gewähren die Menschenrechte ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen?

Gregor Schotten\*

### I. Tatsächliches Geschehen

Seit 1995 wird die Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea) aufgrund von Flutkatastrophen und Dürreperioden von einer Hungersnot heimgesucht. Im Juni 1998 bezifferte der ehemalige nordkoreanische Chefideologe *Hwang Yang-Yop*, der im Februar 1997 nach Südkorea übergelaufen war, die Zahl der Hungertoten seit Anfang 1996 auf ca. drei Millionen Menschen. So sollen jedes Jahr etwa eine Million Menschen in dem ostasiatischen Staat verhungert sein.<sup>1</sup>

Die Hilfsorganisation *Medecins Sans Frontières* (MSF) berichtet, sie habe bei Beginn ihrer Arbeit in Nordkorea Ende 1995 den Zusammenbruch des Gesundheits- und Versorgungssystems feststellen müssen.<sup>2</sup> Die nordkoreanische Regierung verweigerte ausländischen Hilfsorganisationen zwar nicht vollständig den Zugang, die Hilfsorganisationen erhielten jedoch keinen ungehinderten Zugang in die Gebiete, in denen sie aufgrund der Schilderung von Flüchtlingen die am schlimmsten von der Hungersnot betroffenen Opfer vermuteten.<sup>3</sup> Da Verhandlungen von MSF mit den nordkoreanischen Behörden über einen unbeschränkten und ungehinderten Zugang zu den Opfern der Hungerkatastrophe scheiterten, mußte diese Hilfsorganisation Nordkorea Ende September 1998 verlassen.<sup>4</sup>

### II. Völkerrechtliche Fragestellung

Der unbeschränkte und ungehinderte Zugang zu den Opfern ist für Hilfsorganisationen von essentieller Bedeutung. Zugangsverweigerungen für humanitäre Hilfsorganisationen hat es in den letzten Jahren wiederholt gegeben. So beklagte VN-Generalsekretär *K. Annan* in seinem Bericht „Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations“, daß,

„(...) in several complex emergency situations, humanitarian agencies were denied access to the af-

ected areas for long periods of time, further exacerbating the suffering of the victims“.<sup>5</sup>

In Heft 1/1999 dieser Zeitschrift wurde der Frage nachgegangen, ob es ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt gibt.<sup>6</sup> Prüfungsmaßstab war ausschließlich humanitäres Völkerrecht. Zwar hat es in den letzten Jahren Zugangsverweigerungen vornehmlich im Rahmen bewaffneter Konflikte gegeben,<sup>7</sup> Zugangsverweigerungen kann es jedoch auch, wie das Beispiel Nordkorea<sup>8</sup> zeigt, außerhalb bewaffneter Konflikte und damit außerhalb des Anwendungsbereiches des humanitären Völkerrechts geben. Angesichts der dramatischen Zunahme von Naturkatastrophen in den letzten Jahren und

\* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

- 1 Agence France Press, 15. März 1999. Ähnlich sind die Schätzungen US-amerikanischer und südkoreanischer Experten, vgl. Fischer Weltalmanach 2000, Frankfurt a.M. 1999, S. 461.
- 2 U. von Pilar, *Humanitarian Space Under Siege*, Background Paper für die Konferenz „Europe and Humanitarian Aid“, Bad Neuenahr, 22. bis 23. April 1999, im Druck.
- 3 A.M. Mouradian, *The Fight Against Famine: Food is now a Weapon of War*, *Humanitarian Affairs Review* 5 (1999), S. 16 (18); U. von Pilar, a.a.O. (Fn. 2), im Druck.
- 4 A.M. Mouradian, a.a.O. (Fn. 3), S. 16 (19); U. von Pilar, a.a.O. (Fn. 2), im Druck.
- 5 „Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations“, Report of the Secretary-General, 15 June 1999, UN Doc. A/54/154-E/1999/94, para. 2.
- 6 Vgl. G. Schotten, Der aktuelle Fall: Wiederholtes Verbot für Hilfsflüge durch die sudanesischen Regierung – gibt es ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt?, HuV-I 12 (1999), S. 32 ff.
- 7 Für das Jahr 1999 führt VN-Generalsekretär *K. Annan* als Beispiele Zugangsverweigerungen in Sierra Leone, Angola und im Kosovo auf, UN Doc. S/1999/957 para. 20.
- 8 Als weitere Beispiele für Zugangsverweigerungen bei Naturkatastrophen ausführbar wären etwa das Verbot von Hilfsflügen in die von einem Erdbeben verwüstete Provinz Gilan im Iran durch die iranische Regierung 1990 und die Verweigerung von Hilfsleistungen in die von einem Erdbeben betroffene Region um das Dorf Ghanj in Afghanistan durch die Taliban Milizen im Februar 1998, ausführlich *R.J. Hardcastle/A.T.L. Chua*, *Humanitarian Assistance: towards a right of access to victims of natural disasters*, *IRRC* 80 (1998), S. 589 ff. m.w.N.

der damit verbundenen verstärkten Tätigkeit von Hilfsorganisationen in Katastrophengebieten sind mögliche Zugangsverweigerungen in der Zukunft sogar in größerem Maße als bisher zu befürchten.

Die Betrachtung eines Rechts auf Zugang aus Sicht der Menschenrechte soll unter einer ähnlichen Fragestellung erfolgen wie die nach einem Recht auf Zugang aus Sicht des humanitären Völkerrechts. So soll der Frage nach einem Zugangsrecht nur für die Fälle nachgegangen werden, in denen staatliche Institutionen nicht in der Lage oder nicht willens sind, der durch Naturkatastrophen oder andere Vorfälle unmittelbar an Leib und Leben bedrohten Zivilbevölkerung zu helfen. Damit wird dem Grundsatz Rechnung getragen, daß externe humanitäre Hilfe subsidiär zu erfolgen hat, d.h. die Regierung in Katastrophenfälle zunächst das Recht hat, mit eigenen Mitteln Abhilfe zu schaffen. Dieser Grundsatz, der Ausfluß des Souveränitätsprinzips ist, ist allgemein anerkannt.<sup>9</sup> Wenn Staaten Einschränkungen ihrer Souveränität durch Gewährung des Zugangs für humanitäre Hilfe hinnehmen sollen, dann müssen die Hilfsmaßnahmen die konstitutiven Merkmale humanitär, unparteiisch und neutral aufweisen.<sup>10</sup> Hilfsmaßnahmen, die diese Kriterien nicht erfüllen, können von vornherein von einem Recht auf Zugang nicht erfaßt sein. Auch soll im Hinblick auf die Frage, wen ein mögliches Recht auf Zugang verpflichten kann, nicht geprüft werden, ob die internationale Gemeinschaft oder einzelne Hilfsorganisationen eine Pflicht treffen kann, Hilfe zu leisten. Als möglicher Adressat einer Verpflichtung, Zugang gewähren zu müssen, soll nur auf die betroffene Regierung abgestellt werden.

### III. Völkerrechtliche Beurteilung

Eine ausdrückliche völkervertragsrechtliche Regelung, ob und wann außerhalb bewaffneter Konflikte Regierungen verpflichtet sind, Hilfe von außen zuzulassen, existiert nicht. Möglicherweise läßt sich aus den Menschenrechten aber eine derartige Verpflichtung herleiten. Als solche Menschenrechte, die ein Recht auf Zugang begründen könnten, kommen in Betracht: das Recht auf Leben, das Verbot unmenschlicher Behandlung und das Recht auf Nahrung.

#### 1. Recht auf Leben

Dem Recht auf Leben kommt innerhalb der Menschenrechte eine besondere Bedeutung zu. Es ist in allen wichtigen universellen und regionalen Menschenrechtskonventionen enthalten.<sup>11</sup> Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) bestimmt:

*„Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden.“*<sup>12</sup>

Nordkorea hat beide VN-Menschenrechtspakte 1981 ratifiziert.<sup>13</sup> Internationale Verträge sind in Nordkorea ohne Trans-

formation in innerstaatliches Recht direkt anwendbar.<sup>14</sup> Gemäß Art. 4 Abs. 2 IPBPR darf das Recht auf Leben in Notstandssituationen nicht suspendiert werden,<sup>15</sup> es zählt zu den menschenrechtlichen Mindeststandards, die unter allen Umständen einzuhalten sind. Wegen seiner überragenden Bedeutung wird dem Recht auf Leben allgemein gewohnheitsrechtlicher Charakter zugesprochen.<sup>16</sup> Fraglich ist allerdings, ob aus dem Recht auf Leben eine Verpflichtung von Regierungen, in Notsituationen für die eigene Bevölkerung externe humanitäre Hilfe zulassen zu müssen, gefolgert werden kann. Hierzu ist auf die Interpretation des Rechts auf Leben durch internationale Organisationen, insbesondere die VN, Staaten, Hilfsorganisationen und das völkerrechtliche Schrifttum im Hinblick auf einen Zugang für humanitäre Hilfe einzugehen.

#### a) Internationale Organisationen

##### aa) VN

Einen engen Zusammenhang zwischen dem Recht auf Leben und der Versorgung der Bevölkerung mit humanitärer Hilfe

9 So betont die VN-Generalversammlung in Res. 46/182 „Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations“, daß „the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory (...)“, UN Doc. A/RES/46/182, para. 4.

10 So unterstreicht die VN-Generalversammlung in Res. 46/182: „Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality (...)“, UN Doc. A/RES/46/182, para. 2. Im Zusammenhang mit einem Zugangsrecht für Hilfsorganisationen in bewaffneten Konflikten betont VN-Generalsekretär K. Annan in seinem jüngsten Bericht zu dieser Problematik ausdrücklich, daß Zugang nur gewährt zu werden brauche, wenn die Prinzipien der Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit beachtet würden, UN Doc. S/1999/957, para. 18.

Ausführlich zum Inhalt dieser Prinzipien F. Kalshoven, Impartialité et neutralité dans le droit et la pratique humanitaires, RICR 71 (1989), S. 541 (544 ff.); P. Macalister-Smith, Rights and duties of the agencies involved in providing humanitarian assistance and their personnel in armed conflict, in: F. Kalshoven (ed.), Assisting the victims of armed conflict and other disasters, Dordrecht/Boston/London 1989, S. 99 (103 f.); C. Sommaruga, Humanitarian action and peace-keeping operations, IRR 79 (1997), S. 178 (182).

11 Art. 3 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948); Art. 6 Abs. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966); Art. 2 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950), (EMRK); Art. 4 American Convention on Human Rights (1969), (AMRK); Art. 4 African Charter on Human and Peoples' Rights (1981); Art. 6 Abs. 1 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989).

12 Der amtliche deutsche Text ist abgedruckt in BGBl. 1973 II, S. 1534 ff.

13 Vgl. BGBl. 1999 II (Fundstellennachweis B), S. 468.

14 Vgl. die Stellungnahme des nordkoreanischen Vertreters Ho O Bum vor dem United Nations Committee on the Rights of the Child vom 26. Mai 1998, UN Doc. CRC/C/SR.458, para. 17.

15 Parallele Vorschriften finden sich in Art. 15 Abs. 2 EMRK und Art. 27 Abs. 2 AMRK. Lediglich die African Charter on Human and Peoples' Rights enthält keine derartige Vorschrift. In der Völkerrechtslehre wird aber zutreffend argumentiert, daß man auch in die African Charter implizit eine Nicht-Suspendierungsklausel einbeziehen müsse, siehe etwa B.G. Ramcharan, The Concept and Dimensions of the Right to Life, in: ders. (ed.), The Right to Life in International Law, London 1985, S. 1 (15 f.).

16 Siehe hierzu statt vieler D. Momtaz, The minimum humanitarian rules applicable in periods of internal tension and strife, IRR 80 (1998), S. 455 (457 f.).

hat die VN-Generalversammlung in ihren Resolutionen „Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations“ hergestellt. Dort betont die Generalversammlung,

„(...) that the abandonment of the victims of natural disasters and similar emergency situations without humanitarian assistance constitutes a threat to human life and an offence to human dignity“.<sup>17</sup>

In zwei Resolutionen zur Situation im Sudan wird diese Formulierung wiederholt und gleichzeitig ausdrücklich auf die intendierte Verweigerung des Zuganges für humanitäre Hilfe bezogen:

„(...) access by the civilian population to humanitarian assistance continues to be impeded, which represents a threat to human life and constitutes an offence to human dignity“.<sup>18</sup>

Ausdrücklich von einer Verletzung des Rechts auf Leben bei willkürlichen Zugangsverweigerungen geht auch VN-Generalsekretär K. Annan aus. In seinem Bericht zu „Minimum humanitarian standards“ von 1998 betont er, daß

„the most serious abuses of human rights and humanitarian law involve arbitrary deprivation of the right to life. (...) Massacres of civilians are common. (...) Others die from starvation or disease, when relief supplies are arbitrarily withheld from them“.<sup>19</sup>

## bb) Europäische Union

1991 verabschiedete der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft nach einem Gipfeltreffen in Luxemburg eine „Declaration on Human Rights“. Darin betont der Rat,

„(...) that it is an affront to human dignity to deny help to victims in emergency situations or in extreme distress, particularly in cases of violence against innocent civilians and refugees“.<sup>20</sup>

## b) Staaten

Von Staatenvertretern wurde in den letzten Jahren die Verweigerung des Zuganges für humanitäre Hilfe als eine „Verletzung der Menschenrechte“ bezeichnet. So erklärte der britische Vertreter im VN-Sicherheitsrat 1994 zur Lage im ehemaligen Jugoslawien:

„the United Kingdom has been horrified at the continued evidence of massive breaches of international humanitarian law and human rights in the former Yugoslavia, (...) the deliberate obstruction of humanitarian relief convoys (...)“.<sup>21</sup>

Im VN-Sicherheitsrat erklärte der deutsche Vertreter 1997:

„(...) we have to acknowledge a worrisome development whereby civilian populations are denied humanitarian assistance by the powers in control of the territory, in clear breach of the norms of international humanitarian law and human rights law“.<sup>22</sup>

Ohne einen direkten Bezug zu menschenrechtlichen Normen herzustellen, haben in einer Debatte zur Rolle des Sicherheitsrates im Rahmen von „humanitarian action“ im Januar 1999 mehrere Vertreter der Staaten die besondere Bedeutung des Zuganges für humanitäre Hilfe zu den Opfern von Katastrophen und Konflikten betont. So bemerkte der Vertreter der Vereinigten Staaten:

„Coordinating humanitarian action with peace and security concerns should focus on ensuring humanitarian access to populations in need.“<sup>23</sup>

Der südkoreanische Vertreter forderte in diesem Zusammenhang:

„(...) the international community should consider more forceful measures such as sanctions to ensure humanitarian access to all those in need“.<sup>24</sup>

Diese Stellungnahmen sehen in willkürlichen Zugangsverweigerungen eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit.

## c) Hilfsorganisationen

Bereits im Rahmen der Erörterung eines Rechts auf Zugang aus Sicht des humanitären Völkerrechts wurde auf die Einleitung des „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief“ hingewiesen. Dort heißt es:

„The right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian principle which should be enjoyed by all citizens of all countries (...)“.<sup>25</sup>

- 17 UN Doc. A/RES/43/131, preambular para. 8; UN Doc. A/RES/45/100, preambular para. 6.
- 18 UN Doc. A/RES/49/198, preambular para. 10; UN Doc. A/RES/50/197, preambular para. 8.
- 19 United Nations Secretary-General. Analytical report submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1997/21, UN Doc. E/CN.4/1998/87, para. 27.
- 20 Council of the European Community, Presidency Conclusions, Luxembourg Council 1991, Bull. CE-1991.
- 21 UN Doc. S/PV.3217.
- 22 Statement by Ambassador Henze, Acting Permanent Representative of Germany to the United Nations before the United Nations Security Council, Permanent Mission of Germany to the United Nations, Press Release of 21 May 1997.
- 23 UN Press Release SC/6629 (1999), S. 3.
- 24 UN Press Release SC/6629 (1999), S. 12.
- 25 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief, Genf 1997, S. 5.

Der „Code of Conduct“ hat eine breite Unterstützung durch die Hilfsorganisationen gefunden. Auch einige Regierungen haben ihre Unterstützung bekundet.<sup>26</sup> Die im „Code of Conduct“ enthaltenen Prinzipien sollen für alle humanitären Hilfeleistungen gelten. Im „Sphere Project“ entwickeln gegenwärtig einige größere Hilfsorganisationen Leitlinien für eine Verbesserung der Koordination und Qualität humanitärer Hilfeleistungen.<sup>27</sup> Die Organisationen haben inzwischen eine „Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response“ als Grundlage ihres Handelns entwickelt. Dort erklären sie ausdrücklich ihre Unterstützung der im „Code of Conduct“ niedergelegten Prinzipien. Prinzip 1 der Charta enthält dabei einen ausdrücklichen Rückgriff auf das Recht auf Leben, wenn es dort heißt, eines der fundamentalen Prinzipien der Charta sei „the right to life with dignity“. Hierzu wird dann näher ausgeführt:

„(...) this right is reflected in the legal measures concerning the right to life and freedom from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. We understand an individual's right to life to entail the right to have steps taken to preserve life where it is threatened and a corresponding duty on others to take such steps. Implicit in this is the duty not to withhold or frustrate the provision of life saving assistance.“<sup>28</sup>

Die Hilfsorganisationen verstehen damit ein Recht auf Erhalt humanitärer Hilfe der betroffenen Zivilbevölkerung als einen Ausfluß des Rechts auf Leben.

#### d) Völkerrechtslehre

Im April 1993 verabschiedete der „Council of the Institute of International Humanitarian Law“ (San Remo) die „Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance“. „Prinzip 1“ betont, daß

„(...) every human being has the right to humanitarian assistance in order to ensure respect for the human right to life (...)“.

„Prinzip 2“ unterstreicht, daß

„(...) the right to humanitarian assistance implies the right to request and to receive such assistance, as well as to participate in its practical implementation (...)“.<sup>29</sup>

D. Schindler kommt nach Analyse der oben zitierten Resolutionen der VN-Generalversammlung zu dem Ergebnis, daß

„the abandonment of the victims of man-made disasters, especially the deliberate impeding of food and medical supplies necessary for the survival of civilians, constitutes a threat to human life and an offence to human dignity. It violates the right to life and the prohibition of cruel, inhuman and degrading treatment (...)“.<sup>30</sup>

Auch J. Baloro und M. Sandvik-Nylund sehen in willkürlichen Zugangsverweigerungen für humanitäre Hilfe Verletzungen des Rechts auf Leben und leiten aus dem Recht auf Leben eine Verpflichtung ab, in Notsituationen humanitärer Hilfe Zugang zu gewähren.<sup>31</sup>

Die aufgeführten Stellungnahmen sprechen dafür, willkürliche Zugangsverweigerungen als Verletzungen des Rechts auf Leben anzusehen. Humanitäre Hilfsorganisationen haben ein Recht auf Zugang zu den Opfern von Naturkatastrophen oder anderer Unglücksfälle, wenn die betroffene Regierung nicht in der Lage ist, den Opfern zu helfen, und diese unmittelbar bedroht sind. Dieses Ergebnis erscheint auch unter Berücksichtigung der Bejahung eines Rechts auf Zugang in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten<sup>32</sup> sachgerecht. Es wäre widersprüchlich, im Hinblick auf die Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte ein Recht auf Zugang zu bejahen, im Hinblick auf die Opfer von Naturkatastrophen ein solches Recht jedoch zu verneinen. Zwar gibt es weitaus mehr Stellungnahmen von VN-Organen oder Staaten, die ein Recht auf Zugang im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten einfordern, als solche, die das im Hinblick auf Katastrophen tun. Dies resultiert jedoch aus dem Umstand, daß es, wie gesagt, Zugangsverweigerungen in den letzten Jahren vornehmlich in bewaffneten Konflikten gegeben hat. Inzwischen finden sich jedoch vermehrt Forderungen auf Zugangsgewährung, die sich ausdrücklich auf alle Arten von Notsituationen beziehen.<sup>33</sup>

26 Ende 1997 haben 149 Hilfsorganisationen erklärt, sie unterstützen die im „Code of Conduct“ niedergelegten Prinzipien; die britische und die schwedische Regierung haben den „Code of Conduct“ als „wertvollen Leitmaßstab“ für humanitäre Hilfsmaßnahmen bezeichnet, vgl. International Federation of the Red Cross and Red Crescent (eds.), World Disasters Report 1998, S. 55.

27 Ausführlich zu diesem Projekt P. Walker, Victims of natural disasters and the right to humanitarian assistance: A practitioner's view, IRRRC 80 (1998), S. 611 (615).

28 Der Text der „Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response“ ist im Internet abrufbar unter: [http://www.sphere-project.org/html\\_en/chap1.htm](http://www.sphere-project.org/html_en/chap1.htm).

29 International Institute of Humanitarian Law, Council of the Institute, Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance, IRRRC 75 (1993), S. 521 f.

30 D. Schindler, Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law, in: R.St.J. Macdonald (ed.), Essays in Honour of Wang Tieya, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 698 (693).

31 J. Baloro, International Humanitarian Law and Situations of Internal Armed Conflicts in Africa, African Journal of International and Comparative Law 4 (1992), S. 449 (466); M. Sandvik-Nylund, Caught in Conflicts, Civilian Victims, Humanitarian Assistance and International Law, S. 59.

32 Vgl. G. Schotten, a.a.O. (Fn.6), S. 32 (36).

33 So heißt es in einer jüngeren Resolution zur „Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel“: „The Assembly calls upon all Governments and parties in complex humanitarian emergencies, (...) in conformity with the relevant provisions of international law and national laws, to cooperate fully with the United Nations and other humanitarian agencies and organizations and to ensure the safe and unhindered access of humanitarian personnel in order to allow them to perform efficiently their task of assisting the affected population (...)“, UN Doc. A/RES/53/87, para. 11.

## 2. Verbot unmenschlicher und grausamer Behandlung

Auch das Verbot unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Behandlung ist in allen wichtigen Menschenrechtskonventionen enthalten.<sup>34</sup> So bestimmt Art. 7 IPBPR:

„Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. (...)“

Keine der Konventionen enthält eine nähere Definition der Merkmale „grausam“ oder „unmenschliche Behandlung“. Der europäische Menschenrechtsgerichtshof hat 1969 im „ersten Griechenlandfall“ unmenschliche Behandlung definiert als

„(...) at least such treatment as deliberately causes severe suffering mental or physical, which, in the particular situation, is unjustifiable“.<sup>35</sup>

In späteren Urteilen hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof das Vorenthalten von Nahrung für Gefangene als unmenschliche Behandlung eingestuft.<sup>36</sup> Die „Humanitarian Charter“ der im „Sphere-Project“ zusammengefaßten Hilfsorganisationen<sup>37</sup> und Teile des völkerrechtlichen Schrifttums<sup>38</sup> sehen in Zugangsverweigerungen für Hilfsorganisationen bei Notlagen der Bevölkerung eine unmenschliche Behandlung. M. Sandvik-Nylund argumentiert dabei unter Hinzuziehung des gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen, aus dem sie ein Verbot des beabsichtigten Aushungerns durch Zugangsverweigerungen herleitet.<sup>39</sup>

Ein Recht auf Zugang aus dem Verbot unmenschlicher Behandlung herzuleiten, erscheint jedoch zweifelhaft. Im Gegensatz zum Recht auf Leben gibt es keine ausdrücklichen Stellungnahmen, die Zugangsverweigerungen als unmenschliche Behandlung qualifizieren. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat das Vorenthalten von Nahrung für Gefangene als unmenschliche Behandlung qualifiziert; die Vorenthaltung von Nahrung für Gefangene unterscheidet sich jedoch von einer Zugangsverweigerung für externe humanitäre Hilfe. Auch der Rückgriff auf den gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen ist nicht unproblematisch. Die Genfer Abkommen enthalten kein ausdrückliches Aushungerungsverbot und mit Art. 23 des Vierten Genfer Abkommens nur ein schwach ausgeprägtes Zugangsrecht. In den gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen nun ein Aushungerungsverbot und ein Zugangsrecht hineinzuzinterpretieren, ist problematisch.

## 3. Recht auf Nahrung

Das Recht auf Nahrung ist im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)<sup>40</sup> von 1966 verankert.<sup>41</sup> Wie den IPBPR hat Nordkorea auch den IPWSKR 1981 ratifiziert.<sup>42</sup> Eine Verpflichtung von Staaten zur Gewährung von Zugang aus dem Recht auf Nahrung setzt voraus, daß Art. 11 IPWSKR konkrete Verpflichtungen für

Staaten schaffen kann und Art. 11 IPWSKR auch inhaltlich eine solche Verpflichtung enthält.

### a) Konkrete Verpflichtung aus dem Recht auf Nahrung?

Während Art. 2 IPBPR die Staaten verpflichtet, sofort die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der im IPBPR enthaltenen Rechte zu treffen, verlangt Art. 2 IPWSKR von den Staaten nur Maßnahmen,

„(...) um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln (...) die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“.

Art. 2 IPWSKR trägt dem Umstand Rechnung, daß viele der im IPWSKR enthaltenen Rechte Zielvorschriften darstellen, zu deren Erreichung sich viele Staaten bei Schaffung des Paktes 1966 nicht in der Lage sahen.<sup>43</sup> Art. 2 IPWSKR fordert allerdings von den Staaten, sofort mit einer schrittweisen Umsetzung der betreffenden Rechte zu beginnen.<sup>44</sup> Auch gibt es

34 Art. 5 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948); Art. 7 IPBPR; Art. 3 EMRK; Art. 5 African Charter on Human and Peoples' Rights.

35 Yearbook of the European Convention on Human Rights 12 (1969), S. 186.

36 A. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 2. Auflage, Kehl, Straßburg, Arlington 1996, Art. 3 Rdn. 3 m.w.N.

37 Siehe Fn. 25.

38 M. Sandvik-Nylund, a.a.O. (Fn. 31), S. 72 ff.; D. Schindler, a.a.O. (Fn. 30), S. 698 (693).

39 M. Sandvik-Nylund, a.a.O. (Fn. 31), S. 74.

40 Deutsche Übersetzung in BGBl. 1973 II, S. 1570 ff.

41 Art. 11 IPWSKR lautet:

„(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.

(2) In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich besonderer Programme, durchführen

a) zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse, durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen;

b) zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder“.

42 Siehe oben Fn. 13.

43 Siehe statt vieler M. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: R. Hanski/M. Suksi (eds.), An Introduction to the International Protection of Human Rights, Turku 1997, S. 99 (105).

44 So heißt es in den 1987 von einer internationalen Expertengruppe vorgelegten „Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“: „All States have an obligation to begin immediately to take steps towards the full realization of the rights contained in the Covenant“, UN Doc. E/CN.4/1987/17, para.16.



einzelne Rechte, die keiner schrittweisen Umsetzung mehr bedürfen, sondern sofort Verbindlichkeit beanspruchen.<sup>45</sup> Während Art. 11 Abs. 1 IPWSKR („right to an adequate standard of living“) geeignete Schritte zur Verbesserung der Lebensbedingungen fordert und damit eine Zielvorschrift darstellt, die eine handlungsbezogene Umsetzung erfordert, enthält Art. 11 Abs. 2 IPWSKR mehr als eine bloße Zielvorschrift. Das in diesem Absatz verankerte „grundlegende Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein“ („right to be free from hunger“), stellt einen Minimalstandard dar, der nicht unterschritten werden darf und der die Staaten unmittelbar verpflichtet.<sup>46</sup> Dies folgt aus der Betonung des Rechts als „grundlegendes Recht“ und dem Gebrauch des Wortes „Anerkennung“, der impliziert, daß dieses Recht bereits bei Schaffung des Paktes bestand. Den Kernbestand der im IPWSKR verbürgten Rechte sind alle Staaten verpflichtet, unabhängig davon, ob sie dazu faktisch in der Lage sind, umzusetzen. So bemerken die „Limburg Principles“ in ihrem Kommentar zu Art. 2 Abs. 1 IPWSKR:

„(...) States Parties are obligated, regardless of the level of economic development, to ensure respect for minimum subsistence rights for all.“<sup>47</sup>

Daraus folgt, daß aus Art. 11 Abs. 2 IPWSKR konkrete Verpflichtungen der Staaten erwachsen können. Eine derartige mögliche Verpflichtung wäre die auf Gewährung von Zugang für humanitäre Hilfe.

#### b) Verpflichtung zur Gewährung von Zugang aus dem Recht, vor Hunger geschützt zu sein

Im Mai 1999 legte das „Committee on Economic, Social and Cultural Rights“ des Wirtschafts- und Sozialrats der VN einen „General Comment on the right to adequate food“<sup>48</sup> vor. Der Kommentar geht auf das Ersuchen der Staaten auf dem Welternährungsgipfel 1996 in Rom zurück, die in Art. 11 IPWSKR niedergelegten Rechte besser zu definieren und zu erläutern.<sup>49</sup> Das „Committee on Economic, Social and Cultural Rights“ wurde 1985 vom Wirtschafts- und Sozialrat ins Leben gerufen, um diesen bei seinen Aufgaben bei der Überwachung der Einhaltung und Umsetzung des Wirtschafts- und Sozialpaktes gemäß Art. 16 ff. IPWSKR zu unterstützen. Dem Komitee kommt neben der Prüfung der Staatenberichte zur Umsetzung des Paktes auch die Aufgabe zu, „comments“ zur Auslegung einzelner Artikel des Paktes zu erstellen.<sup>50</sup> Diesen „comments“ kommt inzwischen erhebliche Bedeutung bei Auslegung und Anwendung des Wirtschafts- und Sozialpaktes zu.<sup>51</sup>

Zu Art. 11 Abs. 2 IPWSKR und daraus fließenden Verpflichtungen der Staaten im Hinblick auf humanitäre Hilfe bemerkt das Komitee:

„(...) States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 of article 11, even in times of natural or other disasters. (...) Victims of natural

disasters, people living in disaster-prone areas and other specially disadvantaged groups may need special attention and sometimes priority consideration with respect to accessibility of food.(...)“

Every State is obliged to ensure for everyone under its jurisdiction access to the minimum essential food which is sufficient, nutritionally adequate and safe, to ensure their freedom from hunger. (...)

Violations of the Covenant occur when a State fails to ensure the satisfaction of, at the very least, the minimum essential level required to be free from hunger. (...) Violations of the right to food can occur through the direct action of States (...) these include: (...) the prevention of access to humanitarian food aid in internal conflicts or other emergency situations (...).<sup>52</sup>

Zu einer derartigen Interpretation des Art. 11 Abs. 2 IPWSKR als einer elementaren Schutznorm, die die Staaten verpflichtet, bei extremen Notlagen für die eigene Bevölkerung humanitäre Hilfe von außen zuzulassen, kommt man auch bei einer Auslegung des Art. 11 Abs. 2 IPWSKR i.V.m. Art. 2 Abs. 1 IPWSKR anhand der „Limburg Principles“. Dort wird die Formulierung „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ in Art. 2 Abs. 1 IPWSKR verstanden als:

„(...) its available resources refers to both the resources within a State and those available from the international community through international co-operation and assistance.“<sup>53</sup>

Wenn Staaten verpflichtet sind, den in Art. 11 Abs. 2 IPWSKR niedergelegten Minimalstandard zu gewährleisten, dann folgt aus Art. 2 Abs. 1 IPWSKR, daß sie, um ihrer Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 2 IPWSKR nachzukommen, in bestimmten Situationen humanitärer Hilfe Zugang verschaffen müssen. Für dieses Ergebnis sind noch ergänzend Resolutionen anderer VN-Organen aufzuführen, die die Bedeutung von Art. 11 Abs. 2 IPWSKR belegen. So hat die VN-Menschenrechtskommission in zwei Resolutionen betont,

45 Hierzu heißt es in den „Limburg Principles“: „Although the full realization of the rights recognized in the Covenant is to be attained progressively, the application of some rights can be made justiciable while other rights can become justiciable over time“, UN Doc. E/CN.4/1987/17, para. 8.

46 M. Sandvik-Nylund, a.a.O. (Fn. 31), S. 67.

47 UN Doc. E/CN.4/1987/17, para. 25.

48 UN Doc. E/C.12/1999/5.

49 UN Doc. E/C.12/1999/5, para. 2.

50 Ausführlich B. Simma, Die internationale Kontrolle des VN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: neue Entwicklungen, in: U. Beyerlin/M. Bothe/R. Hofmann/E.U. Petersmann (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Heidelberg u.a. 1995, S. 579 (582 ff.).

51 B. Simma, a.a.O. (Fn. 50), S. 579 (582).

52 UN Doc. E/C.12/1999/5, paras. 13, 14, 15, 17, 19.

53 UN Doc. E/CN.4/1987/17, para. 26.

„(...) that hunger constitutes an outrage and a violation of human dignity and (...) reaffirms the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger so as to be able fully to develop and maintain their physical and mental capacities“.<sup>54</sup>

Auch in Teilen des völkerrechtlichen Schrifttums wird Art. 11 Abs. 2 IPWSKR so aufgefaßt, daß sich aus ihm eine Verpflichtung zur Gewährung von Zugang herleiten läßt.<sup>55</sup> Insgesamt läßt sich damit ein Recht auf Zugang für Hilfsorganisationen in bestimmten Situationen auch aus Art. 11 Abs. 2 IPWSKR ableiten. Allerdings muß man sich vergegenwärtigen, daß Art. 11 Abs. 2 IPWSKR nur einen Minimalstandard garantiert. Ähnlich wie im Rahmen des Rechts auf Leben dürfen nur solche Zugangsverweigerungen von Art. 11 Abs. 2 IPWSKR erfaßt sein, in denen die Betroffenen unmittelbar vom Tod durch Hunger bedroht sind. Einen weitergehenden Zugangsanspruch, der über den des Rechts auf Leben hinausgeht, gewährt Art. 11 Abs. 2 IPWSKR nicht.

## Der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten nach der Konvention von 1954

Thomas Desch\*

I. Die Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 (im folgenden: Konvention) samt Ausführungsbestimmungen und Protokoll<sup>1</sup> ist Teil des humanitären Völkerrechtes und gehört mit den Genfer Abkommen von 1949 und deren Zusatzprotokollen von 1977 zum Kernbestand des Rechts der bewaffneten Konflikte. Sie ist nicht der einzige völkerrechtliche Vertrag, der Bestimmungen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten enthält. Zu erwähnen wären noch die Haager Landkriegsordnung von 1907, der sog. Roerich-Pakt von 1935 oder die beiden Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949. Allerdings verwenden diese Verträge jeweils unterschiedliche Definitionen von Kulturgut und teilweise auch unterschiedliche Schutzstandards, was bei der Anwendung mehrerer Verträge auf ein und denselben bewaffneten Konflikt gewisse Probleme bereitet. So konnte etwa das Verhältnis zwischen den Schutzstandards der Konvention und jenen des I. Zusatzprotokolls von 1977 erst mit dem Zweiten Protokoll zur Konvention vom 26. März 1999 endgültig geklärt werden.<sup>2</sup>

Gegenstand der folgenden Ausführungen ist die Darstellung des Inhalts der Konvention. Dabei soll zunächst auf den Anwendungsbereich, in weiterer Folge auf die allgemeinen Schutzbestimmungen, auf den Sonderschutz, auf den Trans-

### IV. Ergebnis

Sowohl das Recht auf Leben als auch das Recht, vor Hunger geschützt zu sein, gewähren Hilfsorganisationen in Not Situationen für die betroffene Zivilbevölkerung außerhalb bewaffneter Konflikte ein Recht auf Zugang. Regierungen dürfen deshalb diesen Organisationen, wenn sie selbst nicht in der Lage sind, der Bevölkerung zu helfen, nicht willkürlich den Zugang verweigern. Die nordkoreanische Regierung war deshalb verpflichtet, Hilfsorganisationen Zugang zu allen von Hungersnot betroffenen Provinzen zu gewähren. Aus Sicht der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts läßt sich damit ein Recht auf Zugang sowohl in bewaffneten Konflikten als auch bei Naturkatastrophen oder anderen Unglücksfällen feststellen.

54 UN Doc. Commission on Human Rights, Res. 1997/8, paras. 1, 2; UN Doc. Commission on Human Rights, Res. 1999/24, paras. 1, 2.

55 C. Breining-Kaufmann, Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung, Zürich 1991, S. 75 f.; M. Sandvik-Nylund, a.a.O. (Fn. 31), S. 76 f.; K. Tomasevski, Defining Violations of the Right to Food, in: F. Coomans/F. van Hoof (eds.), The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights, Utrecht 1995, S. 115 (117).

port von Kulturgut, auf den Schutz von Personal, auf die Kennzeichnung von Kulturgut, auf die Durchführung der Konvention und schließlich auf das (erste) Protokoll zur Konvention eingegangen werden.

II. Der Anwendungsbereich der Konvention entspricht beinahe wörtlich jenem der Genfer Abkommen von 1949.<sup>3</sup> Dementsprechend findet die Konvention Anwendung in Situationen internationaler bewaffneter Konflikte zwischen zwei

\* Dr. Thomas Desch ist Leiter des Völkerrechtsreferats im österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien. Bei diesem Artikel 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 und die die Ausgangsbasis für die weiteren Vorträge über die Ergebnisse der Diplomatischen Konferenz über das Zweite Protokoll zur Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 15. bis 26. März 1999 bilden sollte. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

1 BGBl. 1967 II, S. 1233 ff.

2 S. dazu Thomas Desch, The Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague, 26 March 1999, in: YBIHL 2 (1999), im Druck.

3 Vgl. Art. 18 der Konvention sowie den gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen von 1949.

oder mehreren Vertragsparteien,<sup>4</sup> selbst wenn der Kriegszustand von einer oder mehreren von ihnen nicht anerkannt wird. Ferner kommt die Konvention in Fällen teilweise oder vollständiger Besetzung des Gebietes einer Vertragspartei zur Anwendung, selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt.

