

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Inhaltsübersicht Jahrgang 13, 2000

Das Thema

Strafverfolgung von Kriegsverbrechen nach belgischem Recht

Kathrin Bremer

2000, Nr. 1, S. 4-11

Zur Ratifikation des Römischen Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof durch Deutschland

Herta Däubler-Gmelin

2000, Nr. 2, S. 84-86

Entwickeln sich allgemeine völkerrechtliche Regeln zum Minderheitenschutz? Anmerkungen zu den Lund-Empfehlungen eines internationalen Expertenteams über Mitwirkungsrechte von Minderheiten

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 2, S. 89-95

Zur Durchsetzung der UN-Völkermordkonvention

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 4, S. 215-236

Die Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten: Ost-Timor und andere aktuelle Fälle

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger

2000, Nr. 2, S. 86-89

The Rights of Minorities and the Activities of the Council of Europe for their Protection

Lord Russel-Johnston

2000, Nr. 4, S. 220-225

Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations' Dilemma

Avril J.M. McDonald

2000, Nr. 1, S. 11-26

Strengthening the European Union's Common Foreign Policy: the European Council's decision to develop an autonomous military crisis management capability in the context of Petersberg tasks

Cristina Churruarua Mugaruza

2000, Nr. 4, S. 206-220

Religion and Peace

Prince El Hassan bin Talal

2000, Nr. 3, S. 158-159

Die Umsetzung des Rom-Statuts in nationales Recht – Ein erster rechtsvergleichender Überblick

Zugleich ein Ergebnisbericht der ICLS Konferenz

„Rom Statut – Was folgt: Ansätze des In- und Auslandes zur Umsetzung des Völkerstrafrechts in nationales Recht“

Carsten Stahl

2000, Nr. 4, S. 200-206

Wiederaufbauen – Probleme der internationalen Verwaltung von Wiederaufbaugebieten

Alexandra Stiglitz

2000, Nr. 3, S. 160-163

Planen – Risiken für Sicherheit und Stabilität in Europa

H. Gunter v. Hajdosy

2000, Nr. 3, S. 152-158

Praxis

Der aktuelle Fall: Seeraub und die seepolizeiliche Rolle der Deutschen Marine

Jens Affeld

2000, Nr. 2, S. 95-108

Der aktuelle Fall: Mosambik – Rechtliche Aspekte internationaler humanitärer Hilfsaktionen von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz

Tobias Gries

2000, Nr. 3, S. 163-170

Der aktuelle Fall: Die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auf Balkankriegsverbrechen

Stefan van Heeck

2000, Nr. 1, S. 27-33

Der aktuelle Fall: Verweigerung medizinischer Versorgung gegenüber der weiblichen Bevölkerung in Afghanistan – welche Rechte gewährt das Recht auf Gesundheit den Betroffenen bei willkürlichen Verweigerungen medizinischer Versorgung?

Gregor Schotten

2000, Nr. 4, S. 236-239

Forum**Verbreitung**

Humanitarian Protection in Non-International Conflicts:
A Research Project by the International Institute of Humanitarian Law

Dieter Fleck

2000, Nr. 2, S. 108-109

Viertes Forum Globale Fragen:

Die UNO stärken – Neue Impulse nach dem Millenniumsgipfel

Berlin 24.-25. Oktober 2000

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 4, S. 248-250

Kosovo and International Humanitarian Law

Volker Krönig

2000, Nr. 1, S. 44-51

Kollateralschaden

Eric Lingens

2000, Nr. 3, S. 180

„Zeugen des Krieges“ – Die weltweite Umfrage des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zur Rezeption des Humanitären Völkerrechts

Marion Messerschmidt

2000, Nr. 4, S. 245-246

Die Lage der Flüchtlinge in Tansania und die neue Gesetzgebung

Ralf Otto

2000, Nr. 4, S. 240-244

Kosovo as a Precedent: Towards a Reform of the Security Council? International Law and Humanitarian Intervention

Arthur Paecht

2000, Nr. 1, S. 34-44

Der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts im Völkerrecht: Analyse einer umstrittenen Völkerrechtsnorm aus polnischer Sicht

Marek Perkowski

2000, Nr. 1, S. 51-55

Personal Computer und Völkerrecht

Alexander Poretschkin

2000, Nr. 2, S. 109-110

Einführung eines zusätzlichen Schutzzeichens

Helke Spieler

2000, Nr. 4, S. 246-248

Militär und Flüchtlingsschutz – Ein Kommentar aus Humanitärer Sicht

Ulrike von Pilar und Pia Prangenberg

2000, Nr. 3, S. 170-179

Wettbewerb Verbreitungsarbeit 2000 des Deutschen Roten Kreuzes

2000, Nr. 2, S. 110

Panorama**Dokumente**

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

Bothe Prinz zu Sayn-Wittgenstein

2000, Nr. 1, S. 66

Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten

UN Doc. S/1999/957

2000, Nr. 1, S. 55-66

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen

September 1999

2000, Nr. 2, S. 128-137

Draft Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Distinctive Emblems (Protocol III)

2000, Nr. 3, S. 183-186

Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, Resolution der Generalversammlung (A/RES/55/2), 13. September 2000

2000, Nr. 4, S. 250-254

Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary-General

UN Doc. A/54/726

2000, Nr. 2, S. 118-127

Respecting and Ensuring Respect for International Humanitarian Law

Adopted by the North Atlantic Assembly

RES. 287, 15 November 1999

2000, Nr. 1, S. 67

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aktionen gegen Antipersonenminen

vom 14. März 2000

KOM(2000) 111 endg. – 2000/0062(COD)

2000, Nr. 3, S. 181-183

Zu Ratifizierung und Implementierung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs
Die gemeinsame Position deutscher Nichtregierungsorganisationen

2000, Nr. 2, S. 111-118

Konferenzen

18th Course on International Humanitarian Law
Warschau, 3.-13. Juli 2000

Tobias Pfierlings

2000, Nr. 4, S. 257-254

5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht
Hangelsberg bei Berlin, 11.-19. August 1999

Jens Affeld

2000, Nr. 1, S. 67-70

6. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht
Hangelsberg bei Berlin, 19.-27. August 2000

Daniel Herbe

2000, Nr. 4, S. 257-258

Cours de Droit International Humanitaire
Sion, 11.-20. September 2000

Jan Böing

2000, Nr. 4, S. 260-261

Das Problem des Terrorismus als weltweites Phänomen
Seminar der Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Siegburg, 1.-3. Dezember 1999

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 1, S. 75-76

Der Einsatz von Kriegsschiffen:
Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen
Gemeinsames Seminar für Offiziere der Deutschen Marine
und Studenten bzw. Referendare der Rechtswissenschaft
Bremerhaven, 20.-24. März 2000

Jörg Asseburg/Thorsten Womböfer

2000, Nr. 2, S. 138-140

Deutschland und seine „neuen Minderheiten“ im Lichte
innen- und außenpolitischer Veränderungen, Tagung der
Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)
Berlin, 5.-6. September 2000

Messeloth Worke

2000, Nr. 4, S. 259-260

Ein Blick hinter die Kulissen des Römischen Statuts
5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht
Hangelsberg bei Berlin, 11.-19. August 1999

Christian A. Proschak

2000, Nr. 1, S. 70-71

Erfahrungsbericht über die Teilnahme am Telders International Law Moot Court

Den Haag, 13.-15. April 2000

David Krivanek

2000, Nr. 3, S. 186-187

Expertentagung zur nationalen Implementierung der Gesetze
zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

Chavannes de Bogis (Genf), 5.-6. Oktober 2000

Michaela Schneider

2000, Nr. 4, S. 263-265

Humanitäres Völkerrecht in Kuba –
Konferenz zum humanitären Völkerrecht
Santiago de Cuba, 15.-17. Juli 2000

Garmen Thiele

2000, Nr. 3, S. 189-190

Ist uns Afrika egal? Überlegungen zu einem offensichtlich
vergessenen Kontinent

Seminar „Aktuell 2000“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik

Bonn, 10.-11. März 2000

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 2, S. 137-138

Regional Workshop on International Humanitarian Law and
its National Implementation

Vilnius (Litauen), 9.-11. November 1999

Rita Sileik

2000, Nr. 1, S. 73-75

Second Central Asian Conference on the Teaching of International
Humanitarian Law

Ashgabad (Turkmenistan), 23.-27. August 1999

Pierre Dorbes/Sebastian M. Seidel

2000, Nr. 1, S. 72-73

Symposium „Humanitäre Hilfe und die Medien“

Berlin, 26. September 2000

Tobias Gries

2000, Nr. 4, S. 261-263

„The European Union and the Central Role of Human
Rights and Democratic Principles in the Relations with
Third Countries“

Venedig, 25.-28. Mai 2000

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 3, S. 188-189

Besprechungen

Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen

Volker Epping

2000, Nr. 3, S. 193-194

Gilles Despeux, Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 1, S. 76-77

Gabriele von Armin/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/
Sabine Kurtenbach/Carsten Tessler i.V.m. Deutsche Sektion
von Amnesty International/Ludwig-Boltzmann-Institut für
Menschenrechte (Wien)/Institut für Entwicklung und Frieden
(Duisburg) (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 1999 und
Jahrbuch Menschenrechte 2000

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 2, S. 140-141

Rainer Hofmann/Nils Geissler (Eds.),
Non-State Actors as New Subjects of International Law

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 3, S. 190-192

Wolf von der Wense, Der UN-Menschenrechtsausschuss und
sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte

Hans-Joachim Heintze

2000, Nr. 4, S. 267-268

Horst Fischer/Sascha Rolf Lüder (Hrsg.),
Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal,
nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof

Frank Jarasch

2000, Nr. 2, S. 142-143

Otto Triffterer (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute
of the International Criminal Court: Observers' Notes,

Article by Article

Sascha Rolf Lüder

2000, Nr. 2, S. 143-144

Marco Sassoli and Antonio Bouvier, How Does Law Protect
in War? Cases, Documents and Teaching Materials on
Contemporary Practice in International Humanitarian Law

Pheny Nkeng Rukate

2000, Nr. 3, S. 194

Steffen Angenendt, Kinder auf der Flucht: Minderjährige
Flüchtlinge in Deutschland

Brigitte Reschke

2000, Nr. 2, S. 144-145

Kay Hailbronner, Die allgemeinen Regeln des völkerrecht-
lichen Fremdenrechts – Bilanz und Ausblick an der Jahr-
tausendwende

Brigitte Reschke

2000, Nr. 3, S. 192-193

Andreas v. Block-Schlesier, Zur Frage der Akzeptanz des
humanitären Völkerrechts am Ende des 20. Jahrhunderts

Gregor Schotten

2000, Nr. 2, S. 145-146

Christoph Bundscherer, Deutschland und das Chemiewaffen-
übereinkommen: Wirtschaftsverwaltungsrecht als Instrument
der Rückungskontrolle

Sebastian M. Seidel

2000, Nr. 1, S. 77-79

Volker Epping, Horst Fischer und Wolff Heintschel von
Heinegg (Hrsg.), Brücken bauen und begehen.

Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag

Robert Verpmann

2000, Nr. 4, S. 267

Claus Kreß, Vom Nutzen eines deutschen Völkerstrafgesetz-
buchs;

Strafrechtswissenschaft und Strafrechtspolitik Kleine Reihe,
Bd. 1

Stefan van Hoeck

2000, Nr. 4, S. 266-267

Petra Schnüll/Terres des Femmes (Hrsg.), Weibliche
Genitalverstümmelung: Eine fundamentale Menschenrechts-
verletzung

Messelechet Wortku

2000, Nr. 3, S. 194-195

Editorial **3**

Das Thema

Strafverfolgung von Kriegsverbrechen nach belgischem Recht
Kathrin Bremer **4**

Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations' Dilemma
Avril J.M. McDonald **11**

Praxis

Der aktuelle Fall: Die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auf Balkankriegsverbrechen
Stefan van Heeck **27**

**Forum
Verbreitung**

Kosovo as a Precedent: Towards a Reform of the Security Council?
International Law and Humanitarian Intervention
Arthur Paecht **34**

Kosovo and International Humanitarian Law
Völker Kröning **44**

Der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts im Völkerrecht: Analyse einer umstrittenen Völkerrechtsnorm aus polnischer Sicht
Maciej Perkowski **51**

Panorama

Dokumente

Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten
UN Doc. S/1999/957 **55**

Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.
Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein **66**

Dokumente

Respecting and Ensuring Respect for International Humanitarian Law
Adopted by the North Atlantic Assembly
Res. 287 **67**

Konferenzen

5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht
Hangelsberg bei Berlin, 11.–19. August 1999
Jens Affeld **67**

Ein Blick hinter die Kulissen des Römischen Statuts
5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht
Hangelsberg bei Berlin, 11.–19. August 1999
Christian A. Proschak **70**

Second Central Asian Conference on the Teaching of International Humanitarian Law
Ashgabad (Turkmenistan), 23.–27. August 1999
Pierre Dorbes/Sebastian M. Seidel **72**

Regional Workshop on International Humanitarian Law and its National Implementation
Vilnius (Litauen), 9.–11. November 1999
Rita Sileh **73**

Das Problem des Terrorismus als weltweites Phänomen
Seminar der Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Siegburg, 1.–3. Dezember 1999
Hans-Joachim Heintze **75**

Besprechungen

Gilles Despeux, Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich
Hans-Joachim Heintze **76**

Christoph Bundscherer, Deutschland und das Chemie-waffenübereinkommen: Wirtschaftsverwaltungsrecht als Instrument der Rüstungskontrolle
Sebastian M. Seidel **77**

Editorial

Im nunmehr 13. Jahr ihres Bestehens erscheint die Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht“ in einem neuen Layout. Wir hoffen, mit den vorgenommenen Veränderungen den gewandelten Lesegewohnheiten der Abonnenten besser als bisher gerecht werden zu können. Die bewährte Aufteilung ihres Inhalts hat keine Änderung erfahren: Das „Thema“ ist weiterhin einer grundlegenden Problematik gewidmet, die unter Aufarbeitung und womöglich Fortentwicklung des erreichten völkerrechtlichen Diskussionsstands behandelt wird. Ein „aktueller Fall“ dient ebenso wie die Rubrik „Verbreitung“ der Anwendungspraxis und behandelt die Anwendung des humanitären Völkerrechts oder des auf das Rote Kreuz bezogenen Organisationsrechts. Berichte über Konferenzen, Symposien und andere Veranstaltungen, welche der Durchdringung des humanitären Völkerrechts dienen, sollen den Leser über den aktuellen Diskussionsstand auf dem Laufenden halten. Gleiches gilt für die Besprechung von aktueller Literatur aus dem Bereich des humanitären Völkerrechts. Der bewährte Kreis der ständigen Mitarbeiter der Zeitschrift wurde um korrespondierende Mitarbeiter ergänzt. Diese gehören u.a. dem Bundesministerium der Justiz, dem T.M.C. Asser Instituut in Den Haag sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz an und sorgen somit für eine zusätzliche Verbindungslinie zwischen Wissenschaft und Praxis bei der Erstellung der Zeitschrift.

Wie bereits in den vorangegangenen Heften von „Humanitäres Völkerrecht“ geschehen, nehmen auch die in der vorliegenden Ausgabe enthaltenen Beiträge Bezug auf Stand und Weiterentwicklung von Kernbereichen des humanitären Völkerrechts. Dies betrifft zunächst die internationale Strafgerichtsbarkeit. So beschloss die Bundesregierung am 1. Dezember 1999 die Ratifikation des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Im Anschluss an die Ratifikation beabsichtigt die Bundesregierung, ein Völkerstrafgesetzbuch zu schaffen, welches die in deutsches Recht umzusetzenden straf- und strafprozessualen Regelungen des Römischen Statuts in einem einzigen Regelwerk vereinen soll. Derzeit erarbeitet eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz, an der auch Bochumer Wissenschaftler beteiligt sind, einen entsprechenden Gesetzentwurf. Hilfreich für diese Arbeit ist der rechtsvergleichende Beitrag von *Kathrin Bremer* im vorliegenden Heft. Der Beitrag zeigt auf, welchen Weg Belgien bei der Umsetzung von Normen des Völkerstrafrechts in nationales Recht beschritten hat. Ergänzend widmet sich *Stefan van Heck* in einem „aktuellen Fall“ der Frage der Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auf Völkermord und Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien. Dabei untersucht er auch die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Völkermord.

Neben der Arbeit internationaler Straftribunale und -gerichte bei der Aufarbeitung kriegerischer Auseinandersetzungen spielen andere Mechanismen der Konfliktbewältigung eine zunehmend wichtige Rolle. *Avril J.M. McDonald* beleuchtet in ihrer Abhandlung, welche Leitlinien die Aufarbeitung des 1997 in Sierra Leone stattgefundenen bewaffneten Konflikts kennzeichnen.

Erneut finden in diesem Heft die jüngsten Entwicklungen hinsichtlich der Anwendung von Waffengewalt in den internationalen Beziehungen Berücksichtigung. Die Berichte *Arthur Paechts* und *Völker Krönings* an die Nordatlantische Versammlung geben darüber hinaus Aufschluss über die Wirksamkeitsvoraussetzungen humanitär-völkerrechtlicher Regelungen im Kosovo-Konflikt. Im Zusammenhang mit der Luftoperation der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien untersuchen sie insbesondere, wie die Prinzipien des humanitären Völkerrechts anzuwenden sind, wenn das Ziel der militärischen Handlungen die Verhinderung eines Völkermords ist.