Die Konvention enthält auch Bestimmungen für bewaffnete Konflikte nicht internationalen Charakters: Jede in einen derartigen Konflikt verwickelte Partei ist verpflichtet, zumindest die Bestimmungen betreffend die Respektierung von Kulturgut anzuwenden. Darüber hinaus sollen die Konfliktparteien durch Sondervereinbarungen die übrigen Bestimmungen der Konvention ganz oder teilweise in Kraft setzen.<sup>5</sup>

Der Begriff „Kulturgut“ umfaßt drei Kategorien von Objekten, nämlich erstens bewegliches oder unbewegliches Gut, das für das kulturelle Erbe eines jeden Volkes von großer Bedeutung ist, wie z.B. Bau-, Kunst- oder geschichtliche Denkmale religiöser oder weltlicher Art, archäologische Stätten, Manuskripte, Bücher oder wissenschaftliche Sammlungen, zweitens Baulichkeiten, die der Erhaltung oder Ausstellung beweglichen Kulturguts dienen, wie z.B. Museen, größere Bibliotheken, Archive oder Bergungsorte für Kulturgut, und drittens sogenannte Denkmalsorte, das sind Orte, in denen im beträchtlichen Umfange Kulturgut vorhanden ist und die als „Denkmalsorte“ bezeichnet sind.<sup>6</sup>

III. Der Schutz von Kulturgut im Sinne der Konvention umfaßt die Sicherung und die Respektierung solchen Guts. Die Pflicht der Vertragsparteien zur Sicherung von Kulturgut soll das Gut vor den absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts schützen. Welche Maßnahmen hierbei schon in Friedenszeiten zu treffen sind, sagt die Konvention nicht. Sie überläßt es den Vertragsstaaten, die Maßnahmen zu treffen, die sie jeweils für geeignet erachten.<sup>7</sup> Die Respektierung von Kulturgut umfaßt einerseits die Pflicht zur Unterlassung der Benutzung des Guts für Zwecke, die es im Falle eines bewaffneten Konflikts der Beschädigung oder Zerstörung aussetzen könnten, sowie andererseits die Pflicht zur Unterlassung aller feindseligen Handlungen gegen Kulturgut. Die Pflicht zur Respektierung von Kulturgut gilt ausnahmsweise dann nicht, wenn die militärische Notwendigkeit ein abweichendes Verhalten zwingend erfordert.<sup>8</sup> Wann dies der Fall ist, sagt die Konvention allerdings nicht. Die Sicherungs- und die Respektierungspflicht, vor allem die Ausnahmebestimmung der zwingenden militärischen Notwendigkeit, waren daher Gegenstand des Revisionsprozesses zur Verbesserung des Schutzes von Kulturgut nach der Konvention.<sup>9</sup>

Ein weiteres Element des Schutzes von Kulturgut ist die Pflicht der Vertragsparteien, jede Art von Diebstahl, Plünderung oder anderer widerrechtlicher Inbesitznahme sowie jede sinnlose Zerstörung von Kulturgut zu unterbinden bzw. zu verhindern. Ferner unterlassen die Vertragsparteien die Beschlagnahme von beweglichem Kulturgut, das sich auf dem Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei befindet, sowie jede Repressalie gegenüber Kulturgut.<sup>10</sup>

IV. Neben dem „Normalschutz“ sieht die Konvention auch den sogenannten Sonderschutz vor, und zwar für eine begrenzte Anzahl von Bergungsarten zur Sicherung von beweglichem Kulturgut bei bewaffneten Konflikten sowie von Denkmalsorten und anderen unbeweglichen Kulturgütern von sehr hoher Bedeutung. Diese können unter Sonderschutz gestellt werden, vorausgesetzt, sie befinden sich in ausreichender Entfernung von großen Industriezentren oder anderen wichtigen militärischen Zielen und werden nicht zu militärischen Zwecken benutzt. Die Verleihung des Sonderschutzes erfolgt durch Eintragung des Kulturguts in das „Internationale Register für Kulturgut unter Sonderschutz“, das vom Generaldirektor der UNESCO geführt wird.<sup>11</sup> Die Eintragung wird allerdings durch den Umstand, daß jeder Vertragspartei der Konvention ein Einspruchsrecht gegen die Eintragung zusteht, erschwert. Die Eintragung in Zeiten bewaffneter Konflikte setzt überdies ein funktionierendes Schutzmächtesystem voraus, was in der Praxis nur mehr selten gegeben ist.

Darüber hinaus bietet der Sonderschutz kaum Vorteile gegenüber dem „Normalschutz“. Der Sonderschutz unterscheidet sich nämlich in rechtlicher Hinsicht kaum vom „Normalschutz“. Auch mit dem Sonderschutz ist die „Unverletzlichkeit“ des Kulturguts verbunden, d.h. die Pflicht der Konfliktparteien, keine feindseligen Handlungen gegen das Kulturgut zu richten, bzw. das Kulturgut selbst bzw. seine unmittelbare Umgebung nicht für militärische Zwecke zu benutzen.<sup>12</sup> Allerdings hat auch der Sonderschutz keine absolute Unverletzlichkeit zur Folge: Nutzt eine Konfliktpartei rechtswidrigerweise Kulturgut unter Sonderschutz für militärische Zwecke, darf der Gegner es angreifen, ohne daß er – wie beim „Normalschutz“ – das Vorliegen zwingender militärischer Notwendigkeit nachzuweisen braucht. Zwar darf die Unver-

4 Mit Stand vom 14. Januar 1999 waren folgende 95 Staaten Vertragsparteien der Konvention: Ägypten, Albanien, Argentinien, Armenien, Aserbaidschan, Australien, Belarus, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Bulgarien, Burkina Faso, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Deutschland, Dominikanische Republik, Ecuador, Estland, Finnland, FYROM, Frankreich, Gabun, Georgien, Ghana, Griechenland, Guatemala, Guinea, Heiliger Stuhl, Indien, Indonesien, Iran, Irak, Israel, Italien, Jemen, Jordanien, Jugoslawien (Bundesrepublik), Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kasachstan, Katar, Kirgisistan, Kolumbien, Kongo, Kroatien, Kuba, Kuwait, Libanon, Libysch Arabische Dschamahirija, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Madagaskar, Malaysia, Mali, Marokko, Mexiko, Monaco, Mongolei, Myanmar, Nicaragua, Niederlande, Niger, Nigeria, Norwegen, Oman, Österreich, Pakistan, Panama, Peru, Polen, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Saudi-Arabien, Sudan, Schweden, Schweiz, Senegal, Simbabwe, Slowakei, Slowenien, Spanien, Syrien, Tadschikistan, Tansania, Thailand, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Zypern.

5 S. Art. 19 der Konvention.

6 S. Art. 1 der Konvention.

7 S. Art. 3 der Konvention.

8 S. Art. 4 der Konvention, insbesondere dessen Abs. 2. Ein ähnlicher Ausnahmetatbestand gilt auch für Kulturgut unter Sonderschutz, siehe Art. 11 Abs. 2 der Konvention.

9 S. u.a. *Thomas Desch*, The Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Revision, in: *HuV-I* 11 (1998), S. 103 ff.

10 S. Art. 4 Abs. 3 und 4 der Konvention.

11 S. Art. 8 der Konvention i.V.m. Art. 12 der Ausführungsbestimmungen zur Konvention.

12 S. Art. 9 der Konvention.

letzlichkeit von unter Sonderschutz stehendem Kulturgut nur in „Ausnahmefällen „unausweichlicher“ militärischer Notwendigkeit, und nur solange diese Notwendigkeit fortbesteht, aufgehoben werden, doch gilt dies ausdrücklich nicht für Situationen, wo der Gegner die Pflicht zur Gewährleistung der Unverletzlichkeit verletzt. Dort wird die andere Vertragspartei automatisch von ihrer Verpflichtung zur Gewährleistung der Unverletzlichkeit befreit.<sup>13</sup> Auf Grund dieses – offenbar auf einen Redaktionsfehler zurückzuführenden –<sup>14</sup> Wortlauts des Konventionstextes erweist sich der Sonderschutz als letztlich sogar schwächer als der „Normalschutz“. Der einzige Unterschied zum „Normalschutz“ besteht in gewissen Formalkriterien, die bei der Aufhebung des Sonderschutzes erfüllt sein müssen: Die Entscheidung zur Aufhebung der Unverletzlichkeit von Kulturgut unter Sonderschutz kann nur durch den Kommandeur einer militärischen Einheit getroffen werden, die der Größe nach einer Division oder einer höheren Einheit entspricht. Ferner ist die Entscheidung, sofern die Umstände es erlauben, eine angemessene Zeit vorher der gegnerischen Partei zu notifizieren.

Die oben aufgezeigten Schwächen des Sonderschutzregimes dürften für die geringe Akzeptanz in der Praxis ausschlaggebend gewesen sein. Tatsächlich haben bislang nur vier Vertragsparteien der Konvention Objekte unter Sonderschutz gestellt, nämlich Deutschland, der Heilige Stuhl, Niederlande und Österreich.

V. Auch Transporte zur Verlagerung von Kulturgut innerhalb eines Hoheitsgebietes oder in ein anderes Hoheitsgebiet können auf Antrag der betreffenden Vertragspartei unter den in den Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Bedingungen unter Sonderschutz stattfinden. Sie erfolgen unter internationaler Aufsicht und sind, wie sonstige Objekte unter Sonderschutz, mit dem Kennzeichen der Konvention in dreifacher Wiederholung gekennzeichnet.<sup>15</sup>

Die praktische Bedeutung des Transportschutzregimes wird allerdings dadurch erheblich verringert, daß das in den Ausführungsbestimmungen zur Konvention vorgesehene Verfahren sehr kompliziert ist und von der Existenz eines funktionierenden Schutzmächtensystems abhängt. Das Verfahren setzt voraus, daß die Konfliktparteien zu einem Vertreter für das auf ihrem bzw. auf dem von ihnen besetzten Gebiet befindliche Kulturgut und zum anderen Schutzmächte ernennen, und daß sich schließlich die Vertreter der Schutzmächte und die Vertreter der Konfliktpartei, die den Transport durchführen will, darauf einigen, einen sogenannten Generalkommissar für Kulturgut zu bestellen. Erst wenn diese Bestellung erfolgt ist, können die weiteren Verfahrensschritte gesetzt werden: Der Antrag auf Durchführung eines Transportes unter Sonderschutz ist an den Generalkommissar zu richten. Dieser prüft den Antrag und entscheidet, gegebenenfalls nach Einholung der von ihm als zweckmäßig erachteten Stellungnahmen, darüber, ob die Verlagerung gerechtfertigt ist. Wird dem Antrag stattgegeben, ernennt der Generalkommissar Inspektoren, die den Transport überwachen und begleiten.<sup>16</sup>

In der Praxis scheint dieses Verfahren kaum durchführbar, da in der Regel nicht damit zu rechnen ist, daß die Parteien eines bewaffneten Konfliktes bereit sind, das erforderliche Einvernehmen herzustellen. Zwar enthält die Konvention Bestimmungen über den Transport von Kulturgut in dringenden Fällen – die allerdings nur zur Anwendung kommen, wenn noch kein Antrag auf Unverletzlichkeit gestellt und abgelehnt wurde –,<sup>17</sup> doch stellt sich auch hier das Problem, daß ein entsprechendes Schutzmächtensystem in Funktion sein muß. Letztlich erscheint daher aus rechtlichen wie auch aus faktischen Überlegungen eine *in situ*-Bergung von beweglichem Kulturgut zweckmäßiger als dessen Verlagerung.

VI. Weiter enthält die Konvention Bestimmungen über den Schutz von Personal, das mit dem Schutz von Kulturgut betraut ist. Dieses ist von den Konfliktparteien, soweit dies mit den Erfordernissen der Sicherheit vereinbar ist, im Interesse des Kulturguts zu respektieren. Fällt es der gegnerischen Partei in die Hände, so darf es seine Tätigkeit weiter ausüben, sofern das von ihm betreute Kulturgut ebenfalls in die Hände der gegnerischen Partei gefallen ist.<sup>18</sup>

Das Personal kann sowohl militärisches als auch ziviles Personal umfassen und hat sich jeder feindseligen Handlung zu enthalten, um den Schutz der Konvention zu genießen. Das Personal kann mit einer Armbinde mit dem Kennzeichen der Konvention gekennzeichnet sein und hat eine besondere, mit dem Kennzeichen versehene Identitätskarte bei sich zu führen. Analog zur Kennzeichnung von Sanitätspersonal müssen Armbinde und Identitätskarte des Personals zum Schutz von Kulturgut jeweils durch die zuständigen Behörden ausgegeben und abgestempelt sein.<sup>19</sup>

VII. Die Konvention führt zur leichteren Erkennbarkeit von geschütztem Kulturgut einen nach unten hin spitzen Schild in Ultramarinblau und Weiß als Kennzeichen ein. Dieses wird entweder einzeln oder dreifach in Dreiecksanordnung (ein Schild unten) angewendet.<sup>20</sup> In dreifacher Wiederholung darf das Kennzeichen nur angewendet werden für unbewegliches Kulturgut unter Sonderschutz oder für Transporte von beweglichem Kulturgut unter Sonderschutz bzw. in dringenden Fällen und für improvisierte Bergungsorte. Das einfache Kennzeichen darf nur angewendet werden zur Kennzeichnung von nicht unter Sonderschutz stehendem Kulturgut sowie zur Kennzeichnung von Personen, die mit Aufgaben der Überwachung bzw. mit dem Schutz von Kulturgut betraut sind.<sup>21</sup>

13 S. Art. 11 der Konvention.

14 Der von der UNESCO herausgegebene Kommentar zur Konvention geht auf den problematischen Wortlaut betreffend das Verhältnis zwischen den Abs. 1 und 2 von Art. 11 nicht näher ein; s. *Jiri Toman, The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, UNESCO und Dartmouth Publishing 1996, S. 143 ff.

15 S. Art. 12 der Konvention.

16 S. Art. 17 i.V.m. Kap. I der Ausführungsbestimmungen zur Konvention.

17 S. Art. 13 der Konvention.

18 S. Art. 15 der Konvention.

19 S. Art. 21 der Ausführungsbestimmungen zur Konvention.

20 S. Art. 16 der Konvention.

21 S. Art. 17 der Konvention.

Das Kennzeichen hat bloß deklaratorische Wirkung. Es ist die Eigenschaft eines Objektes, die es zum Kulturgut macht und nicht dessen Kennzeichnung. Dementsprechend besteht, wie schon bei anderen Kennzeichen des humanitären Völkerrechts, wie z.B. den Schutzzeichen der Genfer Abkommen und deren Zusatzprotokollen, keine Pflicht zur Kennzeichnung. Mit Ausnahme von Kulturgut unter Sonderschutz kann Kulturgut gekennzeichnet sein, muß es aber nicht. Die Kennzeichnung bleibt daher grundsätzlich jeder Vertragspartei selbst überlassen. Wird Kulturgut nicht gekennzeichnet, dann nimmt die betreffende Vertragspartei allerdings in Kauf, daß der Gegner nicht in der Lage ist, zu erkennen, daß es sich bei einem Objekt um Kulturgut im Sinne der Konvention handelt.

Während eines bewaffneten Konflikts ist die Verwendung des Kennzeichens für andere als in der Konvention vorgesehene Fälle sowie die Verwendung eines dem Kennzeichen ähnlichen Zeichens verboten. Das Mißbrauchsverbot wird durch das I. Zusatzprotokoll von 1977 bekräftigt, das den vorsätzlichen Mißbrauch des Kennzeichens der Konvention verbietet und darüber hinaus dessen heimtückische Verwendung, die den Tod oder eine schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit zur Folge hat, als „schwere Verletzung“ des Protokolls einstuft.<sup>22</sup>

**VIII.** Die Bestimmungen der Konvention über die Einhaltung der Konventionspflichten und deren Durchsetzung bauen im wesentlichen auf dem Schutzmächtesystem auf, das zwar auch in den Genfer Abkommen von 1949 vorgesehen ist, aber in der Praxis seit dem 2. Weltkrieg von den Staaten kaum je – eine Ausnahme bildet etwa der arabisch-israelische Konflikt von 1967 – angewendet wurde. In der Praxis ist daher die Untersuchung von behaupteten Vertragsverletzungen ebenso unwahrscheinlich wie das die Ausübung der in der Konvention vorgesehenen Überwachungsfunktion durch den Generalkommissar für Kulturgut, dessen Bestellung das Einvernehmen der Konfliktparteien bzw. deren Zustimmung erfordert.<sup>23</sup>

Weiter räumt die Konvention den Vertragsparteien die Möglichkeit ein, die UNESCO um technische Unterstützung bei der Organisation des Schutzes ihres Kulturguts oder in Zusammenhang mit jedem anderen Problem, das sich aus der Anwendung der Konvention samt deren Ausführungsbestimmungen ergibt, zu ersuchen. Die UNESCO hat darüber hinaus ein Initiativrecht und kann den Vertragsparteien von sich aus in dieser Hinsicht Vorschläge unterbreiten.<sup>24</sup> Ferner verweist die Konvention (auf die bereits nach allgemeinem Völkerrecht bestehende) Möglichkeit des Abschlusses von Sondervereinbarungen zwischen den Konfliktparteien über alle Fragen, deren besondere Regelung ihnen zweckmäßig erscheint.<sup>25</sup>

Die Konvention enthält ebenso wie andere Verträge des humanitären Völkerrechts Verbreitungspflichten: Die Vertragsparteien sind verpflichtet, den Inhalt der Konvention in die Ausbildungsvorschriften für die Streitkräfte aufzunehmen und diesem, auch im zivilen Bereich, die weitestmögliche Verbreitung zu verschaffen.<sup>26</sup> Ferner sollen sie schon in

Friedenszeiten Bestimmungen in ihre militärischen Dienstvorschriften und -anweisungen aufnehmen, welche die Einhaltung der Konvention gewährleisten und den Mitgliedern der Streitkräfte Achtung vor der Kultur und dem Kulturgut aller Völker einflößen sollen.

Überdies sind die Vertragsparteien verpflichtet, bereits in Friedenszeiten Dienststellen oder Fachpersonal bei ihren Streitkräften vorzusehen oder bereitzustellen, die über die Respektierung des Kulturguts wachen und mit den für seine Sicherung verantwortlichen zivilen Behörden zusammenarbeiten sollen.<sup>27</sup> Österreich hat zu diesem Zweck im Bundesheer auf Ebene der Militärkommanden (dies entspricht der Ebene der Bundesländer) sogenannte Kulturgüterschutz-Offiziere eingerichtet. Sie sollen die militärischen Kommandanten bei der Umsetzung und Einhaltung der Konvention im jeweiligen Befehlsbereich unterstützen. Sie sind bei allen Einsatzplanungen im Stab vertreten und überwachen die Respektierung von Kulturgut durch die eigene Truppe. Sie erstellen Schulungs- und Unterrichtsbeihilfe und unterweisen die Truppe, vor allem aber die Kommandanten, im Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten. Schließlich halten sie Verbindung zu zivilen Behörden, Dienststellen und Organisationen, die mit dem Schutz von Kulturgut befaßt sind. Darüber hinaus engagieren sich Kulturgüterschutz-Offiziere auch in der Österreichischen Gesellschaft zum Schutz von Kulturgut, einer Nichtregierungsorganisation, die sich vor allem um die Verbreitung des Kulturgüterschutzgedankens im zivilen Bereich bemüht.

Der Durchführung der Konvention dient weiterhin die Pflicht zur regelmäßigen Vorlage (mindestens alle vier Jahre) von Berichten an den Generaldirektor der UNESCO über die von den Vertragsstaaten zur Durchführung der Konvention getroffenen, vorbereiteten oder in Aussicht genommenen Maßnahmen.<sup>28</sup> Das Instrument der Vorlage von Berichten krankt allerdings daran, daß lediglich etwa 20 % der Staaten dieser Pflicht nachkommen.

Ferner sieht die Konvention die Möglichkeit der Einberufung von Vertragsstaatentreffen zur Untersuchung von Fragen der Anwendung der Konvention und zur Ausarbeitung diesbezüglicher Empfehlungen vor.<sup>29</sup> Solche Vertragsstaatentreffen fanden bisher dreimal, nämlich im Jahre 1962 sowie – im Zuge des Revisionsprozesses der Konvention – in den Jahren 1995 und 1997, statt.

Schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien, im Rahmen ihrer Strafgerichtsbarkeit alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Personen jeder Staatsangehörigkeit, die sich einer Verletzung der Konvention schuldig machen oder den Befehl zu einer solchen geben, zu verfolgen und straf-

21 S. Art. 17 der Konvention.

22 S. Art. 38 und Art. 85 des I. Zusatzprotokolls von 1977.

23 S. Art. 21 und 22 der Konvention i.V.m. Kap. I der Ausführungsbestimmungen zur Konvention.

24 S. Art. 23 der Konvention.

25 S. Art. 24 der Konvention.

26 S. Art. 25 der Konvention.

27 S. Art. 7 der Konvention.

28 S. Art. 26 der Konvention.

29 S. Art. 27 der Konvention.

rechtlich oder disziplinarisch zu bestrafen.<sup>30</sup> Die Schwäche dieser Bestimmung liegt allerdings darin, daß sie es den Staaten selbst überläßt, zu entscheiden, welche Verletzung der Konvention überhaupt und gegebenenfalls wie (strafgerichtlich oder lediglich disziplinarisch) diese verfolgt wird.

**IX.** Abschließend soll noch kurz auf das Protokoll zur Konvention eingegangen werden, das die Ausfuhr von Kulturgut aus besetzten Gebieten behandelt. Der Umstand, daß ein separates Protokoll zur Konvention geschaffen wurde, weist darauf hin, daß nicht alle Staaten bereit waren, diese Inhalte in die Konvention selbst aufzunehmen.<sup>31</sup>

Das Protokoll verpflichtet die Vertragsparteien, den Export von Kulturgut aus Gebieten, die sie selbst während eines bewaffneten Konflikts besetzt halten, zu verhindern. Ferner ist Kulturgut, das aus einem besetzten Gebiet in das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei importiert wird, in staatliche Verwahrung zu nehmen. Schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien, Kulturgut zurückzugeben, das sich auf ihren Gebieten befindet und das in Verletzung dieses Protokolls exportiert worden ist. Für die Wegnahme des illegal importier-

## Nicht-letale Waffen: Der Königsweg des humanitären Völkerrechts?

Oliver Bringmann\*

Fangnetze, die die Bewegung gegnerischer Fahrzeuge und Soldaten zeitweise hemmen; Wasserwerfer, die eine militante und aufrührerische Menschenmenge zerstreuen; Pfefferspray, das als Aerosol (oder in wäßriger Suspension ausgebracht) vorübergehend Personen in ihrem (visuellen) Wahrnehmungssinn behindert; Chemikalien, die Metallteile zerstören; elektromagnetische Impulse, die feindliche Elektronik lahmlegen; Computerviren, die die feindliche Führungsfähigkeit beeinträchtigen; Carbonfaserbomben, die – wie im Irak- und Kosovo-Konflikt praktiziert – Kurzschlüsse in der gegnerischen Energieversorgung (z.B. in Elektrizitätswerken) erzeugen: All dies sind technisch höchst realistische Beispiele für Mittel, die im militärischen Gebrauch als Waffen oder sonstige Wirkmittel Verwendung finden könnten, können und/oder – zum kleinsten Teil – bereits verwendet werden. Diese sog. „nicht-letalen Waffen und Wirkmittel“ (NLW) sind bislang in ihrer großen Mehrzahl nicht systematisch erfaßt, klassifiziert und nicht in sicherheitspolitische bzw. militärische Konzeptionen eingebunden worden.

Ihre Bedeutung sowie ihre militärischen Einsatz- und technischen Möglichkeiten werden gegenwärtig in zahlreichen Ländern erforscht. Im deutschen Verteidigungsministerium (BMVg) befaßte man sich unter der heute gängigen Bezeichnung etwa 1994/95 erstmalig intensiver mit der Thematik,<sup>1</sup> ohne daß NLW jedoch für verstärkte Aufmerksamkeit gesorgt hätten, was im übrigen auch für die (nicht-technische) Wissenschaft gilt.<sup>2</sup> Nach einer Phase des „Dornröschens-

ten Kulturgutes ist dem jeweiligen Inhaber eine Entschädigung nach Treu und Glauben zu zahlen.

**X.** Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Konvention grundsätzlich ein nach wie vor gültiges und taugliches Instrument zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten ist, das jedoch insbesondere im Lichte der seit 1954 stattgefundenen Völkerrechtsentwicklung in einigen wesentlichen Punkten der Verbesserung bedarf. Mit der Schaffung des Zweiten Protokolls zur Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 26. März 1999 gelang es schließlich, die wesentlichsten Mängel der Konvention zu beheben und das Recht zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten weiterzuentwickeln. Die in dieser Zeitschrift abgedruckten Beiträge von *Eick*<sup>32</sup> und *Henckaerts*<sup>33</sup> geben Aufschluß über diese Weiterentwicklung.

30 S. Art. 28 der Konvention.

31 Mit Stand vom 14. Januar 1999 waren lediglich 79 der insgesamt 95 Vertragsstaaten der Konvention Parteien des Protokolls.

32 *Christophe N. Eick*, Verstärkter Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten, in: HuV-1 12 (1999), S. 143 ff.

33 *Jean-Marie Henckaerts*, New Rules for the Protection of Cultural Property in Armed Conflicts, in: HuV-1 12 (1999), S. 147 ff.

schlafs“ bis 1998 rückte das Thema – nicht zuletzt wegen des Einsatzes der Bundeswehr in Bosnien-Herzegowina – erneut ins Blickfeld, zumal sich auf Ebene der NATO Bestrebungen verstärkten, NLW zu thematisieren: Ein interdisziplinär arbeitendes „Policy Team“ ist im Auftrag des Internationalen Militärstabes gegenwärtig damit befaßt, nunmehr eine NATO-Auffassung zu Entwicklung und Einsatz von NLW vorzubereiten, über die abschließend der NATO-Rat zu befinden beabsichtigt. Auf der nationalen Seite erfolgen nun – soweit noch nicht geschehen<sup>3</sup> – Standortbestimmungen.

\* Oberregierungsrat *Oliver Bringmann* ist Wiss. Mitarbeiter (Recht), Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr, Waldbröl. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

1 Die Industrie war naturgemäß bereits wesentlich früher mit NLW befaßt.

2 Ausnahmen hiervon sind *Kallefleiter*, Politische Option schonender Wirksysteme, in: Europäische Sicherheit 2/1995, S. 15 ff.; insbesondere *Simm*, Nicht-letale Waffen und Wirksysteme aus der Sicht des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechte, Rechtsgutachten vom 17. November 1995 (dem wichtige Anregungen für den vorliegenden Aufsatz entstammten); Internationale Konferenz „Politische Optionen schonender Wirksysteme“, veranstaltet vom Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität Kiel am 14. März 1995 in der Landesvertretung Baden-Württembergs in Bonn.

3 Die USA haben seit 1997 bereits ein „Joint Non-Lethal Weapons Program“ aufgelegt, für das ein „Joint Non-Lethal Weapons Directorate“ verantwortlich zeichnet, welches beim US Marine Corps in Quantico/Virginia angesiedelt ist. Der Befehlshaber des US Marine Corps wurde mit DoD Directive 3000.3 vom Pentagon zum Executive Agent des Programms bestimmt. Eine Jahresschrift legt Rechenschaft ab über die vielfältigen Aktivitäten und Entwicklungen. Vgl. auch die Website des Direktorats: <http://www.usmc.mil/nlw>.

## I. Das Definitionsproblem und eine erste sicherheitspolitische Bewertung

Hinter der Bezeichnung NLW verbirgt sich als Sammelbegriff eine außerordentliche Vielzahl technologisch verschiedenartiger Einsatzmittel, die, im Gegensatz zu konventionellen Mitteln, Waffen oder Wirkmittel darstellen, die explizit konstruiert sind und vornehmlich zum Einsatz gebracht werden „to incapacitate personnel or equipment“, wobei sie dieses Ziel unter der Bedingung „with a very low probability of death or permanent injury and with minimal undesired damage or impact on the environment“<sup>4</sup> erreichen sollen.

Vorrangigstes Ziel von NLW ist mithin die Minimierung und Begrenzung eines Schadens beim Waffen-/ Wirkmitteleinsatz auf einer Qualitätsstufe, die selbst im äußersten Fall die höchste Stufe der Vernichtung und Zerstörung des Einsatzzieles eben gerade nicht erreicht und dieses nach Konstruktions- und Einsatzform bei gewöhnlichem Einsatzverlauf auch nicht erreichen kann.<sup>5</sup>

Das wichtigste Merkmal von NLW ist also ihre beabsichtigte Schadensbegrenzung beim Einsatz, nämlich die strukturelle Unmöglichkeit des „worst case“, der in der Praxis aber nie gänzlich ausgeschlossen werden kann.

Das Wort „Begrenzung“ beinhaltet die Einsatzoption, mittels einer qualitativen Grenzziehung die (Waffen-)Einsatzformen zu limitieren, also bewußt und gewollt zu bestimmen und somit regulierend ein Konfliktszenario zu beeinflussen, d.h. politisch-strategisch und militärisch-taktisch zu steuern.

Vor diesem operativen Hintergrund wird deutlich, daß NLW grundsätzlich keinen Ersatz für bereits existierende Waffensysteme darstellen, sondern diese ggf. zu ergänzen haben.

Bei NLW geht es um die Kernfrage, ob und wie in einem erweiterten Einsatzspektrum den Streitkräften Waffen und Wirkmittel zur Verfügung gestellt werden können, die dem veränderten Einsatzszenario angemessen genügen. Eine neue militärische Lage erfordert eine neue Bewertung und einen neuen Auftrag mit ggf. neuen Mitteln zur Durchführung. Da sich der „klassische“ Einsatz von Streitkräften in einem rein konfrontativen Szenario mit dem ausschließlichen militärischen Ziel der Niederrichtung eines Gegners zunehmend um das Szenario der „Peace-support Operations“ erweitert, in dem Streitkräfte als Mittler und/oder in Überwachungsfunktion u.a. polizeiähnliche Aufgaben wahrnehmen, ist ausrüstungstechnisch dieser veränderten Lage ggf. Rechnung zu tragen. Welche rechtlichen Bedingungen und Forderungen sich an diese Entwicklung knüpfen, ist Gegenstand dieser Untersuchung.

## II. Allgemeine rechtliche Feststellungen bei der Begutachtung nicht-letaler Waffen

Aus rechtlicher Sicht ist zunächst festzustellen, daß sich bisher nur wenige rechtliche Darstellungen überhaupt der The-

matik angenommen haben;<sup>6</sup> die übrigen Veröffentlichungen konzentrieren sich zumeist auf technische und sicherheitspolitische Aspekte.

Da es ein spezifisches „Recht der NLW“ bislang nicht gibt, sind NLW einseitig wie gewöhnliche Waffen zu behandeln und rechtlich einzuordnen. Die Zulässigkeit ihrer Entwicklung, Herstellung, Verbreitung und ihres Einsatzes bestimmt sich folglich anhand der existierenden Regeln des nationalen sowie des Völkerrechts, was sowohl spezifisches Völkervertragsrecht als auch allgemeine Regeln des Völkerrechts umfaßt.

In dieser Untersuchung soll rein nationales deutsches Recht<sup>7</sup> nicht näher betrachtet werden, da ein Einsatz von NLW durch die Bundeswehr mit dem höchsten Grad der Wahrscheinlichkeit nicht im rein nationalen Rahmen erfolgen wird.<sup>8</sup> Das hauptsächlichste Bezugssystem zur Beurteilung nicht-letaler Waffen ist das Völkerrecht. Dieses steht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.

Die Entwicklung nicht-letaler Waffen stellt insoweit ein sicherheitspolitisches – und in der Folge: rechtliches – Novum dar, als bislang in der Waffentechnologie der jeweils größtmögliche Grad der Zerstörung angestrebt wurde. Diese unkontrollierte Entwicklung wurde vor allem seit Mitte des 19. Jahrhunderts durch das humanitäre Völkerrecht und das Kriegsvölkerrecht begrenzt, indem sich die Besitzerstaaten vertraglich verpflichteten, durch Waffenanwendungsverbote und durch das Verbot der Herstellung, Lagerung und Proliferation bestimmter Waffentypen den waffen- oder munitionstechnisch realisierbaren größtmöglichen Schaden zu unterbinden.<sup>9</sup> Eine bereits existierende oder realisierbare Waffe soll nach diesen Abkommen also nur begrenzt oder gar nicht zum Einsatz gelangen.

4 So die Definition, die unter deutscher ministerieller Beteiligung erstellt wurde und die die Definition des NATO-Policy Teams zu dieser Frage darstellt.

5 Vor diesem Hintergrund ist der von vielen Seiten als unglücklich bezeichnete Begriff „nicht-letal“ durchaus prägnant und grundsätzlich korrekt.

6 In der deutschsprachigen Literatur vor allem: Krüger-Sprengel, Nicht-letale oder kampfhemmende Waffen aus sicherheitspolitischer und rechtlicher Sicht, in: Bundeswehrverwaltung (BWV) 7/1995, S. 147 ff.; ders., Neue Aspekte für internationale Truppeneinsätze, in: BWV 10/1997, S. 231 f.; Simma, a.a.O. (Fn. 2); Seminar der Internationalen Gesellschaft für Wehrrecht und Kriegsvölkerrecht zum Thema „Non-lethal Weapons and the Law of Armed Conflict“ im Oktober 1997 an der Bundesakademie für Wehrverwaltung und Wehrtechnik in Mannheim, Tagungsbericht, in: Revue de droit militaire et de droit de la guerre (RDMDG) XXXVII (1998).

7 Rechtsfragen zu nicht-letalen Waffen können – um nur einige zu nennen – nationales deutsches Recht etwa im Bereich allgemeiner strafrechtlicher Normen (StGB), im Waffengesetz, im Verkehrsrecht (Luft und Straße) oder auch Telekommunikationsrecht berühren.

8 Bei einem Einsatz von NLW durch Polizeikräfte, wie dies z.T. bereits seit langem geschieht, wäre das Hauptbezugssystem das nationale deutsche Recht. Die Bundeswehr hingegen kann ggf. NLW hauptsächlich im erweiterten Aufgabenspektrum („Peace-support Operations“ etc.) einsetzen, für die das rein nationale deutsche Recht nicht in dieser Studie zu untersuchenden Fragen liefert.

9 Eine weitere Begrenzung der Kriegführung wurde durch das Verbot bestimmter Kampfmethoden entwickelt.

Nicht-letale Waffen unterscheiden sich von dieser Entwicklung dadurch, als sie von vornherein technisch so konstruiert und gebaut werden, daß keine letale Wirkung erzielt wird. Dieses in der Waffe oder dem Wirkmittel selbst angelegte schadensminimierende Element ist das Neue, welches bei dem Versuch einer rechtlichen Klassifizierung zu dem nicht zu unterschätzenden Problem führen könnte,<sup>10</sup> daß die immanente und (vermeintlich) humanitäre Tendenz von NLW bei positiver Festlegung von NLW-Anwendungserlaubnissen eine aktive Handlungsmaxime impliziert, die der bisherigen völkerrechtlichen Entwicklung zuwiderliefe, bestimmte Kriegsmittel völkerrechtlich zu verbieten. Dies würde eine Umkehrung des bisherigen Systems des Kriegsvölkerrechts bedeuten.

### III. Der Anwendungsbereich zu beachtender Rechtsnormen, insbesondere des humanitären Völkerrechts

Nicht-letale Waffen können durch Streitkräfte immer dann zum Einsatz kommen, wenn ein Konflikt nur militärisch lösbar erscheint. Der Einsatzbereich nicht-letaler Waffen umspannt deshalb den gesamten Bogen des Konfliktspektrums von internationalen bewaffneten Konflikt über solche Konflikte von niedriger Intensität (die etwa durch „Peace-keeping“-Einsätze gelöst werden sollen) bis hin zu Einsätzen, die polizeilich erfolgen können, etwa zur Auflösung von Demonstrationen („riot control means“).

Vornehmlich zu betrachtende Rechtsmaterie ist insbesondere das Kriegsvölkerrecht bzw. humanitäre Völkerrecht. Die Bestimmungen des internationalen Menschenrechtsschutzes sind gleichfalls zu berücksichtigen.

Die Regeln des humanitären Völkerrechts sind jedoch uneingeschränkt nur in Fällen eines bewaffneten internationalen Konflikts anwendbar. Ein internationaler bewaffneter Konflikt setzt voraus, daß eine Konfliktpartei gegen eine andere Konfliktpartei – zumeist ein Staat gegen einen anderen Staat – Waffengewalt einsetzt.<sup>11</sup> Es reicht nicht aus, wenn Einzelpersonen oder Personengruppen mit militärischer Gewalt vorgehen. Weiterhin ist eine gewisse Mindestintensität an Gewalt notwendig, und die beteiligten Personen dürfen nicht als Privatpersonen handeln, sondern ihr Handeln muß organisch einem Staat zuzurechnen sein.<sup>12</sup>

Die Regeln des humanitären Völkerrechts sind auch bei friedenssichernden Maßnahmen und anderen militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen zu beachten.<sup>13</sup>

Bei nicht-internationalen bewaffneten Konflikten – etwa Bürgerkriegen innerhalb eines Staates oder bewaffnetem Aufruhr gegen die legitime Staatsgewalt – sind völkerrechtliche Mindestschutzbestimmungen zu beachten, die in den vier Genfer Abkommen von 1949 (jeweilige Art. 3), in der Kulturgutschutzkonvention von 1954 (Art. 19) und im II. Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 vereinbart sind.

Die Soldaten der Bundeswehr sind verpflichtet, die Regeln des humanitären Völkerrechts bei militärischen Operationen in allen bewaffneten Konflikten, gleichgültig welcher Art,<sup>14</sup> zu beachten.

### IV. Einzelne Verbots- bzw. Gebotsbestimmungen des humanitären Völkerrechts

Das gesamte humanitäre Völkerrecht steht unter dem Leitbild der Ausbalancierung eines gewissen Spannungsverhältnisses, nämlich der militärischen Erfordernisse im Rahmen der Kriegführung auf der einen Seite und dem Schutz des Menschen als Opfer jedes bewaffneten Konflikts auf der anderen Seite.

Trotz ihrer grundsätzlich „humanitären Intention“ der Schadensminimierung sind bei der Anwendung nicht-letaler Waffen die bezeichneten völkerrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten, aus denen sich eine Vielzahl zu berücksichtigender Verbote bzw. Gebote ergeben.

So steht das gesamte humanitäre Völkerrecht unter der Prämisse des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wie er in Art. 57 Abs. 2 a) lit. iii) ZP I<sup>15</sup> kodifiziert ist. Hiernach ist von jedem Angriff<sup>16</sup> Abstand zu nehmen, bei dem damit zu rechnen ist, daß er auch Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.

Für neue Waffensysteme gilt eine grundsätzliche und umfassende staatliche Prüfungspflicht, die *in praxi* bedeutet, daß die Bundesrepublik vor der Einführung neuer Waffen gem. Art. 36 ZP I zunächst verpflichtet ist, bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung neuer Waffen oder neuer Mittel oder Methoden der Kriegführung festzustellen, ob deren Verwendung stets oder unter bestimmten Umständen durch eine anwendbare Regel des Völkerrechts verboten wäre. Es sind aber noch weitere Bestimmungen zu beachten:

In einem bewaffneten Konflikt haben die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der

10 Vgl. *Krüger-Sprengel*, a.a.O. (Fn. 6), BWV 10/1997, S. 231; ders., in: RMDMG XXXVII (1998), S. 10 (13).

11 *Greenwood*, in: *Fleck* (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, S. 34 (35).

12 Die Entscheidung darüber, ob ein bewaffneter internationaler Konflikt tatbestandlich gegeben ist und damit das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung kommt, ist in der politischen Praxis oft umstritten. Für die vorliegende Untersuchung ist dieses praktische Problem von untergeordnetem Interesse. Im folgenden soll deshalb von der rechtlichen Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts ausgegangen werden.

13 *Greenwood*, a.a.O. (Fn. 11), S. 34 (39 f.).

14 *Greenwood*, a.a.O. (Fn. 11), S. 34 (41 ff.).

15 Mit Gesetz vom 11. Dezember 1990 (abgedruckt in: *Bundesgesetzblatt [BGBl.] 1990 II, S. 1550 ff.*) trat am 14. August 1991 (Bekanntmachung durch BGBl. 1991 II, S. 968 ff.) für die Bundesrepublik Deutschland die Zusatzprotokolle I und II zu den vier Genfer Abkommen von 1949 in Kraft.

16 Als „Angriff“ i.S. des ZP I gelten gem. Art. 49 Abs. 1 sowohl eine offensive als auch eine defensive Gewaltanwendung gegen den Gegner.



Methoden und Mittel der Kriegführung (Art. 35 Abs. 1 ZP I). So ist es verboten, Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen (Art. 35 Abs. 2 ZP I; auch schon: Art. 23 Ziff. e) der Haager Landkriegsordnung [HLKO] von 1907<sup>17</sup>).

Ebenso verboten sind Methoden oder Mittel der Kriegführung, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen (Art. 35 Abs. 3, 55 Abs. 1 ZP I).

Um Schonung und Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte zu gewährleisten, unterscheiden die am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen; sie dürfen daher ihre Kriegshandlungen nur gegen militärische Ziele richten (Art. 48, 52 Abs. 1 u. 2 ZP I). Zum Schutz der Zivilbevölkerung sind unterschiedslose Angriffe gem. Art. 51 Abs. 4 ZP I verboten.<sup>18</sup> Verboten ist weiterhin gem. Art. 23 Ziff. a) HLKO die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen.

Anhand dieser aufgezeigten Grundsätze sind sämtliche Waffensysteme, also auch nicht-letale Waffen und Wirkmittel, hinsichtlich ihrer Entwicklung, Beschaffung etc. und möglichen Anwendung im Einsatz rechtlich zu klassifizieren.

#### V. Die Klassifikation der nicht-letalen Waffen und ihre Bewertung aus rechtlicher Sicht

Die dieser Untersuchung<sup>19</sup> zugrundeliegende technologische Klassifikation nicht-letaler Waffen in vier Kategorien folgt der wohl herrschenden Auffassung in der (technologischen) Wissenschaft.<sup>20</sup>

Anhand jener Klassifikation erfolgt in vorliegender Untersuchung abschnittsweise die rechtliche Prüfung hinsichtlich eines möglichen Verbots für die jeweils in einer Auswahl dargestellten nicht-letalen Waffen und Wirkmittel. Beurteilungsmaßstab sind hierbei nicht nur die oben unter IV. aufgezeigten rechtlichen Kriterien, die für alle Waffen und Wirkmittel gleichermaßen Geltung beanspruchen und insofern im Aufbau dieser Untersuchung gleichsam „vor die Klammer gezogen“ wurden. Berücksichtigung müssen nunmehr auch die spezifischen Waffenbeschränkungs- bzw. Verbotsbestimmungen finden, die von ihrem tatbestandlichen (technischen) Zuschnitt nur für einige besondere Waffensysteme gelten.

Zunächst sind als rechtlich unproblematisch diejenigen nicht-letalen Waffen einzustufen, die ihre Wirkung (ausschließlich) gegenüber feindlichen Waffen entfalten. Eine solch klare Bestimmung ist in der Praxis jedoch kaum möglich. Probleme stellen sich spätestens dann, wenn die Waffenwirkung auch direkt bzw. kollateral schädigend gegenüber Kombattanten, Zivilpersonen, Zivilobjekten oder der Umwelt eintritt.

#### I. Physische Wirkmittel (mechanisch, elektrisch)

Makroskopische Wirkmittel wirken physisch auf das Ziel ein. Sie kommen als mechanische und als elektrische Wirkmittel zum Einsatz, etwa als Wuchtkörper (Gummigeschoß, entfernungsbegrenzender Werfer), als Haltefessel (Personen-Netz), als Hindernis, als Funktionsstörer (Störpartikel), als bewegungsstörende Körper (Kugeln) bzw. als elektrische Barriere (elektr. Schutzjacke), als Handwaffe (Elektroschock, Taser) oder als „elektrischer Flugkörper“ (Elektroklette).

Auch eine Schützenabwehrmine kann gemäß ihrer typischen Anwendung als eine NLW mit physischer Wirkung verstanden werden, denn in der weit überwiegenden Zahl der Fälle wirkt sie nicht tödlich und soll auch gar nicht tödlich wirken. Sie wurde jüngst verboten durch die Ottawa-Konvention zum Verbot von Antipersonenminen<sup>21</sup> vom 18. September 1997.

Der Einsatz von Wuchtkörpern (Gummigeschosse), wie sie typischerweise bereits bei Polizeikräften zum Einsatz kommen, stellt rechtlich kein Problem dar. Bei den Haltefesseln ebenso wie bei Hindernissen ist zu berücksichtigen, daß diese – je nach Art ihrer Auslösung/Verwendung – unterschiedslos wirken können. In Verbindung mit stolperdrahtähnlichen Auslösern, die nicht unmittelbar durch militärisches Personal kontrolliert werden, können etwa unbeteiligte Zivilpersonen (Personen-Netz) wie auch Zivilfahrzeuge (Seilschnellsperr) unbeabsichtigte Opfer dieser Wirkmittel werden. Ihr Einsatz ist also gezielt vorzunehmen. Gleiches gilt für Funktionsstörer und bewegungsstörende Körper, die nicht unkontrolliert ausgebracht werden dürfen, wenn die Möglichkeit besteht, daß zivile Objekte in Mitleidenschaft gezogen werden können. Eine jederzeitige Unterscheidbarkeit militärischer Ziele und ziviler Objekte bzw. entsprechender Personen ist daher geboten.

Für elektrische Wirkmittel gilt entsprechendes. Ein Wirkmittel von der Art eines einfachen elektrischen Weidezauns ist dann verboten, wenn es mit bloßem Auge nicht sofort erkennbar ist und es unbedarften Opfern Verletzungen (minde-

17 Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs („Haager Landkriegsordnung“) vom 18. Oktober 1907 (abgedruckt in: Reichsgesetzblatt [RGBl.] 1910, S. 107 ff.), für das Deutsche Reich in Kraft getreten am 26. Januar 1910 (Bekanntmachung v. 25. Januar 1910, RGBl. 1910, S. 375 ff.).

18 Unterschiedslose Angriffe sind Angriffe, die a) nicht gegen ein militärisches Ziel gerichtet werden, b) bei denen Kampfmethoden oder -mittel verwendet werden, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden können, oder c) bei denen Kampfmethoden oder -mittel angewendet werden, deren Wirkungen nicht entsprechend den Vorschriften des ZP I begrenzt werden können und die daher in jedem dieser Fälle militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen können.

19 Der Verfasser dankt Herrn Leitenden Regierungsdirektor Klaus Minberg, Bereichsleiter Rüstung im AStudÜbW, für die technische Beratung insbesondere dieses Kapitels.

20 Vgl. auch *On, Warum nichtletale Waffen?*, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ) 10/1998, S. 26 f.; Abschlußbericht der Studie „Nichtletale Waffen“ der Daimler-Benz Aerospace (DASA) vom 30. April 1995, Oetoberbrunn 1995, Band I, S. 17 ff.

21 Gesetz vom 30. April 1998, BGBl. 1998 II, S. 778 ff., für die Bundesrepublik in Kraft am 1. März 1999, BGBl. 1998 II, S. 3004 f.

stens Schockwirkung) zufügen kann – ein elektrischer Fängdraht vom Ausmaß eines einfachen Stolperdrahtes kann bereits genügen.

Erlaubt hingegen wäre ein elektrischer Sperrzaun, der als solcher kenntlich gemacht ist und auf dessen von ihm ausgehende Gefahren aufmerksam gemacht wird, so daß das potentielle Opfer die konkrete Möglichkeit einer Wahrnehmung vor den dieser Anlage ausgehenden Gefahren für seine Gesundheit hat. Ebenso muß ein Elektroschock-Handgerät (Elektrostock), wenn es Verletzungen verursachen kann, wie etwa Verbrennungen (oder auch epileptische Anfälle auslösen!), auch als solches zu erkennen sein.

## 2. Stoffliche Wirkmittel (chemisch, chemisch-physikalisch, pharmakologisch, biologisch)

Stoffliche Wirkmittel können als chemische, chemisch-physikalische, pharmakologische sowie als biologische Wirkmittel zur Anwendung kommen. Sie unterfallen größtenteils geltenden Völkerrechtsbestimmungen.

Die Chemiewaffenkonvention vom 13. Januar 1993<sup>22</sup>, in Kraft für die Bundesrepublik am 29. April 1997, verpflichtet in Art. I die Vertragsstaaten zu einem umfassenden Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung, des Erwerbs etc. von chemischen Waffen und schreibt ihnen vor, diese ggf. rückhaltlos zu vernichten. Als „chemische Waffen“ werden in Art. II toxische Chemikalien und ihre Vorprodukte definiert sowie die dazugehörige Munition und die Geräte zu ihrer Verbringung. „Toxische Chemikalie“ bedeutet gem. Art. II Ziff. 2 des Abkommens jede Chemikalie, die durch ihre chemische Wirkung auf die Lebensvorgänge den Tod, eine vorübergehende Handlungsunfähigkeit oder einen Dauerschaden bei Mensch oder Tier herbeiführen kann. Von diesem sehr umfassenden Chemiewaffenverbot ist als militärischer Zweck gem. Art. II Ziff. 9 lit. c) ausgenommen, wenn dieser nicht mit dem Einsatz chemischer Waffen zusammenhängt und dieser nicht von den toxischen Eigenschaften der Chemikalie als Mittel der Kriegführung abhängt. Weiterhin sind gem. Art. II Ziff. 9 lit. d) Chemiewaffen zum Zwecke der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung einschließlich der innerstaatlichen Bekämpfung von Unruhen vom Verbot ausgenommen, wobei sich gem. Art. I Abs. 5 jeder Vertragsstaat verpflichtet hat, chemische Mittel zur Bekämpfung von Unruhen nicht als Mittel der Kriegführung einzusetzen. „Mittel zur Bekämpfung von Unruhen“ sind gem. Art. II Ziff. 7 solche nicht bereits durch die C-Waffenkonvention verbotenen Chemikalien, die beim Menschen spontan sensorische Irritationen oder handlungsunfähig machende Wirkungen hervorrufen können, welche innerhalb kurzer Zeit nach Beendigung der Exposition verschwinden. „Riot control agents“ dürfen also nicht gegen Kombattanten eingesetzt werden.

Gemäß des B-Waffen-Übereinkommens von 1972<sup>23</sup>, das am 7. April 1983 für die Bundesrepublik in Kraft getreten ist, verpflichtet sich die Bundesrepublik,

„mikrobiologische oder andere biologische Agenzien oder – ungeachtet ihres Ursprungs und ihrer Herstellungsmethode – Toxine von Arten und Mengen, die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind, sowie Waffen, Ausrüstungen oder Einsatzmittel, die für die Verwendung solcher Agenzien oder Toxine für feindliche Zwecke oder in einem bewaffneten Konflikt bestimmt sind, niemals und unter keinen Umständen zu entwickeln, herzustellen, zu lagern oder in anderer Weise zu erwerben oder zurückzubehalten“ (Art. I des Abkommens).

Eine Definition bakteriologischer (biologischer) Agenzien und Toxine enthält dieses Abkommen nicht. Hingegen ist die in Anlage II (Absatz III) zum Protokoll Nr. III (über die Rüstungskontrolle) zum (geänderten) WEU-Vertrag vom 23. Oktober 1954<sup>24</sup> enthaltene Definition biologischer Waffen und Toxine verbindlich, wonach als biologische Waffen alle Einrichtungen und Geräte gelten, die eigens dazu bestimmt sind, schädliche Insekten oder andere lebende oder tote Organismen oder deren toxische Produkte für militärische Zwecke zu verwenden. Verboten sind aber auch die bezeichneten Insekten selbst sowie die Organismen und deren toxische Produkte, soweit diese über den zivilen Friedensbedarf hinausgehen. Der militärische Einsatz von Krankheitssergerm und Schadinsekten ist mithin verboten.

Bewegungshemmende chemisch-physikalische Mittel wirken als Klebstoffe, Gleitmittel u.ä. auf Mensch und Gerät ein. Neben der Möglichkeit, durch diese Anwendung gegen nationales Umweltrecht zu verstoßen, kann im Falle ausgehender, langanhaltender und schwerer Schäden der natürlichen Umwelt diese Anwendung nach Art. 35 Abs. 3, 55 Abs. 1 ZP I verboten sein. Dies setzt allerdings die bezeichnete erhebliche Schädigung der Umwelt voraus, die bei den verhältnismäßig präzis-kleinen bzw. lokalen Einwirkungen auf Mensch und Gerät nicht ohne weiteres zu bejahen ist. Der Wasserwerfer – so man ihn denn als stoffliches Wirkmittel begreifen will – ist rechtlich zur Gänze unbedenklich.

Bei den funktionsstörenden stofflichen Wirkmitteln ist die bereits lange im Einsatz stehende Nebelgranate weitgehend unbedenklich, wenngleich auch von ihr ein gewisses Mindestmaß umweltschädlicher Stoffe in die Atmosphäre gelangt und sie auch gesundheitsschädliche Bestandteile enthält. Ihr Hauptzweck ist eine vorübergehende Sichtbehinderung.

Das technische Konzept der Klebefasern ist hingegen aus den bereits bezeichneten Gründen der Umweltbelastung (Art. 35 Abs. 3, 55 Abs. 1 ZP I) fragwürdig. Hierbei kommt nicht mehr ein lokaler Wirkstoff zur Anwendung, sondern – als se-

22 BGBl. 1994 II, S. 806 ff.

23 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10. April 1972, BGBl. 1983 II, S. 132 ff.

24 BGBl. 1955 II, S. 266 (270).

kundäre Begleiterscheinung bzw. Kollateralschaden – werden in nicht unerheblichem Umfang flächendeckend auf einem bestimmten Geländeabschnitt alle darauf befindlichen Gegenstände und Lebewesen unterschiedslos beeinträchtigt. Der (Kollateral-) Schaden kann schnell außer Verhältnis zum militärischen Vorteil stehen.

Chemische Materialzerstörer, die vor allem Metalle angreifen und zersetzen sollen, sind solange unbedenklich, wie sie tatsächlich nur militärische Objekte angreifen. Ein weitflächiges Versprühen (mit der dann nicht auszuschließenden Gefährdung ziviler Bereiche) ist kritisch. Verboten ist jedenfalls die Herstellung chemischer Produkte (Waffen), die eigens dazu bestimmt sind, u.a. die reizregenden, lähmenden sowie die Schmierwirkung zerstörenden<sup>25</sup> und katalytischen Eigenschaften irgendeiner chemischen Substanz für militärische Zwecke auszunutzen; im Zuge des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland 1954 zum (geänderten) Brüsseler Vertrag wurde im Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle eine Verzichtserklärung für die Produktion solcher Waffen völkerrechtlich verbindlich abgegeben.<sup>26</sup>

Pharmakologische und biologische Wirkmittel sind generell äußerst kritisch zu bewerten. Hierunter fallen insbesondere Reizstoffe wie Tränengas, CS, Pfefferspray sowie bestimmte Drogen, Betäubungsmittel und Krankheitserreger sowie Schadinsekten.

Reizgase sind typischerweise den Polizeikräften vorbehalten. Ein Einsatz dieser Stoffe durch Streitkräfte ist nur unter engsten Voraussetzungen zulässig, die in der Praxis schwierig zu ermitteln sind. Der Gedanke an einen Einsatz solcher Waffen durch Streitkräfte erscheint vor dem Hintergrund insbesondere der C-Waffenkonvention eher theoretischer Natur; sie können als grundsätzlich verboten betrachtet werden. Ob allerdings ein weitgehend auf natürlicher Basis hergestellter Reizstoff wie Pfefferspray überhaupt *per definitionem* als „Chemikalie“ begriffen werden kann, erscheint zumindest fraglich. Hier könnte wegen der Natur des Stoffs eine Ausnahme von den bezeichneten Verbotsvorschriften erkannt werden.

### 3. Strahlende Wirkmittel (optisch, akustisch, Mikrowelle)

Einem praktisch sehr weiten Anwendungsfeld nicht-letaler Waffen im Bereich der strahlenden Wirkmittel stehen nach gegenwärtigem Stand quantitativ relativ geringfügige Vorbehalte rechtlicher Natur gegenüber. Durch das IV. Protokoll vom 13. Oktober 1995 zum UN-Waffenübereinkommen vom 10. Oktober 1980<sup>27</sup> wurde ein Verbot für sog. „Augenblendelaser“ geschaffen, die den einzigen bzw. (Mit-)Zweck verfolgen, bei betroffenen Personen eine dauerhafte Erblindung herbeizuführen. Von dem Verbot ausgenommen sind gem. Art. 3 jedoch die Laser, bei denen eine solche Erblindung nicht den Hauptzweck darstellt, sondern dieser Effekt „nur“ bei Gelegenheit oder als Nebenwirkung ihrer Verwendung eintreten kann, was gerade bei einem Einsatz des Lasers ge-

gen optische Geräte (etwa feindliche Zieleinrichtungen) nicht auszuschließen ist. Der Begriff der „Dauerhaftigkeit der Erblindung“ (ohne Aussicht auf Wiederherstellung, Art. 4) ist im Zuge neuer medizinischer Entwicklungen der Augenheilkunde jedoch ein juristisch nicht unumstrittener.<sup>28</sup> Vor dem Einsatz von nicht-verbotenen Lasern sind gem. Art. 2 des IV. Protokolls alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um Erblindungsschäden zu vermeiden.

Weitere Beschränkungen beim Einsatz strahlender Wirkmittel ergeben sich rechtlich vor allem aus den an anderer Stelle bereits dargestellten Erfordernissen der ständigen Unterscheidbarkeit ziviler Objekte und militärischer Ziele (persönlich und materiell) sowie aus dem damit zusammenhängenden Verbot unterschiedsloser Waffenwirkung.

Grundsätzlich ist bei der Anwendung strahlender Wirkmittel auch an eine mögliche Beeinträchtigung von nationalen Rechten aus Telekommunikationsabkommen u.ä. zu denken.

### 4. Manipulierte Information (Software)

Manipulierte Software, der „Problemkreis“ der Computer-Hacker, der Einsatz von Computerviren u.ä. sowie das althergebrachte militärische Feld der elektronischen Kampfführung (ELOKA) stellen rechtlich ein weites Problemfeld dar, das gesonderter, umfassender Bewertung bedarf.<sup>29</sup> Diese Arten der „Kriegführung“ unter die Terminologie nicht-letaler Waffen zu subsumieren, erscheint zwar grundsätzlich möglich. Da sie sich wegen ihrer sehr spezifischen Anwendung vom Inhalt dieser Untersuchung und der Darstellung einiger „typischer“ NLW aber erheblich unterscheiden, sollen sie hier nicht näher betrachtet werden.

## VI. Menschenrechtsfragen

Bei der vorliegenden Untersuchung blieb eine Betrachtung menschenrechtlicher Bestimmungen unbeachtet. Menschenrechtsbestimmungen wurden früher als sog. „Friedensvölkerrecht“ mit Ausbruch eines internationalen bewaffneten

25 Hierunter ist ein chemischer Kampfstoff zu verstehen, der etwa durch eine gezielte Zerstörung/Zersetzung des Öls in Motoren und Triebwerken zu einem Ausfall des Antriebs motorisierter Fahrzeuge führen soll.

26 Gesetz vom 24. März 1955 (BGBl. 1955 II, S. 257 ff.) mit dem Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle (a.a.O., S. 266 ff.) sowie den Anlagen (a.a.O., S. 269 [hier: 270]). Entgegen späterer Aufhebungen einzelner Absätze dieses Protokolls haben die hier bezeichneten Bestimmungen weiterhin uneingeschränkt Gültigkeit.

27 Gesetz vom 18. April 1997, BGBl. 1997 II, S. 806 ff., für die Bundesrepublik in Kraft am 30. Juli 1998.

28 Zu den medizinischen Bedenken vgl. *Coupland*, in: RDMDG XXXVII (1998), S. 42 (43).

29 Vgl. hierzu u.a. Anlage B des Studienberichts „Informationskriegführung“ des AStudÜbW – Rechtliche / Völkerrechtliche Aspekte der Informationskriegführung, Waldbröl 1997, S. 349 ff. In einer bilateralen deutsch-holländischen Studie des Amtes für Studien und Übungen der Bundeswehr, Waldbröl, werden gegenwärtig (August 1999) in einem umfangreichen Rechtskapitel die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz sog. „Informations-Operationen“ (Info-Ops) erarbeitet.

Konflikte automatisch suspendiert, d.h. sie wurden im Kriegsfall durch die kriegsrechtlichen Bestimmungen, d.h. das heute so bezeichnete humanitäre Völkerrecht, ersetzt. Diese Auffassung kann als veraltet betrachtet werden;<sup>30</sup> der völkervertragsrechtliche Menschenrechtsschutz gilt (allenfalls eingeschränkt)<sup>31</sup> im internationalen bewaffneten Konflikt fort. Darüber hinaus gilt kraft Gewohnheitsrecht ein Mindestbestand an Menschenrechten außerhalb des multilateralen Vertragsrechts für alle Staaten dieser Welt.<sup>32</sup>

Eine vollständige Kongruenz zwischen humanitärem Völkerrecht (insbesondere dem eigentlichen „Kriegsführungsrecht“) und den Menschenrechten gibt es jedoch nicht. Die Erfordernisse einer rechtmäßigen Kriegführung gestatten unter festgelegten Voraussetzungen Schädigungen bis zur Stufe der Tötung. So sieht etwa Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950<sup>33</sup> eine zulässige Abweichung von Menschenrechtsbestimmungen der Konvention in Fällen des Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes vor. Bei jedem Waffeneinsatz sind jedoch stets die Kern-Menschenrechte „Recht auf Leben“, „Recht auf persönliche Freiheit“ und „Schutz vor Folter“ zu beachten. Hieraus können sich vor allem Beschränkungen für den Einsatz von NLW im konkreten Fall ergeben. Insbesondere die Auswahl des „mildsten Mittels“ (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) aus einer Reihe zur Verfügung stehender Mittel kann im Einzelfall sehr schwierig werden.

## VII. Zusammenfassung und Ausblick

Nicht-letale Waffen sind zwar bezüglich ihres Einsatzzwecks auf eine Schadensminimierung ausgerichtet und tendieren damit *per se* zu einer wohlwollenden rechtlichen Betrachtung aus dem Blickwinkel des humanitären Völkerrechts. Gleichwohl sind sie aber schadenverursachende Waffen und können – was bei der praktischen Anwendung nie ganz ausgeschlossen werden kann – auch zu letalen Folgen führen, wengleich diese auch nicht beabsichtigt sind. NLW sind deshalb mit den für alle Waffen und ihre Anwendung geltenden Maßstäben des nationalen und des Völkerrechts zu bewerten, woraus sich eine Vielzahl von Restriktionen ergeben kann.

Aufgrund der technischen Fähigkeiten und der finanziellen Möglichkeiten industrialisierter Staaten stellt sich die über Probleme der Zulässigkeit von NLW hinausführende Frage, ob sich aus Gründen des humanitären Völkerrechts (das Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet zur Anwendung des jeweils schonendsten Wirkmittels!) sowie aus menschenrecht-

lichen Bestimmungen (auch hier: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) eine Rechtspflicht des Staates ableiten lassen könnte, NLW zu entwickeln, einzuführen und ggf. als entsprechendes mildestes Mittel auch einzusetzen zu müssen.<sup>34</sup>

So wird eine Pflicht des Staates, bestimmte aktive Schutzmaßnahmen zugunsten einzelner herausragender Rechte ergreifen zu müssen, heute von niemandem mehr bestritten. Als ein solches herausragendes Recht gilt zweifelsohne auch das höchste individuelle Menschenrecht – das Recht auf Leben. Inwieweit aus dieser Deduktion die Schlußfolgerung gezogen werden kann, daß dies auch für die konkrete Entwicklung und ggf. Anwendung nicht-letaler Waffen Geltung beanspruchen kann, muß in diesem frühen Stadium einer Untersuchung der Entwicklung von NLW und ihres Einsatzes durch Streitkräfte zwar als weitreichende und zentrale Frage für die Zukunft erkannt werden; ihre Beantwortung muß aber zumindest solange offen bleiben, als die technischen Entwicklungen und die hierauf bezogenen sicherheitspolitischen Bewertungen<sup>35</sup> – insbesondere hinsichtlich der Zukunft neuer Streitkräfteinsatzformen – nicht zu einem ersten Ergebnis geführt haben.

Gleichwohl bleibt aber festzuhalten, daß eine pauschale rechtliche Begutachtung sämtlicher technisch realisierbaren nicht-letalen Waffen nicht möglich ist,<sup>36</sup> da es ein einheitlich zu betrachtendes „Wirkmittelsystem NLW“ nicht gibt. Die Diversifizierung aller möglichen Wirkmittel kann nur bedeuten, jedes einzelne Wirkmittel NLW gesondert einer detaillierten rechtlichen Prüfung zu unterziehen.

30 Ipsen, in: Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, S. 650.

31 Wie etwa durch Art. 4 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte v. 1966 (BGBl. 1973 II 1533 ff.), der im Falle eines öffentlichen Notstandes unter bestimmten engen Voraussetzungen gewisse Rechte aus dem Pakt suspendiert.

32 Ipsen, a.a.O. (Fn. 30), S. 650.

33 BGBl. 1952 II, S. 685 ff. (953); Bekanntmachung über Inkrafttreten in BGBl. 1954 II, S. 14.

34 Die Einsatzverpflichtung bejahend, eine Beschaffungspflicht im Ergebnis aber verneinend, vgl. Simma, a.a.O. (Fn. 2), S. 64 ff., 67 ff.

35 Rechtlich ist in diesem Zusammenhang wichtig, ob die Anwendung von NLW sicherheitspolitisch überhaupt vertretbar ist. Die Anwendung des auch im humanitären Völkerrecht geltenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Zweck-Mittel-Relation) sowie die Möglichkeit einer über ein gewisses (d.h. zu duldendes) Maß hinausgehenden erhöhten Eigengefährdung der eigenen Streitkräfte bei einer Anwendung einzelner NLW-Systeme kann zu der Antwort führen, diese Wirkmittel im konkreten Fall eben nicht einzusetzen. Ebenso ist denkbar, daß vor diesem Hintergrund ein Einsatz bestimmter Wirkmittel als grundsätzlich unwahrscheinlich angesehen werden könnte. Eine Entwicklung solcher Wirkmittel würde sich – bei enger Auslegung – damit als gar nicht mehr geboten erweisen.

36 Insofern ist der rechtliche Teil dieser Untersuchung auch lediglich die erste rechtliche Darstellung des Gesamtkomplexes NLW, die sehr pauschal und oberflächlich ausfallen mußte.

# Sprachminderheiten, Völkerrecht und Nichtdiskriminierung

Fernand de Varennes\*

## I. Einleitung

Die Sprache ist ein wesentliches Kennzeichen der menschlichen Gesellschaft; unter dem Begriff des *homo sapiens* sind der Übersetzung nach „sprechende Tiere“ zu fassen. Die Sprache spielt ebenso eine wichtige Rolle im wirtschaftlichen Bereich. Solange eine Sprache innerhalb eines Staates vorherrscht, erleichtert dies den Zugang zu öffentlichen Ressourcen für diejenigen, die die offizielle oder die meistgesprochene Sprache fließend beherrschen. Noch ist es für einen Staat unmöglich, im Bereich der sprachlichen Präferenzen absolut neutral zu sein. Alle Regierungen müssen über zumindest eine Sprache zur Verwaltung und zur Kommunikation mit ihrer Bevölkerung verfügen. Die Realität in den meisten Staaten dieser Welt ist, daß ein Teil der Bevölkerung, der für gewöhnlich der sprachlichen Minderheit angehört, eine Sprache spricht, die sich von der offiziellen oder dominierenden Sprache unterscheidet. Dies bedeutet oft, daß durch die Wahl einer (oder mehrerer) offizieller Sprache(n) durch die Regierung Individuen benachteiligt werden können.

Der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz unterstreicht insbesondere das Verbot der Diskriminierung und basiert auf der Toleranz gegenüber den Unterschieden der Menschen, ganz gleich, ob es die Sprache, Religion oder Herkunft betrifft. Dies erlaubt die friedliche Koexistenz von Völkern mit verschiedenen ethnischen und sprachlichen Hintergründen. Gleichwohl bedeutet dies aber nicht, daß in der Praxis jeder Forderung einer Minderheit in Sprachangelegenheiten von staatlicher Seite entsprochen werden muß, und zwar unabhängig von den Kosten oder praktischen Schwierigkeiten, die diese mit sich bringen. Zweifelloso handelt es sich hierbei um ein Spannungsverhältnis.

## II. Innerstaatliche Konflikte und Interessen

Die Aufgabe ist die Ausbalancierung der unterschiedlichen Interessen. Damit müssen Nachteile ausgeglichen werden, die sich für die Menschen unterschiedlicher Sprache ergeben. Es geht etwa um solche praktischen Fragen, die entstehen, wenn ein Staat versucht, Dienstleistungen in Minderheitensprachen zur Verfügung zu stellen, dies aber aufgrund von fehlenden finanziellen Mitteln und Personal nur beschränkt ermöglichen kann. Ein anzustrebendes Gleichgewicht kann und muß auf den Prinzipien der Toleranz, Koexistenz und Integration basieren. Integration bedeutet nicht, menschliche Unterschiede auszulöschen, sondern vielmehr, diese Unterschiede zu berücksichtigen und ihnen größtmöglichst Rechnung zu tragen, so daß Individuen in die Lage versetzt sind, am Leben der Gemeinschaft, der sie angehören, sowie auch der größeren nationalen Gemeinschaft teilzunehmen.

Dieses Ausbalancieren von Interessen widerspiegeln internationale Dokumente wie die UN-Erklärung über die Rechte von Personen, die einer nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit angehören, die Oslo-Empfehlungen betreffend die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten sowie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates. Sie alle sind Teil eines Prozesses, der dazu dient, die Verständigung und den Respekt gegenüber den Menschenrechten, welche in den Prinzipien der Toleranz, Koexistenz und Integration verankert sind, zu verbessern. In diesem Zusammenhang müssen die Rechte sprachlicher und anderer Minderheiten gesehen werden.

Die soeben genannten Dokumente schließen die direkte Anwendung des Verbots der Diskriminierung im Hinblick auf die Sprache ein. So enthalten die Oslo-Empfehlungen u.a. das Recht, Zugang zu staatlichen Dienstleistungen zu erhalten oder mit Personen des öffentlichen Rechts in der Sprache der Minderheit zu kommunizieren, wenn in dem betreffenden Gebiet Angehörige einer Minderheit in einer „bedeutenden Anzahl“ leben. Die Weigerung eines Staates, dieser Forderung nachzukommen, wäre insoweit diskriminierend, als dies der Minderheit einen Vorteil, der anderen zugänglich ist, vorenthält. Die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen in der eigenen Sprache ist gewiß ein solcher Vorteil.

Das Diskriminierungsverbot schließt die Benennung von offiziellen oder bevorrechtigten Sprachen durch einen Staat nicht aus. Allerdings gebietet das Verbot der Diskriminierung im Hinblick auf die Sprache jedoch auch, in bestimmten Situationen auch eine weitere Sprache zu verwenden. Nur so kann ein tatsächliches Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Interessen der Angehörigen einer Minderheit und des Staates hergestellt werden. Eine solche Handlungsweise bedeutet indes keinen Souveränitätsverlust, sondern kann in einigen Staaten Spannungen und Konflikte, die aus Sprachangelegenheiten entstehen, vermeiden helfen. Unglücklicherweise ist es eine Schwachstelle vieler politischer Systeme einschließlich der Demokratien, daß Gesetze in bezug auf die Sprache (und in geringerem Maße auch in bezug auf die Religion) oft erlassen werden, um die politische Unterstützung der Mehrheit der Bevölkerung eines Staates zu gewinnen.

Durch den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz ist der Spielraum der Staaten eingegrenzt. Es ist folglich nicht mehr

\* Dr. Fernand de Varennes ist Senior Lecturer in Law und Direktor des Asia-Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict, Murdoch University, Perth. Die Übersetzung aus dem Englischen sowie die Bearbeitung und Kürzung erfolgte von *Mesleetch Worku*, LL.M. (Heidelberg), Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Ruhr-Universität Bochum.

nur eine Frage des Willens einer Regierung, eine flexible Politik gegenüber ihren Minderheiten anzunehmen. Vielmehr muß der Standard der einschlägigen internationalen Instrumente eingehalten werden. Je größer die betroffene Minderheit ist, desto höher ist das Niveau an Rechten, auf das sie einen Anspruch haben. Die Annäherung der Menschenrechte an die Sprachpolitik in multikulturellen und multiethnischen Gesellschaften könnte sich als besonders geeignet erweisen, um eine flexible Formel zu erarbeiten, die in allen Demokratien, den gefestigtesten wie den neuen, den Ansprüchen von Minderheiten gerecht wird.

Vereinfachend ausgedrückt müssen die folgenden Faktoren in Erwägung gezogen werden, um eine Art Frühwarnsystem für Minderheitenkonflikte zu entwickeln:

- demographische Bedeutung einer Minderheit und deren geographische Konzentration;
- Nähe und Status von verwandten Staaten;
- geopolitische Gesichtspunkte;
- (historische) Spannungen zwischen sprachlichen Minderheiten und der Mehrheit;
- Bedrohung der Sprach- oder Autonomierechte;
- weitere Gemeinsamkeiten der Minderheit (Religion, Schrift);
- Charakterisierung als nationale Minderheit oder als kürzlich eingewanderte Minderheit;
- Stand der Integration sprachlicher Minderheiten.

Der internationale Standard der Menschenrechte, der auf Sprachpolitik einwirkt, ist auf einigen Gebieten hochentwickelt. Dies betrifft die folgenden Situationen:

- Beschränkungen, die den Gebrauch einer bestimmten Sprache in privaten Angelegenheiten (privat betriebene Zeitungen, Radio- oder Fernsehstationen, Schilder usw.) ausschließen, sind eine Verletzung der Meinungsfreiheit;
- ein Verbot privat betriebener und finanzierter Schulen, die eine Minderheitensprache als Unterrichtssprache verwenden, oder das Verbot von Namen oder Vornamen in nicht offiziellen Sprachen, oder Beschränkungen in jedweden anderen Gebrauch der Minderheitensprache durch ihre Mitglieder wäre vermutlich entweder eine Verletzung der Meinungsfreiheit und/oder des Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts bzw. der entsprechenden Bestimmungen in den Grundsätzen der OSZE und anderen internationalen Dokumenten;
- ist eine Sprachgruppe ausreichend groß, sollten staatliche Dienstleistungen in den Gebieten zur Verfügung stehen, in denen Angehörige dieser Gruppe einen wesentlichen Anteil der Bevölkerung darstellen, selbst wenn sie nicht in der Mehrheit sind. Die Nichtbeachtung stellt eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und des Verbots der Nichtdiskriminierung aufgrund von Sprache dar. Dies impliziert nicht, daß ein Staat jede Minderheitensprache als offiziell deklarieren muß. Wenn aber das Verbot der Diskriminierung ernst

genommen werden soll, muß ein Mindestmaß an Dienstleistungen in der Minderheitensprache angeboten werden, und zwar proportional ansteigend zum Anteil der Minderheit an der Gesamtbevölkerung.

Bei den genannten Rechten handelt es sich um den Mindeststandard. Ein Staat kann weitauß großzügigere Maßnahmen für seine Sprachminderheiten gewähren, wenn er dies für angebracht hält.

### III. Internationale Maßstäbe zum Schutz von Sprachminderheiten

#### 1. Private Nutzung einer Minderheitensprache

Die Untersagung oder Kontrolle der privaten Nutzung einer nationalen Minderheitensprache durch den Staat kann eine Verletzung anerkannter völkerrechtlicher Rechte bedeuten.