Der Dokumententeil enthält u.a. einen Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten.

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

Strafverfolgung von Kriegsverbrechen nach belgischem Recht

Kathrin Bremer*

Ein wichtiges Element im Hinblick auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts stellt die strafrechtliche Ahndung von Kriegsverbrechen dar.¹ Für die Strafverfolgung dieser Völkerrechtsverletzungen, die die schweren Verletzungen i.S.d. Genfer Konventionen von 1949 und des Zusatzprotokolls I von 1977 (ZP I) umfassen, eröffnen sich zwei Möglichkeiten. Sie kann entweder durch einen Internationalen Strafgerichtshof im Sinne des „direct enforcement model“ erfolgen oder von den Staaten unter Anwendung des nationalen Strafrechts im Sinne des „indirect enforcement model“ durchgeführt werden.²

Der Grundstein für die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes ist zwar nach langwierigen Verhandlungen durch das im Juli 1998 in Rom verabschiedete „Rome Statute of the International Criminal Court“³ gelegt worden.⁴ Es wird jedoch geraume Zeit dauern, bis das Tribunal nach Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde seine Arbeit wird aufnehmen können. Lediglich durch das *ad hoc*-Tribunal für die Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien⁵ bzw. das *ad hoc*-Tribunal für die in Ruanda⁶ begangenen Verbrechen können derzeit bestimmte Kriegsverbrechen sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch internationale Institutionen geahndet werden. Daher kommt nach wie vor der nationalen Strafverfolgung von Kriegsverbrechen eine besondere Bedeutung zu. Im Folgenden soll die Ahndung der Völkerrechtsverletzungen nach belgischem Recht näher betrachtet werden.

I. Strafverfolgungspflicht nach den Genfer Konventionen und dem ZP I

Nach den gleichlautenden Art. 49 Abs. 1 I. GK, Art. 50 Abs. 1 II. GK, Art. 129 Abs. 1 III. GK und Art. 146 Abs. 1 IV. GK der Genfer Abkommen von 1949 obliegt den Vertragsstaaten die Pflicht,

„(...) alle notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Festsetzung von angemessenen Strafbestimmungen für solche Personen zu treffen, die irgendeine der im folgenden Artikel umschriebenen schweren Verletzungen des vorliegenden Abkommens begehen oder zu einer solchen Verletzung den Befehl erteilen.“⁷

Haben die Vertragsparteien konkrete Hinweise, dass der mutmaßliche Täter sich auf dem eigenen Territorium befindet, müssen sie dessen Person ungeachtet seiner Nationalität ermitteln⁸ und nach dem Prinzip *aut dedere aut iudicare* vor die eigenen Gerichte stellen⁹ oder ihn an einen anderen Staat ausliefern, wenn dieser ausreichendes Belastungsmaterial vorweist.¹⁰

Bei den in allen Abkommen gleichlautenden Vorschriften handelt es sich offensichtlich nicht um „self-executing“-Normen. Vielmehr müssen die völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen zu ihrer Anwendung erst in das nationale Recht umgesetzt werden.¹¹ Gegenüber den Vertragsstaaten wird damit ein eindeutiger Strafverfolgungsauftrag formuliert. Diese Strafverfolgungspflicht gilt nur für die Ahndung der schweren Verletzungen und nicht für die in den Übereinkommen aufgeführten Zuwiderhandlungen.¹² Letztere sind zwar durch entsprechende Maßnahmen administrativer, disziplinarrechtlicher oder strafrechtlicher Art ebenfalls zu unterbinden,¹³ es besteht jedoch keine Pflicht, sondern nur

mungen zu ihrer Anwendung erst in das nationale Recht umgesetzt werden.¹¹ Gegenüber den Vertragsstaaten wird damit ein eindeutiger Strafverfolgungsauftrag formuliert. Diese Strafverfolgungspflicht gilt nur für die Ahndung der schweren Verletzungen und nicht für die in den Übereinkommen aufgeführten Zuwiderhandlungen.¹² Letztere sind zwar durch entsprechende Maßnahmen administrativer, disziplinarrechtlicher oder strafrechtlicher Art ebenfalls zu unterbinden,¹³ es besteht jedoch keine Pflicht, sondern nur

* Dr. Kathrin Bremer war Doktorandin bei Professor Dr. Michael Bothe, Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschl. Europa- und Völkerrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. Grundlage für diesen Beitrag ist ihre 1999 veröffentlichte Dissertation mit dem Thema „Nationale Strafverfolgung internationaler Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht. Am Beispiel einer Rechtsvergleichung Deutschlands, der Schweiz, Belgiens und Großbritanniens“.

¹ Siehe hierzu auch den Beitrag von *Avril McDonald* in diesem Heft.

² Zu den Begriffen des „indirect enforcement model“ und des „direct enforcement model“ siehe insbesondere *Cherif M. Bassiouni*, *The Penal Characteristics of Conventional International Criminal Law*, *Case Western Reserve Journal of International Law* 15 (1983), S. 27 (29, 32 ff.); ders., *The Proscribing Function of International Criminal Law in the Processes of International Protection of Human Rights*, in: *Theo Vogler* (Hrsg.), *FS Hans-Heinrich Jescheck*, Bd. II, Berlin 1985, S. 1453 (1467 ff.); *Otto Triffterer*, *Efforts to Recognize and Codify International Crimes*, *Revue Internationale de Droit Pénal* 60 (1989), S. 31 (65 ff.).

³ *Rome Statute of the International Criminal Court*, adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998, UN Doc. A/CONF.183/9 (abgedruckt in: *ILM* 1998, S. 999 ff.).

⁴ Zur Verabschiedung des Statuts von Rom *Hans-Peter Kaul*, *HuV* 11 (1998), S. 138 ff.

⁵ „International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991“ mit dem dazugehörigen Statut vom 3. Mai 1993 (abgedruckt in: *ILM* 1993, S. 1192 ff.).

⁶ „International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda between 1 January 1994 and 31 December 1994“ mit dem dazugehörigen Statut, UN Doc. S/RES/955 (abgedruckt in: *ILM* 1994, S. 1598 ff.).

⁷ Vgl. *G.I.A.D. Draper*, *The Red Cross Conventions*, London 1958, S. 20 ff.; *Jean Pictet*, *La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, *Commentaire IV*, Genf 1952, S. 631.

⁸ Art. 49 Abs. 2, Hbs. 1 I. GK, Art. 50 Abs. 2, Hbs. 1 II. GK, Art. 129 Abs. 2, Hbs. 1 III. GK, Art. 146 Abs. 2, Hbs. 1 IV. GK.

⁹ Art. 49 Abs. 2, Hbs. 2 I. GK, Art. 50 Abs. 2, Hbs. 2 II. GK, Art. 129 Abs. 2, Hbs. 2 III. GK, Art. 146 Abs. 2, Hbs. 2 IV. GK.

¹⁰ Art. 49 Abs. 2, S. 2 I. GK, Art. 50 Abs. 2, S. 2 II. GK, Art. 129 Abs. 2, S. 2 III. GK, Art. 146 Abs. 2, S. 2 III. GK.

¹¹ Vgl. *Raul Vinuesa*; zu *L.R. Penna*: *Criminal Sanctions for Violations of International Humanitarian Law*, in: *Michael Bothe* (Hrsg.), *National Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht 1990, S. 81 ff.; *Michael Bothe*, in: *Horst Schütter/Bernhard Hoffmann* (Hrsg.), *Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen*, Bonn 1993, S. 129 (130 ff.).

¹² Art. 3 aller Konventionen; Art. 12 I. und II. GK, Art. 13 III. GK, Art. 32 und 34 IV. GK.