##### a) Sprechen oder Schreiben in einer Minderheitensprache

Familienmitgliedern den Gebrauch einer Minderheitensprache untereinander zu verbieten, wäre eine Verletzung des Rechts auf ein Privat- und Familienleben. Es wäre auch eine Verletzung der Meinungsfreiheit, ein Verstoß gegen Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts und möglicherweise eine Form der Diskriminierung.<sup>1</sup> Personen daran zu hindern, eine Minderheitensprache im Privaten, z.B. ein privates Gespräch in ihrer Sprache auf öffentlichen Straßen zu führen, würde ebenfalls die meisten der genannten Rechte verletzen. Weiterhin darf ein Staat nicht den Gebrauch einer Minderheitensprache im privaten Schriftverkehr und in sonstiger Kommunikation untersagen. Es gibt allerdings in Abhängigkeit von dem betroffenen Recht zulässige Beschränkungen zur Sicherung der öffentlichen Ordnung. Gleichwohl würde keine der völkerrechtlich erlaubten Beschränkungen ein pauschales Verbot des privaten Gebrauchs einer Minderheitensprache zur Korrespondenz und Kommunikation gestatten.<sup>2</sup>

##### b) Namen und Ortsnamen

Der private Gebrauch persönlicher Namen ist ebenso zulässig wie der topographischer Bezeichnungen. Personennamen sind Teil des Rechts auf ein Privat- und Familienleben.<sup>3</sup> Ein Staat darf folglich eine Person nicht daran hindern, einen

1 Siehe *Ballantyne, Davidson und McIntyre v. Canada*, United Nations Human Rights Committee Communications Nos. 359/1989 und 385/1989, 31. März 1993, und *Lovelace v. Canada*, United Nations Human Rights Committee Communications 24/1977, UN Doc. A/36/40.

2 Einschließlich § 32.5 des Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension and Art. 10 des Framework Convention for the Protection of National Minorities.

3 *Coertel und Aurik v. The Netherlands*, United Nations Human Rights Committee, Communication No. 453/1881, UN Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994); *Burghartz v. Switzerland*, European Court of Human Rights, Urteil vom 22. Februar 1994, 18 E.H.R.R. 101.

Vor- oder Hausnamen zu führen, der nicht in einer offiziellen Sprache oder in einer vorgeschriebenen Liste aufgeführt ist. Freilich ist der Staat nicht verpflichtet, solche Namen auch offiziell zu registrieren.

Die private Anwendung einer Minderheitensprache für topographische Bezeichnungen darf durch den Staat nicht verboten werden, weil dies die Meinungsäußerungsfreiheit und Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts verletzen würde. Diese Feststellung bedeutet aber nicht, daß der Staat diese Namen oder Kennzeichnungen auch offiziell benutzen muß.

#### e) Aufschriften in Minderheitensprachen

Die Rahmenkonvention gestattet ausdrücklich das Anbringen von Schildern und Aufschriften in Minderheitensprachen oder mit bestimmten Schriftzeichen, z.B. kyrillisch oder griechisch. Zusätzlich dazu beinhaltet die Meinungsäußerungsfreiheit das Recht zur Äußerung in der Minderheitensprache, was auch auf die Gestaltung von privaten Anzeigen, Plakaten usw. für gewerbliche, kulturelle oder auch politische Zwecke anzuwenden ist. Allerdings kann der Staat in einigen Fällen die Nutzung der Amtssprache verlangen, wenn dies nicht die Ausübung des Rechts auf die Minderheitensprache beeinträchtigt.

#### d) Medien, Telekommunikation und Minderheitensprachen

Mitglieder einer Minderheit dürfen nicht daran gehindert werden, in ihrer eigenen Sprache privat zu publizieren. Staaten sind nicht verpflichtet, durch finanzielle Unterstützung oder andere Ressourcen eine Veröffentlichung in einer Minderheitensprache zu ermöglichen. Wenn Staaten allerdings allgemein privaten Veröffentlichungen Unterstützungen gewähren, dann haben auch die Angehörigen von Minderheiten im Einklang mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem Diskriminierungsverbot einen Anspruch darauf.

Staaten dürfen die Nutzung einer bestimmten Sprache im privaten Hörfunk und Fernsehen nicht verhindern, weil dies die Meinungsäußerungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot verletzen würde.

#### e) Private Bildungsmaßnahmen und nationale Minderheitensprachen

Eigene Bildungsmöglichkeiten sind ein anerkanntes Recht von Minderheiten. Es gestattet die Nutzung der eigenen Sprache als Unterrichtssprache in Privatschulen. Allerdings kann dieses Recht durch die staatliche Forderung eingeschränkt werden, daß alle Schüler die Amtssprache lernen, bis sie diese annähernd fließend beherrschen. Auch können die Staaten Richtlinien hinsichtlich der Ausbildung festlegen. Sie sind dann verpflichtet, die Abschlüsse solcher privaten Einrichtungen anzuerkennen. Ein Gebot zur finanziellen oder an-

derweitigen Unterstützung besteht nur dann, wenn private Schulen und Einrichtungen allgemein entsprechende Hilfen bekommen.

#### f) Minderheitensprachen und religiöse Betätigung

Ein Verbot der Nutzung von Minderheitensprachen bei Gottesdiensten und anderen religiösen Festen würde die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge verletzen. Dies gilt auch, wenn eine bestimmte religiöse Zeremonie zugleich auch eine amtliche Handlung erfordert, wie dies z.B. bei Trauungen der Fall ist.

#### g) Minderheitensprache und private wirtschaftliche Aktivitäten

Analog zu anderen privaten Tätigkeiten darf der Staat Personen auch im wirtschaftlichen Bereich nicht daran hindern, eine von ihnen bevorzugte Sprache zu gebrauchen. Rechtsnormen, die den Gebrauch einer Minderheitensprache zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zwischen Arbeitnehmern, zwischen Unternehmer und Kunden oder für die Werbung verbieten, verletzen die Freiheit der Meinungsäußerung. Nichtsdestotrotz kann ein Staat bei privaten kommerziellen Tätigkeiten in manchen Fällen verlangen, daß neben der Minderheitensprache auch eine andere Sprache benutzt wird.

Allerdings gibt es Situationen, in denen der Gebrauch der Amtssprache parallel zur bevorzugten Sprache einer Minderheit verboten werden kann. Dies ist z.B. der Fall, wenn von Angestellten eines privaten Unternehmens verlangt wird, daß sie die Amtssprache fließend zu beherrschen haben. Dies wäre dann eine diskriminierende Bedingung. Ferner ist die Anforderung von Zweisprachigkeit für ein kleines Unternehmen komplizierter zu erfüllen als für ein großes. Beispielsweise könnte es eine zusätzliche Belastung darstellen, Dokumente auf eigene Kosten in beide Sprachen zu übersetzen.

#### h) Minderheitensprachen und private Organisationen

Den Gebrauch einer Minderheitensprache in privaten Aktivitäten von Gruppen oder Organisationen wie z.B. kultureller Einrichtungen, Vereinigungen von Minderheiten usw. zu verbieten, würde die Freiheit der Meinungsäußerung verletzen und eine Diskriminierung darstellen. Dennoch kann der Staat verlangen, daß bestimmte offizielle Dokumente, z.B. über Steuern, in der Amtssprache bereitgestellt werden. Er darf aber nicht verhindern, daß die gleichen Dokumente auch in ihrer eigenen Sprache verfaßt werden. Das gleiche gilt bei politischen Parteien oder Vereinigungen. Da diese nicht Teil des Verwaltungsapparates des Staates sind, darf man politische Parteien und Vereinigungen selbst bei Wahlen nicht daran hindern, eine Minderheitensprache zu verwenden. Ihre Aktivitäten fallen trotz dichter Regulierung durch den Staat in den privaten Bereich.

## 2. Maßstäbe für die öffentliche (staatliche) Nutzung einer Minderheitensprache

Im allgemeinen sind die Staaten verpflichtet, öffentliche Dienstleistungen, Beihilfen und Privilegien im Rahmen des Zumutbaren in einer Minderheitensprache anzubieten. Dies gilt vor allem dann, wenn die Konzentration und die Zahl der Einwohner, die eine Minderheitensprache an einem Ort benutzen, dies nötig machen. Dies unterstreichen sowohl die Rahmenkonvention über die Rechte nationaler Minderheiten, die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen als auch Dokumente der UN sowie der OSZE.

### a) Nutzung durch Verwaltungs- und öffentliche Behörden im allgemeinen

Hier kommt zumeist das Konzept der „sliding-scale“ zur Anwendung, das eine angemessene Nutzung von Minderheitensprachen durch Behörden vorsieht. Demnach sollen dort, wo eine erhebliche Zahl von Einwohnern eine Minderheitensprache spricht, Dienstleistungen in dieser Sprache angeboten werden. Dies bedeutet etwa:

- Häufig benutzte amtliche Dokumente und Formulare werden in der nichtamtlichen Sprache, in der Minderheitensprache oder zweisprachig zur Verfügung gestellt;
- mündliche oder schriftliche Anträge werden in der nichtamtlichen Sprache oder Minderheitensprache durch die Behörden entgegengenommen und beantwortet;
- es wird Personal, das die nichtamtliche Sprache oder die Minderheitensprache beherrscht, für den Publikumsverkehr in ausreichender Zahl eingesetzt;
- es werden Möglichkeiten geschaffen, innerhalb der Behörden die nichtamtliche oder die Minderheitensprache als Arbeits- bzw. Umgangssprache zu benutzen.

Die Nichtanwendung einer angemessenen „sliding-scale“-Reaktion stellt eine sprachliche Diskriminierung dar, weil auf diese Weise Muttersprachler gegenüber Personen, die die Amtssprache nicht fließend beherrschen, von den Behörden bevorzugt werden.

### b) Öffentliches Schulsystem und Minderheitensprachen

Wenn es angemessen oder gerechtfertigt ist, muß eine Minderheitensprache bis zu einem bestimmten Grad in öffentlichen Schulen als Unterrichtssprache benutzt werden. Andernfalls würde das Diskriminierungsverbot verletzt. Die Bildung in einer Minderheitensprache darf allerdings die Bildung in der Amtssprache nicht ausschließen. Angehörigen einer Minderheit muß die Möglichkeit gegeben werden, die Amtssprache bis zu einem gewissen Grad zu erlernen, um keine „linguistischen Ghettos“ zu schaffen, welche die

Minderheiten vom Arbeitsmarkt und weiteren Bildungsmöglichkeiten ausschließen würden. Ist die Zahl der Angehörigen einer Minderheit nicht groß genug, um deren Sprache als Unterrichtssprache in öffentlichen Schulen einzuführen, sollte zumindest – falls praktikabel – die Möglichkeit vorhanden sein, in ihrer Sprache zu lehren.

### c) Rechtssystem und Verfahren

Die Notwendigkeit, in einem Rechtssystem eine Minderheitensprache jedenfalls in einem gewissen Grad zu verwenden, ist in zahlreichen internationalen Dokumenten festgeschrieben. Die Sprache, die während eines Verfahrens gebraucht wird, ist eine staatlich bestätigte „Benachteiligung“ von Personen, welche die Amtssprache nicht so gut beherrschen wie die Muttersprachler. In Fällen, in denen die Benachteiligung zu hoch ist, kann die Verweigerung der Möglichkeit, die Minderheitensprache zu gebrauchen, eine Diskriminierung darstellen. Deshalb muß auch hier das „sliding-scale“-Konzept zur Anwendung kommen, um der Benachteiligung entsprechend den staatlichen Möglichkeiten in angemessener Weise entgegenzutreten. Die meisten Menschenrechtsverträge enthalten für bestimmte Situationen einen Rechtsanspruch auf einen Dolmetscher. Auf diese Weise hat beispielsweise jeder Angeklagte, d.h. auch Angehörige einer Minderheit, das Recht auf einen Dolmetscher im Strafprozeß, wenn er die Sprache, die während des Verfahrens gebraucht wird, nicht versteht.

### d) Amtlicher Gebrauch von Namen und Ortsnamen

Das schon erwähnte Recht auf Privatsphäre sowie das Recht auf Familienleben verpflichtet Behörden nicht, den Vor- oder Hausnamen in einer Minderheitensprache zu nutzen oder amtlich anzuerkennen. Diese Nichtanerkennung könnte aber diskriminierend sein, wenn sie ungerechtfertigt ist.

Hinsichtlich der amtlichen Ortsnamen bekräftigen internationale Dokumente, daß es sinnvoll ist, die Sprachen von Minderheiten dann zu benutzen, wenn die Zahl der Einwohner dies rechtfertigt. Städtenamen, geographische Namen oder auch Straßennamen in einer Minderheitensprache müssen durch die regionalen Behörden in Verbindung mit der Amtssprache benutzt werden.

### e) Öffentliche Medien und Minderheitensprachen

Wie bei anderen staatlichen Leistungen muß die Beteiligung des Staates in öffentlichen Medien mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar sein. Wenn der Staat Medien kontrolliert, betreibt oder finanziert, müssen diese ohne Diskriminierung und unter Berücksichtigung der demographischen Bedeutung der Minderheiten unterhalten werden. Die Verteilung von Radio- und Fernsehfrequenzen durch den Staat an Privatkunden und die damit einhergehenden Ausstrahlungslizenzen sind auch Bereiche, die die Minderheiten be-



treffen können. Behörden sind gesetzlich allerdings nicht dazu verpflichtet, einer nationalen Minderheit auf Anfrage jederzeit eine private Ausstrahlungsfrequenz zu erteilen. Gleichwohl muß ein Staat das Recht einer Minderheit respektieren, mit seiner Gruppe via Rundfunk in seiner Sprache zu kommunizieren.

#### f) Politische Vertretung, Minderheitensprachen und Wahlen

Ein Gesetz oder andere staatliche Maßnahmen, die Individuen auf Grund der Nichtbeherrschung der Amtssprache von einer politischen Kandidatur ausschließen oder die Ausübung eines öffentlichen Amtes verbieten, sind eine ungerechtfertigte und daher diskriminierende Einschränkung. In der gleichen Weise wäre es diskriminierend, jemanden von der Wahl auszuschließen, wenn diese Person die Amtssprache nicht fließend beherrscht. Bei einer räumlichen Konzentration von Angehörigen einer Minderheit ist es seitens der Behörden ungerechtfertigt, die Minderheitensprache nicht zu verwenden. Folglich müssen die Behörden bei der Registrierung von Dokumenten und anderen Prozeduren von Wahlvorgängen die Minderheitensprache verwenden.

Eine ähnliche Problematik kann bei einem gewählten Parlament, einer Versammlung oder Stadtverwaltung auftreten, wenn Einschränkungen hinsichtlich des Gebrauchs von Minderheitensprachen für Debatten bestehen. Wenn einem Abgeordneten die Nutzung seiner Minderheitensprache während einer Sitzung des Parlaments, der Nationalversammlung oder anderer Gremien auf kommunaler Ebene verboten wird, stellt dies eine Diskriminierung dar.

Die grundlegende Rolle politischer Aktivitäten in einer demokratischen Gesellschaft gebietet eine hinreichende Flexibilität von politischen Institutionen, um zu ermöglichen, daß Minderheitensprachen genutzt werden können, damit Minderheiten in die Lage versetzt werden, effektiv an öffentlichen Angelegenheiten teilzuhaben.

## Materialien für die Verbreitungsarbeit

Martin Buck\*

Viele in der Verbreitungsarbeit tätigen Personen beklagen bei Zusammenkünften das Fehlen von geeigneten aktuellen Veröffentlichungen aus den Themenbereichen allgemeines humanitäres Völkerrecht, Genfer Abkommen und Zusatzprotokolle, Tätigkeiten von Internationalem Komitee vom Roten Kreuz und Internationaler Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie des Deutschen Roten Kreuzes.

Der Autor dieses Beitrags kann diese Ansicht nicht teilen; mit nur wenig Aufwand ist es ihm gelungen, diverse Quellen auf-

## IV. Schlußfolgerungen

Der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz umfaßt zahlreiche Normen mit großer Bedeutung für die legitimen Ansprüche von Minderheiten zur Nutzung ihrer Sprache. Zu nennen sind insbesondere das allgemeine Diskriminierungsverbot bezüglich der Sprache, das Recht auf die Privatsphäre und die Meinungsäußerungsfreiheit. Die Verwirklichung dieser Rechte auf der Grundlage demokratischer Prinzipien erfordert eine der konkreten Situation angepaßte flexible Vorgehensweise, die eine größere Stabilität sowohl innerhalb eines Staates als auch der Staatengemeinschaft ermöglicht. Kein Staat darf den Gebrauch von Sprachen durch Behörden oder Private beliebig einschränken. Es ist nicht zulässig, ein generelles Verbot zu verhängen, das Personen daran hindert, ihre Sprache bzw. die Sprache, die sie bevorzugen, in öffentlichen Angelegenheiten zu gebrauchen.

Es ist nicht zu bestreiten, daß eine gemeinsame Sprache eine einheitsbildende Kraft besitzt. Dennoch muß zwischen der Sprache, die durch öffentliche Institutionen verwendet wird, und der Minderheitensprache, die von einer großen Anzahl von Minderheitenangehörigen gesprochen wird, eine ausgleichende Lösung gefunden werden. Die Benachteiligung derjenigen Minderheiten, die die vom Staat bevorzugte Sprache nicht beherrschen, ist dann diskriminierend, wenn diese nicht objektiv sowie wegen der Zahlenverhältnisse und geographischer Konzentrationen von Minderheiten rational gerechtfertigt ist. Hinzu kommt, daß eine unangemessene Sprachpolitik Spannungen und Konflikte auslösen kann.

Es gibt kein Zauberrezept für eine richtige Sprachpolitik. Der erste Schritt ist jedoch stets die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Interessen der Nationenbildung und den Minderheiten, die die Amts- bzw. die dominierende Sprache nicht beherrschen. Wenn Menschen diskriminiert werden, ihrer Meinungsäußerungsfreiheit beraubt werden, ihre Sprache nicht benutzen dürfen oder ihre Sprache bis zu einem gewissen Grad durch Behörden nicht gebraucht wird, dann entsteht eine „Sprachminderheit“, oder ein „ethnisches“ Problem wird geschaffen.

zutun, die sich mit der oben genannten Materie beschäftigen. Da die Einordnung nach inhaltlichen Kriterien sich als nahezu unmöglich erwiesen hat, wurden die genannten Publikationen erstens nach kostenfrei bzw. gegen Entgelt und zweitens nach der Sprache geordnet. Es handelt sich ausnahmslos um Periodika, auf alle Einzelveröffentlichungen einzugehen ist an dieser Stelle nicht vorgesehen.

\* Martin Buck ist Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisverbandes Helmstedt.

**Kostenlose Informationen****Deutsch**

Titel	Herausgeber	Anschrift	Erscheinungsweise etc.
Rundbrief Auslandshilfe aktuell	Deutsches Rotes Kreuz, Bonn	Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Team 31, Friedrich-Ebert-Allee 71, 53113 Bonn	ca. zweimonatlich
Faxe des DRK-Generalsekretariats	Deutsches Rotes Kreuz, Bonn		nach Bedarf an Landesverbände und von diesen an Kreisverbände
IFHV-Mailing List	IFHV, Bochum	<a href="http://www.ifhv.de">http://www.ifhv.de</a>	nach Bedarf, z.B. beim Erscheinen eines neuen Bo-Faxes
IFHV-Website	IFHV, Bochum	<a href="http://www.ifhv.de">http://www.ifhv.de</a>	regelmäßige Updates zu Veröffentlichungen des IFHV
DRK-Website	Deutsches Rotes Kreuz, Bonn	<a href="http://www.drk.de">http://www.drk.de</a>	allg. Informationen, auch zur Verbreitungsarbeit

**Englisch**

Titel	Herausgeber	Anschrift	Erscheinungsweise etc.
Red Cross and Red Crescent - the Magazine of the International RCRC Movement	Internationales Komitee vom Roten Kreuz und Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmongesellschaften, Genf	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, P.O. Box 372, CH-1211 Geneva 19	ca. vierteljährlich
weekly news	Internationales Komitee vom Roten Kreuz und Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmongesellschaften, Genf	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, P.O. Box 372, CH-1211 Geneva 19	wöchentlich, wahlweise per Brief oder per e-mail
info-press	Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf	<a href="mailto:adminpress@icrc.org">adminpress@icrc.org</a>	nach Bedarf, meist wöchentlich, per Fax od. e-mail
IKRK-Website	Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf	<a href="http://www.icrc.org">http://www.icrc.org</a>	Updates zu aktuellen Themen des IKRK, z.B. Kommentar zu den ZP
VN-Website	Vereinte Nationen, New York	<a href="http://www.un.org">http://www.un.org</a>	völkerrechtliche Vertragsammlung

**Kostenpflichtige Informationen****Deutsch**

Titel	Herausgeber	Anschrift	Erscheinungsweise etc.
Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften	Deutsches Rotes Kreuz, Bonn, und IFHV, Bochum	Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Team 72, Friedrich-Ebert-Allee 71, 53113 Bonn	vierteljährlich, DM 50,-/Jahr
Bo-Faxe	IFHV, Bochum	<a href="http://www.ifhv.de">http://www.ifhv.de</a>	bei Bedarf, im Mitgliedsbeitrag des IFHV-Fördervereins enthalten

## Englisch, Französisch

Titel	Herausgeber	Anschrift	Erscheinungsweise etc.
International Revue of the Red Cross	Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf	International Review of the Red Cross, Avenue de la Paix 19, CH-1202 Geneva	vierteljährlich, bilingual, SFR 40,-/Jahr

Diese Aufstellung ist sicher nicht vollständig; allein das regelmäßige Studium der aufgeführten Publikationen reicht jedoch aus, um einen Blick hinter die Kulissen der verschiedenen Gliederungen des Verbandes werfen zu können. Dabei haben sich speziell die „weekly news“ und die „info-press“ von IFRK und IKRK als Fundgruben für Fallbeispiele aus der internationalen Arbeit der Bewegung ergeben. Egal ob Gefangenenaustausch in Ost-Timor, Festakt zum 50jährigen Jubiläum der Genfer Abkommen in Genf oder Hilfe für Erdbebenopfer in Mexiko, die aktuellen Informationen erreichen sehr schnell ihre Adressaten.

In eine etwas andere Richtung gehen die Online-Angebote z.B. des IFHV. Neben Hintergrundtexten finden sich auf den

letzten genannten Internetseiten auch Referate und die dazugehörigen Overhead-Folien des Bundeskonventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes Prof. Dr. Horst Fischer und seiner Mitarbeiter am IFHV. Mit den entsprechenden Programmen ist eine Anpassung an eigene Bedürfnisse sehr schnell möglich, damit wird dem immer wieder geäußerten Wunsch nach fertigen Vorträgen für die Verbreitungsarbeit Rechnung getragen. Für alle diejenigen, die ihre Präsentationen selbst gestalten wollen, gibt es auf den Internetseiten des IKRK eine Fotogalerie mit Bildern aus den Kriegsgebieten unserer Erde, ein erschütterndes und zugleich die Notwendigkeit des humanitären Völkerrechtes zeigendes Zeugnis des menschlichen Leidens.

# The Power of Humanity

## Declaration of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

6 November 1999

The approach of a new century is a time for reflection. For the Red Cross and Red Crescent, and the governments committed to the Geneva Conventions, it is also a time for concern.

In spite of positive changes in recent decades, conflicts still rage in many countries. Attacks on civilian populations and objects are commonplace. Hundreds of thousands of people have been forced to leave their homes. International humanitarian law is often flouted. Highly destructive natural disasters continue to shatter the lives of large numbers of people. New and old diseases cause widespread suffering. Health services and social and economic systems struggle to cope with increasing demands. The weakest around the world continue to suffer most.

In the face of this we commit ourselves:

To bring real help and comfort, wherever it is needed, to save and improve the lives of millions; to reinforce our collective commitment to international humanitarian law;

To campaign for human dignity and the responsibility of each one of us to help others, without discrimination, to mitigate the consequences of disaster and war;

To support the millions of Red Cross and Red Crescent volunteers across the world who daily embody the humanitarian commitment.

"The power of humanity" is the strength of individual commitment and the force of collective action. Both must be mobilized to relieve suffering, ensure respect for human dignity and ultimately create a more humane society.

### Plan of Action for the Years 2000-2003

The members of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, held in Geneva from 31 October to 6 November 1999, adopt the following Plan of Action for the coming four years in order to improve the care and protection of victims of armed conflicts and disasters and more generally of the most vulnerable people. They will implement the actions set out in the Plan of Action in accordance with their respective powers, mandates and capacities.

In adopting this Plan of Action, the International Conference recognises the unique nature of the co-operation between the International Red Cross and Red Crescent Movement<sup>1</sup> and States<sup>2</sup> and the specific mandates of each component of the Movement. It also reaffirms the commitment of States, adhering to the purposes and principles of the United Nations Charter, to meet their existing obligations under international humanitarian law to support the work of each component of the Movement and to respect at all times the components' adherence to the Fundamental Principles.

The Plan of Action is divided into long term goals and specific actions which represent the main areas where a renewed effort is required from States and the Movement for their respective commitments in the coming four years.

The 28th International Conference will evaluate the results attained over the next four years. The Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent will encourage and further the implementation of the Plan of Action, according to its statutory mandate, through consultations with States party to the Geneva Conventions,

components of the Movement and other actors, as to the best methods of achieving this.

### 1. Protection of Victims of Armed Conflict through Respect of International Humanitarian Law

#### Final goals

1.1. Full compliance by all the parties to an armed conflict with their obligations under international humanitarian law to protect and assist the civilian population and other victims of the conflict and to respect protected objects.

1.2. An effective barrier against impunity through the combination of relevant international treaties and national laws concerning the repression of violations of international humanitarian law, and the examination of an equitable system of reparations.

1.3. Universal acceptance of international humanitarian law and the adoption of all necessary measures by States at the national level to ensure the implementation of their obligations under international law.

1.4. Integration, by States, of their obligations under international humanitarian law in relevant procedures and training. Promotion of this law among relevant persons and bodies.

1.5. Conformity of weapons with international humanitarian law, the establishment of effective controls on the availability of arms and ammunition, and an end to the human tragedy caused by anti-personnel landmines.

#### Actions proposed

Final goal 1.1. Full compliance by all the parties to an armed conflict with their obligations under international humanitarian law to protect and assist the civilian population and other victims of the conflict and to respect protected objects.

1. All the parties to an armed conflict take effective measures to respect and ensure respect for international humanitarian law and to ensure, in particular, in accordance with their relevant obligations under international humanitarian law, that:

(a) in the conduct of hostilities, every effort is made – in addition to the total ban on directing attacks against the civilian population as such or against civilians not taking a direct part in hostilities or against civilian objects – to spare the life, protect and respect the civilian population, with particular protective measures for women and girls, and groups with special vulnerabilities such as children, the elderly, persons with disabilities and displaced persons and to protect civilian objects including cultural property, places of worship and diplomatic facilities;

(b) strict orders are given to prevent all serious violations of international humanitarian law, including massacres, summary executions, torture, gender-based violence in particular rape and other forms of sexual violence, harassment, enforced disappearances, collective punishment, looting, wanton property destruction, and threats to carry out such actions; effective mechanisms are established to ensure that these orders are duly implemented at all levels and perpetrators punished;

(c) actions provoking unwarranted population displacements are avoided and if displacement occurs, that displaced persons are respected and protected, appropriate assistance is provided to them and they are able to return voluntarily, in peaceful conditions and in safety to their home or to resettle voluntarily elsewhere;

(d) all persons deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict are fully respected and protected; prisoners of war are released and repatriated without delay after the cessation of active hostilities, unless subject to due judicial process; the prohibition of taking hostages is strictly respected; the detention of prisoners and internees is not prolonged for bargaining purposes which practice is prohibited by the Geneva Conventions;

(e) every effort is made to clarify the fate of all persons unaccounted for and to inform the families accordingly, and to identify dead persons, inform their families and return their bodies to them; in order to ensure this, appropriate procedures be put into place at the latest from the beginning of an armed conflict;

(f) children receive the special protection, care and assistance, including access to educational and recreational facilities, to which they are entitled under national and international law;

all measures, including penal measures, are taken to stop the participation of children under the age of 15 years in armed hostilities and their recruitment into the armed forces or into armed groups which constitute a violation of international humanitarian law;

and, in this context, recall Resolution 2 C (d) of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent of 1995, which recommends that : „parties to conflict refrain from arming children under the age of 18 years and take every feasible step to ensure that children under the age of 18 years do not take part in hostilities“.

(g) every possible effort is made to provide the civilian population with all essential goods and services for its survival; rapid and unimpeded access to the civilian population is given to impartial humanitarian organisations in accordance with international humanitarian law in order that they can provide assistance and protection to the population; the reports and recommendations of impartial humanitarian organisations are seriously taken into account.

(h) an attempt is made wherever possible to enhance the safety of protected persons, and in the framework of international humanitarian law or the United Nations Charter, to create a humanitarian space through the establishment of safety zones, demilitarised zones, humanitarian corridors, and other forms of special protection for civilian populations and other persons protected under international humanitarian law.

2. States stress the provisions of international humanitarian law prohibiting the use of starvation of civilians as a method of warfare and on attacking, destroying, removing or rendering useless, for that purpose, objects indispensable to the survival of the civilian population.

3. Organised armed groups in non-international armed conflict are urged to respect international humanitarian law. They are called upon to declare their intention to respect that law and teach it to their forces.

4. Parties to an armed conflict use their best endeavours to ensure that conditions of security are guaranteed in order that the ICRC, in accordance with international humanitarian law, has access to, and can remain present in, all situations of armed conflict to protect the victims thereof and, in co-operation with National Societies and the International Federation, to provide them with the necessary assistance. Furthermore, the ICRC continues its efforts to seek to engage in a constructive dialogue with all parties to an armed

conflict, in co-operation with them and with their consent in regard to which full account of the Geneva Conventions has to be taken, with a view to assisting them in meeting their obligations under international humanitarian law.

5. Contributing States, the United Nations or regional organisations ensure as appropriate that personnel under the command of the United Nations or regional organisations are instructed in international humanitarian law and observe the relevant principles and rules of this law.

6. In situations of serious violations of international humanitarian law, States party to the Geneva Conventions act, jointly or individually, in co-operation with the United Nations and in conformity with the United Nations Charter. Regional intergovernmental organisations may participate in these efforts on the same legal basis.

7. The International Federation, National Societies and the ICRC will continue their efforts in pursuance of decisions taken within the International Movement and notably the Plan of Action for Children Affected by Armed Conflict (CABAC), to „promote the principle of non-recruitment and non-participation of children below the age of 18 years in armed conflicts“; meet the physical, psychological and social needs of children who have been affected by an armed conflict; and to contribute to the reintegration into their communities and social environment of children who have participated in armed conflicts.

States are encouraged to engage in a constructive dialogue with the International Federation, National Societies and the ICRC on the Plan of Action for Children Affected by Armed Conflict (CABAC).

8. The ICRC formulates a set of guidelines aimed at better addressing the protection and assistance needs of women and girls affected by armed conflict.

9. States take into consideration the report and recommendations of the United Nations Secretary General on the Protection of Civilians in Armed Conflict (S/1999/957 of 8 September 1999).

Final goal 1.2. An effective barrier against impunity through the combination of relevant international treaties and national laws concerning the repression of violations of international humanitarian law, and the examination of an equitable system of reparations.

10. States vigorously implement their international obligations regarding the repression of war crimes, co-operating with each other in doing so where necessary. States search for persons alleged to have committed, or to have ordered to be committed, grave breaches and bring them, regardless of their nationality, before their own courts or if they prefer, and in accordance with the provisions of their own legislation, hand over such persons for trial to another State with jurisdiction and consider taking similar action pursuant to international law in respect of other war crimes. States are invited actively to consider contributing to the setting up of the International Criminal Court and to adhere to its Statute.

11. States examine mechanisms for making reparations for damage inflicted on the victims of violations of international humanitarian law.

Final goal 1.3. Universal acceptance of international humanitarian law and the adoption of all necessary measures by States at the national level to ensure the implementation of their obligations under international law.

12. States consider or reconsider, in order to enhance the universal character of international humanitarian law, becoming party to the relevant treaties concluded since the adoption of the 1949 Geneva Conventions. States express their appreciation of the ICRC's

continued efforts to promote universal adherence to these treaties. States re-examine ratified instruments with a view to considering the possibility of withdrawing existing reservations.

13. States adopt the necessary implementing measures, in particular national legislation for the repression of war crimes, genocide and crimes against humanity and for the protection of the red cross and red crescent emblems. States are encouraged to create or further develop national committees or other mechanisms, with the support of National Societies, in order to facilitate co-ordination between ministries. Co-operation also takes place at the regional and international levels. An information exchange system on implementation of international humanitarian law is to be considered.

14. The ICRC Advisory Service on International Humanitarian Law, with the assistance of National Societies, strengthens its capacity to advise and assist States, with their consent, in their efforts to adopt national measures of implementation and further develop the database on such measures. States and national committees or other mechanisms are encouraged to send information on legislation, case law and other measures taken and planned to the ICRC Advisory Service.

15. States party to Additional Protocol I to the Geneva Conventions which have not yet recognised the competence of the International Fact-Finding Commission pursuant to Article 90 thereof consider again the possibility of doing so. Parties to armed conflicts are called upon to examine systematically the utility and the possibility of resorting to the Commission in order to clarify facts or facilitate respect for international humanitarian law through its good offices. The International Fact-Finding Commission acts in accordance with international law.

Final goal 1.4. Integration, by States, of their obligations under international humanitarian law in relevant procedures and training. Promotion of this law among relevant persons and bodies.

16. States examine their educational and training curricula to ensure that international humanitarian law is integrated in an appropriate manner in their training programmes for armed and security forces and relevant civil servants. States promote knowledge of international humanitarian law among decision-makers and the media and work for the inclusion of international humanitarian law in the general educational programmes of relevant organisations, professional bodies and educational institutions. To facilitate these tasks, the ICRC will provide, where required, guidelines and material for international humanitarian law training. National Societies will co-operate in providing such training where necessary.

17. States ensure that the rules of international humanitarian law are incorporated into the operational procedures of their armed and security forces and applied by their forces when they are engaged in operations to which the rules apply. To this effect, international humanitarian law will be integrated into their field manuals and, as appropriate, into command procedures, and become a standard norm in command post and staff exercises as well as in military manoeuvres.

18. The ICRC, in co-operation with National Societies and the International Federation, develops innovative ways, in collaboration with bodies such as the media, and religious and other comparable institutions, to promote the acceptance of international humanitarian law and Red Cross and Red Crescent principles by all relevant actors in armed conflict situations. States facilitate this analysis and action by the Movement as appropriate.

Final goal 1.5. Conformity of weapons with international humanitarian law, the establishment of effective controls on the availability of arms and ammunition, and an end to the human tragedy caused by anti-personnel landmines.

19. States make all possible efforts to end the human tragedy caused by anti-personnel landmines through concrete steps towards their elimination, for example, considering adherence to relevant international legal instruments and prohibiting the transfer of anti-personnel landmines, and through national and international measures and co-operative efforts in the fields of mine clearance, mine awareness and assistance to mine victims and their communities.

The Movement implements the long-term „Movement Strategy on Landmines“ adopted by the 1999 Council of Delegates.

20. States should endeavour, wherever appropriate, to engage in post-conflict discussions with respect to aiding the victims of war.

21. States which have not done so are encouraged to establish mechanisms and procedures to determine whether the use of weapons, whether held in their inventories or being procured or developed, would conform to the obligations binding on them under international humanitarian law. States are encouraged to promote, wherever possible, exchange of information and transparency in relation to these mechanisms, procedures and evaluations.

States and the ICRC may engage in consultations to promote these mechanisms, and in this regard analyse the extent to which the ICRC SIrUS (Superfluous Injury or Unnecessary Suffering) Project Report to the 27th Conference and other available information may assist States.

22. States take all possible measures for the negotiation of international instruments in order to adequately address the problems caused by weapons. States will make all efforts towards the successful conclusion of the negotiations on a protocol to strengthen the Biological and Toxin Weapons Convention.

23. States enhance the protection of civilians in armed conflict and post-conflict situations by seeking to strengthen controls on the availability of arms, in particular small arms and ammunition, at the national, regional and international levels, including by improving national export regulations. States examine the establishment of means to integrate consideration of respect for international humanitarian law into national decision-making on transfers of arms and ammunition, and, where relevant, examine ways of integrating such considerations into „codes of conduct“.

The Movement will promote public awareness of the human costs of unregulated arms transfers and widespread arms availability and continue to promote the ratification, and faithful implementation, of the relevant norms of international humanitarian law governing weapons.

## 2. Humanitarian Action in Times of Armed Conflict and other Disasters

### Final goals

2.1. Effective response in disaster situations through improved national and international preparedness.

2.2. Strengthened mechanisms of co-operation and co-ordination amongst States, the Movement and other humanitarian actors.

2.3. Provision for the rights and acute needs of the most vulnerable people as the first priority for humanitarian action.

2.4. Understanding of the respective roles of political, military and humanitarian actors, and protection of humanitarian personnel.

### Actions proposed

Final goal 2.1. Effective response in disaster situations through improved national and international preparedness.

## 1. States will:

(a) establish or update national disaster preparedness plans which incorporate linkages, where necessary, to international systems of disaster response and have clearly defined and agreed roles and responsibilities for National Societies, including representation on appropriate national policy and co-ordination bodies;

(b) examine the vulnerability of their disaster response systems to disaster damage and take steps to ensure that these systems can continue to operate effectively in responding to the needs created by disasters;

(c) help, as appropriate, National Societies, in co-operation with the International Federation, to access and benefit from international funding within the multilateral context, with a view to strengthening disaster preparedness.

## 2. National Societies, supported by their respective governments, the International Federation and the ICRC, will:

(a) strengthen their disaster preparedness and response capacities, including the raising of community awareness and support, both nationally and internationally, in response to changing patterns of risk and vulnerability, and through lessons learned from experience gained over the past decade, including those within the framework of the International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR);

(b) examine the vulnerability of their disaster response systems to disaster damage and take steps to ensure that these systems can continue to operate effectively in responding to the needs created by disasters.

3. The International Federation, while drawing upon existing research and the competence of relevant international bodies, will undertake a study to assess the future impact of climatic changes upon the frequency and severity of disasters and the implications for humanitarian response and preparedness.

Final goal 2.2. Strengthened mechanisms of co-operation and co-ordination amongst States, the Movement and other humanitarian actors.

4. The Movement, supported where appropriate by States, undertakes to improve co-operation and co-ordination in its international activities, both internally as set out in the 1997 Seville Agreement, and with States, the United Nations system, regional, national and sub-national authorities, international organisations and other actors, based upon the „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations in Disaster Relief“.

5. States and the Movement will support efforts to develop minimum practical standards for the delivery of humanitarian assistance, such as those elaborated in the Sphere project (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response).

6. The Movement will develop its activities in post-conflict situations. In particular, the International Federation will develop its strategy to guide post-conflict relief and rehabilitation programming based on National Societies' capacity for social mobilisation and service provision. States and the Movement will promote better co-ordination between States, international organisations, the Movement, NGOs and other organisations in managing the transition from emergency humanitarian assistance to longer term development assistance.

## 7. States and the Movement will co-operate to further develop:

(a) response mechanisms that are, above all, rapid, flexible and effective in responding to needs of victims and vulnerable people;

(b) funding mechanisms that provide more predictable and appropriate funding while recognising the accountability requirements of all parties.

Final goal 2.3. Provision for the rights and acute needs of the most vulnerable people as the first priority for humanitarian action.

8. States and all parties to an armed conflict will take all necessary measures to ensure the civilian character of refugee and internally displaced persons camps, and that appropriate conditions are met regarding location, environment, camp security, law and order, and registration. The Movement will offer its services, where required, in assisting to meet these responsibilities.

9. National Societies, the International Federation and the ICRC, according to their respective mandates and in accordance with international humanitarian law, may offer their services on behalf of refugees and asylum seekers in co-operation with UNHCR, and, taking note of the Guiding Principles on Internal Displacement, may also offer their services on behalf of internally displaced persons, and will:

(a) extend support to States in fulfilling their obligations to assist and protect refugees, asylum seekers and internally displaced persons;

(b) ensure that their programmes support host government efforts to seek durable solutions for displaced populations, including voluntary repatriation in safety and dignity, in dialogue with countries of origin;

(c) promote efforts to develop solidarity and understanding between host communities and refugees, asylum seekers and internally displaced persons.

10. States and the Movement encourage the United Nations Security Council, before applying economic sanctions, to take into account the needs of the civilian population and apply humanitarian exemptions, as appropriate. States welcome the note by the President of the Security Council of 29 January 1999 on the work of the sanctions committees, in particular the paragraphs relating to the humanitarian impact of sanctions.

Final goal 2.4. Understanding of the respective roles of political, military and humanitarian actors, and protection of humanitarian personnel.

11. Political and military actors and humanitarian organisations, while acknowledging and respecting the clear distinction between their different missions and modes of operations, will undertake at the national and international levels to strengthen their dialogue in order to ensure a clear understanding of, and respect for, each others' mandates and roles.

12. Humanitarian personnel will be respected and protected at all times. Threats to, and attacks on, such personnel will be duly investigated and those alleged to have committed such attacks will be brought to justice under due process of law. In this context, States are encouraged to consider becoming parties to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel.

## 3. Strategic Partnership to Improve the Lives of Vulnerable People

## Final goals

3.1. Improved health for vulnerable people based on strengthened co-operation between States and National Societies.

3.2. New initiatives to meet the needs of vulnerable people and to reduce discrimination and violence in the community.

3.3. Increased National Society capacities and effective partnership with States, and co-operation with relevant humanitarian and development organisations.

#### Actions proposed

Final goal 3.1. Improved health for vulnerable people based on strengthened co-operation between States and National Societies.

1. States note the important role of National Societies in providing and advocating for improved health and social services particularly for vulnerable groups, and will strengthen their co-operation with their National Societies to further this end. States will provide opportunities, where appropriate, for National Societies to be represented in policy, planning and implementation bodies.

2. States, National Societies, and the International Federation, together with the appropriate international and national bodies, will develop their collaboration to increase promotion and provision of primary health care, with particular emphasis on preventative primary health care and the well-being of vulnerable people in inaccessible and under-served areas, and in the most deprived sections of large cities.

3. States recognise that blood service provision as part of health care is the overall responsibility of governments. National Societies will support national blood programmes as needed through the provision of high quality and safe blood services based upon voluntary, non-remunerated blood donation. To this end, States will strive to ensure, where appropriate, that adequate resources are made available to National Societies involved in such programmes.

4. The International Federation and National Societies will, in co-operation with States, and appropriate national and international bodies, further strengthen their capacity to prevent, treat and control communicable diseases (including emerging and re-emerging diseases), especially tuberculosis, HIV/AIDS and other sexually transmitted diseases, malaria and vaccine-preventable diseases.

5. States recognise the intrinsic value of first aid training for the public as an effective means for prevention, preparedness and response to emergencies as well as day-to-day health problems. Accordingly, States, where appropriate, will give consideration to providing opportunities for first aid training for school children, public servants, health professionals and members of the community, utilising in particular the expertise and capacity of their National Societies.

6. States will respond to the growing global problem of road accidents through, for example, the further development of road safety measures in collaboration with all concerned partners, in particular National Societies. Concerned National Societies will develop their role in support of first aid training and public awareness activities to reduce levels of road accidents and the resulting casualties, especially amongst vulnerable populations.

Final goal 3.2. New initiatives to meet the needs of vulnerable people and to reduce discrimination and violence in the community.

7. The ICRC, the International Federation and National Societies, with the support of States where applicable, will develop innovative ways to explain and communicate the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, inside the Movement and externally to local authorities and the community, as a means of:

(a) ensuring that all volunteers and staff of the Movement understand and act on the basis of the Fundamental Principles in their day-to-day work;

(b) ensuring that public authorities understand the role of the Movement, use its capacity and facilitate its access to vulnerable

people in peaceful and violent circumstances, in accordance with applicable international law;

(c) developing mutual understanding and fostering initiatives in the community, taking into account the diversity of its cultural, religious and other representative features, to protect life and health and to ensure respect for the human being.

8. States, where appropriate, will facilitate access to schools and universities for National Societies, the International Federation and the ICRC, and will contribute to the development of communication and teaching materials which foster understanding of the Fundamental Principles.

9. National Societies will review and adjust their service delivery and communication programmes to ensure that they fully represent the application of the Fundamental Principles, with particular reference to advocacy for, and services to, the most vulnerable people in the community.

10. National Societies, in reviewing their programmes, will pay special attention to the needs of children living in difficult circumstances, in particular street children. With the support of the International Federation, they will develop their activities and advocacy, where appropriate, to contribute to meeting these needs. States, where appropriate, will draw on the capacities of National Societies, and support their actions in meeting the needs of street children.

11. States will seek to improve the plight of children living in difficult circumstances by meeting their special needs, with emphasis on prevention of sexual exploitation and physical and other forms of abuse and the sale of children with the ultimate objective of the reintegration of these children into their families and society. States will strive to achieve the rapid conclusion of the work of the United Nations Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

12. National Societies and States will co-operate and, as appropriate, take initiatives to promote tolerance, non-violence in the community and respect for cultural diversity.

Final goal 3.3. Increased National Society capacities and effective partnership with States, and co-operation with relevant humanitarian and development organisations.

13. States, recognising the auxiliary role of National Societies and the growing significance of their work in the provision of services and the fostering of respect for the human being, will:

(a) where necessary, commit to further strengthening the capacity of the National Society of their own country, facilitating and supporting its role in response to new challenges in the national context;

(b) recognise the growing importance of volunteers as providers of practical and emotional support to vulnerable people in the community, thus complementing the coverage of needs not met by the formal service delivery system. States consequently review, and where necessary, introduce or update legislation so as to facilitate the efficient work of relevant voluntary organisations;

(c) increase their support for building a stronger, global National Society network, better able to respond to needs in the community and to disasters. In this they will give due recognition to the experience of the „Tripartite Process“ launched by the International Federation in follow-up to the 26th International Conference;

(d) as appropriate, increase their support for co-ordination between the National Society network and relevant humanitarian and development organisations.



14. National Societies, in order to ensure their capacity to respond more effectively to new challenges, will:

(a) take new initiatives to ensure a well-balanced participation by people from all sectors of society in their organisation and programmes, and promote their integration into National Society decision-making processes and leadership positions;

(b) review their legal base and statutes to determine whether they need to be updated. As part of this process they will consider the draft model law prepared by the International Federation and the ICRC, the guidelines for National Society statutes and other relevant decisions of Movement and International Federation statutory bodies;

(c) commit themselves to increased co-ordination and co-operation with relevant humanitarian and development organisations.

15. The International Federation will:

(a) continue its research, in co-operation with National Societies, on specific aspects of voluntarism, in order to develop updated policy and guidelines;

(b) initiate, in co-operation with National Societies and the ICRC, an in-depth study into the working relationship between States and National Societies, taking into account the changing needs in the humanitarian, health and social fields, the auxiliary role of National Societies and the evolving role of the State, the private sector and voluntary organisations in service provision;

(c) implement „Strategy 2010“, adopted by its General Assembly in October 1999, which seeks to build the individual and collective actions of National Societies, in co-operation with States, in order to improve the lives of vulnerable people.

## **Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch Truppen der Vereinten Nationen\***

**UN Doc. ST/SGB/1999/13**

**6. August 1999**

Mit dem Ziel, die Grundprinzipien und Grundregeln des humanitären Völkerrechts darzulegen, die auf Truppen der Vereinten Nationen Anwendung finden, die Operationen unter der Einsatzführung der Vereinten Nationen durchführen, verfügt der Generalsekretär folgendes:

### **Abschnitt 1**

#### **Anwendungsbereich**

1.1 Die in diesem Bulletin aufgeführten Grundprinzipien und Grundregeln des humanitären Völkerrechts finden Anwendung auf Truppen der Vereinten Nationen, soweit und solange sie in Situationen des bewaffneten Konflikts als Kombattanten aktiv an dem Konflikt beteiligt sind. Sie finden demzufolge Anwendung bei Zwangsmaßnahmen oder bei Friedensoperationen, wenn der Einsatz von Gewalt zur Selbstverteidigung gestattet ist.

1.2 Die Herausgabe dieses Bulletins beeinträchtigt weder den geschützten Status der Angehörigen von Friedensoperationen nach dem Übereinkommen von 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal noch ihren Status als Nichtkombattanten, solange sie Anspruch auf den Schutz haben, der Zivilpersonen nach dem Recht der internationalen bewaffneten Konflikte gewährt wird.

### **Abschnitt 2**

#### **Anwendbarkeit innerstaatlichen Rechts**

Die vorliegenden Bestimmungen stellen weder eine erschöpfende Aufzählung der für Militärpersonal verbindlichen Grundsätze und Regeln des humanitären Völkerrechts dar, noch beeinträchtigen sie deren Anwendung oder treten an die Stelle des innerstaatlichen Rechts, an das das Militärpersonal während der gesamten Operation gebunden bleibt.

### **Abschnitt 3**

#### **Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen**

In den zwischen den Vereinten Nationen und einem Staat, in dessen Hoheitsgebiet eine Truppe der Vereinten Nationen disloziert wird,

geschlossenen Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen verpflichten sich die Vereinten Nationen sicherzustellen, daß die Truppe ihre Operationen unter voller Achtung der Grundsätze und Regeln der auf das Verhalten von Militärpersonal anwendbaren allgemeinen Übereinkünfte durchführt. Die Vereinten Nationen verpflichten sich außerdem sicherzustellen, daß die Angehörigen des Militärpersonals der Truppe voll mit den Grundsätzen und Regeln dieser internationalen Rechtsakte vertraut sind. Die Verpflichtung zur Achtung dieser Grundsätze und Regeln obliegt den Truppen der Vereinten Nationen auch dann, wenn kein Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen geschlossen wurde.

### **Abschnitt 4**

#### **Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht**

Verstoßen Angehörige des Militärpersonals einer Truppe der Vereinten Nationen gegen das humanitäre Völkerrecht, so unterliegen sie der Strafverfolgung durch die Gerichte ihres Heimatstaats.

### **Abschnitt 5**

#### **Schutz der Zivilbevölkerung**

5.1 Die Truppe der Vereinten Nationen unterscheidet stets klar zwischen Zivilpersonen und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen. Militärische Operationen richten sich ausschließlich gegen Kombattanten und militärische Ziele. Angriffe auf Zivilpersonen oder zivile Objekte sind verboten.

5.2 Zivilpersonen genießen den durch diesen Abschnitt gewährten Schutz, sofern und solange sie nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen.

5.3 Die Truppe der Vereinten Nationen trifft alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen, um Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen oder die Beschädigung zivilen Eigentums, die dadurch mit verursacht werden könnten, zu vermeiden und in jedem Fall auf ein Mindestmaß zu beschränken.

\* Die Übersetzung aus dem Englischen erfolgte durch den Deutschen Übersetzungsdienst bei den Vereinten Nationen, New York.

5.4 In ihrem Einsatzgebiet vermeidet es die Truppe der Vereinten Nationen nach Möglichkeit, militärische Ziele innerhalb oder in der Nähe dicht bevölkerter Gebiete anzusiedeln und trifft alle notwendigen Vorsichtsmaßnahmen, um die Zivilbevölkerung, einzelne Zivilpersonen und zivile Objekte vor den von militärischen Operationen ausgehenden Gefahren zu schützen. Die militärischen Anlagen und das militärische Gerät von Friedensoperationen als solche sind nicht als militärische Ziele anzusehen.

5.5 Es ist der Truppe der Vereinten Nationen verboten, Operationen einzuleiten, die aufgrund ihres Wesens geeignet sind, militärische Ziele und Zivilpersonen unterschiedslos zu treffen, sowie Operationen, von denen erwartet werden kann, daß sie auch Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte verursachen, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.

5.6 Die Truppe der Vereinten Nationen übt keine Repressalien gegen Zivilpersonen oder zivile Objekte aus.

### **Abschnitt 6**

#### **Mittel und Methoden des Kampfes**

6.1 Die Truppe der Vereinten Nationen hat kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel des Kampfes.

6.2 Die Truppe der Vereinten Nationen achtet die Regeln, die den Einsatz bestimmter Waffen und Methoden des Kampfes nach den maßgeblichen Rechtsakten des humanitären Völkerrechts verbieten oder einschränken. Dazu gehört insbesondere das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege; von Geschossen, die im menschlichen Körper leicht explodieren, sich ausdehnen oder verflachen; sowie von bestimmten Sprenggeschossen. Der Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, beispielsweise von nichtentdeckbaren Splintern, Antipersonenminen, Sprengfallen und Brandwaffen, ist verboten.

6.3 Es ist der Truppe der Vereinten Nationen verboten, Methoden der Kriegführung zu verwenden, die überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden verursachen können, oder die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen.

6.4 Es ist der Truppe der Vereinten Nationen verboten, Waffen oder Methoden des Kampfes zu verwenden, die geeignet sind, unnötige Leiden zu verursachen.

6.5 Es ist verboten, den Befehl zu erteilen, niemanden am Leben zu lassen.

6.6 Es ist der Truppe der Vereinten Nationen verboten, Kunst-, Bau- oder geschichtliche Denkmäler, archäologische Stätten, Kunstwerke, Kultstätten, Museen und Bibliotheken, die zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören, anzugreifen. In ihrem Einsatzgebiet benutzt die Truppe der Vereinten Nationen dieses Kulturgut oder seine unmittelbare Umgebung nicht für Zwecke, die es der Vernichtung oder Beschädigung aussetzen könnten. Der Diebstahl, die Plünderung, die widerrechtliche Inbesitznahme und jede sinnlose Zerstörung von Kulturgut sind streng verboten.

6.7 Es ist der Truppe der Vereinten Nationen verboten, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen.

6.8 Die Truppe der Vereinten Nationen darf Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, nämlich Staudämme, Deiche und Kern-

kraftwerke, nicht zum Ziel militärischer Operationen machen, sofern eine solche Operation gefährliche Kräfte freisetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann.

6.9 Die Truppe der Vereinten Nationen übt keine Repressalien gegen Objekte und Einrichtungen aus, die durch diesen Abschnitt geschützt sind.

### **Abschnitt 7**

#### **Behandlung von Zivilpersonen und außer Gefecht befindlichen Personen**

7.1 Personen, die nicht oder nicht mehr an militärischen Operationen teilnehmen, einschließlich Zivilpersonen, Mitglieder der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die durch Krankheit, Verwundung oder Gefangennahme außer Gefecht gesetzt sind, werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt, ohne jede Benachteiligung aufgrund der Rasse, des Geschlechts, der religiösen Überzeugung oder eines anderen Unterscheidungsmerkmals. Ihre Person, ihre Ehre sowie ihre religiösen und sonstigen Überzeugungen werden uneingeschränkt geachtet.

7.2 In bezug auf alle in Ziffer 7.1 erwähnten Personen sind jederzeit und überall verboten: Angriffe auf das Leben oder die körperliche Unversehrtheit; vorsätzliche Tötung sowie grausame Behandlung wie Folterung, Verstümmelung oder jede Art körperlicher Züchtigung; Kollektivstrafen; Repressalien; Geiselnahme; Vergewaltigung; Nötigung zur Prostitution; jede Form der sexuellen Gewalt sowie Erniedrigung und entwürdigende Behandlung; Versklavung und Beraubung.

7.3 Frauen werden besonders vor allen Angriffen geschützt; insbesondere vor Vergewaltigung, Nötigung zur Prostitution oder jeder anderen unzünftigen Handlung.

7.4 Kinder werden besonders geschont; sie werden vor jeder unzünftigen Handlung geschützt.

### **Abschnitt 8**

#### **Behandlung von in Haft gehaltenen Personen**

Die Truppe der Vereinten Nationen behandelt in Haft gehaltene Angehörige der Streitkräfte und andere Personen, die infolge der Haft nicht mehr an militärischen Operationen teilnehmen, mit Menschlichkeit und achtet ihre Würde. Unbeschadet ihres Rechtsstatus werden sie im Einklang mit den sinngemäß auf sie zutreffenden Bestimmungen des III. Genfer Abkommens von 1949 behandelt. Insbesondere

a) werden die Partei, von der sie abhängen, sowie der Zentrale Suchdienst des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) unverzüglich von ihrer Gefangennahme und Haft unterrichtet, namentlich damit ihre Familienangehörigen informiert werden können;

b) werden sie in sicheren Räumlichkeiten untergebracht, die jede mögliche Gewähr für Hygiene und Gesundheit bieten, und werden nicht in einem Gebiet in Haft gehalten, das den Gefahren der Kampfbzone ausgesetzt ist;

c) haben sie Anspruch auf Verpflegung und Bekleidung, Gesundheitspflege und medizinische Betreuung;

d) werden sie unter keinen Umständen irgendeiner Form der Folter oder Mißhandlung unterworfen;

e) werden Frauen, denen die Freiheit entzogen wurde, in Räumlichkeiten untergebracht, die von denen der Männer getrennt sind, und unterstehen der unmittelbaren Überwachung durch Frauen;

f) genießen Kinder unter 16 Jahren, die unmittelbar an Feindseligkeiten teilgenommen haben und von der Truppe der Vereinten Nationen festgenommen, inhaftiert oder interniert wurden, auch weiterhin besonderen Schutz. Insbesondere werden sie in Räumlichkeiten festgehalten, die von denen der Erwachsenen getrennt sind, es sei denn, sie werden zusammen mit ihren Familien untergebracht;

g) wird das Recht des IKRK, Gefangene und in Haft gehaltene Personen zu besuchen, geachtet und gewährleistet.

### Abschnitt 9

#### Schutz der Verwundeten und Kranken sowie des Sanitäts- und Hilfspersonals

9.1 Angehörige der Streitkräfte und sonstige Personen in der Gewalt der Truppe der Vereinten Nationen, die verwundet oder krank sind, werden unter allen Umständen geschont und geschützt. Sie werden mit Menschlichkeit behandelt und erhalten ohne jede Benachteiligung die für ihren Zustand erforderliche medizinische Pflege und Betreuung. Nur dringliche medizinische Gründe rechtfertigen eine Bevorzugung in der Reihenfolge der Behandlung.

9.2 Wann immer es die Umstände gestatten, werden eine Feuerpause oder andere örtliche Abmachungen vereinbart, um die Suche nach den auf dem Schlachtfeld gebliebenen Verwundeten, Kranken und Gefallenen sowie ihre Identifizierung, ihre Sammlung, ihre Bergrung, ihren Austausch und ihren Abtransport zu ermöglichen.

9.3 Die Truppe der Vereinten Nationen greift keine Sanitätseinrichtungen oder beweglichen Einheiten des Sanitätsdienstes an. Diese werden jederzeit geschont und geschützt, es sei denn, sie werden außerhalb ihrer humanitären Bestimmung dazu verwendet, die Truppe der Vereinten Nationen anzugreifen oder auf sonstige Weise zu schädigen.

9.4 Die Truppe der Vereinten Nationen schont und schützt unter allen Umständen das ausschließlich zur Suche nach Verwundeten und Kranken und zu ihrer Beförderung oder Behandlung verwendete Sanitätspersonal sowie das Seelsorgepersonal.

9.5 Die Truppe der Vereinten Nationen schont und schützt Transporte von Verwundeten und Kranken oder von Sanitätsmaterial in gleicher Weise wie die beweglichen Sanitätseinheiten.

9.6 Die Truppe der Vereinten Nationen übt keine Repressalien gegen Verwundete und Kranke oder das Personal, die Einrichtungen und das Material aus, die durch diesen Abschnitt geschützt sind.

9.7 Die Truppe der Vereinten Nationen achtet unter allen Umständen die Schutzzeichen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds. Diese Schutzzeichen dürfen nur zur Kennzeichnung oder zum Schutz von Sanitätseinheiten und Sanitätseinrichtungen, -personal und -material verwendet werden. Jeder Mißbrauch der Schutzzeichen des Roten Kreuzes oder des Roten Halbmonds ist verboten.

9.8 Die Truppe der Vereinten Nationen achtet das Recht der Familienangehörigen, Kenntnis von dem Schicksal ihrer kranken, verwundeten und verstorbenen Verwandten zu erlangen. Zu diesem Zweck erleichtert die Truppe die Arbeit des Zentralen Suchdienstes des IKRK.

9.9 Die Truppe der Vereinten Nationen erleichtert die Arbeit von humanitären und unparteiischen Hilfsinsätzen, die ohne jede Benachteiligung durchgeführt werden, und schont das an solchen Einsätzen beteiligte Personal sowie die entsprechenden Fahrzeuge und Räumlichkeiten.

### Abschnitt 10 Inkrafttreten

Dieses Bulletin tritt am 12. August 1999 in Kraft.

## Maßnahmen zur Unterbindung des Handels mit Kleinwaffen\*

UN Doc. S/PRST/1999/28

24. September 1999

Der Sicherheitsrat erinnert an die ihm nach der Charta der Vereinten Nationen obliegende Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, kraft deren seine Aufmerksamkeitsumweiser auf Kleinwaffen und leichte Waffen als auf die Waffen gelenkt wird, die in den meisten der bewaffneten Konflikte der letzten Zeit am häufigsten eingesetzt wurden.

Der Sicherheitsrat stellt mit erster Besorgnis fest, daß die destabilisierende Anhäufung von Kleinwaffen zur Intensität und Länge bewaffneter Konflikte beigetragen hat. Der Rat stellt außerdem fest, daß die leichte Verfügbarkeit von Kleinwaffen dazu beitragen kann, Friedensabkommen zu unterhöheln, Bemühungen um Friedenskonsolidierung zu erschweren und die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu hemmen. In diesem Zusammenhang erkennt der Rat an, daß die mit Kleinwaffen verbundene Herausforderung vielschichtig ist und Aspekte der Sicherheit, der humanitären Hilfe und der Entwicklung umfaßt.

Der Sicherheitsrat ist zutiefst darüber besorgt, daß Länder, die in lang anhaltende bewaffnete Konflikte verwickelt sind, derartige Konflikte gerade überstanden haben oder davon bedroht sind, besonders anfällig für Gewalthandlungen aufgrund des wahllosen Einsatzes von Kleinwaffen in bewaffneten Konflikten sind. In diesem Zusammenhang erinnert der Rat an den Bericht des Generalsekretärs vom 8. September 1999 über den Schutz von Zivilpersonen

in bewaffneten Konflikten (S/1999/957) und an seine Resolution 1265 (1999) vom 17. September 1999.

Der Sicherheitsrat unterstreicht, daß dem in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung und den legitimen Sicherheitsanforderungen aller Länder uneingeschränkt Rechnung zu tragen ist. Der Rat erkennt an, daß Kleinwaffen weltweit aus legitimen Sicherheits- und Handlungserwägungen heraus gehandelt werden. Eingedenk des beträchtlichen Volumens dieses Handels unterstreicht der Rat die grundlegende Bedeutung wirksamer innerstaatlicher Vorschriften und Kontrollen für den Transfer von Kleinwaffen. Außerdem legt der Rat den Regierungen der waffenexportierenden Länder nahe, bei diesen Transaktionen ein Höchstmaß von Verantwortung zu beweisen.

Der Sicherheitsrat betont, daß die Verhütung des unerlaubten Handels von unmittelbarem Belang bei der weltweiten Suche nach Mitteln und Wegen ist, den rechtswidrigen Einsatz von Kleinwaffen, namentlich ihren Einsatz durch Terroristen, einzudämmen.

Der Sicherheitsrat begrüßt die verschiedenen Initiativen, die gegenwärtig auf weltweiter und regionaler Ebene zur Bewältigung des

\* Die Übersetzung aus dem Englischen erfolgte durch den Deutschen Übersetzungsdienst bei den Vereinten Nationen, New York.

Problems unternommen werden. Dazu gehören auf regionaler Ebene das Moratorium der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten für die Herstellung von Kleinwaffen und den Handel damit, das Interamerikanische Übereinkommen gegen die unerlaubte Herstellung von Schußwaffen, Munition, Sprengstoffen und ähnlichem Material sowie den unerlaubten Handel damit, die Gemeinsame Aktion der Europäischen Union betreffend Handfeuerwaffen und der Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausführung. Auf weltweiter Ebene begrüßt der Rat den Verhandlungsprozess zur Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, einschließlich des Entwurfs eines Protokolls gegen die unerlaubte Herstellung von Schußwaffen, Munition und ähnlichem Material sowie gegen den unerlaubten Handel damit.

Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig regionale Zusammenarbeit beim Vorgehen gegen das Problem des unerlaubten Kleinwaffenhandels ist. Initiativen wie beispielsweise die Tätigkeit der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika und der Regionalen Koordinierungsorganisation der Polizeipräsidenten des südlichen Afrika veranschaulichen, wie die regionale Zusammenarbeit in den Dienst des Vorgehens gegen die Verbreitung von Kleinwaffen gestellt werden kann. Der Rat erkennt an, daß die Regionen zuweilen aus den Erfahrungen anderer Regionen Nutzen ziehen können, daß aber die Erfahrungen einer Region sich nicht auf andere übertragen lassen, ohne daß die jeweiligen regionalen Unterschiede berücksichtigt werden.

Der Sicherheitsrat begrüßt und befürwortet außerdem die Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung der exzessiven und destabilisierenden Anhäufung von Kleinwaffen sowie des unerlaubten Handels damit und bittet die Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft in diese Bemühungen einzubeziehen.

Der Sicherheitsrat stellt mit Befriedigung fest, daß die Probleme im Zusammenhang mit der destabilisierenden Anhäufung von Kleinwaffen zunehmend Aufmerksamkeit innerhalb des Systems der Vereinten Nationen finden. Der Rat begrüßt die vom Generalsekretär ergriffene Initiative zur Schaffung eines Koordinierungsmechanismus für Kleinwaffen, der innerhalb des Systems der Vereinten Nationen ein kohärentes und abgestimmtes Herangehen an die Frage der Kleinwaffen gewährleisten soll.

Der Sicherheitsrat stellt fest, daß trotz des nachweislichen Ernstes der humanitären Auswirkungen von Kleinwaffen in einer Konfliktsituation diesbezüglich keine detaillierte Analyse zur Verfügung steht. Der Rat ersucht den Generalsekretär daher, im Rahmen der gegenwärtig von ihm durchgeführten einschlägigen Studien insbesondere auf die humanitären und sozioökonomischen Auswirkungen der exzessiven und destabilisierenden Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und ihres Transfers, einschließlich der unerlaubten Herstellung dieser Waffen und des Handels damit, einzugehen.

## Salzburg Law School on International Criminal Law

First Summer Session Salzburg (Österreich), 16.-27. August 1999

Steffen Wirth\*

### I. Rahmen

Vom 16. bis zum 27. August 1999 fand in Salzburg die „Salzburg Law School on International Criminal Law“ (SLS)<sup>1</sup> statt, die von ELSA Salzburg (European Law Students' Association) in Zusammenarbeit mit der Juristischen Fakultät der Universität Salzburg veranstaltet wurde. Die Verantwortlichen ELSA-Mitglieder – Alex-

Der Sicherheitsrat fordert die wirksame Anwendung der in seinen einschlägigen Resolutionen verhängten Waffenembargos. Der Rat ermutigt die Mitgliedstaaten, den Sanktionsausschüssen verfügbare Informationen betreffend angebliche Verstöße gegen die Waffenembargos bereitzustellen, und empfiehlt den Vorsitzenden der Sanktionsausschüsse, die jeweils zuständigen Personen aus den Organen, Organisationen und Ausschüssen des Systems der Vereinten Nationen und aus anderen zwischenstaatlichen und regionalen Organisationen sowie andere interessierte Parteien zu bitten, Informationen zu Fragen bereitzustellen, die mit der Anwendung und Durchführung der Waffenembargos in Zusammenhang stehen.

Der Sicherheitsrat fordert außerdem, daß Maßnahmen ergriffen werden, um den Zustrom von Waffen in Länder oder Regionen aufzuhalten, die sich in einem bewaffneten Konflikt befinden oder einen solchen Konflikt überstanden haben. Der Rat legt den Mitgliedstaaten nahe, einzelstaatliche oder regionale Moratorien für den Waffentransfer zu verhängen und einzuhalten, um den Ausfühungsprozess in diesen Ländern beziehungsweise Regionen zu erleichtern. Der Rat erinnert daran, daß es Präzedenzfälle für derartige Moratorien gibt und die Anwendung dieser Moratorien internationale Unterstützung gefunden hat.

Der Sicherheitsrat erkennt an, wie wichtig es ist, nach Bedarf bei konkreten Friedensabkommen mit Zustimmung der Parteien und je nach Fall bei Friedensericherungsmandaten der Vereinten Nationen klare Bestimmungen betreffend die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Ex-Kombattanten, einschließlich der sicheren und raschen Beseitigung von Waffen und Munition, aufzunehmen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, bei der Aushandlung von Friedensabkommen den Verhandlungsführern eine Aufstellung der besten Praktiken auf der Grundlage der im Feld gewonnenen Erfahrungen an die Hand zu geben.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, ein zur Benutzung im Feld bestimmtes Referenzhandbuch über umweltverträgliche Methoden der Zerstörung von Waffen auszuarbeiten, damit die Mitgliedstaaten besser in der Lage sind, die Waffen zu beseitigen, die von Zivilpersonen freiwillig abgegeben oder ehemaligen Kombattanten abgenommen wurden. Der Rat bittet die Mitgliedstaaten, die Ausarbeitung eines derartigen Handbuchs zu erleichtern.

Der Sicherheitsrat begrüßt die Empfehlungen der Gruppe von Regierungssachverständigen für Kleinwaffen (A/54/258), namentlich die Empfehlung, spätestens im Jahr 2001 eine internationale Konferenz über den unerlaubten Waffenhandel unter allen seinen Aspekten einzuberufen, und nimmt Kenntnis von dem Angebot der Schweiz, die Konferenz auszurichten. Der Rat legt den Mitgliedstaaten nahe, sich unter Berücksichtigung der in dieser Erklärung enthaltenen Empfehlungen aktiv und konstruktiv an der Konferenz und an den diesbezüglichen Vorbereitungsstreffen zu beteiligen, damit sichergestellt wird, daß die Konferenz einen nützlichen und dauerhaften Beitrag zur Verringerung des unerlaubten Waffenhandels leistet.

\* Steffen Wirth ist Wiss. Angestellter, Institut für Öffentliches Recht III, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br. Der Autor nahm in seiner Eigenschaft als Mitglied im „Committee for an Effective International Criminal Law“ (COEICI), Konstanz, an der „Salzburg Law School“ teil.  
1 Salzburg Law School on International Criminal Law, Churfürststr. 1, A-5020 Salzburg, Telefon (0043)(662) 8044-3521, E-mail: HYPERLINK mailto:sls@sbg.ac.at; sls@sbg.ac.at

ander Holik, Claudia Reinprecht und Tobias Triffler – haben mit beispiellosem Einsatz für eine reibungslose Organisation und eine so freundliche Atmosphäre gesorgt, daß die Teilnehmer der Law-School trotz der intensiven und fruchtbaren Arbeit (60 Kursstunden) erholt nach Hause zurückkehren konnten.

Akademischer Leiter der SLS war Otto Triffler, selbst einer der führenden Experten im Völkerstrafrecht und Herausgeber des Kommentars zum Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Er brachte durch seine langjährige wissenschaftliche Tätigkeit einerseits und seinen ungezwungenen Stil andererseits einen regen Gedankenaustausch unter Dozenten und Teilnehmern zustande, der das wissenschaftliche Verständnis der Thematik zu vertiefen half und zur weiteren Beschäftigung mit dem Rechtsgebiet anspornte.

Den Veranstaltern der SLS ist es gelungen, eine beeindruckende Liste von Dozenten für die „Law School“ zusammenzubringen. Unter ihnen arrivierte Wissenschaftler auf dem Gebiet des Völkerstrafrechts und der Menschenrechte, wie Roger Clark, Nicolas Kittrie, Otto Lagodny, Daniel Nseroko, Gerhard Hafner und William Schabas, aber auch jüngere Akademiker, wie Bruce Broomhall, Michael Cottier und David Donat-Cattin. Die allgemein völkerrechtlichen Grundlagen, auf denen auch das Völkerstrafrecht ruht, vermittelte der Salzburger Völkerrechtler Wolfram Karl in einer strukturierten Einführung. Nicht weniger wichtig als die Repräsentanten der Lehre waren die Vertreter der jungen Praxis des internationalen Strafrechts, die einen lebendigen Eindruck des täglichen Umgangs mit dem Völkerstrafrecht vermittelten. Unter ihnen fanden sich Patricia Viseur-Sellers von der Anklagebehörde des Jugoslawientribunals (einen Tag nach ihrem Vortrag an der SLS wurde in Österreich der mutmaßliche Kriegsverbrecher Talic festgenommen), David Tolbert, ebenfalls von diesem Tribunal, Peter Wilkirk von dem deutschen Justizministerium und nicht zuletzt Benjamin Ferencz, ehemaliger Chefankläger bei den Nürnberger Folgeprozessen.

Ein weiteres – und nicht das geringste – Verdienst der Veranstalter ist es, Teilnehmer aus allen Erdteilen und über 30 Staaten in Salzburg versammelt zu haben!

## II. Aus den Themen der „Salzburg Law School“

Die Themen der ersten Woche der SLS betrafen allgemeine Fragen des Völkerstrafrechts und besonders dessen Verhältnis zum allgemeinen Völkerrecht. Hier stellen sich viele für den Erfolg einer Völkerstrafrechtsordnung entscheidende Fragen: Welche Delikte stellen internationale Verbrechen dar? Wie weit geht das Recht, Angehörige fremder Staaten für solche internationalen Verbrechen zu bestrafen? Welchen Einfluß hat die Beantwortung dieser Frage auf die rechtlichen Möglichkeiten internationaler Strafgerichte? Wie kann der zukünftige Internationale Strafgerichtshof die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten durchsetzen, mit ihm zusammenzuarbeiten? Im Rahmen dieser Fragestellungen hielten sich auch die besonders interessanten Workshops von Bruce Broomhall zum Pinochet-Fall und von Michael Cottier zu den Nato-Angriffen auf Jugoslawien.

Spezielle völkerrechtliche Probleme, insbesondere das Rom-Statut des in Den Haag zu errichtenden Internationalen Strafgerichtshofs (ISGH), wurden in der zweiten Woche behandelt. Hierzu gehörte die Frage nach dem Zweck, den Strafprozeß und Strafe im internationalen Kontext haben und Probleme des allgemeinen und des besonderen Teils des Völkerstrafrechts im ISGH-Statut – die letztgenannten Fragen werden gerade in der „Preparatory Commission“ in New York bearbeitet, deren Mitglied der Dozent Roger Clark ist. Ferner ging es um das praktisch äußerst bedeutsame Prozeßrecht vor dem ISGH und um das vieldiskutierte Prinzip der „complementarity“, welches sich auf das Verhältnis zwischen staatlicher Strafgerichtsbarkeit und Strafgerichtsbarkeit des ISGH bezieht. Wiederrum fanden Workshops statt, in denen ausgewählte Probleme vertieft diskutiert wurden, u.a. zum Recht auf faires Verfahren vor dem ISGH, geleitet von Otto Lagodny.

Im folgenden werden einige der genannten Problematiken etwas näher beleuchtet. Es versteht sich, daß deren Auswahl, ebenso wie die Auswahl der bereits gegebenen Beispiele, nur etwas über das Interesse des Verfassers aussagt und nichts über die Qualität der un-erwähnt bleibenden Veranstaltungen.

## I. Reichweite staatlicher Straf Gewalt

Die Frage, wie weit die Straf Gewalt eines Staates reicht, ist in verschiedener Hinsicht von Bedeutung für das Völkerstrafrecht. Zum einen hängt davon ab, inwieweit Staaten auch Ausländer zur strafrechtlichen Verantwortung ziehen können, zum anderen aber auch, welche Kompetenzen sie auf internationale Strafgerichte übertragen können. Überdies ist die Frage vielschichtig, es ist nämlich nicht nur zu klären, wer von wem bestraft werden kann, sondern auch, für welche Delikte solche Straf Gewalt jeweils besteht.

Das letztgenannte Problem betrifft die Frage danach, was ein internationales Delikt ist. Es leuchtet ohne weiteres ein, daß Deutschland keine völkerrechtliche Kompetenz haben kann, einen im ehemaligen Jugoslawien von einem Bosnier begangenen Ladendiebstahl zum Nachteil eines serbischen Ladenbesitzers zu verfolgen. Denn grundsätzlich ist die Straf Gewalt noch immer eng mit dem Territorium des verfolgenden Staates verbunden. Anders verhält es sich jedoch, wenn Bosnier oder Serben Angehörige der jeweils anderen Bevölkerungsgruppe töten, um diese Bevölkerungsgruppe zu vernichten. Der deutsche Bundesgerichtshof hat vor kurzem einen Bürger des ehemaligen Jugoslawien wegen eines solchen Völkermordes an anderen Bürgern des ehemaligen Jugoslawien verurteilt.<sup>2</sup> Dies war möglich, weil der Völkermord ein internationales Verbrechen darstellt. Zur Frage, welche Strafgesetzbestände solche internationalen Verbrechen darstellen und wie sie völkerrechtlich zu behandeln sind, haben in der ersten Woche Otto Triffler, Roger Clark und William Schabas gesprochen; Michael Cottier gab eine präzise und übersichtliche Darstellung zum Thema der Kriegsverbrechen.