¹³ Art. 50 Abs. 3 I. GK, Art. 51 Abs. 3 II. GK, Art. 129 Abs. 3 III. GK, Art. 146 Abs. 3 IV. GK.

die Freiwilligkeit zur Ergreifung von Strafverfolgungsmaßnahmen.¹⁴

Das ZP I über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte enthält in Art. 85 ebenfalls Regelungen, in denen den Vertragsstaaten die Pflicht zur Strafverfolgung bestimmter schwerer Verletzungen des Protokolls auferlegt wird. In dem ZP II über den Schutz der Opfer in internen bewaffneten Konflikten sind hingegen keine Pönalisierungspflichten vorgesehen.¹⁵

Die Strafverfolgungspflicht hinsichtlich der schweren Verletzungen ist damit eine Rechtspflicht *erga omnes*, die jeder Staat gegenüber der Staatengemeinschaft als Einheit zu erfüllen hat. Alle Vertragsstaaten müssen die Personen, die beschuldigt werden, schwere Verletzungen i.S.d. Abkommen begangen zu haben, unter Anwendung des Universalitätsprinzips strafrechtlich verfolgen, wenn sie den Beschuldigten nicht ausliefern.¹⁶ Die Art und Weise der innerstaatlichen Umsetzung der ihnen obliegenden Pflicht bleibt den Staaten selbst überlassen und erfolgt nach Maßgabe der nationalen Rechtsordnungen, insbesondere gemäß den nationalen Normen des sog. internationalen Strafrechts.¹⁷

II. Die nationalen Umsetzungsmodelle

In der Praxis interpretieren die Vertragsstaaten ihre sich aus den Genfer Abkommen ergebenden vertraglichen Verpflichtungen sehr unterschiedlich und ergreifen demzufolge verschiedene innerstaatliche Maßnahmen. Die Staaten haben entsprechend der kontinentaluropäischen oder angelsächsischen Ausrichtung ihrer Rechtsordnung im Regelfall eines der vier im Folgenden genannten „typischen Modelle“ gewählt, um ihren vertraglichen Strafverfolgungsverpflichtungen nachzukommen. Zum einen gibt es Staaten – beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland –, die ausschließlich das bestehende nationale Strafrecht anwenden. Zum anderen haben Staaten – zum Beispiel die Schweiz – eine Generalklausel in ihre Rechtsordnung aufgenommen, aufgrund derer Verstöße gegen Vorschriften internationaler Abkommen über Kriegsführung sowie den Personen- und Güterschutz innerstaatlich sanktioniert werden können. Die Staaten des „common law“ – beispielsweise Großbritannien – erfüllen ihre Verpflichtungen, indem sie die Abkommen durch einen „Act of Parliament“ mit Verweisung auf den Vertragstext in das innerstaatliche Recht inkorporieren und können den Vertragsinhalt damit auf nationaler Ebene direkt anwenden. Schließlich haben einige Staaten – zum Beispiel Belgien – ein zusätzliches Strafgesetz verabschiedet, in dem sämtliche Verletzungshandlungen sowie deren Bestrafungsmöglichkeiten aufgeführt werden. Dieses dient dann als Rechtsgrundlage für die nationale Strafverfolgung.

III. Das belgische Modell

Das Königreich Belgien hat zur Erfüllung der Verpflichtungen nach den Genfer Konventionen und dem Zusatzproto-

coll I das Gesetz „Loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles I et II du 8 juin 1977, additionnels à ces Conventions“¹⁸ verabschiedet. Durch das neue Gesetz wurden in dieser detaillierten Form erstmals sämtliche in den Abkommen und dem ZP I genannten schweren Verletzungen in einem separaten nationalen Gesetz explizit aufgeführt und zur Strafverfolgung nach dem Universalitätsprinzip der innerstaatlichen, d.h. der belgischen Gerichtsbarkeit unterstellt. Dabei wurde größtenteils der Wortlaut der Übereinkommen in das nationale Recht übernommen.

Im Folgenden wird das belgische Modell näher beleuchtet. Da alle in den Genfer Konventionen und dem ZP I genannten Verletzungshandlungen in das belgische Gesetz aufgenommen wurden, ist Belgien den in den Übereinkommen verankerten Verpflichtungen vollständig nachgekommen. Es stellt sich nun die zentrale Frage, ob Belgien seinen Strafverfolgungsauftrag völkerrechtskonform erfüllt hat und inwieweit durch die Anwendung des belgischen Umsetzungsmodells eine effektive Bekämpfung und möglicherweise Eindämmung der Kriegsverbrechen erreicht werden kann.

I. Anwendungsbereich

In Anlehnung an die Bezeichnung der Verbrechen in den Genfer Abkommen und dem ZP I trägt das erste Kapitel des belgischen Gesetzes die Überschrift „infractions graves“. Allerdings werden von dieser Begriffsbestimmung nicht nur die schweren Verletzungen der Genfer Abkommen und des ZP I, sondern auch die Verletzungshandlungen des ZP II erfasst. Darüber hinaus wird die Strafverfolgung anderer, nicht explizit aufgeführter Verletzungen und damit auch der

¹⁴ Vgl. Jean Pictet, a.a.O. (Fn. 7), S. 635 ff.; Claude Pilloud, La Protection Pénale des Conventions Humanitaires Internationales, *Revue Internationale de Droit Pénal* 24 (1953), S. 661 (665, 667 ff.); Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann (Hrsg.), International Committee of the Red Cross: Commentary on the Additional Protocols of June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Genf 1987, Art. 85, Rdn. 3401; G.I.A.D. Draper, a.a.O. (Fn. 7), S. 22 f.

¹⁵ Die Berufungskammer des Jugoslawien-Tribunals hat im Tadic-Fall – allerdings nicht einstimmig – die Anwendung der Vorschriften über die schweren Verletzungen auch auf interne bewaffnete Auseinandersetzungen für zulässig erachtet; Tadic-Case Nr. IT-94-I-AR72, Decision of the Appeal Chamber of 2 October 1995, S. 35 ff., para. 65 ff. (67). Dies kann aber derzeit noch nicht als *opinio iuris* angesehen werden; vgl. ebd., S. 44 ff., para. 79 ff. (83 ff.).

¹⁶ Vgl. Michael Bothe, Prevention and Repression of Breaches of International Humanitarian Law, Yearbook of the International Institute of Humanitarian Law, 1986-1987, S. 115 (124); G.I.A.D. Draper, a.a.O. (Fn. 7), S. 21; Dietrich Oehler, Internationales Strafrecht, 2. Aufl., Bonn 1983, Rdn. 847; Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann, a.a.O. (Fn. 14), Art. 85, Rdn. 3403; Hans-Heinrich Jescheck, La Protection Pénale des Conventions Internationales Humanitaires, *Revue Internationale de Droit Pénal* 24 (1953), S. 13 (33).

¹⁷ Vgl. Dietrich Oehler, a.a.O. (Fn. 16), Rdn. 1 ff.; Claude Pilloud, a.a.O. (Fn. 14), S. 661 (665 f.).

¹⁸ *Moniteur Belge*, 5 août 1993, S. 17751 ff.; in Kraft getreten am 15. August 1993. Bereits 1963 hat Belgien einen ersten Gesetzesentwurf zur Bestrafung der schweren Verletzungen ausgearbeitet: projet de loi Nr. 577. Doc. parl. Ch., 577-1 (1962-63) du 17 mai 1963.

Zwiderhandlungen i.S.d. Abkommen ausdrücklich zugelassen, um eine möglichst lückenlose strafrechtliche Ahndung sämtlicher Verbrechen zu gewährleisten.¹⁹

Ergänzend findet gemäß Art. 6 des Gesetzes das nationale Strafrecht Anwendung, so dass die fundamentalen Regeln des innerstaatlichen Strafrechts hinzugezogen werden können, insbesondere die Vorschriften betreffend die Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe sowie die Schuldabschließungsgründe.

a) Ausweitung des Anwendungsbereichs auf nicht internationale Konflikte

Die Strafverfolgungspflicht der schweren Verletzungen wird den einzelnen Staaten ausschließlich in den vier Genfer Abkommen und dem ZP I auferlegt, während hingegen im ZP II zwar bestimmte Verletzungshandlungen verboten sind und strafrechtlich geahndet werden können, jedoch weder der Begriff der „infractious graves“ benutzt noch den Staaten ein Strafverfolgungsauftrag bezüglich dieser Verletzungshandlungen auferlegt wird. Dennoch lässt das belgische Gesetz gemäß Art. 1 ausdrücklich die Anwendung auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte nach den Vorgaben des ZP II zu.²⁰

Es stellt sich somit die Frage, inwieweit die Vorgehensweise des belgischen Gesetzgebers in Einklang mit dem Völkerrecht steht. Bei dem in den Genfer Konventionen und dem ZP I festgeschriebenen Strafverfolgungsauftrag handelt es sich um eine Strafverfolgungspflicht, der die Vertragsstaaten nachkommen müssen, um sich völkerrechtsgemäß zu verhalten. Unabhängig davon steht es einem Staat generell zu, anderweitige internationale Verbrechen der nationalen Strafverfolgung zu unterstellen, wenn diese Verbrechen und deren nationale Strafverfolgung vertraglich oder völkergewohnheitsrechtlich unzweifelhaft anerkannt sind.²¹