Besteht Klarheit darüber, was internationale Verbrechen sind, so stellt sich die Frage, wer für deren Verletzung völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann. Diese Frage ist deshalb von besonderer Brisanz, weil an internationalen Verbrechen regelmäßig staatliche Stellen beteiligt sind. Personen, die in offiziellem staatlichem Auftrag handeln, genießen jedoch völkerrechtliche Immunität; d.h., sie können grundsätzlich für solche Handlungen auch dann nicht im Ausland zur Verantwortung gezogen werden, wenn der ausländische Staat „eigentlich“ befugt wäre, das entsprechende Verhalten vor seine Gerichte zu bringen. Es mußte also behandelt werden, wie weit solche Immunität reicht, und ob sich auch Täter internationaler Verbrechen darauf berufen können. Zum besseren Verständnis dieser Thematik trug insbesondere der kenntnisreich geleitete Workshop von Bruce Broomhall zu den Pinochet-Verfahren vor dem „House of Lords“ bei.<sup>3</sup> Seiner strukturierten Einleitung, in der er genau zwischen den verschiedenen Arten und Funktionen der Immunität trennte, sowie seiner klaren Darstellung des Urteils ist es zu verdanken, daß sich eine ertragreiche Diskussion über Inhalt und Grenzen der Immunität für internationale Verbrechen entwickeln konnte. Hierbei ging es insbesondere um die Bewertung des Urteils für den Menschenrechtsschutz, der teils optimistisch, teils weniger optimistisch gesehen wurde. Einigkeit herrschte jedoch darüber, daß das Urteil einen beträchtlichen Fortschritt darstellt, da es erstmals mit tragfähigen Argumenten die internationale Verfolgbarkeit (bestimmter) internationaler Verbrechen begründet.

2 UN Doc. A/CONF/183.9; das Statut ist im Internet u.a. unter HYPERLINK [http://www.coeilc.de/frame/highres\\_index.html](http://www.coeilc.de/frame/highres_index.html) http://www.coeilc.de/frame/highres\_index.html zu finden.

3 Urteil vom 30. April 1999 – 3 SIR 215/98, in: NSIZ 19 (1999), 396 ff. m. Anm. von Kai Ambos, in: NSIZ 19 (1999), 402 ff.

4 Hierzu demnächst Steffen Wirth, Staatenimmunität für internationale Verbrechen, in: Jura 2000, im Druck; Kai Ambos, in: JZ 1999, 16; JZ 1999, 564; ders., in: HuV-1 1999, 154; vgl. auch Andreas L. Paulus, in: NJW 1999, 2644.

Der Umfang staatlicher Strafgewalt – begrenzt u.a. durch Territorium einerseits und Immunität andererseits – spielt eine wichtige Rolle bei der Frage, welche Kompetenzen einem internationalen Strafgericht wie dem zukünftigen Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zukommen können. Ob das Gericht eine Kompetenz haben kann, die weiter geht als die Summe der Kompetenzen der Mitgliedsstaaten des ISIGH-Statuts, war Gegenstand einer intensiven Diskussion unter Teilnehmern und Dozenten der SLS. Pole dieser Diskussion waren Menschenrechtsschutz durch Völkerstrafrecht einerseits und staatliche Souveränität und Unabhängigkeit andererseits.

## 2. Allgemein völkerrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem ISIGH-Statut

Zwar stellt das Statut des ISIGH ein weitgehend in sich geschlossenes System dar. Dennoch bestehen Bezüge zum allgemeinen Völkerrecht. Diese zeigen sich vor allem dort, wo Staaten traditionell empfindlich sind, also dort, wo es darum geht, Kernbereiche staatlicher Souveränität wie die Strafverfolgung für die Zusammenarbeit mit dem ISIGH zu öffnen. Eines der bisher noch nicht zufriedenstellend gelösten Probleme ist, was geschehen soll, wenn der ISIGH feststellt, daß Staaten ihre Pflicht zur Mitarbeit bei der Strafverfolgung durch den ISIGH nicht erfüllen. Zunächst dürfte allerdings ein ganz wesentlicher Fortschritt schon darin liegen, daß der ISIGH jederzeit selbst entscheiden kann, ob ein Staat die Mitarbeit pflichtwidrig verweigert. Damit ist mehr erreicht, als in der völkerrechtlichen Rechtsprechung bisher denkbar war: Der Internationale Gerichtshof der Vereinten Nationen (IGH) – das Gericht, welches Streitigkeiten zwischen Staaten behandelt – darf seine Urteile nur sprechen, wenn beide streitenden Staaten sich damit einverstanden erklärt haben. Obwohl an eine (Zwangs-)Vollstreckung dieser Urteile in der Praxis nicht zu denken ist,<sup>5</sup> erteilen Staaten das genannte Einverständnis häufig nicht, weil sie schon die bloße Verurteilung aus politischen Gründen fürchten. Im Falle der Nichtzusammenarbeit mit dem ISIGH können Staaten solchem politischen Druck durch eine Gerichtsentscheidung nun nicht mehr entgehen, da der ISIGH, wie er erwähnt, für die Feststellung der Nichtzusammenarbeit nicht von der Zustimmung der Staaten abhängig ist. Dennoch stellt sich die o.g. Frage, was weiter zu geschehen hat, nachdem der ISIGH die Nichtzusammenarbeit festgestellt und der Versammlung der Mitgliedsstaaten des ISIGH-Statuts mitgeteilt hat, inwieweit diese Entscheidung also einer „Vollstreckung“ durch die Versammlung der Mitgliedsstaaten fähig ist. Hierzu gab *Donat Cattin* in der zweiten Woche einen hilfreichen Überblick, in dem er die Möglichkeiten des allgemeinen Völkerrechts, auf Vertragsbrüche zu reagieren, darstellte – in Frage kommt ein gestuftes Reaktionssystem der Staatenversammlung, an dessen Ende empfindliche Repressalien stehen können. In der anschließenden Diskussion war sogar von der Möglichkeit, mittels Sicherheitsratsbeschlüssen die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem ISIGH durchzusetzen, die Rede.

## 3. Die Angriffe der NATO auf Jugoslawien

In einem Workshop von *Michael Cottier* ging es um das Thema der NATO-Bombardierungen der Bundesrepublik Jugoslawien. Seine klare Einführung in die Problematik half, die schwierige Problematik im anschließenden Gespräch fruchtbar zu erörtern. Wichtig war insofern insbesondere die Unterscheidung zwischen dem Recht, Krieg zu führen (*ius ad bellum*) und dem Recht, welches in einem Krieg zu beachten ist, ist er – gleich aus welchem Grunde – einmal im Gange (*ius in bello*). Erstaunlich war, daß – im Gegensatz zur öffentlichen Diskussion über die NATO-Angriffe – kaum einer der Workshop-Teilnehmer, zu denen auch Dozenten der SLS gehörten, ernsthaft an der völkerrechtlichen Rechtswidrigkeit der Angriffe zweifelte.<sup>6</sup> Ein Befund, der insbesondere wegen der avisierten Einfügung der Strafbarkeit von Angriffskriegen ins ISIGH-Statut besondere Brisanz trägt.

## 4. Internationale Strafzwecke

Beim Thema der Strafzwecke des internationalen Strafrechts bzw. des ISIGH-Statuts geht es immer auch gleichzeitig um den Zweck des internationalen Strafrechts bzw. des ISIGH selbst. Daher hat diese Fragestellung, die insbesondere in Vorträgen von *William Schabas* und *Nicolas Kittrie* behandelt wurde, unter Teilnehmern und Dozenten der SLS immer wieder zu rechtspolitischen Diskussionen geführt, in denen insbesondere das Institut der Wahrheitskommissionen, wie es in Südafrika und Guatemala existiert, eine wichtige Rolle spielte. Täter, die vor einer Wahrheitskommission wahrheitsgemäß über ihre Taten berichten, müssen mit staatlicher Strafverfolgung wegen dieser Taten nicht mehr rechnen – dahinter steht die Hoffnung, daß so die Versöhnung einer Gesellschaft nach einem Bürgerkrieg auf besonders schnelle und sichere Weise gelingen könnte. Andererseits scheint es kaum befriedigend, den Täter grausamster Verbrechen gegen Wehrlose wegen einiger Stunden der Ehrlichkeit straflos zu stellen. Die Ambivalenz der Problematik spiegelte sich in der Diskussion wider: Es scheint zwar wichtiger, zukünftige Konflikte, in denen neue Verbrechen begangen werden, zu vermeiden, als Täter vergangener Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Andererseits aber ist zum einen fraglich, ob nicht die Aussicht, bestraft zu werden, ebenfalls einen guten Teil zu solcher Prävention beizutragen vermöchte, zum anderen, ob der Opfer sich auf Dauer mit der Straflosigkeit der Täter abfinden können. Es könnte nämlich auch von deren Seite wieder eine Bedrohung des gesellschaftlichen Friedens ausgehen.

## 5. Koordination von allgemeinem und besonderem Teil des ISIGH-Statuts

*Roger Clark* ist Mitglied der „Preparatory Commission“ in New York, in der u.a. die Tatbestände des ISIGH-Statuts ausgearbeitet werden. Er berichtete von dort über die Probleme, diese Tatbestände so zu formulieren, daß sie mit den im allgemeinen Teil des Statuts – in kontinentalrechtlicher Tradition – festgesetzten allgemeinen Prinzipien harmonisieren. Diese Arbeit wird dadurch erschwert, daß viele Mitglieder der „Preparatory Commission“ aus dem Rechtskreis des „Common Law“ stammen und mit der kontinental-europäischen Regelungstechnik nicht vertraut sind. Der Unterschied zwischen beiden Rechtssystemen zeigte sich besonders deutlich in den anschließenden Diskussionen. Während die Teilnehmer mit kontinental-europäisch-rechtlichem Hintergrund wenige Schwierigkeiten sahen, die allgemeinen Prinzipien des Statuts anzuwenden, schien sie den Teilnehmern mit einer Ausbildung im „Common Law“ überaus problematisch. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, weshalb – nach *Roger Clark's* Bericht – so viele Mitglieder der „Preparatory Commission“ den allgemeinen Teil bei der Ausarbeitung der Tatbestände kaum beachten. Diese Frage ist nunmehr schnell wissenschaftlich soweit zu durchdringenden, daß dem ISIGH zu Beginn seiner Arbeit eine „funktionierende“ Rechtsgrundlage zur Verfügung steht.

## 6. Das Prinzip der „complementarity“ im Rom-Statut des ISIGH

Eines der rechtspolitisch am meisten kritisierten Charakteristika des ISIGH-Statuts ist die sog. „complementarity“, über die *Bruce Broomhall* und *Daniel Nserere* sprachen. Danach darf das Gericht nur tätig werden, wenn der eigentlich zur Verfolgung berufene Staat nicht tätig werden kann oder will. In dieser Regelung unterscheidet sich das Statut des ISIGH z.B. vom Statut des Jugoslawientribunals. Das letztgenannte Gericht kann jeden Fall nach freiem Ermessen an sich ziehen. So geschah es in einem der ersten Fälle vor dem Tribunal: Der in Deutschland festgenommene *Tadic* wurde nach Den

5 Vgl. allerdings Art. 64 II UN-Charta.

6 Vgl. hierzu *Steffen Wirth*, in: Frankfurter Rundschau vom 7. April 1999, S. 4; s. auch: [www.fr-aktuell.de/frspezial/kosovo/beilage/index.htm](http://www.fr-aktuell.de/frspezial/kosovo/beilage/index.htm).

Haag verbracht und dort verurteilt. Gerade in der Anfangszeit des Tribunals war diese Möglichkeit, Fälle übernehmen zu können, von einiger Wichtigkeit für das Tribunal, da es so der internationalen Gemeinschaft seine Bedeutung vor Augen führen konnte. Letztlich hat die Anerkennung dieser Bedeutung dazu geführt, daß dem Tribunal nunmehr ein Mehrfaches der finanziellen Ausstattung zur Verfügung steht, mit der es im ersten Jahr seines Bestehens auskommen mußte, wie *David Tolbert* in anderem Zusammenhang berichtete.

### 7. „Fair trial“

Thema eines Workshops mit *Otto Lagodny* und einer anschließenden Diskussion unter allen Teilnehmern und Dozenten der SLS war die Wichtigkeit des Prozeßrechts für den IStGH. Es war zunächst leicht, Einigkeit darüber zu erzielen, daß ein Gericht, welches insbesondere die Menschenrechte zu verteidigen hat, diese in besonderem Maße selbst zu beachten hat, um seine besondere Autorität zu wahren oder erst zu erlangen. Überdies kann das Gericht so Vorbildfunktion für nationale Prozeßrechte gewinnen.

Diese Einigkeit fand jedoch bei der Konkretisierung des „fair trial“-Gedankens bald ein Ende. Das IStGH-Statut verbietet nämlich Prozesse in Abwesenheit des Angeklagten. Über die Frage, ob dies ein Erfordernis des „fair trial“-Grundsatzes oder eine überflüssige Behinderung des Gerichts darstellt, bestanden unterschiedliche Ansichten. Wieder ließ sich feststellen, daß die diskutierenden Juristen sich an ihren Heimatrechtsordnungen orientierten: Während Italien ein Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten kennt, ist dies in Deutschland grundsätzlich unzulässig – dementsprechend waren die Positionen im Streitgespräch verteilt. Aber auch diese Auseinandersetzung führte zur Annäherung der Positionen, da sich herausstellte, daß beide Rechtsordnungen – ebenso wie die deutschen und

italienischen Teilnehmer – den Rechten des Angeklagten – hier dem *nono tenetur*-Grundsatz – entscheidende Bedeutung beimessen.

Selbstverständlich war es nicht möglich, unter diesen wenigen Titeln das ganze Spektrum der in der SLS zur Sprache gekommenen Themen vorzustellen. So blieben z.B. die Ausführungen von *William Schabas* zu Ruanda, die Ausführungen zum Zeugenschutz durch *Michael Donat-Cattin*, die Darstellung der Kriegsverbrechen durch *Michael Cottier* oder die ausführlichen Überlegungen von *Bruce Broomhall* zur innerstaatlichen Umsetzung des IStGH-Statuts unerwähnt. Unerwähnt blieben auch die Veranstaltungen der Vertreter der Praxis, unter denen besonders die ausführliche Darstellung der Sexualverbrechen durch *Patricia Viseur-Sellers* hervorzuheben ist, die in beeindruckender Weise Engagement und Nüchternheit verknüpfte.

### III. Resümee

In der SLS haben der Verfasser dieses kurzen Berichts und – soweit er es beurteilen kann – auch alle anderen Teilnehmer zwei überaus fruchtbare Wochen der Beschäftigung mit dem internationalen Strafrecht in freundlicher Umgebung und perfekter Organisation verbracht. Die Teilnahme von Juristen von allen Kontinenten der Erde ermöglichte es, einen Überblick über das Thema zu gewinnen, wie er anders nicht zu erlangen gewesen wäre. Durch die von Toleranz und gegenseitigem Interesse geprägte Atmosphäre – ein Verdienst vor allem der Veranstalter – war es möglich, Gespräche zu führen und Kontakte zu schaffen, die über die SLS hinaus Bestand haben werden.

Die SLS wird im Sommer 2000 in Salzburg ihre „Second Summer Session“ abhalten.

## Cours de Droit International Humanitaire

Namur (Belgien), 7.-15. September 1999

Stefan van Heeck\*

Einen Monat nach dem 50. Jahrestag der Genfer Abkommen am 12. August 1949 fand im belgischen Namur der 12. frankophone Kurs im humanitären Völkerrecht statt. Zum Gegenstand des vom 7. bis zum 15. September dauernden Kurses, der vom Belgischen Roten Kreuz in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz organisiert wurde, gehörten unterschiedlichste Themenbereiche des humanitären Völkerrechts. Zielsetzung war dabei vornehmlich die Vermittlung von Kenntnissen im Genfer Recht.

Zielgruppen des Kurses waren zum einen Studierende der Rechtswissenschaft, die im Laufe ihres Studiums bereits vertiefte Kenntnisse zumindest im allgemeinen Völkerrecht erworben hatten, zum anderen Studienabsolventen, die sich im Rahmen einer Dissertation oder auch angehender Berufstätigkeit mit Fragen des humanitären Völkerrechts beschäftigen.

Voraussetzung einer Kursteilnahme war darüber hinaus, daß der Bewerber über fundierte Kenntnisse der französischen Sprache, einschließlich der grundlegenden französischen Rechtsterminologie, verfügte. Andererseits war die Teilnehmerschaft nicht auf Angehörige frankophoner oder europäischer Staaten beschränkt, sondern stand vielmehr jedem offen. Dies erklärt auch, daß letztendlich bei einer Teilnehmerzahl von nur 30 Personen 14 verschiedene Nationalitäten vertreten waren.

Im allgemeinen gestaltete sich das Kursprogramm so, daß es täglich zwei Unterrichtseinheiten gab, die sich jeweils einem bestimmten

Thema des humanitären Völkerrechts widmeten. Jede Kurseinheit bestand aus einer Vorlesung und einer Gruppenarbeit zu einem praktischen Fall, deren Ergebnisse anschließend im Plenum vorgestellt und diskutiert wurden.

Die Durchführung einer Kurseinheit oblag je nach dem Thema einzelnen Experten des humanitären Völkerrechts, die der Veranstalter zu diesem Zweck eingeladen hatte. Die Experten rekrutierten sich aus den unterschiedlichsten Tätigkeitsfeldern des humanitären Völkerrechts. Neben Vertretern der Wissenschaft waren somit vor allem Praktiker zugegen, die entweder als Mitarbeiter beim Roten Kreuz oder aber als Angehörige staatlicher Behörden bzw. regierungsamtlicher internationaler Organisationen über spezifische Kenntnisse verfügten.

In der ersten Kurseinheit führte *Eric David*, Professor an der Freien Universität Brüssel, die Teilnehmer in das humanitäre Völkerrecht ein. Als erstes ging er dabei auf die verschiedenen Rechtsquellen des humanitären Völkerrechts, d.h. des Völkervertrags- und Völkergewohnheitsrechts ein, und zeigte deren Abhängigkeiten voneinander sowie deren historische Entwicklung auf. Im weiteren erklärte er die Regelungsstrukturen des humanitären Völkerrechts, wobei besonderes Augenmerk auf die grundlegende Differenzierung zwischen internationalem bewaffnetem Konflikt und nicht-internationalem bewaffnetem Konflikt gerichtet wurde. Die Abgrenzung des *ius ad*

\* *Stefan van Heeck* ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

bzw. *contra bellum* zum *ius in bello* war ebenfalls Gegenstand der Ausführungen. Schließlich erläuterte er allgemeine Prinzipien des humanitären Völkerrechts, wie zum Beispiel jenes der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten, und ordnete die verschiedenen Prinzipien jeweils den Vorschriften des Genfer oder auch des Haager Rechts zu.

Im folgenden praktischen Fall erörterten die Teilnehmer die Zulässigkeit der Bombardierung einer Rundfunkanstalt, wodurch serbischer Propaganda begegnet werden sollte, jedoch auch Zivilisten getötet wurden. Hier zeichnete sich sowohl in den Arbeitsgruppen als auch bei der anschließenden Plenumsdiskussion ein breites Spektrum unterschiedlichster Rechtsauffassungen ab. Bereits dieser erste Kursabschnitt verdeutlichte den Teilnehmern, wie schwierig es ist, das humanitäre Völkerrecht zu beherrschen.

Der zweite Themenkomplex des Kurses behandelte den Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen im humanitären Völkerrecht. Durchgeführt wurde diese Kurseinheit von *Francois Bugnion*, der vor seiner gegenwärtigen Tätigkeit als diplomatischer Berater beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz durch seine Tätigkeit als Delegationsleiter u.a. im Tschad, in Vietnam und in Kambodscha praktische Erfahrungen bei der Anwendung humanitären Völkerrechts sammelte. Die Vorlesung zu diesem Thema stellte zunächst, ausgehend von *Henry Dunant* und *Gustave Moynier*, die historische Entwicklung dieses Rechtsbereichs dar. Danach folgte ein Überblick über das gegenwärtige humanitäre Völkerrecht, d.h. das Erste und Zweite Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde bzw. Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See als auch der zweite Teil des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte von 8. Juni 1977. Dabei wurden die einzelnen Verpflichtungen der kriegführenden Parteien gegenüber den betroffenen Personengruppen systematisiert und erläutert. Besondere Beachtung fand dabei die rechtliche Ausgestaltung des Schutzes des Personals und der Materialien der Sanitätseinheiten und -einrichtungen. Außerdem wurde den Teilnehmern die Funktion des Emblems des Roten Kreuzes erklärt. In den Arbeitsgruppen ging es darum, die relevanten Vorschriften auf verschiedene fiktive Sachverhaltskonstellationen anzuwenden.

Über den Kombattantenstatus informierte der Schweizer Rechtsanwalt *Richard Calame*. Im Mittelpunkt seiner Erläuterungen stand die Problematik einer exakten Definition des Kombattanten. Dabei wurde insbesondere die Weiterentwicklung des Kombattantenbegriffs ausgehend von der Haager Landkriegsordnung über das Dritte Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung von Kriegsgefangenen bis hin zum Ersten Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte skizziert. Daneben wurde auf die besondere Rechtsstellung des Sanitäts- und Seelsorgepersonals, des Spions, des Söldners, des Journalisten und der Kindersoldaten eingegangen. Die für die Arbeit in den Gruppen und die anschließende Diskussion ausgegebenen praktischen Fälle verdeutlichten den Teilnehmern zum einen, wie schwierig es ist, in einem bewaffneten Konflikt sämtliche Personen eindeutig zuzuordnen und zum anderen, welche enorme Bedeutung der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit verschiedener Kriegshandlungen zukommt.

*André Andries*, Vorsitzender des Ausschusses für Kriminologie der Internationalen Gesellschaft für Wehrrecht und Kriegsvölkerrecht, erörterte den Schutz der Kriegsgefangenen im humanitären Völkerrecht. Zunächst wurde der Kreis der Schutzberechtigten bestimmt. Ausgehend von Art. 44 Abs. 1 des Ersten Zusatzprotokolls sind dabei die rechtlichen Zusammenhänge zwischen Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus herausgestellt worden. Danach wurden die für den Schutz von Kriegsgefangenen relevanten Vorschriften des humanitären Völkerrechts, vor allem das Dritte Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen

eingehend erörtert, wobei schwerpunktmäßig die Normen über den Beginn und die Beendigung der Gefangenschaft als auch die Internierung der Kriegsgefangenen herangezogen wurden. Die bedeutende Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz im Hinblick auf den Schutz von Kriegsgefangenen, insbesondere bei der Übermittlung von Mitteilungen der Kriegsgefangenen an Angehörige und bei der Kontrolle der Unterkunftbedingungen, wurde den Kursteilnehmern anhand eines Filmes, der die Arbeit der Delegierten vor Ort zeigte, bewußt gemacht.

Die folgenden Kurseinheiten beschäftigten sich mit Fragen nach dem Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Die erste Einheit in diesem Zusammenhang bezog sich auf den Schutz von Zivilpersonen im Machtbereich des Feindes. Vortragender war der Rechtswissenschaftler *Abdelwahab Biad* von der Universität Rouen. Im Vordergrund der Erläuterungen stand die Systematik des Vierten Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, d.h. insbesondere die normative Differenzierung zwischen Ausländern im Gebiet einer am Konflikt beteiligten Partei und Zivilpersonen in besetzten Gebieten. Im weiteren wurden die Vorschriften über die Internierung der Personen behandelt, wobei Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum Recht der Kriegsgefangenschaft aufgezeigt wurden. Der letzte Teil des Vortrags widmete sich dann der Frage, welche Befugnisse das humanitäre Völkerrecht dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz verleiht, um entweder humanitäre Aufgaben gegenüber den geschützten Personen vornehmen zu können oder um die Staaten zur Einhaltung der entsprechenden Pflichten aus dem Abkommen zu bewegen.

Der zweite Teil des Programms, der den Schutz von Zivilpersonen betraf, wurde von dem kanadischen Major *Stéphane Bourgon*, der derzeit als Mitarbeiter der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag tätig ist, durchgeführt. Einführender Vortrag war der Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten. Hier ging es zunächst darum, den Teilnehmern einen Überblick über völkerrechtliche Normen zu geben, die unmittelbar ein Verbot bestimmter Kriegshandlungen enthalten. Ausgehend von den Haager Abkommen von 1907 bis hin zum Übereinkommen von 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung wurde dabei die stetige Weiterentwicklung aufgezeigt. Danach wendete sich der Vortragende den Beschränkungen der Kriegführung, die das Genfer Recht den Konfliktparteien zum Schutze der Zivilbevölkerung auferlegt, genauer zu. Im Vordergrund standen dabei die Bestimmungen des IV. Teils des Ersten Zusatzprotokolls über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte. Nach Erläuterung der Grundregel, nach der den Kriegführenden die Pflicht der Unterscheidung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zivilen Objekten und militärischen Zielen obliegt, wurde ausführlich die Konzeption des Verbots des unterschiedslosen Angriffs behandelt.

Im praktischen Teil der Unterrichtseinheit wurden Kursteilnehmer in Form eines Rollenspiels in die Lage eines Militärberaters versetzt, der spontan über die rechtliche Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit verschiedener Kriegshandlungen urteilen mußte. Die Schwierigkeiten der praktischen Anwendung der o.g. Regeln des humanitären Völkerrechts wurden somit für die Teilnehmer offensichtlich.

*Isabelle Küntziger*, Rechtsberaterin des Belgischen Roten Kreuzes, informierte die Teilnehmer in ihrem Vortrag über das in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten anwendbare humanitäre Völkerrecht. Ausgangspunkt war die Abgrenzung des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts vom internationalen bewaffneten Konflikt einerseits und andererseits von inneren Unruhen und Spannungen als nicht-bewaffneten Konflikten. Auf die in diesem Zusammenhang einschlägigen Vorschriften des Genfer Rechts, namentlich des gemeinsamen Art. 3 der Vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 sowie des jeweils ersten Artikels der beiden Zusatzproto-



kolle vom 8. Juni 1977, wurde dabei unter Bezugnahme auf die juristischen Kommentierungen besonders eingegangen. Im weiteren wendete sich die Vortragende den Bestimmungen des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen und des Zweiten Zusatzprotokolls über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte zu und erläuterte den Teilnehmern, inwieweit der Schutz des humanitären Völkerrechts im Falle nicht-internationaler Konflikte immer noch hinter dem im Falle internationaler Konflikte zurückbliebe, obwohl heutzutage die Mehrzahl der Konflikte ersterer Kategorie zuzurechnen sei.

Der folgende Kursabschnitt, unter der Leitung von *Antoine Bouvier*, Rechtsberater des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in Genf, war thematisch dem Verhältnis zwischen Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht gewidmet. Einführend wurde die Entwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes nachvollzogen. Im Bereich des universellen Völkerrechts wurde insofern die Bedeutung des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, im Bereich des Völkerrechts mit regional begrenzter Geltung die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, besonders erwähnt. Im folgenden stellte *Bouvier* die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht dar. Zu den Gemeinsamkeiten wurden u.a. die Zielrichtung, nämlich der Schutz der Individuen, und die zumindest teilweise vorhandene direkte völkerrechtliche Berechtigung und Verpflichtung des Individuums durch Regeln des Völkerrechts. Unterschiede wurden besonders darin gesehen, daß der Menschenrechtsschutz allen Individuen gleichermaßen gewährt wird, wohingegen das humanitäre Völkerrecht jeweils nur einzelnen Personengruppen Schutz gebietet. Gleichsam seien weite Teile des Menschenrechtsschutzes der völkerrechtlichen Rechtsquelle des „soft law“ zuzuordnen, soweit völkerrechtliche Verträge vorhanden seien, könnten diese im Kriegsfall teilweise aufgrund von Ausnahmeregelungen oder Suspendierung außer Kraft gesetzt werden. Die Bedeutung des humanitären Völkerrechts bliebe insofern unangetastet. Weitere Unterschiede erklärte der Vortragende anhand der verschiedenen Durchsetzungs- bzw. Kontrollmechanismen beider Rechtsmassen.

Die Rotkreuz- bzw. Rothalmondbewegung wurde den Kursteilnehmern von *Adolfo Beteta*, Mitarbeiter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, und *Christophe Lanord*, Mitarbeiter der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften, vorgestellt. Die beiden Juristen erläuterten in einem ersten Teil zunächst die organisatorische Struktur der Bewegung. Nach Darstellung der historischen Entwicklung ging es in diesem Teil vor allem darum, die drei organisatorischen Einheiten der Bewegung, d.h. Internationales Komitee vom Roten Kreuz, nationale Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften sowie Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften und deren unterschiedliche Aufgaben voneinander abzugrenzen. Danach wurden die gemeinsamen Organe wie z.B. die Internationale Rotkreuzkonferenz oder die Ständige Kommission im Hinblick auf ihre Zusammensetzung und ihre Funktion besprochen. Im zweiten Teil des Vortrags erläuterten die Vortragenden die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität.

Im folgenden wurde eine Rotkreuzkonferenz nachgestellt. Jeder Teilnehmer sollte zu dem Vorschlag, Bevollmächtigte eines Staates, in dem das humanitäre Völkerrecht mißachtet wurde, auszuschießen, Stellung beziehen. Die meisten Teilnehmer argumentierten in diesem Zusammenhang mit den soeben erlernten Grundsätzen und sprachen sich gegen den Vorschlag aus.

*Stephane Jaquet*, juristischer Mitarbeiter beim Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) berichtete über das Verhältnis zwischen humanitärem Völkerrecht und Flüchtlingsrecht. Dabei stellte er zunächst klar, daß das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 praktisch kaum den Besonderheiten bewaffneter Konflikte Rechnung trage.

So knüpfte der Flüchtlingsbegriff vornehmlich an den Begriff der Verfolgung an. Eine Person könne somit zugleich durch beide Rechtsmassen geschützt sein. Dennoch sei der Schutz durch das humanitäre Völkerrecht auch in einer solchen Konstellation unverzichtbar. So sehe die Flüchtlingskonvention z.B. vor, daß gegen einen Flüchtling in Kriegszeiten vorläufige Maßnahmen ergriffen werden könnten, mithin also voller Schutz nur in Friedenszeiten gewährt werde. Mangels Bindung der Dissidenten an das Flüchtlingsrecht könne sich eine betroffene Person auch gegenüber solchen nicht auf ihren Flüchtlingsstatus berufen usw. Demgegenüber seien die entsprechenden Bestimmungen des Genfer Rechts nicht abdingbar und im Gegensatz zur Flüchtlingskonvention universell verpflichtend. Danach erläuterte *Jaquet*, inwieweit sich auch die historische Entwicklung beider Rechtsbereiche unabhängig voneinander vollzogen habe. Abschließend resümierte er, daß nur eine komplementäre Anwendung des Flüchtlings- und des humanitären Völkerrechts geeigneten Schutz für den betroffenen Personenkreis gewähre. Ein insoweit eindeutiger Vertragstext sei vonnöten.

Die Bedeutung der Verbreitungsarbeit des humanitären Völkerrechts erläuterte *André Picot* vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz. Zunächst verwies er auf die in den Genfer Abkommen verankerte Pflicht der Vertragsparteien zur Verbreitung des Wortlauts der Vorschriften. Er unterschied bei seinen Ausführungen zwischen den einzelnen Zielgruppen der Verbreitungsarbeit, das wären: die Streitkräfte, die breite Öffentlichkeit, die Schulen und Universitäten. In einem zweiten Teil berichtete er von den praktischen Schwierigkeiten in einem bereits ausgebrochenen bewaffneten Konflikt, sämtliche Parteien von der Geltung des humanitären Völkerrechts zu überzeugen. Die Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz wurde dabei unterstrichen. Als Mitarbeiter der Abteilung für Kommunikation beim IKRK konnte der Vortragende von seinen praktischen Erfahrungen berichten. Verdeutlicht wurde das Anliegen durch einige Filmbeispiele, die in verschiedenen Konfliktregionen über das Fernsehen ausgestrahlt wurden.

Von der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts handelte der folgende Kursabschnitt, den die Juristin *Catherine Deman*, die ebenfalls für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz tätig ist, leitete. Erster Themenkomplex ihres Vortrags waren die verschiedenen präventiven Maßnahmen. Im Vordergrund der Ausführungen stand dabei neben der Verbreitungsarbeit die nationale Gesetzgebung, die verpflichtet ist, eine Harmonisierung des Völkerrechts mit dem innerstaatlichen Recht herbeizuführen. Schwerpunkt des Vortrags war sodann die Erläuterung von Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen im humanitären Völkerrecht. Ausgehend von den einschlägigen Vorschriften des Genfer Rechts wurden dabei Rechtsinstütze wie die Schutzmächte und Ersatzschutzmächte, die Einleitung einer Untersuchung nach den Genfer Abkommen bzw. eines Ermittlungsverfahrens durch die Internationale Ermittlungskommission nach dem Ersten Zusatzprotokoll besprochen. Auch politische Aspekte wie die Medien bzw. die öffentliche Meinung oder die Wertschätzung bei nichtregierungsamtlichen Organisationen wurden im Hinblick auf ihre wachsende Bedeutung bei der Respektierung des humanitären Völkerrechts hervorgehoben. Abschließend wendete sich Frau *Deman* der Strafverfolgung im Falle von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, und zwar sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene, zu. Dieser individuellen Verantwortlichkeit stellte sie danach das Recht der Staatenverantwortlichkeit gegenüber. Im praktischen Teil der Kurseinheit ging es darum, die vermittelten Kenntnisse am praktischen Beispiel Osttimors anzuwenden. Aus unterschiedlichen Perspektiven sollten die Kursteilnehmer Vorschläge machen, wie sie die Beachtung des humanitären Völkerrechts durchsetzen würden.

Mit Ausführungen zu den Aktivitäten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz im Falle innerer Unruhen und Spannungen beendete *Isabelle Lazzarini-Wenger* das wissenschaftliche Programm des Kurses. Die wichtige Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz auch im Rahmen o.g. Konfliktsarten begründete die Vortragende insbesondere mit der strikten Geltung des Grundsatzes

der Unparteilichkeit des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes. Die Mitarbeiterin des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz bemühte sich, den Teilnehmern den Unterschied zwischen inneren Unruhen und Spannungen auf der einen Seite und internationalen bzw. nicht-internationalen bewaffneten Konflikten auf der anderen Seite nahezubringen. In diesem Zusammenhang ging es insbesondere um die Problematik, aufgrund welcher Rechtsgrundlage das IKRK oder andere humanitäre Organisationen ihre Dienste den am Konflikt beteiligten Parteien anbieten bzw. letztlich überhaupt handeln können, wenn das humanitäre Völkerrecht zunächst nicht anwendbar ist. Zur Lösung wurde schließlich Art. 5 Abs. 2 Buchst. d des Statuts der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung herangezogen.

Letztlich wurden aus dem großen Aktionsrahmen des IKRK im Falle innerer Unruhen bzw. Spannungen einige spezielle Handlungen, wie Kontrollbesuche von Inhaftierten oder wie die Suche nach als vermißt geltenden Personen, als Beispiele erläutert.

Insgesamt deckte das Kursprogramm somit eine Vielzahl verschiedener Themenkomplexe des humanitären Völkerrechts ab. Erwähnenswert sind letztlich auch die interessanten Diskussionsrunden und Filmvorführungen in den Abendstunden. Gemessen an der relativ kurzen Zeit fand somit eine intensive Wissensvermittlung statt, die den Kursteilnehmern Einblicke in die Materie erlaubte und zu weiterem Nachdenken über das humanitäre Völkerrecht anregte.

## Das Internationale Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien

### Referendartagung zum humanitären Völkerrecht Kiel, 5. Oktober 1999

Gisela Manske\*

Die Referendartagung befaßte sich mit dem Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien, das nach seiner Einrichtung im Jahr 1993 mittlerweile zu einer funktionsfähigen Institution geworden ist und sich durch den Erlass mehrerer Urteile auf dem Weg zu einer eigenen Rechtsprechung befindet. Der revolutionäre Charakter des Tribunals ergibt sich daraus, daß der einzelne, der nach dem klassischen Völkerrecht nicht einmal als Rechtssubjekt in Erscheinung trat, im Namen der Völkerrechtsgemeinschaft mit strafrechtlicher Verantwortung belegt und verurteilt wird.

Die Begrüßung erfolgte durch den Landeskonventionsbeauftragten des DRK-Landesverbandes Schleswig-Holstein, Kapitän zur See a.D. Klaus Ehlert, der auf die Bedeutung des Roten Kreuzes als der international anerkannten Organisation zur Verbreitung und Anwendung des humanitären Völkerrechts hinwies und betonte, daß das Deutsche Rote Kreuz mit 4,8 Millionen Mitgliedern und der Landesverband Schleswig-Holstein mit 137.686 Mitgliedern aktiv in den Prozeß der Umsetzung des humanitären Völkerrechts eingebunden sei. Danach eröffnete der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichts, Dietrich Mett, die Tagung unter Hinweis darauf, daß in der täglichen Arbeit der Juristen der grundlegende Begriff der Gerechtigkeit kaum überdacht werde und es insofern zu begrüßen sei, daß die Tagung jungen Juristen die Gelegenheit biete, sich einmal jenseits des gängigen Ausbildungsstoffes mit den völkerrechtlichen Regelungen zum Schutze der menschlichen Person zu befassen.

Frau Dr. Heike Spieker, Wissenschaftliche Assistentin am IFHV Bochum, begann die Tagung mit einem wohlstrukturierten Überblick über die Systematik der bestehenden Regelungen des humanitären Völkerrechts. Dabei wies sie darauf hin, daß diese in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht den Köpfen der Völkerrechtler entsprungen seien, sondern auf den politischen Willen der Staaten, welche Eingriffe in ihre souveränen Angelegenheiten nur äußerst zurückhaltend zuließen, zurückzuführen seien. Hieraus erkläre sich unter anderem, daß selbst nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, in dem die Kriegführung sich massiv gegen die Zivilbevölkerung gerichtet habe, kein umfassender Schutz der Zivilbevölkerung festgelegt worden sei. In den vier Genfer Abkommen zum Schutze der Opfer des Krieges vom 12. August 1949 wurden so weitgehend „konservative“ Bereiche geregelt: der Schutz der Verwundeten und Kranken der Landkriegsführung (I. Abkommen) und der Seekriegsführung (II. Abkommen) sowie der Kriegsgefangenen (III. Abkommen). Hiermit werden Personen geschützt, die als Angehörige der Streitkräfte unmittelbar am Kriegsgeschehen beteiligt sind. Erst das vierte Genfer Abkommen befaßt sich mit dem Schutz

der Zivilbevölkerung und legt in Art. 27 Regelungen des allgemeinen Schutzes fest. Hierbei sind jedoch wiederum die Einschränkungen zu beachten, die sich aus den Art. 1 bis 4, die den Anwendungsbereich des Abkommens festlegen, ergeben. Ein fundamentaler Grundsatz für den Schutz der Zivilbevölkerung ist das in Art. 48 des Ersten Zusatzprotokolls von 1977 festgelegte Unterscheidungsgebot, wonach die Parteien jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen unterscheiden müssen und ihre Kriegshandlungen nur gegen militärische Ziele richten dürfen.

Frau Dr. Spieker gelang es in bemerkenswerter Weise, in kurzer Zeit einen umfassenden und systematischen Überblick über die Regelungen des humanitären Völkerrechts zu vermitteln und dabei gleichzeitig auf die bestehenden „Schwachstellen“ hinzuweisen. So besteht nach wie vor ein krasses Mißverhältnis zwischen dem Bedürfnis, die innerstaatlichen Konflikte, die weit über 90% der gegenwärtigen bewaffneten Konflikte ausmachen, den Regelungen des humanitären Völkerrechts zu unterwerfen und der gegenwärtigen Rechtslage. Im Gegensatz zu den detaillierten Regelungen für internationale Konflikte beschränkt sich die Regelung der nicht-internationalen Konflikte nahezu ausschließlich auf die Vorschriften des Zweiten Zusatzprotokolls von 1977. Mit seinen 28 Artikeln, deren Inhalt zudem teilweise sehr spezifiziert ist – wie etwa die Regelung aus Art. 15 zum Schutz von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten – nimmt es sich vergleichsweise „dünn“ aus. Um so größere Bedeutung kommt dem in allen vier Genfer Abkommen enthaltenen gemeinsamen Art. 3 zu, der Mindeststandards für nicht-internationale Konflikte vorsieht und somit die Verbindung zwischen den Genfer Abkommen von 1949 und dem Zweiten Zusatzprotokoll von 1977 herstellt.

Legationssekretär Frank Jarasch, Referent im Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes, führte die Tagungsteilnehmer in seinem Beitrag „Entwicklungslinien der internationalen Strafgerichtsbarkeit von Nürnberg nach Den Haag“ von den ersten – bereits von *Plato* und *Grotius* geäußerten und damals utopischen Ideen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit zu dem im letzten Jahr eingerichteten Ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Dabei verwies er auf die im Zuge bewaffneter Konflikte geäußerten Anstöße zur strafrechtlichen Ahndung von während des Krieges begangenen Taten – wie durch *Gustave Moynier*, eines der fünf Gründungsmitglieder des IKRK, nach dem Deutsch-Französischen Krieg 1871 und die

\* Gisela Manske ist Rechtsreferendarin am LG Kiel.

1919 nach dem Ersten Weltkrieg von der Pariser Friedenskonferenz eingesetzte Kommission, die über die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Urheber des Krieges befinden sollte. Letztere schlug unter anderem eine Bestrafung des deutschen Kaisers vor, die allerdings letztlich daran scheiterte, daß die Regierung der Niederlande, in die sich das deutsche Staatsoberhaupt geflüchtet hatte, eine Auslieferung verweigerte. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg kam es mit dem allgemein bekannten „Nürnberger Prozeß“ gegen die deutschen Hauptkriegsverbrecher zur tatsächlichen Verurteilung von Individuen durch einen „internationalen Strafgerichtshof“, der allerdings als „Tribunal der Sieger“ den Einwänden der „Siegerjustiz“ sowie einer Verletzung des *tu quoque*-Grundsatzes ausgesetzt war. Der Nürnberger Gerichtshof mußte sich vor allem mit der Frage der Strafbarkeit des nach dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 verbotenen Angriffskrieges sowie mit den Wirkungen des Handelsauf-Befehl auseinandersetzen und maß letzterem lediglich strafmildernde Bedeutung zu. Weitaus weniger Beachtung fand dagegen der 1946 eingerichtete internationale Militärgerichtshof von Tokio, dem die Ahndung der Taten der fernöstlichen Kriegsgegner der Alliierten oblag.

50 Jahre später bewirkte der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien erneut die politische Bereitschaft zur Einsetzung eines internationalen Strafgerichtshofes. Nachdem es der Staatengemeinschaft nicht gelungen war, in Europa einen ungeahnten Rückfall in die schrankenlose Kriegführung zu verhindern, entschloß sich der UN-Sicherheitsrat zu einem Vorgehen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen und beschloß mit Resolution 808 vom 22. Februar 1993 die Errichtung eines *ad hoc*-Tribunals, eines Strafgerichtshofes, dessen Anwendungsbereich örtlich und zeitlich auf den Jugoslawien-Konflikt begrenzt sein sollte. Die Rechtsabteilung der Vereinten Nationen entwickelte in nur 60 Tagen den Entwurf eines Statutes für diesen Gerichtshof, die entsprechende Verfahrensordnung gaben sich die 11 Richter des Tribunals – wie es nach dem innerstaatlichen Strafrecht aufgrund des Grundsatzes der Gewaltenteilung undenkbar wäre – selbst. Wenig später wurde durch die Sicherheitsratsresolution 955 vom 8. November 1994 ein entsprechendes Tribunal für Ruanda mit Sitz in Arusha (Tansania) eingesetzt und damit die strafrechtliche Aufarbeitung eines innerstaatlichen Konfliktes unternommen. Beide Gerichtshöfe sind institutionell über eine gemeinsame Chefanklägerin (derzeit noch die Kanadierin Louise Arbour, deren Nachfolge die Schweizerin Carla Del Ponte antreten wird) sowie eine gemeinsame, aus fünf Richtern bestehende, Berufungskammer verbunden. Im Falle des Tribunals für Ruanda besteht dabei eine höchst problematische Diskrepanz zwischen der internationalen und der nationalen Strafverfolgung, die sich mit zehntausenden mutmaßlichen Tätern zu befassen hat und im Gegensatz zum internationalen Tribunal – die Todesstrafe verhängen kann.

Der Gedanke der Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes erreichte nach dem ersten Vorstoß von Trinidad und Tobago in die UN-Generalversammlung im Jahr 1989, deren Anliegen hauptsächlich die Verfolgung des internationalen Drogenhandels war, in den 90er Jahren ihren Durchbruch. 1994 hatte die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen den Entwurf für ein entsprechendes Statut vorgelegt, der im folgenden von den Staatenvertretern in einem Vorbereitungsausschuß beraten wurde. Am 17. Juli 1998 konnte nach einer fünfwochenigen Diplomatischen Staatenkonferenz das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes verabschiedet werden. Zur Wirksamkeit sind 60 Ratifikationen erforderlich, bislang liegen erst vier Ratifikationen (Senegal, Trinidad und Tobago, San Marino und Italien) vor, die Staaten der Europäischen Union planen eine Ratifikation bis zum Ende des Jahres 2000. Jarasch, der Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Staatenkonferenz in Rom war und somit die „Geburt“ dieser bahnbrechenden Institution authentisch miterleben konnte, wies darauf hin, daß das Statut von Rom über die Regelung der traditionell zu „domäne reservé“ der Staaten gehörenden Strafgerichtsbarkeit über eigene Staatsangehörige einen gravierenden Einbruch in die Souveränität der Staaten darstelle. Die Umsetzung des

Statutes werde tiefgreifende Konsequenzen für das innerstaatliche Recht haben, wie etwa die für die Bundesrepublik noch ungelöste Frage, inwieweit Art. 16 GG einer etwaigen Überstellung deutscher Staatsangehöriger an den Strafgerichtshof entgegensteht. Die überaus „heikle Materie“ erklärt es den Widerstand der Vereinigten Staaten gegen die Einrichtung des Gerichtshofes.

Daß ein Bedürfnis für die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes besteht, zeigen die aktuellen Diskussionen über die Frage der Einsetzung weiterer *ad hoc*-Tribunale für Kambodscha, den Irak und – jüngst – Osttimor.

Nach dieser Einführung in die internationale Strafgerichtsbarkeit unternahm es Assessor Sascha Rolf Lüder, Projektmitarbeiter am IFHV Bochum, das sog. Völkerstrafrecht, d.h. das materielle internationale Strafrecht, anhand der Systematik der Straftatbestände im Tribunalrecht zu erläutern. Lüder betonte erneut, daß es sich hierbei um eine neue Dimension der Durchsetzung internationalen Rechts – in Form einer strafrechtlichen Verfolgung von Individuen wegen Verstößen gegen das Völkerrecht – handele. Diese individuelle Ahndung von Völkerrechtsverstößen könne mit dem Frankfurter Völkerrechtslehrer Professor Michael Bothe als „Quantensprung“ in der Entwicklung des internationalen Rechts bezeichnet werden. Der einzelne werde damit nicht nur zum Objekt, sondern auch zum Subjekt des Völkerrechts, indem ihm als Kehreseite der Menschenrechte Pflichten zum Schutz der menschlichen Person auferlegt würden. Lüder stellte heraus, daß die beiden *ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda als sog. „nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen“ gem. Art. 41 der Charta der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zu betrachten seien und der UN-Sicherheitsrat der strafrechtlichen Ahndung von Greueltaten somit eine Befriedigungsfunktion beimesse.

Im folgenden behandelte Lüder die „klassischen“ drei Deliktgruppen der internationalen Straftaten: die Verbrechen gegen den Frieden, die Kriegsverbrechen und die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, und stellte deren Entwicklung dar. Dabei war festzustellen, daß der Angriffskrieg, der als Straftatbestand nicht in den Statuten der beiden Tribunale für Jugoslawien bzw. Ruanda enthalten ist, Ausgangspunkt für die Begehung weiterer Straftaten ist. In diesem Zusammenhang wies Lüder darauf hin, daß anlässlich des Kosovo-Einsatzes Strafanzeigen bei der Generalbundesanwaltschaft wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen § 80a StGB eingegangen seien, die diese jedoch mangels hinreichenden Tatverdachts gem. § 170 Abs. 2 StPO eingestellt habe. Auf internationaler Ebene sei es zu einer im wesentlichen erfolglosen Klage Jugoslawiens vor dem Internationalen Gerichtshof gekommen, mit der den NATO-Staaten die Begehung eines Angriffskrieges und Völkermord vorgeworfen worden sei.

In bezug auf die Deliktgruppe der Kriegsverbrechen war nach Ansicht Lüders zu problematisieren, daß sowohl die Verletzungen des Haager Rechts, wie sie als „Verletzungen der Gesetze oder Gebräuche des Krieges“ in Art. 3 des Statutes des Jugoslawien-Tribunals enthalten seien, als auch die schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949 in Art. 2 des Statutes, nach den betreffenden Abkommen keine Straftatbestände im herkömmlichen Sinn darstellten. Es fehle insoweit nicht nur die Androhung der Rechtsfolge der Strafbarkeit, sondern auch die hinreichende Bestimmtheit des Tatbestandes. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Geltung des Grundsatzes *nullum crimen, nulla poena sine lege* auch im Völkerrecht problematisch und wurde von den Teilnehmern ausgiebig diskutiert. Im wesentlichen bestand dabei Übereinstimmung, daß der Sinn und Zweck dieses Grundsatzes – der Schutz vor überraschender Strafe – im Fall derart gravierender Taten durch eine strafrechtliche Ahndung nicht verletzt sei. Weiterhin ist problematisch, daß sich die schweren Verletzungen der Genfer Abkommen als solches nur auf internationale Konflikte beziehen. Dies wurde durch das Urteil der Berufungskammer im *Tadic*-Fall für Art. 2 des Statutes auch bestätigt. Das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes ent-

hält in Art. 8 eine sehr umfassende Liste der durch den Ständigen Strafgerichtshof zu verfolgenden Taten.

Bezüglich der dritten Deliktgruppe, der in Art. 5 des Statutes des Jugoslawien-Tribunals enthaltenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, besteht mit dem Abkommen gegen den Völkermord von 1948 für den Hauptanwendungsfall dieser Verbrechenstare eine ausführliche Definition des Tatbestandes. Im übrigen wird dieser Tatbestand als gewohnheitsrechtlich verankert angesehen. Dies ist jedoch nicht unbedenklich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß derartige Taten auf internationaler Ebene mit Ausnahme des Nürnberger Prozesses in der Vergangenheit nicht geahndet wurden. Um zu einer Bejahung der völkergewohnheitsrechtlichen Geltung dieses Tatbestandes zu gelangen, muß damit das Element der Rechtsüberzeugung betont, das Element der ständigen Übung hingegen vernachlässigt werden. In der Realität entscheidet dagegen der politische Wille der Staatengemeinschaft zur Ahndung offensichtlicher Greuelaten über die internationale Strafverfolgung.

*Siefan van Heeck*, Projektmitarbeiter am IFHV Bochum, stellte in seinem abschließenden Referat die Verknüpfung zwischen der nationalen und der internationalen Ebene der Strafverfolgung dar, indem er ausführlich die Probleme der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen vor deutschen Gerichten erörterte. Insgesamt lasse sich eine weitgehende Zurückhaltung der Staaten bei der Verfolgung von Balkankriegsverbrechen erkennen. In Deutschland seien jedoch mehr als 40 Strafverfahren eingeleitet worden. Bisher wurde allerdings nur in drei Fällen das Hauptverfahren eröffnet. Am 23. Mai 1997 erging das erste Urteil des Bayerischen Obersten Landesgerichts gegen den bosnischen Serben *Novislav Djacic*. *Djacic* wurde wegen Beihilfe zum Mord im Zusammenhang mit Exekutionen von Muslimen auf der Drina-Brücke zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren verurteilt. Zwei weitere Fälle sind Gegenstand von Verfahren vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf. Zudem nahm der erste durch das Jugoslawien-Tribunal verhandelte Fall gegen den Serben *Dusko Tadic* seinen Ausgang in Deutschland. *Tadic* wurde nach seiner Festnahme durch die deutsche Polizei in München im Februar 1994 nach deutschem Recht wegen Völkermordes, Mordes und gefährlicher Körperverletzung vor dem Bayerischen Obersten Landesgericht angeklagt. Er hatte sich im Jahr 1992 als serbischer Milizionär im berichtigten Lager Omarska an Folterungen und Ermordungen von muslimischen Lagerinsassen beteiligt. *Tadic* wurde von Deutschland aus nach Den Haag überstellt, nachdem die Rechtslage durch das Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof vom 10. April 1995 entsprechend angepaßt worden war.

Grundlage für die Ahndung von im Jugoslawien-Konflikt begangenen Taten durch deutsche Gerichte ist nach dem innerstaatlichen Recht die Vorschrift des § 6 StGB, nach dem eine Kompetenz zur Strafverfolgung in Abweichung vom Grundsatz des Territorialitätsprinzips (vgl. § 3 StGB) aus dem sog. Weltrechtsprinzip abgeleitet wird. Das Weltrechtsprinzip gilt nach § 6 Nr. 1 für den Tatbestand des Völkermordes in § 220a StGB sowie nach § 6 Nr. 9 für Taten, die auf Grund eines für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen zwischenstaatlichen Abkommens auch dann zu verfolgen sind, wenn sie im Ausland begangen werden. Seine Anwendung ist unabhängig vom Tatort und der Nationalität des Täters. Zu einer Ahndung nach dem Weltrechtsprinzip ist darüber hinaus das Bestehen einer nationalen Strafnorm erforderlich. Im Bereich des Völkermordes ist dies mit § 220a StGB gegeben.

Eine Ahndung von Taten des Völkermordes durch nationale Gerichte ist gleichwohl nicht unproblematisch. So kann eine entsprechende internationale Kompetenzzuweisung nicht ohne weiteres aus Art. VI des Abkommens gegen den Völkermord von 1948 ab-

geleitet werden, da hiernach nur eine Ahndung durch Gerichte des Staates, in dessen Gebiet die Handlung begangen worden ist, vorgesehen ist. Das deutsche Recht geht mit der Festlegung des Weltrechtsprinzips für Taten des Völkermordes in § 6 Nr. 1 StGB somit über die internationale Rechtslage hinaus. Der Bundesgerichtshof hat diese Entscheidung des deutschen Gesetzgebers in einem im Jahr 1999 ergangenen Urteil erneut bestätigt. Zunächst lasse sich aus dem Abkommen gegen den Völkermord kein Verbot für eine Ahndung durch nationale Gerichte außerhalb des Begehungslandes ableiten. Für eine Strafverfolgung durch deutsche Gerichte sei jedoch zusätzlich ein legitimierender Anknüpfungspunkt erforderlich. Diesen bejahe er im konkreten Fall mit der Begründung, daß der Angeklagte, der mit einer Deutschen verheiratet war, vor seiner Ergreifung lange Zeit seinen ständigen Aufenthaltsort in der Bundesrepublik gehabt habe und dort gemeldet war. Im übrigen verwies der BGH darauf, daß die Ahndung von Taten des Völkermordes einen Aspekt der deutschen Bemühungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes darstelle.

Für den Bereich der Ahndung von Kriegsverbrechen im eigentlichen Sinn durch deutsche Gerichte gestaltet sich die Rechtslage schwieriger. Die Inanspruchnahme der Kompetenz zur Strafverfolgung kann hier zwar grundsätzlich auf § 6 Nr. 9 StGB und damit ebenfalls auf das Weltrechtsprinzip gestützt werden. Die Genfer Abkommen enthalten u.a. in Art. 146 Abs. 2 des IV. Abkommens die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Personen, die der Begehung oder der Erteilung eines Befehls zur Begehung ihrer schweren Verletzung des Abkommens beschuldigt sind, zu ermitteln und diese ungeachtet ihrer Nationalität vor ihre eigenen Gerichte zu stellen. Die Schwierigkeit für den deutschen Strafrichter ergibt sich jedoch bei der Frage, welche Strafnormen anzuwenden sind. Das deutsche Strafrecht enthält keine den schweren Verletzungen entsprechenden Strafvorschriften, die den spezifischen Unrechtsgehalt dieser zu Kriegzeiten begangenen Taten hinreichend erfassen. Hier besteht eine empfindliche Gesetzeslücke.

Nachdem *van Heeck* diese Problematik erläutert hatte, gab er abschließend einen Überblick über den Verfahrensablauf der Strafverfolgung vor dem Jugoslawien-Tribunal, und schloß über die Vorschrift des Art. 29 des Statutes des Tribunals, nach der die Staaten zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof verpflichtet seien, den Bogen zwischen der internationalen und der nationalen Ebene der Strafverfolgung.

Im Zuge der Tagung zeigten sich die vielfältigen Folgefragen, die mit der Errichtung internationaler Strafgerichtshöfe – seien sie vor örtlich und zeitlich begrenzter Jurisdiktion wie die *ad hoc*-Tribunale für Jugoslawien und Ruanda – oder von universeller Jurisdiktion wie der zukünftige Ständige Internationale Strafgerichtshof – verbunden sind. Dies veranlaßte die Teilnehmer dazu, die Strukturen des herkömmlichen Völkerrechts zu überdenken. Den Referenten gelang es dabei in hervorragender Weise, in kurzer Zeit nicht nur in ihre Themen einzuführen, sondern auch auf die bestehenden Probleme und Lösungsmöglichkeiten einzugehen. Die Tagung bot so eine einzigartige Möglichkeit, sich innerhalb eines Tages umfassend über die derzeit bedeutendste Entwicklung im Völkerrecht, die internationale Strafverfolgung von Individuen wegen Taten, die „das Gewissen der Menschheit schockieren“, zu informieren.

Den Referenten ist zu danken, daß sie den Weg in den „hohen Norden“ unternahmen, um einer Gruppe von Kieler Rechtsreferendaren tiefgreifende Einblicke in ihre Fachgebiete zu vermitteln. Der Landesverband Schleswig-Holstein sorgte dabei mit Herzlichkeit und bester Verpflegung für einen angenehmen Rahmen.

# International Congress on Capacity Building in Humanitarian Work: The Northern Dimension

Jyväskylä (Finnland), 12.-13. November 1999

Hans-Joachim Heintze\*

Die finnische EU-Präsidentschaft bot den willkommenen Anlaß für die rührigen Wissenschaftler der Universität Jyväskylä um den Programmleiter *Reijo Keurulainen*, die humanitären Probleme im nördlichen Europa im Rahmen einer Konferenz aufzuarbeiten. Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand in erster Linie die wirtschaftliche und ökologische Lage Nordrusslands, die in der Öffentlichkeit zu vielfältigen Besorgnissen geführt habe, so *Keurulainen*. Um so notwendiger sei daher die wissenschaftliche Diskussion dieser Fragen. Die in Jyväskylä versammelten rund 50 Experten vor allem aus Finnland, der Russischen Föderation und den baltischen Staaten haben dazu sicher einen wichtigen Beitrag geleistet. Bedauerlich war allerdings, daß keine Vertreter humanitärer Organisationen an der Veranstaltung teilnahmen.

Einleitend wies der Vertreter des finnischen Außenministeriums *Timo Karmakallio* auf die Entwicklungstendenzen der humanitären Hilfe hin. Offensichtlich gebe es eine unterschiedliche Bereitschaft zur Hilfeleistung bei ethnischen Konflikten, wie die Reaktionen auf den Kosovo und Osttimor gezeigt hätten. Die Zahlen (in Mio. Dollar) von 1998 und 1999 über die humanitäre Hilfe der UN belegten dies zudem. Demnach seien nach Afrika 710 (1998) bzw. 490 (1999), nach Südosteuropa 310 (1998) bzw. 710 (1999), nach Nordkorea 220 (1998) bzw. 190 (1999) und nach Afghanistan 50 (1998) bzw. 35 (1999) geflossen. Demgegenüber sei die Hilfeleistung bei Naturkatastrophen leichter zu organisieren, da die Geber bereitwilliger reagierten (so sei für die Beseitigung der Folgen des Wirbelsturms „Mitch“ die Summe von 660 Mio. Dollar aufgebracht worden). Für die Nordeuropäer stellten die Armut und der Zusammenbruch des Gesundheitswesens in Rußland gegenwärtig die größten humanitären Herausforderungen dar. Deshalb leiste die EU richtigerweise Nahrungsmittelhilfe. Dies könne aber nicht zum Dauerzustand werden, sondern müsse durch Entwicklungshilfe ersetzt werden.

Über die politische Situation an der östlichen Grenze der EU informierte *Vladimir Churov* von der internationalen Abteilung der Stadtverwaltung von St. Petersburg. Er konstatierte wachsende Spannungen sowohl im Inneren Rußlands als auch international. Stichworte waren Skandale, Terrorismus, Kriminalität und NATO-Ausdehnung. Breiten Raum nahm die Darstellung der sozialen Probleme ein, auf die die Stadtverwaltung mit einem Programm zur Förderung der Jugend reagiere. Insgesamt forderte er bei der regionalen Zusammenarbeit die Respektierung traditioneller Werte und bedauerte, daß die meisten Hilfsmittel der EU nach Südosteuropa und nicht in den Norden gingen, obwohl es hier für die Kooperation zahlreiche historische und ökonomische Gründe gebe. Deutlich wurde, daß der durch die russische Rechtsordnung angestrebte Regionalismus immer im Zusammenhang mit den Gefahren des Separatismus gesehen wird. Zur ökologischen Lage in Rußland sprach anschließend *Alexander Shestakov* von der Russischen Akademie der Wissenschaften. Sie sei nicht so katastrophal, wie man im Westen immer meine, war seine überraschende einleitende These. Immerhin befinde sich 60 % des Territoriums in einem ökologisch guten Zustand. Eben dieser Teil sei der wichtigste Sauerstofflieferant der Nordhalbkugel. Insgesamt sei die Verschmutzung in Rußland nicht nur wegen der niedrigeren Industrieproduktion zurückgegangen. Erhebliche Gefahren gingen allerdings von den alten Anlagen aus, so insbesondere von Pipelines, die tagtäglich neue Lecks bekämen. Probleme erzeugten auch die Bevölkerungswanderungen und die zunehmende Armut. Sie führten zu vielen Umweltverbrechen, wobei der illegale Fischfang die größte Dimension habe (Rußland erleide hier jährlich einen Schaden von rund 5 Mrd. Dollar). *Shesta-*

*kovs* Lösungsvorschläge waren vielfältig, wobei aber insbesondere die Forderung nach einer besseren Koordination der westlichen Hilfe und die Notwendigkeit der Schaffung von Produktionskapazitäten vor Ort hervorzuheben sind. Es bringe nichts, wenn man den x-ten Experten zum zweiwöchigen Aufenthalt nach Rußland entsende.

Bei der Auseinandersetzung mit Katastrophen spielen die Massenmedien eine erhebliche Rolle. Dazu sprach der Journalist *Kaius Niemi* von der Zeitung „Helsingin Sanomat“, der selbst lange Zeit vom Balkan berichtete. Er verglich die Medienberichterstattungen aus Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo und aus Osttimor und kam zu dem Schluß, daß Flüchtlingsdramen sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Insbesondere der Kosovo wurde als europäische Katastrophe mit Erinnerungen an den Zweiten Weltkrieg besonders wahrgenommen, während beim Golfkrieg eindeutig der kriegstechnische Aspekt in den Vordergrund gestellt wurde. Die Berichterstattung sei auch eine Folge der gezielten Propaganda der Verteidigungsministerien und der NATO. Vor Ort seien kaum noch Informationen zu bekommen. Neben den Medien leisten insbesondere die humanitären Organisationen eine umfangreiche Feldarbeit. Über die Erfahrungen der Russischen orthodoxen Kirche und der Finnischen Kirche in Nordrußland referierten zwei Vertreterinnen, die insbesondere auf die komplizierte Lage der Kinder eingingen und die Probleme bei der Nahrungshilfe bildhaft darstellten.

Ein Höhepunkt des ersten Konferenztages war der Vortrag von Lord *David Owen* unter dem Titel „The Balkan Odyssey – Lessons Learned“. In seiner beeindruckenden Rede holte er weit aus und begann mit den fehlerhaften Erwartungen, die der Westen seinerzeit mit *Tito* verband. *Da Stalin* ihn aus dem Ostblock ausgeschlossen hatte, sah man in ihm allzu leicht einen Hoffnungsträger und übersah geflissentlich den Umstand, daß er kein Demokrat war. Nach seinem Tod wollte der Westen Jugoslawien unbedingt erhalten, aber Deutschland sei aus dieser Front ausgebrochen, weil es sich in besonderer Weise dem Selbstbestimmungsrecht der Völker verpflichtet fühlte und deshalb die Eigenstaatlichkeit Kroatiens unterstützte. Damit wurde das Problem Bosnien-Herzegowinas auf die Tagesordnung gesetzt und jedermann habe wissen können, daß dies den Serben einen Krieg wert sein würde. Der Westen insgesamt habe auf diese Herausforderung falsch reagiert, da er seine eigenen Werte und Kriterien für die Entscheidungsfindung zugrunde gelegt habe und die örtlichen Gegebenheiten nicht berücksichtigte. So sei es eigentlich klar gewesen, daß im Kommunismus ausgebildete Generäle alle Vereinbarungen unterschreiben würden, ohne je den Willen zu ihrer Umsetzung gehabt zu haben. Eine weitere Erfahrung sei, daß ethnische Konflikte die schlimmste Form des Krieges hervorbrächten. Die UN hätte wesentlich entschiedener intervenieren müssen, aber die USA wären aus innenpolitischen Gründen nicht dazu bereit gewesen. Diese wankelmütige Haltung führte dazu, daß der Krieg auf dem Schlachtfeld entschieden wurde, aber nicht durch die NATO-Luftschläge, sondern durch die militärischen Erfolge der Kroaten, die die großen Gewinner auf dem Balkan seien. Im übrigen machte Lord *Owen* keinen Hehl daraus, daß er Kroatien nicht für einen demokratischen Staat hält.

In Dayton sei der Kosovo nicht behandelt worden, was sich später bekanntlich als Fehler herausstellte. Verantwortlich dafür war *Milosevic*, der ein reiner Machtpolitiker sei. Jeder, der ihn kenne, hät-

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

te wissen können, daß er wegen der NATO-Luftangriffe nicht begeben würde. In der Tat gelang es ihm auch, den Sieg der NATO nicht als Niederlage, sondern als von ihm gewollte Kompromißlösung darzustellen. Nun stehe der Westen vor dem Problem, daß der Kosovo bei Serbien bleiben müsse, obwohl die Menschen eindeutig die Unabhängigkeit forderten. Die NATO sei im Kosovo nun in einer Rolle wie die Briten nach dem Zweiten Weltkrieg in Palästina. Eine Lösung sei nicht in Sicht, weil das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker an der Heiligkeit der Grenzen festhalte und folglich keine Veränderungen zulasse. Dabei müsse man anerkennen, daß der Westen die Grenzen nicht bestimmen könne; er müsse aufhören, dem Balkan seine Lösungen aufzuerlegen. Insgesamt zeigte der nachdenkliche und kritische Vortrag Lord Owens, daß das Kosovo-Problem noch weit von einer Klärung entfernt ist. Es wurde aber sehr deutlich, daß der Redner die UN und nicht die NATO für kompetent hält, sich dieser Krisenregion anzunehmen.

Die Umweltfolgen des Kosovo-Krieges in Serbien/Montenegro bildeten den Gegenstand eines weiteren Vortrages. Pakka Haavisto, der Chairman der „Balkan Task Force“ des „UN Environment Programme/UN Centre for Human Settlements“ sprach über seine Erfahrungen bei der Erstellung des nunmehr vorliegenden (und vergriffenen) UN-Berichts zu diesem Thema. Einleitend wies er auf die Probleme bei der Informationsbeschaffung hin. Sie wären nicht nur durch Belgrad verursacht worden. Da der Kommission von serbischer Seite immer wieder mitgeteilt wurde, alle Umweltprobleme seien eine Folge der NATO-Bombardements, war diese in besonderer Weise an einer Vorher-Nachher-Gegenüberstellung interessiert und versuchte deshalb Satellitenbilder bombardierter Objekte zu erhalten. Dies wurde aus Gründen der Geheimhaltung von den USA und der NATO verweigert. Schließlich kaufte man auf dem freien Markt Bilder eines indischen Erdbeobachtungssatelliten. Insgesamt konnte die Kommission keine Hinweise dafür finden, daß die NATO einen Umweltkrieg geführt hätte. Gleichwohl konnten sich die Langzeitfolgen noch nicht abschätzen lassen. So seien durch die Bombardierung Öl und Chemikalien in das Grundwasser und in

die Donau eingedrungen. Dies wird – wie schon in der Vergangenheit – weiter zu einem Ansteigen von Verunreinigungen führen, die die Nutzung des Donauwassers einschränken. Betroffen seien folglich neben Serbien auch Rumänien und Bulgarien. Mit Entschuldigungsverforderungen sei zu rechnen. Freigesetzt worden seien durch zahlreiche Brände auch viele Giftstoffe, die noch nicht abgebaut werden konnten. Zweifelloso bestehe daher ein großer Bedarf an humanitärer Hilfe, die aber aus politischen Gründen – der Westen wartet auf die Überwindung Milosevics – nur zögernd komme.

Damit schloß sich der Kreis, denn zuvor hatte Ilmari Susiluoto vom finnischen Außenministerium in seiner Rede zur sozialen und wirtschaftlichen Lage in Rußland ebenfalls die westliche Politik als zu wenig die lokalen Gegebenheiten berücksichtigend und die Gefühle der Bevölkerung ignorierend charakterisiert. Insgesamt machte die Veranstaltung deutlich, vor welch großen Herausforderungen die europäische Politik gegenwärtig in allen Regionen unseres Kontinents steht. Es gehe um nichts geringeres als um die Meisterung der Herausforderungen des neuen Jahrhunderts und um die Sicherung des Friedens. Daß die Universitäten als die Erzieher des akademischen Nachwuchses dazu einen spezifischen Beitrag leisten können und müssen, machte die abschließende Veranstaltung deutlich, in der über die Arbeit des Europäischen Hochschulnetzwerks auf dem Gebiet der Menschenrechte „Humanitarian Net“ berichtet wurde. Drei konkrete Projekte wurden vorgestellt: die beiden Europäischen Masterprogramme „Human Rights and Democratization“, „Humanitarian Assistance“ und der geplante Europäische Doktorgrad „Peace and Conflict Resolution“. (An allen drei Programmen ist übrigens das IFHV beteiligt, und der Berichterstatter konnte folglich den interessierten Kollegen unsere Erfahrungen mitteilen.) Nunmehr, und das war eine auf der Konferenz von Jyväskylä vielfach unterstrichene Konsequenz, muß es darum gehen, auch Universitäten aus Mittel- und Osteuropa an diese Programme heranzuführen.

## Alex de Waal, *Famine Crimes: Politics & The Disaster Relief Industry in Africa*

African Right & The International African Institute in Association with James Currey and Indiana University Press, Oxford/Bloomington 1997, 238 pp., US\$ 16.95;

## Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*

The Free Press, New York 1997, 287 pp., US\$ 25,-;

## Jairo Morales Nieto, *La Política de Desarrollo Hacia el Futuro: Una Propuesta de Estrategias para Sociedades in Transición: El Caso de Nicaragua, Documentos Desarrollo Humano en Acción*

PRODERE Centro America, Managua 1996, 113 pp., US\$ 20,-

Dennis D.G. Dijkzeul\*

Both Maren and de Waal quote Camus from „La Peste“. De Waal cites „It's not a matter of heroism, it's a matter of honesty. It's an idea that may seem laughable, but the only way of fighting the plague is honesty“ (p. 221). The theme of honesty, and that a lot of humanitarian aid and development cooperation is ineffective or even delusional and should be done differently runs through all these books. The three authors attempt to tackle the problems of

humanitarian aid in different ways. Maren is the most journalistic. De Waal presents a thorough and provocative overview of the historical evolution of aid and the organizations that provide it. Morales Nieto is the most conceptual of the three authors. He also

\* Dr. Dennis D.G. Dijkzeul is Desk Officer, United Nations Office of Project Services, New York.

offers action-ready solutions based on the experience with PRODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica – Development Program for Displaced Persons, Refugees, and Returnees in Central America).

As the title of his book indicates, *Maren* maps out how Western interventionism brought hell to earth. He details his own "Werdegang" from a young naïve member of the Peace Corps in East Africa, to a development worker, and finally as a journalist. He attempts to understand why decades of aid had little or strongly negative effects on countries like Somalia. With good examples, he argues that aid disrupts societies. About his experience in Somalia, he writes that he came to understand that aid can be "positively evil". He also describes how the humanitarian organizations leave their own staff in the cold and do not follow up on their recommendations. The life story of one American aid worker and the betrayal of his stubborn idealism is heartbreaking.

In every chapter, *Maren* addresses an issue that makes aid ineffective. For example, he describes how Western countries use the myth of selfless aid in a way that sets the Westerners apart from the Africans, and deprives Africans of their dignity. In addition, many aid organizations provide services and goods that are not necessary or create dependency. He writes how ordinary Somalians realized too late that they had become dependent on aid and could not escape it anymore, or how local leaders manipulate aid for their own purposes. His chapter about UNHCR and how he spends a few days illegally in a cellar of their headquarters studying their archives is great investigative journalism. He also writes about how organizations with programs in which people "adopt" a foster child in a developing country are often ineffective and that the information that these organizations provide is often misleading. This also happens with the figures that many organizations present as direct support and overhead costs. The book ends with a description of how *Maren* and some other development workers have a discussion on how to improve development in Africa, when some refugees ask for help for a child with serious burn injuries. They cannot do anything to save the child, they can only help it to die with less pain. The morale: there is only a little that humanitarian intervention, or broader development cooperation can do. It is important to admit that honestly, otherwise aid continues to cause serious harm! *Maren* has written his book with journalistic flair. His use of personal stories illustrates the broader problems well. The book would be ideal bedtime reading, if the contents were not so depressing.

*De Waal's* book, with its apt title, is more theoretical and historical than *Maren's*, but does nothing to make you any happier. *De Waal* is co-director of African Rights and one of the best-known critics of humanitarian aid. He asks how it is possible that famine crises seem to have become more intractable and he describes the culprits.

*De Waal* starts with using *Amartya Sen's* work on the relationship between preventing famine and civil and political liberties. Famine is not necessary and can in principle be prevented. "Famine is much more than hunger: it includes social breakdown, economic deprivation and health crisis" (p. 9). Central to his book is the idea that international humanitarianism actually weakens the national and local political accountability that should underlie the prevention of famine. Humanitarian aid undermines the "political contract" that imposes obligations on local rulers and gives local people a voice. It therewith defeats its own professed purposes. In South Asia, people were generally able to establish such "contracts" and this explains why South Asia does not suffer from famines the way Africa now does. The African experience with "political contracts" is mixed, and the contracts that exist are generally fragile. "The most important reason for the decay of famine-prevention and relief is government's abuse of power" (p. 49). This happened for example in Sudan.

*De Waal* describes how accountability of leaders towards the local population was undermined. The first retreat from accountability was

a consequence of neo-liberalism and structural adjustment. Instead of being responsive to their local population, leaders had to listen to the international financial institutions. The narrow economic policies took social issues, such as public services for the poor, insufficiently into account. The second retreat was caused by the way international humanitarian action evolved. *De Waal* describes the technocratic, preferably non-political attitude of humanitarian organizations, which reinforced existing power relations. The first try-out was the Biafra famine, from then on humanitarian aid went downhill. Humanitarian actors became more powerful actors with their own institutional interests, and without enforceable professional standards and the absence of formal barriers to entry. Their own accountability to the local population did not really develop.