In den gleichlautenden Art. 3 aller Genfer Abkommen ist ein Mindestschutz zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts verankert, und es werden Verbote verschiedener Handlungen aufgeführt, die auch in bewaffneten Konflikten zu beachten sind, die keinen internationalen Charakter aufweisen. Das ZP II ergänzt diesen Schutz, indem es weitere Garantien zu Gunsten der zu schützenden Personen festschreibt. Die Verletzungshandlungen der gleich lautenden Art. 3 der Vier Genfer Konventionen sowie die des ZP II sind zwar keine schweren Verletzungen i.S.d. Abkommen, es wird aber zunehmend die Auffassung vertreten, dass ihre Begehung grundsätzlich völkerrechtlich verboten ist und daher von den Staaten sanktioniert werden kann, auch wenn diesbezüglich keine Strafverfolgungspflicht besteht.²² So hat das Jugoslawien-Tribunal in der Tadic-Entscheidung festgestellt, dass die Verletzungshandlungen i.S.d. Art. 3 der Genfer Abkommen gegen das humanitäre Völkergewohnheitsrecht verstoßen und die individuelle Verantwortlichkeit nach sich ziehen. Dabei werden die gleich lautenden Art. 3 als Völkerrechtsstrafnormen verstanden, die angewendet werden können, um in internen Konflikten begangene schwere Verletzungshandlungen zu bestrafen.²³ In diesem Sinne hat Belgien den Anwendungsbereich des belgischen Gesetzes auf

interne kriegerische Auseinandersetzungen zulässigerweise ausgeweitet, ohne die Verletzungen i.S.d. ZP II den Kriegsverbrechen gleichzustellen. Die Strafverfolgung dieser Verletzungshandlungen kann somit analog der Ahndung der in internationalen Konflikten begangenen schweren Verletzungen auf Grundlage des Universalitätsprinzips erfolgen,²⁴ solange die in Rede stehenden Verletzungshandlungen einen schweren Verstoß gegen das Völkerrecht darstellen und Belgien die Strafverfolgung nach Maßgabe des ZP II durchführt, und zwar unter Zugrundelegung restriktiver Auslegungskriterien. In der Tadic-Entscheidung wurde das belgische Gesetz in Zusammenhang mit der Zulässigkeit der Strafverfolgung schwerer Verletzungshandlungen in nicht internationalen Auseinandersetzungen ausdrücklich genannt.²⁵

Bei der Ausweitung der Gerichtsbarkeit auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte können jedoch dann Kompetenzverteilungsschwierigkeiten auftreten, wenn Belgien unter Anwendung des belgischen Gesetzes ein Strafverfahren einleitet, ein anderer Staat sich aber auf sein eigenes Recht zur Durchführung der Strafverfolgung beruft, insbesondere auf Grundlage des Territorialitäts- oder Personalitätsprinzips. Über eine derartige konkurrierende Gerichtsbarkeit ist in jedem Einzelfall gesondert zu entscheiden. Grundsätzlich ist jedoch anzunehmen, dass dem Staat, der das Recht zur Sanktionierung auf eines der klassischen und allgemein anerkannten Strafanwendungsprinzipien gründet, die vorrangige Ausübung der Gerichtsbarkeit gegenüber dem Staat, hier Belgien, einzuräumen ist, der aufgrund einer extensiven Ausweitung seiner innerstaatlichen Jurisdiktion die Strafverfolgung auf Grundlage des Universalitätsprinzips einleiten will. Dennoch ist die Vorgehensweise Belgiens zu begrüßen, um Strafverfolgungslücken zu vermeiden, die dadurch entstehen können, dass eben gerade kein weiterer, dem Täter näher stehender Staat das Strafverfahren einleiten will. Die Ahndung auch dieser Völkerrechtsverstöße lässt hoffen, dass dadurch der groben Missachtung des humanitären Völkerrechts in internen Konflikten effektiver entgegen getreten werden kann.

b) Begehung der Verletzungshandlungen

Nach Art. 1 des belgischen Gesetzes können die schweren Verletzungen durch Tun oder Unterlassen begangen werden.

¹⁹ André Andries/Eric David/Christine v. d. Wyngaert/Jacques Verhaegen, Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire, *Revue de Droit Pénal* 74 (1994), S. 1114 (1140).

²⁰ Zur Entstehung dieser Regelung siehe André Andries/Eric David/Christine v. d. Wyngaert/Jacques Verhaegen, a.a.O. (Fn. 19), S. 1114 (1132 ff.); Eric David, La loi belge sur les crimes de guerre, *Revue belge de droit international* 28 (1995), S. 668.

²¹ Vgl. Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann, a.a.O. (Fn. 14), Art. 86, Rdn. 3539.

²² Vgl. Theodor Meron, War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law, *American Journal of International Law* 88 (1994), S. 78 (80 f.) m.w.N.; Eric David, a.a.O. (Fn. 20), S. 668 (669).

²³ Tadic-Case, a.a.O. (Fn. 15), S. 48 ff., 62 ff. Siehe hierzu allerdings die abweichende Meinung von Judge Li, S. 3 f., para. 11 f.

²⁴ Vgl. André Andries/Eric David/Christine v. d. Wyngaert/Jacques Verhaegen, a.a.O. (Fn. 19), S. 1132 ff.

²⁵ Tadic-Case, a.a.O. (Fn. 15), S. 70, para. 132.

Damit wird der Anforderung nach Art. 86 Abs. 1 ZP I Rechnung getragen, wonach die Vertragsstaaten generell dazu verpflichtet werden, auch solche schweren Verletzungen zu ahnden.

„(...) die sich aus einer Unterlassung ergeben, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht“.

Begrüßenswert ist, dass in Art. 5 § 1 des belgischen Gesetzes ausdrücklich festgeschrieben wird, dass kein politisches Interesse, weder nationaler noch militärischer Natur, ein Kriegsverbrechen i. S. d. Gesetzes rechtfertigen kann. Weiterhin ist es als positiv zu bewerten, dass nach Art. 5 § 2 ein Beschuldigter eine Verbrechenbegehung nicht damit rechtfertigen kann, dass er angeheißt auf höheren Befehl oder Anweisung der Regierung gehandelt habe. Zwar wird in den Genfer Abkommen und den Zusatzprotokollen das Handeln auf höheren Befehl nicht ausdrücklich geregelt. Es ist aber völkerrechtlich anerkannt, dass ein Beschuldigter sich seiner strafrechtlichen Verantwortlichkeit nicht unter bloßer Berufung auf seine Ausführungspflicht entziehen kann.²⁶ Dieser Grundsatz während internationaler und nicht internationaler bewaffneter Konflikte seine Gültigkeit, auch wenn in Art. 5 § 2 die Anwendung des ZP II nicht erwähnt ist.²⁷

2. Ausübung der belgischen Gerichtsbarkeit

In Art. 7 Abs. 1 des belgischen Gesetzes ist das Universalitätsprinzip festgeschrieben. Somit kann die belgische Gerichtsbarkeit zum Zwecke der Strafverfolgung sämtlicher, in Art. 1 des Gesetzes aufgeführten schweren Verletzungen unabhängig von dem Tatort der Handlung und der Nationalität des Täters sowie des Verletzten in Kriegs- und Friedenszeiten ausgeübt werden.²⁸ Die belgischen Strafverfolgungsbehörden können jedoch auf Grundlage des Opportunitätsprinzips gemäß Art. 274 Code d'instruction criminelle im Einzelfall über die Durchführung der Strafverfolgung entscheiden, beispielsweise von der Strafverfolgung absehen und den Täter an einen ersuchenden Staat ausliefern. Die Rechtmäßigkeit der Anwendung des Universalitätsprinzips nach dem belgischen Gesetz zur Strafverfolgung der schweren Verletzungen wurde bereits im Rahmen eines belgischen Strafverfahrens bestätigt, in dem ein Haftbefehl gegen einen mutmaßlichen Kriegsverbrecher erlassen wurde.²⁹

Da das belgische Gesetz auch auf nicht internationale Konflikte Anwendung findet und in Art. 7 des Gesetzes diesbezüglich keine Einschränkungen vorgenommen werden, erfolgt auch die Strafverfolgung der in internen Konflikten begangenen Verletzungen nach dem Universalitätsprinzip. Diese belgische Regelung geht zweifelsfrei über die inhaltlichen Vorgaben des ZP II hinaus, da das ZP II weder den Begriff der schweren Verletzungen nennt, noch eine Regelung bezüglich der Strafverfolgung nach dem Universalitätsprinzip beinhaltet. Sie ist mit Vorsicht zu betrachten, denn gerade die extensive Ausweitung der innerstaatlichen Strafverfolgung auf Auslandsstrafverfahren auf Grundlage des Universalitätsprinzips sollte vermieden werden, da dieses Strafverfolgungsprinzip in den Staaten sehr unterschiedlich eingeordnet und häufig mit dem Grundsatz *aut dedere aut*

iudicare verwechselt wird.³⁰ Begründen lässt sich die von Belgien vorgenommene Extension des Anwendungsbereichs damit, dass die Einhaltung des humanitären Völkerrechts oberstes Gebot der Völkergemeinschaft sein muss, und zwar unabhängig von der Art der kriegerischen Auseinandersetzung. Dennoch sollte die Strafverfolgung nach dem Universalitätsprinzip zur Ahndung von in internen Konflikten begangenen Verletzungen sehr restriktiv erfolgen. So erscheint die von *Andries/David/v.d. Wyngaert/Verhaegen* befürwortete notwendige Voraussetzung der „double incrimination“³¹ für eine derartige Strafverfolgung sinnvoll, um nicht die Souveränität anderer Staaten zu beeinträchtigen, wenn nach deren Gesetzen die in Rede stehende Verletzung nicht inkriminiert ist.³² Stellt die Tat nicht einmal eine Verletzungshandlung nach dem ZP II dar, so erscheint die Ausübung der belgischen Gerichtsbarkeit nur dann gerechtfertigt, wenn die Handlung nach Völkervertrags- oder Völkergewohnheitsrecht zweifelsfrei als strafbar anerkannt ist, durch die Staaten verfolgt werden darf und sich kein anderer Staat auf sein Strafverfolgungsrecht beruft.

3. Angemessene Bestrafung

Als Strafmaß sind die lebenslange oder zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe (mindestens zehn Jahre) vorgesehen,³³ so dass eine angemessene Bestrafung i.S.d. Genfer Konventionen möglich ist. Für die Ermittlung des Strafmaßes können ergänzend die Vorschriften des Code pénal und des Code pénal militaire herangezogen werden. Zwar ist es aufgrund der Anwendung des allgemeinen Strafrechts möglich, eine Freiheitsstrafe von weniger als zehn Jahren zu verhängen oder Strafmilderungsgründe anzunehmen, es wäre jedoch wünschenswert gewesen, wenn in dem Gesetz ausdrücklich ein mildereres Strafmaß oder die Strafmilderung in bestimmten Fällen genannt worden wären.

²⁶ Vgl. *Dietrich Oehler*, a.a.O. (Fn. 16), Rdn. 1038 ff.; *Lyal S. Sunga*, *Individual Responsibility in International Law for Serious Human Rights Violations*, Dordrecht 1992, S. 55 ff.; *Gerhard Hoffmann*, *Strafrechtliche Verantwortung im Völkerrecht*, Frankfurt/M. 1962, S. 31, 129 ff.; *Yoram Dinstein*, *International Criminal Law*, Israel Yearbook of Human Rights 5 (1975), S. 55 (81 f.).

²⁷ Hierbei handelt es sich offensichtlich um einen Redaktionsfehler, so *André Andries/Eric David/Christine v.d. Wyngaert/Jacques Verhaegen*, a.a.O. (Fn. 19), S. 1114 (1169).

²⁸ Zur Begründung während des Gesetzgebungsverfahrens siehe *Eric David*, a.a.O. (Fn. 20), S. 668 (677 f.).

²⁹ *Cour d'Appel de Bruxelles, Chambre des mises en accusation de Bruxelles*, arrêt du 17 mai 1995, *Journal des Tribunaux* 1995, S. 542.

³⁰ Vgl. *Dietrich Oehler*, a.a.O. (Fn. 16), Rdn. 802 ff., 844 ff., 890 ff.; *Christopher L. Blakesley*, *United States Jurisdiction over Extraterritorial Crime*, *Journal of Criminal Law and Criminology* 73 (1982), S. 1109 (1139 ff.).

³¹ Die Strafbarkeit der Tat muss nicht nur nach belgischem, sondern auch nach dem Recht des Staates gegeben sein, in dem die Tat begangen wurde.

³² *André Andries/Eric David/Christine v.d. Wyngaert/Jacques Verhaegen*, a.a.O. (Fn. 19), S. 1114 (1175).

³³ In Art. 2 sind als Strafmaß die lebenslange oder zeitlich begrenzte Zwangsarbeit vorgesehen. Durch ein Gesetz von 1996 wurde jedoch die Zwangsarbeit durch die Freiheitsstrafe unterschiedlicher Dauer, mindestens zehn Jahre, ersetzt; Art. 3 Loi du 10 Juillet 1996 portant abolition de la peine de mort et modifiant les peines criminelles, *Moniteur Belge*, 10. Juli 1996.

4. Strafverfolgung der schweren Verletzungen nach dem belgischen Gesetz

Im Folgenden werden sämtliche in dem belgischen Gesetz unter Strafe gestellten schweren Verletzungen aufgeführt. Allerdings werden nicht alle Verletzungshandlungen näher beleuchtet, sondern vornehmlich solche, bei denen Belgien den Strafverfolgungsauftrag über die völkerrechtlichen Vorgaben hinaus ausgeweitet hat. Dies betrifft insbesondere die Ahndung der Verbrechen in nicht internationalen Konflikten. Ansonsten werden nur die Bestimmungen näher betrachtet, deren Umsetzung und Anwendung Fragen aufwerfen. Durch den folgenden Überblick lässt sich klären, ob das belgische Modell als völkerrechtskonform angesehen werden kann.

- Vorsätzliche Tötung (Art. 1 No. 1)

- Folterung oder andere unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche (Art. 1 No. 2)

Im Zug der Inkorporation dieser Verbrechen in das nationale Gesetz wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Verletzungshandlungen präzisiert worden wären, um zweifelsfrei zum Ausdruck zu bringen, dass neben den körperlichen Leiden insbesondere die Zufügung seelischer Schäden bereits zur Tatbestandsbefriedigung ausreichen kann. Eine nähere Beschreibung dieser Verletzungshandlungen könnte beispielhaft und ausschließlich erläuternd vorgenommen werden, so dass damit nicht der zu gewährleistende, möglichst weitreichende Schutz der gefährdeten Rechtsgüter begrenzt, sondern lediglich mögliche, häufig auftretende Tatbegehungen konkretisiert würden. Auch wäre es begrüßenswert gewesen, wenn die Folter in einem gesonderten Punkt genannt worden wäre. Zwar ähneln sich die in der Bestimmung genannten Verletzungen bei der Tatbegehung in erheblichem Maße, da sie sich vor allem gegen die physische oder psychische Integrität des Opfers richten. Jedoch würde der besondere Verwerflichkeitsgrad der Folter stärker betont werden, wenn dieses Verbrechen in einer separaten Bestimmung genannt worden wäre.

- Vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit (Art. 1 No. 3)

Bei der Anwendung dieser Vorschrift muss im Einzelfall eindeutig klargestellt werden, dass es sich nicht um eine Verletzung i.S.d. Art. 1 No. 2 des Gesetzes handelt. Die Abgrenzung ist trotz möglicherweise entstehender Einordnungsschwierigkeiten erforderlich, da nach Art. 2 des Gesetzes ein unterschiedliches Strafmaß vorgesehen ist.³⁴

- Nötigung zur Dienstleistung in den feindlichen Streitkräften oder der gegnerischen Partei (Art. 1 No. 4)

Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Ausweitung des Anwendungsbereichs auch auf interne kriegerische Auseinandersetzungen zulässig ist. Denn es geht weder aus den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen oder den ein-

schlägigen Vorschriften des ZP II hervor, dass diese Handlungen in einem internen Konflikt untersagt sind, noch lässt sich ein derartiges Verbot aus anderen internationalen Übereinkommen oder dem Völkerergänzungsrecht herleiten. Die Bestrafung einer solchen Tat rechtfertigt sich daraus, dass ein Staatsangehöriger gegenüber seinem Heimatstaat die Treuepflicht hat, eben nur diesem zu dienen und die Beteiligung an militärischen Akten gegen den Heimatstaat strafbar ist.

Grundsätzlich scheint es nicht völkerrechtswidrig, den humanitären Mindestschutz, der den an internationalen Konflikten Beteiligten gewährt wird, auch den betroffenen Personen in internen Kämpfen zuzubilligen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass in einer internationalen Auseinandersetzung die beteiligten Parteien zumeist unproblematisch einzuordnen sind, da es sich im Regelfall um Kämpfe zwischen Staaten handelt. Es lässt sich ohne Schwierigkeiten feststellen, wann ein Beteiligter zu Dienstleistungen in den gegnerischen Streitkräften gezwungen wird. In internen Auseinandersetzungen sind die Konfliktparteien aber häufig nicht klar einer Partei zuzuordnen, und teilweise gibt es mehrere Splittergruppen, die gegeneinander kämpfen. Oft handelt es sich um Konflikte, in denen Aufständische gegen die eigene Regierung vorgehen. In solchen Fällen obliegt den aufständischen Kämpfern jedoch grundsätzlich ebenso die Treuepflicht gegenüber dem Staat, dem sie angehören, und nicht gegenüber der Aufständischenorganisation. Die Beurteilung einer solchen, in internen Auseinandersetzungen begangenen Verletzung nach dem Kriterium der Treuepflicht würde *ad absurdum* führen. Es wäre nur sinnvoll, eine Verletzung dann zu bejahen, wenn Mitglieder der Regierungstreitkräfte in die Hände der Aufständischen und diese wiederum in den Gewahrsam der staatlichen Militärs fielen. Diese Interpretation ist zwar praxisorientiert und erscheint sinnvoll, um den humanitären Mindestschutz auch auf interne Konflikte auszuweiten, sie entbehrt aber bisher einer ausdrücklichen völkerrechtlichen Grundlage.