Similarly, according to *de Waal*, the international media does not prevent famine. It reports its occurrence in a dramatic fashion, but it does not help to make international humanitarian actors or national governments more accountable. The case studies about Sudan, Ethiopia, Rwanda, and Zaire show that solving famine requires political change. Western countries and humanitarian organizations have not been prepared to take action based on this conclusion. In fact, humanitarian actors became even less accountable; with embarrassing media attention they spur Western governments into action without addressing the political root causes of famine. The demise of the state in Somalia, Rwanda, and Zaire made the international humanitarian organizations even less accountable. So-called humanitarian operations, such as Restore Hope in Somalia and later in Rwanda were disasters themselves. Here, *De Waal* makes a case to end the impunity for the mistakes international humanitarian actors make.

*De Waal* ends with describing the (small) opportunities for developing new political contracts and higher professional standards. His book functions as a wake-up call to acknowledge the need for political change in order to solve famine.

*Morales Nieto* offers more hope in his book than the other two authors. In contrast to *Maren* and *de Waal*, he does not describe Africa but Central America, specifically the PRODERE program in Nicaragua. *Morales Nieto* also indicates the influence of neo-liberalism and neo-classic theory, as well as the (socialist) role of the state, in particular in planning. Still, he attempts to show alternatives out of the state-market dichotomy. To begin with, he shows some of the reactions to structural adjustment as they emanated from other international organizations, such as UNICEF's "Adjustment with a Human Face" and UNDP's "Sustainable Human Development" (pp. 12-37). He then describes how local participation, stable macro-economic and business policy, and public investment are actually linked and reinforce each other. He focuses on the integration of refugees and displaced people into local communities. Starting with these communities, he develops the building blocks for a "Sustainable Human Development" alternative to the neo-liberal paradigm. In the rest of his book, he describes the practical tools that (international) organizations can use to foster local participation and development, such as

- spatial analysis of local economic and settlement activities (pp. 65-66);
- decision-making in community councils (at community, micro-region, and municipality level), also to direct public investment. The state in Central America, especially in war regions, is notoriously weak and prone to special interests of powerful groups. Community decision-making involves the weaker groups, such as refugees and other poor people, and provides a counterbalance to the special interests of the powerful (pp. 69-70);
- fostering local business and starting small enterprises with community decision-making (pp. 73-74);
- setting up area-based agencies for economic development, which can be extended or replicated to include human rights, education, and health (pp. 81-82).

*Morales Nieto* works out how these activities interact and strengthen local development. He also shows how communities can help themselves to get back on their feet, even in situations of extreme poverty and social exclusion after armed conflict.

Finally, he indicates how international organizations and state actors can foster such activities. All in all, he presents a strategy for rebuilding after and during complex emergencies from the bottom up. Local communities can complement and even lead international support. *Morales Nieto* does not use the term, but he describes how to develop a new "political contract" through participation at the micro-level.

## World Bank, Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, A World Bank Policy Research Report

Oxford University Press, New York 1999, 160 pp., US\$ 25.-

Dennis D.G. Dijkzeul\*

"Assessing Aid" is a remarkable step forward in the thinking of the World Bank, or for that matter the international aid community. It has received rave reviews, for example in *The Economist*. In many ways, it presents an original and valuable contribution to development thinking. The overview chapter will be required reading for everybody – even remotely – interested in the future of development cooperation. The report has already influenced policy in donor countries, such as the Netherlands. And with the political clout of the World Bank it will definitely influence policies on the receiving end of aid. The question, however, remains: has the World Bank taken a big enough step forward?

In any case, the World Bank has come a long way from the structural adjustment and other neoclassical policies of the 1980s with their often severe social consequences, especially for the poor. Currently, the World Bank advocates "the main aim of aid is to reduce poverty" (p. 38). "Assessing Aid" asks as its central question "how can development assistance be most effective at reducing global poverty" (p. 2). This is in line with the Social Summit in Copenhagen of 1995. Moreover, it also fits in the general trend in development cooperation to focus increasingly on (local) capacity building in developing countries.<sup>1</sup> Nowadays, one can even speak about competition between the World Bank and the United Nations Development Programme as to whom will become the leading multilateral organization in the fight against poverty. "Assessing Aid" will definitely strengthen the World Bank's competitive position.

The central message of the report is very positive: better aid is possible! This is important given the global economic and political changes, such as the decrease in official development assistance and "the surge in private capital flows to the developing world" (p. 2). Furthermore, the report notes that the grounds for overly politicized and sub-optimal allocation of aid have disappeared now that the Cold War has ended. In this respect, the report speaks euphemistically of the "strategic reasons for" aid during the Cold War.

Specifically, the report presents new empirical insights into what effective aid is and what it isn't. It argues that donors should have a broader look at development cooperation than looking at the direct results of capital transfer through programs and projects. These were thought necessary to close the so-called financing gap that prevented developing countries from generating enough resources for their own development. However, "development assistance is more about supporting good institutions and policies than providing capital" (p. 13). "Put simply, failures in policymaking, institution building, and the provision of public services have been more severe

Together the three books point out a mind-boggling problem of international aid; there is so little learning from (huge) mistakes, and that is not even admitted honestly. Ironically, *Morales Nieto* wrote his book before *Maren* and *de Waal* published theirs. He has not offered a complete solution to the problems they describe, but he offers some useful rays of light. It is possible to restart accountability through specifically targeted action at the local level. As *de Waal* notices, all solutions are local. International aid and sound national policies can foster such solutions with patience and perseverance. In summary, we should be honest about the severe problems that humanitarian intervention and development cooperation regularly cause, but we can also show some possible remedies by building on local initiatives.

constraints on development than capital markets" (p. 11). The report substantiates the following key findings (p. 2-4):

- Financial aid works in a good policy environment;
- improvements in economic institutions and policies in the developing world are key to a quantum leap in poverty reduction;
- effective aid complements private investment;
- the value of development is to strengthen institutions and policies so that services can be effectively delivered;
- an active civil society improves public services;
- aid can nurture reform in even the most distorted environments, but it requires patience and a focus on ideas, and not money.

The report then discusses how to support good institutions and policies in five chapters.

First, it contends that financial aid must be targeted more effectively to low-income countries with sound economic management. In these countries, financial assistance acts as a catalyst for poverty reduction through faster growth, rapid gains in social indicators, and higher private investment. In development practice, however, "finance has gone in equal amounts to well managed countries and poorly managed ones. Furthermore, much of aid continues to go to middle-income countries that do not need it" (p. 4). Regularly, the former colonies, even badly governed ones, receive more money from donor countries than soundly managed countries. As a result, donors hamper the effectiveness of their own aid through low-quality allocation.

Second, "experience has shown that donor financing with strong conditionality but without strong domestic leadership and political support has generally failed to produce lasting change". Hence, "policy-based aid should be provided to nurture policy reform" (p. 4). In other words, aid should follow domestic reform. Generally, a new government in a post-conflict situation or a new government elected on a reform platform improves the chances for aid success. If similar conditions do not exist, then aid should be more modest, certainly less capital intensive, and focus on patiently cultivating reform through disseminating ideas, transmitting experiences of

\* Dr. Dennis D.G. Dijkzeul is Desk Officer, United Nations Office of Project Services, New York.

<sup>1</sup> S. Klingebiel, Reform of the United Nations Development Programme (UNDP), *The International Journal of Technical Cooperation* 1998, pp. 200-212.



other countries, training future policymakers, and stimulating policy debate within civil society.

Third, the report subtly explains that donors should take into account that aid is fungible. This means that even if aid is tied to a certain sector, it still expands the total government budget, so that the government can allocate other parts of its budget differently. The net result of tied aid on education and the overall government budget can thus still be different from the donor's intentions. For example, if a donor supports an education project, then recipient government can still spend the rest of its money on agriculture. As a consequence, donors must not only evaluate the effects of their own financing, but they must also assess the impact on overall government allocations, as well as the effectiveness of all public spending. After all, *"the quality of public spending is as important as its quantity"*. In countries with good management in terms of macro-economic policy and public service delivery, aid can then even be given in the form of overall budget support, which considerably simplifies administration and lessens overhead for both donor and recipient. It also eases (donor) coordination, because with specific project support each donor normally has its own rules and regulations that can form a significant burden on the recipient government. If a government is weak in policy, public service, or properly allocating its budget, then aid should target such weaknesses specifically (p. 5).

Four, the role for projects and programs then becomes to create and transmit new capacity and knowledge, so that the institutional and policy changes can further strengthen service delivery. *"Knowledge about what work in service provision – and what does not – is one of the most important outputs of development assistance"*. The report discusses the advantages of contracting out, concessions, local participation, user fees and demand-side funding, as well as decentralization of decision-making. It also notices that respect of civil liberties, such as freedom of speech – the report avoids the term human rights – generally improves the likelihood of project success. Importantly, it also discusses the learning effects that accrue from good project execution. In addition, the report quantifies in an original manner the benefits of good analytical preparatory work for effective disbursements and broader project success (pp. 100-101). All these measures can further strengthen sector or national institutional capacity.

Finally, *"aid agencies need to find alternative approaches to helping highly distorted countries, since traditional methods have failed in these cases"*. *"Typically, ideas will be more useful than large-scale finance. Donors' ability to work in these environments has been hampered by and 'approval and disbursement culture' that does not value small-scale, staff-intensive activities"* (p. 6). In order to be sustainable or scale-up positive experiences, physical project implementation and its direct results are not enough, the extent to which the financial aid has contributed to a better policy environment and systemic change should also be judged (p. 103).

In the end, the report is an argument for donor modesty. It is the national capacity, including ideas, debate, and participation, that drives development. The report's innovative recommendations derive from this realization. Donors can foster change in the long run and often only indirectly; they cannot push it. *"Assessing Aid"* argues that donors should thus take a broader look at the impact of their activities. It implies broadening and improving the instrument set for development cooperation away from a narrow focus on program/project management and its direct effects.

Yet, despite all its innovativeness, the report has two bothersome omissions. First, the report surprisingly fails to mention that donor countries commonly contradict their own aid policies with their industrial and agricultural subsidies, tariffs, and quotas. These disturb the "free market" and make it impossible for producers from developing countries to compete effectively. The report should at least have indicated that such contradictory policies are not very

sustainable. The second omission is even more serious. The report professes that aid should diminish poverty. Nevertheless, the voice of the poor is conspicuously absent. The report mentions the role of participation, civil liberties, and debate, but does not detail how to go about strengthening these, because the report has been written from a macro-economic perspective. It intelligently dissects what donors can do, but it does not address what the poor themselves can do. Nevertheless, the poor themselves, or broader their communities, are the first and foremost determinant of their own coping strategies and lives.

It is interesting to delineate the reasons for the "omission of the poor" in the report. As noted, the report is written for donors and uses a macro-economic perspective. Even though the report marks a move away from neo-classic economic theory, it is still deeply inspired by it. As a consequence, it still relies to a large extent on the dichotomy between market and public sector. It also has a hard time describing how exactly a strong civil society can play such a positive role. It therefore insufficiently delineates how market, public sector, and civil society interact, and can strengthen or weaken each other. In principle, the initiative for fighting poverty can come from within all three types of actors. At the macro-economic level the market is an impersonal force, but that leaves the poor as the recipients of change. It would be interesting to describe in more detail how the market influences the lives of the poor. This is also reflected in the quantitative research methodology, which by its nature works with aggregates and thus once again leaves the poor without a face. Specific local strategies for and coping capacities of the poor themselves cannot enter this type of analysis. In the end, this form of analysis is a top-down form of helping the poor. Clearly, one cannot deny the need for and benefits of macro-economically sustainable policies, but it is at least equally important to focus on the instruments that the poor themselves (can) use. Otherwise, one still runs the risk that the poor cannot sufficiently improve their lives.

Some institutional characteristics of the World Bank reinforce this top-down perspective. The World Bank and international donors are outsiders that in developing countries to a large extent have to work through or with the national governments. That does not mean that they cannot work with local communities and NGOs, but they usually have to do that with national government permission and cooperation. At the international, diplomatic level of a multilateral organization like the World Bank, it is once again the member states (and their definition of their interests (who play a dominating role, especially because the rich countries have such strong voting rights. Once again, the poor do not enter the picture as direct participants. Moreover, the World Bank makes its living as a bank, it therefore has to move money.<sup>2</sup> The report helps to improve this for the poor, but it is still an open question whether the Bank's structure is sufficiently geared to dealing directly with the poor.

In sum, the quantitative research methodology, macro-economic theory, donor top-down perspective, as well as its institutional characteristics as a government-oriented multilateral organization and a Bank, do insufficiently address what the poor can do for themselves. Nor do the recommendations sufficiently indicate specific policy actions for working in the worst deprived areas, the so-called pockets of poverty. The report has been written for the poor, but not with the poor.

With a strong input from the poor, institutional capacity can be taken even broader than policy-making, institution building in terms of government organizations or NGOs, and delivery of public services. In this respect, it is useful to look at projects that focus at rebuilding after complex humanitarian emergencies, for example in Central

2 See, S.R. Brechin, *Planting Trees in the Developing World: A Sociology of International Organizations*, The John Hopkins University Press, Baltimore/London 1997.

America. This type of emergency generally brings about some of the worst forms of poverty and social exclusion, for example for displaced people and refugees. A plethora of issues, such as rebuilding infrastructure, judicial reform, employment creation, reintegrating refugees, and addressing social trauma compete for attention and need to be addressed simultaneously. Often the root causes of the complex emergency, such as once again poverty and social exclusion, persist after the armed conflict has abated. As a consequence, there is a need of integration of activities and local participation. What works in these difficult situations can often work in areas without conflict, too.

With rebuilding at the local level, the rigid distinctions between market, public sector, and civil society do not hold. For example, in some programs the same poor people who help with building a bridge, a public good, can also receive credit for setting up their own small businesses, which is a market-oriented solution. It is crucial to involve the poor people in all stages of decision-making and execution of these rebuilding projects. Development activities can thus build on their coping strategies and rebuilding initiatives. This has been done, at time quite successfully in Central America. At the

community level, public reform and economic change go hand in hand with creating a vibrant civil society.

This brings up the question of where the balance lies between fostering local initiatives and macro-economic policies. Where do economic growth and poverty reduction start? How are the public sector, the market, and civil society related at the micro-economic, community level? How is this linked to the macro-economic level? Of course, a fool can ask more questions than a wise man can answer, but the report's perspective makes it hard to see these questions, let alone tackle them. It is possible to be more explicit on specific activities that reduce poverty.

The World Bank has set important steps in the right direction with this report. Its focus on poverty reduction is sound. Its recommendations for policy change and a broader approach towards institutional capacity than a project or program focus are very useful. Still, the analysis can be taken a big step further. An even broader set of instruments can be developed. If the World Bank really takes fighting poverty as its central task, then it should take far more seriously what the poor can do for themselves and how it can build on their initiatives.

## Peter Cumper/Steven Wheatley (eds.), *Minority Rights in the „New“ Europe*

Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag 1999, 400 Seiten, US\$ 135,-;

## Carmen Thiele, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrecht in Estland*

Schriftenreihe der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)  
Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg 1999, 284 Seiten, DM 149,-

Hans-Joachim Heintze\*

Das Thema Minderheitenschutz hat in den letzten Jahren in der Literatur angesichts zahlreicher Konflikte und rühmlicher Initiativen vor allem der OSZE Hochkonjunktur. Folglich ist das Schriftgut kaum noch überschaubar. Dennoch verdienen einige Werke wegen ihres grundsätzlichen Charakters Hervorhebung. Dies trifft in beispielhafter Weise auf den Sammelband von *Peter Cumper* und *Steven Wheatley* sowie auf die Monographie von *Carmen Thiele* zu.

Der von *Cumper/Wheatley* sorgfältig editierte, mit einem für Forschungszwecke wertvollen Dokumentenanhang und Stichwortverzeichnis versehene Sammelband wendet sich ganz bewußt den Entwicklungen im „neuen“ Europa zu. Diese Herangehensweise ist nicht etwa einer eurozentristischen Betrachtungsweise geschuldet, sondern dem Umstand, daß sich in Europa seit jeher Minderheitenfragen auf eine andere Weise stellen als in anderen Kontinenten. Insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes tun sich hier auch Lösungsansätze auf, die wissenschaftliche Beachtung verdienen. Sie sind vor allem mit der OSZE verbunden, was in dem Sammelband dadurch zum Ausdruck kommt, daß der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten in dem Buch mehrfache Würdigung erfährt und auch das Vorwort schrieb.

Das Buch gliedert sich in vier Kapitel. Das erste Kapitel untersucht die institutionelle Reaktion Europas auf die Minderheitenfrage. Dabei wird die OSZE mit einem Beitrag von *Maria A.M. Estébanez* in den Vordergrund gestellt (S. 31 ff.). Zu Recht hebt sie darin den einzigartigen Mechanismus der Entscheidungsfindung in dieser Organisation hervor. Er scheint gerade hinsichtlich der Minderheitenfragen besonders sinnvoll. Zu diesem Ergebnis kommt auch *G. Gilbert*, der die Tätigkeit des Europarates an sich untersucht (S. 53 ff.) und

dabei nicht umhinkommt, diese der OSZE gegenüberzustellen. Er bedauert, daß es dem Europarat nicht gelungen sei, ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention bezüglich der Minderheiten zu schaffen. Das angesichts der OSZE-Herausforderung als Kompromiß vereinbarte Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 bezeichnet *Gilbert* ersichtlich deutlich als schwaches Instrument und als „almost worthless as a means of guaranteeing minority rights“ (S. 63). Zum Beleg verweist er darauf, daß die Slowakei das Rahmenübereinkommen als Vorwand genutzt habe, um ihre Verpflichtungen aus dem slowakisch-ungarischen Nachbarschaftsvertrag gegenüber der ungarischen Minderheit abzuschwächen. Es passe in dieses Bild eines juristisch schwachen Instruments, daß das Rahmenübereinkommen auch über den schwächsten Durchsetzungsmechanismus eines menschenrechtlichen Vertrages verfüge. Mit dem dort festgeschriebenen Staatenberichtsmechanismus befähigt sich *G. Oberleitner* (S. 71 ff.). Er verweist darauf, daß sich dieses Verfahren insbesondere wegen der Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen durchaus zu einem nützlichen Instrument des europäischen Minderheitenschutzes entwickeln könne, konnte aber noch nicht über die bisherige Praxis berichten, da der Redaktionsschluß des Buches offensichtlich schon im Jahr 1998 lag.

Weitere Artikel des ersten Teils befassen sich mit den „Minority Nations“ und der Europäischen Union (*A. Biscoe*) sowie der Gegenüberstellung des Bilateralismus versus Regionalismus bei der Lösung von Minderheitenproblemen in Zentral- und Osteuropa (*I. Po-*

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

gany). Das zweite Kapitel wendet sich dem Inhalt der Minderheitenrechte zu; das dritte widmet sich den Herausforderungen der Staatenbildung im neuen Europa. Hier verdienen insbesondere die Artikel von S. Wheatley zur Demokratieentwicklung (S. 199 ff.) und von J. Rehman über das Konzept der Autonomie (S. 217 ff.) Beachtung.

Begrüßenswert ist, daß sich die Analyse der Minderheitenprobleme nicht auf die neuen Demokratien beschränkt, sondern auch Westeuropa einschließt. Insbesondere Nordirland wird detailliert analysiert. Damit spannt das Buch einen wahrhaft europäischen Rahmen. Demgegenüber untersucht Thiele mit Estland einen hochinteressanten praktischen Fall, bei dem sich Fragen des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des Minderheitenschutzes teilweise überschneiden. Auf alle Fälle beschäftigt die Lage in Estland die Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahren erheblich und mit beachtlichem Erfolg. Deshalb verdient dieses Beispiel eine wissenschaftliche Bearbeitung und Verallgemeinerung.

Die Autorin geht das Thema historisch an. Sie stellt zuerst die Zeit der Eigenstaatlichkeit Estlands von 1918 bis 1940 vor. Leider ist die Darstellung sehr kurz und nicht ganz nachvollziehbar. Demnach wäre die „Unabhängigkeit“ 1918 nur einen Tag, da deutsche Truppen Estland am 25. Februar 1918 besetzten und Estland von der Sowjetherrschaft „befreiten“ (S. 7). Letztlich war die Befreiung aber wohl eine Okkupation. Die Beziehung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker wird in diesem Teil nicht ganz deutlich. An der Überschrift des Kapitels II „Die erneute Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch das estnische Volk“ zeigt sich dann allerdings, daß Thiele die Staatenbildung von 1918 als Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts ansah. Etwas unkritisch setzt sie freilich das Rechtsinstitut von 1991 mit dem von 1918 gleich (S. 23 ff.), obwohl zwischenzeitlich eine Rechtsentwicklung von den 14 Punkten *Wilsons* über die UN-Charta bis zum UN-Menschenrechtspakt stattgefunden hatte. Hinsichtlich der Wiederentstehung Estlands als Staat wird ausschließlich mit dem Selbstbestimmungsrecht argumentiert (S. 37 f.). Eben dies wirft jedoch die Frage auf, ob es hier nicht auch und vor allem um die Überwindung einer völkerrechtswidrigen Annexion ging, die zunächst einmal gar nichts mit dem Selbstbestimmungsrecht zu tun hat. Gefordert wurde nämlich die Respektierung des Dorparter Friedensvertrages von 1920 (S. 39). Das eigentliche Problem, das in Estland in bezug auf das Selbstbestimmungsrecht auftauchte, wird in der Arbeit allerdings nicht angesprochen. Es ist vielmehr die Frage, wer eigentlich zum estnischen Volk gehört. Die Referenden vom März 1991 und Juni 1992 hatten offensichtlich verschiedene Teilnehmer, und für die Autorin scheint sich das „estnische Volk“ (S. 44 f.) ethnisch („*Titularnation*“, S. 32) zu definieren. Dies muß aber nicht zwangsläufig so sein und hätte durchaus diskutiert werden müssen.

Damit ist bereits das brenzlige Problem der Staatsangehörigkeit aufgeworfen, das in dem Buch zu Recht in einem eigenen Kapitel III behandelt wird (S. 49 ff.). Es wird geprüft, inwieweit die estnische Regelung völkerrechtskonform ist. Die Autorin stellt einige Defizite der estnischen Regelungen fest (S. 75), weist aber auf den Willen Estlands hin, diese abzubauen. Erstaunlicherweise wird hier in den Fußnoten auf die Tätigkeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE eingegangen, die doch gerade einen Schwerpunkt auf dem Staatsangehörigkeitsrecht hatte. Kapitel IV widmet sich dem Minderheitenschutz (S. 79 ff.). Dazu wird zunächst auf die Zwischenkriegsregelungen eingegangen, um dann – systematisch nicht ganz glücklich – den völkerrechtlichen Standard anhand der UN, OSZE, des Ostseerates und des Europarates darzustellen (S. 87 ff.). Nicht befriedigen kann hier die marginale Darstellung der OSZE (S. 91 f.), die mit ihren Langzeitmissionen und dem des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten maßgeblichen Einfluß auf die Situation in Estland genommen hat und zeitweilige gefährliche Zuspitzungen abbauen konnte. Dies war geradezu ein Meisterstück der Konfliktprävention, das eingehender analysiert werden müßte. Auch die zehnteilige Beschreibung der Hauptprobleme des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes kann nur sehr knapp auf höchst umstrittene Aspekte eingehen (Arten von Minderheiten, Minderheitenbegriff, Minderheitenrechte). Dabei wird zutreffend die für Estland sehr relevante Frage, ob Minderheitenrechte Staatsbürgerrechte oder Menschenrechte sind, in den Vordergrund gestellt (S. 101 ff.). Das Ergebnis, welches durchaus anhand der Vertragsdurchsetzungsorgane noch stärkere Herausarbeitung verdient hätte, weist auf den Widerspruch zwischen den einschlägigen internationalen Dokumenten und der Staatenpraxis hin. Die universellen Dokumente machen nämlich den Minderheitenschutz nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig, während in Europa vielfach eine solche in der Praxis sehr wohl angewandt wird. Hier wäre auch ein Verweis auf die deutsche Erklärung anläßlich des Beitritts zum Rahmenabkommen des Europarates wünschenswert gewesen.

Die interessantesten Teile des Buches sind zweifellos die zum Minderheitenschutz in der heutigen estnischen Rechtsordnung (Kapitel IV, Teil D, S. 107 ff.) und zum Ausländerrecht (Kapitel V, S. 147 ff.). In ihren Schlußbemerkungen plädiert die Autorin für eine erleichterte Einbürgerung von ethnisch nicht estnischen Personen mit enger und langjähriger Beziehung zu Estland sowie für eine Definition von Minderheitenrechten nicht nur als Staatsbürger-, sondern als Menschenrechte. Insgesamt arbeitet Thiele damit ein hochinteressantes praktisches Minderheitenproblem der Gegenwart auf. Der Wert des Buches wird durch den Abdruck zahlreicher relevanter estnischer Rechtsakte erhöht.

## Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Moderner Minderheitenschutz: Rechtliche oder politische Absicherung?*

EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 8, Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger, Bonn 1998, 301 Seiten, DM 24,80

Jelka Mayr-Singer\*

Der 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung am 10. Dezember 1998 hat Hans-Joachim Heintze veranlaßt, dem internationalen Minderheitenschutz einen Sammelband zu widmen, der den aktuellen Tendenzen nachgeht, die (traditionelle) völkerrechtliche Absicherung der Minderheitenrechte durch ein politisches Instrumentarium zu ergänzen. Damit hat sich Heintze eines neuerdings vielbeachteten Themas angenommen, das über die Darstellung der

rechtlichen Mechanismen zur Förderung eines effektiven Minderheitenschutzes hinaus die im politischen Aktionsspektrum entwickelten Konfliktbearbeitungsstrategien auslöst und einer kritischen Revision unterzieht. Dieser der vorliegenden Studie zugrun-

\* Dr. Jelka Mayr-Singer ist Wiss. Assistentin, Institut für Völkerrecht, Europarecht und internationale Beziehungen, Universität Innsbruck.

de gelegte Ansatz korreliert mit den Konfliktkonstellationen der Gegenwart, die seit dem Wegfall der ideologischen und militärischen Blockkonfrontation regelmäßig als vielschichtige Formen innerstaatlicher ethno-politischer Auseinandersetzungen ausgeprägt sind.

Der in drei Teile gegliederte Sammelband enthält elf Beiträge und einen Anhang mit relevanten Texten zum internationalen Minderheitenschutz sowie eine sorgfältig bearbeitete Auswahlbibliographie. Vorangestellt ist ein Vorwort des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE, *Max van der Stoep*, der – ausgehend von der Erkenntnis, daß „ein rechtliches Instrumentarium alleine nicht ausreicht, um den Konflikten angemessen zu begegnen“ (S. 10) – ein „Zusammenspiel von völker- und staatsrechtlichen sowie von politischen Instrumenten“ fordert, die „zueinander komplementär angewandt werden sollten“ (S. 11). *Van der Stoep* eröffnet mit seinen Bemerkungen eine facettenreiche Diskussion zu der im Untertitel der Studie gestellten Frage, ob denn nun der rechtlichen oder der politischen Absicherung von Minderheitenrechten der Vorzug gegeben werden sollte.

Der erste Teil des Bandes ist den Grundlagen des modernen Minderheitenschutzes gewidmet. *Hans-Joachim Heintze*, dessen Einführungsbeitrag an der Spitze steht, präsentiert einen präzisen Überblick über die Gesamtentwicklung des Minderheitenschutzes. Insgesamt stellt der Herausgeber sehr wohl auch im Bereich des universellen Minderheitenschutzes eine Hinwendung zu politischen Instrumenten fest, führt diesen Trend aber primär nicht auf das Fehlen einer Legaldefinition der Minderheit, sondern vielmehr auf die mangelnde Bereitschaft der Staaten, völkerrechtliche Verpflichtungen gegenüber Minderheiten zu übernehmen, zurück. Noch deutlicher ausgeprägt ist die Dominanz politischer Instrumente zum Minderheitenschutz aber im regionalen (europäischen) Kontext, insbesondere im Schoß der KSZE/OSZE, die seit dem Kopenhagener Dokument von 1990 den Minderheitenschutz zu einem Schwerpunktthema gemacht hat. *Heintze* stellt die Bedeutung der im Rahmen der OSZE getroffenen – zum vieles flexibleren – politischen Vereinbarungen für die Sicherung der Minderheitenrechte außer Zweifel, erkennt gleichzeitig aber im System der Nachbarschaftsverträge mit den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas eine Trendwende hin zu einer „Verrechtlichung der politischen OSZE-Normen im Minderheitenbereich“ (S. 51).

Im nachfolgenden Beitrag setzt sich *Brigitte Reschke* mit der Frage auseinander, „ob nicht etwas anderes ‚Quasirechtliches‘ auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes entstanden ist“ (S. 58). Dabei stellt die Autorin das nach seinem Sollengehalt mindere völkerrechtliche „soft law“ – also etwa Konferenzbeschlüsse, „standards“ oder Deklarationen und Resolutionen von Organen internationaler Organisationen – in den Mittelpunkt ihrer Ausführungen, bezieht aber auch bloße politische Absprachen in ihre Betrachtungen ein, da „deren Erfüllung ebenfalls nicht erzwungen werden kann“ (S. 59). Letztlich qualifiziert *Reschke* damit jede Form „nichtrechtlicher“ Instrumente als „weiches Recht“ und stellt sie den förmlich bindenden völkerrechtlichen Verträgen gegenüber. Hier wäre eine Grundsatzdiskussion angebracht, inwieweit politische Normen tatsächlich dem Bereich des „soft law“ zuzurechnen sind. Gleichwohl ist der Autorin darin beizupflichten, daß der Vorzug jeder Art nichtvertraglicher Vereinbarungen in größerer Flexibilität und der Vermeidung umständlicher Abschlusverfahren liegt und daß solche Akte auf längere Sicht auch zur Entstehung von Völkerrecht beitragen können.

*Peter von Jagow*, Ministerialdirigent in der Unterabteilung Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes, beschreibt in seinem Beitrag die außenpolitische Praxis des Minderheitenschutzes. In der praktischen Außenpolitik gebe es, so der Autor, auf die Frage, ob primär in politischen oder in rechtlichen Kategorien gedacht werden solle, kein Entweder – Oder, Instrumente der einen oder der anderen Art ergänzten einander vielmehr gegenseitig (S. 69). Diese Einschätzung vertieft von *Jagow* am Beispiel des Minderheitenschutzes auf der multilateralen Ebene im Rahmen

der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarates. Dabei belegt von *Jagow* anschaulich, daß es lohne, in internationalen Gremien „zuweilen um blutarm wirkende (rechtlich nicht bindende) Formeln zu ringen“, zumal „auf diese Weise bedeutende Weichen gestellt und die Entwicklung hin zu festeren Formen entscheidend vorgezeichnet wird“ (S. 80). Etwas mager fällt im Vergleich dazu die Darstellung des Minderheitenschutzes in den bilateralen Beziehungen aus, welche die in den Nachbarschaftsverträgen zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn enthaltenen Regelungen zur Förderung der beiderseitigen Minderheiten nur mehr andeuten kann.

Mit einem Aufsatz zur Bearbeitung von Mehrheiten-Minderheiten-Konflikten in der Zivilgesellschaft beschließt *Norbert Ropers* (dessen biographische Daten im Anhang leider fehlen) den ersten Teil des Bandes. Ohne Zweifel sind die gegenwärtigen internationalen Beziehungen durch die starke Proliferation und den wachsenden Einfluß nichtstaatlicher Akteure gekennzeichnet. Es nimmt daher nicht wunder, daß deren Rolle bei der konstruktiven Bearbeitung von ethnopolitischen Konflikten einer eingehenden Betrachtung unterzogen wird. *Ropers* konzentriert seine durchweg komplexe Studie auf das spezifische Konfliktbearbeitungspotential solcher nicht-staatlicher Organisationen (NGOs), die sich ausdrücklich mit konfliktbezogenen Tätigkeiten befassen. Die an NGO-Aktivitäten im Gefolge des „humanitären Interventionismus“ (S. 97) geübte Kritik veranlaßt *Ropers* schließlich zu einer – an acht Kritikpunkten festgemachten – ausführlichen Diskussion der Möglichkeiten, aber auch der Grenzen zivilgesellschaftlicher Bearbeitung von Minderheitenkonflikten.

Im zweiten Teil, der den modernen Minderheitenschutz in Europa Revue passieren läßt, beschäftigt sich einleitend *Jakob Haselhuber* mit dem in Helsinki 1992 eingerichteten Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM). *Haselhuber* präsentiert einen klar strukturierten, umfassenden Überblick über das Mandat und die Schranken für das Tätigwerden des HKNM und die Methoden, die er bei der Umsetzung seiner Aufgaben anwendet. Dabei unterstreicht er den „politischen Charakter“ des Amtes des HKNM (S. 123), der – wie die OSZE insgesamt – ohne den politischen Willen von seiten der betroffenen Staaten nicht viel ausrichten könne (S. 132).

Wie verlockend die Schaffung rechtlich unverbindlicher Dokumente ist, beweist (in abgeschwächtem Ausmaß) wohl auch der Europarat, dem *Heinrich Klebes* den nachfolgenden Beitrag widmet. *Klebes* stellt das im Februar 1998 in Kraft getretene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten in den Mittelpunkt seiner Ausführungen. Der Autor betont zwar, „daß das Rahmenabkommen formaler für die Vertragsstaaten verbindliches Völkerrecht“ (S. 146) sei und daher formalrechtlich gesehen nicht als Richtungswechsel (auch) des Europarates hin zu einer Bevorzugung politischer Instrumente gedeutet werden könne. Gleichwohl muß *Klebes* aber einräumen, daß das Rahmenübereinkommen ein schwaches Rechtsinstrument darstellt, das der Politik einen breiten Spielraum eröffnet.

Eine Antwort aus polnischer Sicht gibt *Wladyslaw Czaplinski* auf die Frage, ob Minderheitenschutz durch Nachbarschaftsverträge oder durch politische Vereinbarungen gewährleistet werden solle. Für *Czaplinski* sind die auf bilateraler Ebene abgeschlossenen Minderheitenverträge weitaus bedeutsamer als die im gesamteuropäischen Rahmen der KSZE/OSZE und des Europarates verabschiedeten politischen Dokumente, denen er „in der Praxis eine eher untergeordnete Rolle“ (S. 175) zuschreibt. Nachbarschaftsvertragliche Regelungen sind, so der Autor, wesentlich präziser ausgestaltet als multilaterale politische Akte, zudem besser auf die spezifischen Bedürfnisse zwischenstaatlicher Beziehungen zugeschnitten und basieren vor allem auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit, ein Aspekt, der gerade in diesem Bereich von fundamentaler Bedeutung ist.

Der dritte Teil nimmt den Minderheitenschutz in vier ausgewählten Konfliktlagen unter die Lupe. *Carmen Thiele* stellt den Minderhei-

tenschutz in der baltischen Republik Estland dar und untersucht die Effektivität der Absicherung von Minderheitenrechten durch die estnische Rechtsordnung. *Thiele* weist nach, daß sich das Minderheitenschutzgesetz Estlands – vor allem wegen der estnischen Definition der Minderheitenrechte als Staatsbürgerschaftsrechte – nicht als effektiv erwiesen hat. Eine rechtliche Absicherung von Minderheitenrechten müsse daher dann in Zweifel gezogen werden, wenn sie der politischen Wirklichkeit nicht gerecht werde.

Mit den Chancen für eine dauerhafte Lösung des Nordirlandkonfliktes setzt sich anschließend *Stefan Wolff* auseinander. Die Stärke seines Beitrages liegt in der detaillierten Darstellung des Abkommens vom April 1998 und der Diskussion der Frage, ob mit diesem Abkommen die vielschichtigen, dem Gesamtkonflikt zugrundeliegenden Probleme tatsächlich gelöst werden können. *Wolff* bezweifelt, daß das Abkommen „in seiner Orientierung auf Integration der beiden Bevölkerungsgruppen tatsächlich das erreichbare Optimum darstellt“ (S. 221) und entwickelt abschließend ein alternatives Konfliktlösungsmodell für Nordirland.

Die beiden letzten Beiträge behandeln die Menschen- und Minderheitenrechte in den afrikanischen Entwicklungsländern mit dem ihnen eigenen Spannungsverhältnis zwischen Rechtsnormen, politischen Normen und den noch immer stark wirkenden traditionellen Rechten (Beitrag von *Messelech Worku*) und die Friedensprozesse in den Ländern Zentralamerikas mit dem für die Pazifizierung der Region grundlegenden Abkommen von Esquipulas (Beitrag von *Sabine Kurtenbach*).

Insgesamt leistet der Sammelband einen wertvollen Beitrag zu einem Rechtsgebiet, das auch in Zukunft nichts von seiner Bedeutung verlieren wird. Die Fülle der gebotenen Informationen zu den rechtlichen und politischen Instrumenten im Bereich des modernen Minderheitenschutzes und zu spezifischen Regionen ist eindrucksvoll. Der Band dokumentiert nicht nur, daß es sich um ein im Fluß befindliches Rechtsgebiet handelt, dessen Entwicklung besonderer Aufmerksamkeit bedarf; er ist darüber hinaus auch eine Anregung zum Nachdenken über Grundfragen, mit denen man sich in den nächsten Jahren wird beschäftigen müssen.

Bestellformular

Hiermit bestimme ich:

\_\_\_\_\_ Exemplar(e) Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften

Bestellbedingungen:

Ercheinungsweg: vierteljährlich, Abonnementpreis jährlich 50,- DM (inkl. MwSt.)  
 zuzüglich Porto und Versandkosten (zusätzlich MwSt. 7%); Einzelheft 14,- DM (inkl. MwSt.).

Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um jeweils 1 Jahr, wenn es nicht 3 Monate vor Ablauf der letzten Ausgabe gekündigt wird. Im Falle einer zeitweiligen Verhinderung gilt jeweils die Abschirmung des Vorjahres, soweit nicht anderes vereinbart wird.

Die genaue Bestelladresse lautet:

---



---



---

(Unterschrift)

(Datum)