Wird ein solches Verbrechen auf belgischem Territorium begangen – dies ist eher unwahrscheinlich –, so kann die Erhöhung des strafrechtlichen Schutzes über das völkerrechtlich Gebotene hinaus als zulässige Ausübung der nationalen Strafgewalt angesehen werden. Werden die Taten allerdings außerhalb Belgiens in weiter Ferne durchgeführt, so entfällt mit der mangelnden anerkannten Völkerrechtswidrigkeit des Verbrechens auch die Legitimation Belgiens, die nationale Strafgewalt auszuüben. Dann kann es nicht als zulässig angesehen werden, wenn Belgien solche nicht nach Völkerrecht verbotenen Verletzungshandlungen auf Grundlage des Universalitätsprinzips gemäß Art. 7 des Gesetzes ahndet. Eine Bestrafung kann dann nur unter Anwendung eines der allgemein anerkannten Strafanwendungsprinzipien erfolgen.³⁵

³⁴ Für Verletzungshandlungen i.S.d. Art. 1 Nr. 2 ist gemäß Art. 2 Abs. 1 grundsätzlich die Höchststrafe vorgesehen, während solche i.S.d. Art. 1 Nr. 3 nur dann mit der Höchststrafe sanktioniert werden, wenn durch die Tat der Tod einer oder mehrerer Personen eingetreten ist.

³⁵ Vgl. André Andriess/Eric David/Christine v. Wyngaert/Jacques Verhaegen, a.a.O. (Fn. 19), S. 1114 (1145 f.).

- Entzug eines ordentlichen Verfahrens (Art. 1 No. 5)

Der Entzug eines ordentlichen Verfahrens liegt nur dann vor, wenn bei dem Verstoß gegen die Verfahrensgarantien grundlegende Rechte missachtet werden, deren Nichtbeachtung Einfluss auf den Verfahrensausgang haben kann.

- Rechtswidrige Verschleppung, Verschickung, Zwangsverlegung oder Gefangenhaltung (Art. 1 No. 6)

Eine eindeutige völkerrechtliche Grundlage für die Bestrafung der rechtswidrigen Gefangenhaltung in internen Auseinandersetzungen findet sich weder in den gleichlautenden Art. 3 der Genfer Konventionen noch in dem ZP II. Daher ist die Bestrafung der Gefangenhaltung nur dann zulässig, wenn sie zugleich eine unmenschliche Behandlung gemäß Art. 3 aller Genfer Abkommen bzw. Art. 4 und 5 ZP II darstellt. Darüber hinaus wird die rechtswidrige Gefangenhaltung sinngemäß lediglich dann von dem ZP II erfasst, wenn der Freiheitsentzug aufgrund eines eingeleiteten Gerichtsverfahrens gegen den Beschuldigten vorgenommen wird. In derartigen Fällen muss der Inhaftierte nach Maßgabe des Art. 6 ZP II behandelt werden, und ein gravierender Verstoß gegen die darin genannten Grundregeln könnte eine rechtswidrige Gefangenhaltung bedeuten. Kann dies nicht nachgewiesen werden und liegt keine andere schwere Verletzung i.S.d. Gesetzes vor, würde die Strafverfolgung durch Belgien nach dem Universalitätsprinzip gemäß Art. 7 des Gesetzes eine unzulässige Kompetenzüberschreitung bedeuten.

- Festnahme von Geiseln (Art. 1 No. 7)

- Zerstörung und Aneignung von Eigentum (Art. 1 No. 8)

Ein Verbot der Begehung dieser Verletzungen in nicht internationalen bewaffneten Streitigkeiten ist weder in den gleichlautenden Art. 3 der Genfer Abkommen noch in den einschlägigen Vorschriften des ZP II festgeschrieben. Auch gibt es keine anderweitigen völkervertraglich oder -gewohnheitsrechtlich anerkannten Rechtssätze, nach denen derartige Handlungen untersagt sind. Lediglich das Verbot der Plünderung wird in Art. 4 Abs. 2 lit. g) ZP II genannt. Somit ist die Strafverfolgung dieser Verletzungen in internen Auseinandersetzungen durch Belgien unter Berufung auf Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes nur in sehr begrenztem Maße zulässig.

- Beeinträchtigung der Gesundheit oder Unversehrtheit von Personen (Art. 1 No. 9 und 10)

- Angriffe gegen die Zivilbevölkerung (Art. 1 No. 11)

- Unterschiedslose Angriffe und Angriffe gegen gefährliche Kräfte enthaltende Anlagen (Art. 1 No. 12)

Bei der Übernahme des Art. 85 Abs. 3 lit. b) und d) ZP I in das belgische Gesetz ist bemerkenswert, dass die nach Art. 51 und 57 ZP I vorgesehene Prüfung der Angemessenheit des Angriffs darüber hinaus noch unter den Vorbehalt der sog. *Martens'schen* Klausel nach Art. 1 Abs. 2 ZP I gestellt wird. Somit ist ein nach den einschlägigen Vorschrif-

ten verhältnismäßiger Angriff dennoch unzulässig, wenn damit gegen die Grundsätze des Völkerrechts verstoßen wird, wie sie sich aus feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben. Bereits im Rahmen der Entwurfsarbeiten zu dieser Vorschrift wurde kontrovers diskutiert, ob es zulässig ist, die nach der Verhältnismäßigkeitsklausel zulässigen militärischen Maßnahmen darüber hinaus am Maßstab der *Martens'schen* Klausel zu überprüfen. Es wurde aber festgestellt, dass der Begriff des „militärischen Vorteils“ in derart erheblichem Maße missbräuchlich ausgelegt werden kann, dass sämtliche in dem ZP I verankerten Verbote zum Schutz der Zivilbevölkerung ausgehebelt werden können. Um dies zu verhindern, wurde die Einhaltung des Grundsatzes ausdrücklich vorgeschrieben.³⁶

Diese Vorgehensweise ist sehr progressiv, da die *Martens'sche* Klausel in der Völkerrechtslehre nach wie vor nicht einheitlich interpretiert und angewendet wird. Es besteht lediglich Übereinstimmung darüber, dass durch diese Klausel grundsätzlich auch die Umstände, die nicht vom völkerrechtlichen Vertragsrecht erfasst werden, einem völkergevoohnheitsrechtlichen Schutz unterstehen. Es ist aber bis heute nicht geklärt, ob damit eine derart weitreichende Regelung in das humanitäre Völkerrecht eingebracht wird, aufgrund derer sämtliche Kriegsführungsmethoden am Maßstab des „öffentlichen Gewissens“ gemessen werden müssen, selbst wenn die Maßnahme nicht gegen die sonstigen Regeln des Völkerrechts verstößt.³⁷ Allerdings wird betont, dass die Prüfung der Angemessenheit eines Angriffs im Verhältnis zu der unbedingten Wahrung des Schutzes der Zivilbevölkerung eine untergeordnete Rolle spielt, somit ein verhältnismäßiger Angriff auf keinen Fall den der Zivilbevölkerung zuerkannten Mindestschutz verletzen darf.³⁸ In diesem Sinne wird die Beachtung der *Martens'schen* Klausel auch als moralische Verpflichtung ergänzend zu der Einhaltung der kriegsrechtlichen Normen verstanden.³⁹ Aus der Formulierung selbst ergibt sich, dass die Grundsätze des Völkerrechts einen Mindestschutz darstellen, der jedermann grundsätzlich zugebilligt wird, und dass durch die Vorschriften des Protokolls ein darüber hinaus gehender Schutz garantiert werden soll. Dementsprechend müssen auch die Maßnahmen, die nach Art. 51 und 57 ZP I im Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen und damit zulässig sind, an dem Maßstab der *Martens'schen* Klausel gemessen und entsprechend als völkerrechtskonform oder nicht bewertet werden.

³⁶ Zur Begründung dieser Regelung siehe *Eric David*, a.a.O. (Fn. 20), S. 674 und zu den divergierenden Standpunkten diesbezüglich *Andriès/Eric David/Christine v.d. Wyngaert/Jacques Verhaegen*, a.a.O. (Fn. 19), S. 1114 (1154 ff.).

³⁷ Vgl. *Rupert Ticehurst*, *The Martens Clause and the Law of Armed Conflict*, IRRG 37 (1997), S. 125 mit Verweis auf die „Advisory Opinion“ des IGH vom 8. Juli 1996 bez. des Einsatzes von bzw. der Bedrohung durch Nuklearwaffen; *Christopher Greenwood*, *Geschichtliche Entwicklung und Rechtsgrundlagen*, in: *Dieter Fleck* (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, Kap. 1, S. 24, Nr. 129.

³⁸ Vgl. *Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 57, Rdn. 2207, Art. 85, Rdn. 3481.

³⁹ Vgl. *Rupert Ticehurst*, a.a.O. (Fn. 37), S. 125 (129 ff.) m.w.N.

In diesem Sinne hat der belgische Gesetzgeber durch die ausdrückliche Nennung der *Martens*'schen Klausel in Art. 1 No. 12 und 13 des Gesetzes die Verbindlichkeit dieser Regelung betont. Damit soll unzweifelhaft zum Ausdruck gebracht werden, dass auch in bewaffneten Auseinandersetzungen als oberstes Gebot die Einhaltung der Grundsätze des Völkerrechts und der Menschlichkeit gelten und der danach garantierte Mindestschutz zwingend bei der Durchführung sämtlicher militärischer Maßnahmen eingehalten werden muss. Die belgische Bestimmung ist zwar sehr weitreichend und geht über den derzeitigen Konsens bezüglich der Bewertung der *Martens*'schen Klausel hinaus, sie kann aber mit dem Ziel, den Schutz der Zivilbevölkerung zu festigen, nicht als völkerrechtswidrig angesehen werden.

- Angriffe gegen unverteidigte Orte, entmilitarisierte Zonen und gegen Personen, die sich außer Gefecht befinden (Art. 1 No. 14 und 15)

- Unbefugtes Benutzen international anerkannter Schutzzeichen (Art. 1 No. 16)

- Überführung der eigenen Zivilbevölkerung durch die Besatzungsmacht (Art. 1 No. 17)

Die Ahndung dieser Verletzungshandlung bei der Begehung in nicht internationalen bewaffneten Konflikten ist nur in begrenztem Maße zulässig. Die Gründe hierfür ergeben sich, ähnlich wie bei der Nötigung zu Dienstleistungen in den feindlichen Streitkräften, daraus, dass in einem internen Konflikt eben nicht die Streitkräfte zweier Staaten von zwei unterschiedlichen Territorien aus gegeneinander kämpfen, sondern sich zwei Parteien, zumeist die Regierungsarmee und die Armee der Aufständischen, auf einem Staatsgebiet gegenüber stehen. In derartigen Auseinandersetzungen können die Aufständischen kein eigenes Territorium aufweisen, vielmehr handelt es sich um denjenigen Teil des Staatsgebietes, der von den Aufständischen besetzt ist. Die für die Anwendung des Art. 1 No. 17 des Gesetzes zwingend notwendige räumliche Definition des Besatzungsgebietes ist hier nicht möglich. Lediglich in den Fällen, in denen der Konfliktgegner ein stabilisiertes *de facto*-Regime ist, das dauerhaft die Herrschaftsgewalt über das besetzte Gebiet inne hat, weist jede Kriegspartei ein Territorium auf, so dass auch von besetzten Gebieten gesprochen werden kann⁴⁰ und die Anwendung der belgischen Norm als völkerrechtsgemäß anzusehen ist.

- Verzögerung bei der Heimschaffung verletzter Personen (Art. 1 No. 18)

Das ZP II sowie anderweitige internationale Abkommen beinhalten keine Vorschrift, aus der sich das Verbot der Verzögerung der Heimschaffung von Kriegsgefangenen oder Zivilpersonen in internen Auseinandersetzungen ergibt. Daher ist die Anwendung des Art. 1 No. 18 auf Verletzungen während nicht internationaler bewaffneter Auseinandersetzungen unzulässig.⁴¹

- Praktiken der Apartheid (Art. 1 No. 19)

Im ZP II finden sich keine Normen, die die Rassendiskrimi-

nierung verbieten. Nach dem Internationalen Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung von 1966⁴² sind die Vertragsstaaten jedoch gemäß Art. 2 dazu verpflichtet,

„(...) mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form (...) zu verfolgen“.

Diese Verpflichtung gilt unabhängig davon, ob die Rassendiskriminierung in einem internationalen oder einem internen bewaffneten Konflikt betrieben wird; sie ist gleichermaßen verboten.

- Angriffe gegen geschichtliche und kulturelle Stätten (Art. 1 No. 20)

- Die „délits obstacles“ (Art. 3 und 4)

In dem belgischen Gesetz werden verschiedene Vorbereitungshandlungen⁴³ unter Strafe gestellt. Sie stehen mit der Verletzungshandlung in unmittelbarem Zusammenhang, werden aber regelmäßig zeitlich bereits vor dieser begangen und sind unabhängig von der Tatbestandsverwirklichung des Verbrechens strafbar. Der Einordnung dieser Taten als Delikte *sui generis* wird eine erheblich größere Präventivwirkung als durch die Einleitung von Strafverfahren erst nach Beendigung des Krieges beigemessen, auch wenn dies noch nicht empirisch belegt ist.⁴⁴

Bis auf wenige Ausnahmen⁴⁵ sind diese Vorbereitungshandlungen weder in den Genfer Abkommen und den Zusatzprotokollen als schwere Verletzung aufgeführt noch nach anderweitigen völkerrechtlichen Vorschriften unter Strafe gestellt. Dennoch ist es nach den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts zulässig und im Sinne einer effektiven Strafverfolgung internationaler Verbrechen sogar begrüßenswert, wenn die nationalen Gesetzgeber bereits die Vorbereitung der Verletzungshandlungen, begangen in internationalen und internen bewaffneten Konflikten, gesondert unter Strafe stellen,⁴⁶ allerdings unter der Voraussetzung, dass es sich bereits um ein strafwürdiges Verhalten handelt.

⁴⁰ Vgl. *Völker Epping*, in: *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 8 Rdn. 13.

⁴¹ Vgl. *Andrés Eric David/Christine v.d. Wyngaert/Jacques Verhaegen*, a.a.O. (Fn. 19), S. 1114 (1158).

⁴² Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, BGBl. 1969 II, 961.

⁴³ Es werden genannt die Anordnung und Ansiftung zur Rechtsgutverletzung, Teilnahme- und Versuchshandlungen sowie das Herstellen, Verändern oder Transportieren diverser Objekte in Kenntnis davon, dass diese zur Durchführung des Verbrechens bestimmt sind.

⁴⁴ Vgl. *Jacques Verhaegen*, Commission I: „Répression des infractions graves aux Conventions de Genève et à leurs protocoles additionnels“, (Symposium, mise en oeuvre des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12. août 1949, Brüssel, 27.-28. November 1986), Rapport introductif, *Revue de Droit Pénal Militaire et de Droit de la Guerre* 27 (1988), S. 227 (233).

⁴⁵ Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 ZP I.

⁴⁶ Vgl. *Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 85, Rdn. 3411 ff.; *Andrés Eric David/Christine v.d. Wyngaert/Jacques Verhaegen*, a.a.O. (Fn. 19), S. 1114 (1165).

IV. Fazit

Das belgische Modell stellt eine gelungene Umsetzung des in den Genfer Konventionen und dem ZPI verankerten Strafverfolgungsauftrags dar. Es kann als Vorbild für andere Staaten dienen, die die in den Übereinkommen genannten Verpflichtungen noch in das nationale Recht umsetzen müssen. Durch die vollständige und häufig im Wortlaut übereinstimmende Übernahme der Vorschriften über die Verletzungshandlungen als Strafbestimmungen in das nationale Recht kann eine lückenlose Ahndung dieser Verbrechen gewährleistet werden. Das Gesetz findet auch seine Bestätigung in der Praxis. Erstmals angewandt wurde es 1995 bei der Strafverfolgung eines mutmaßlichen Kriegsverbrechers.⁴⁷ Im Rahmen des Berufungsverfahrens, in dem es zu einer Verurteilung kam, wurde höchststrichterlich die Bestrafung auf Grundlage des Gesetzes für zulässig erklärt.⁴⁸ Lediglich in einigen Teilbereichen, die in der Abhandlung nur kurz angesprochen werden konnten, wären geringe Änderungen wünschenswert. Insbesondere bei der Ahndung bestimmter Verletzungen, begangen in nicht internationalen Konflikten, findet sich nicht in allen Fällen eine eindeutige völkerrechtliche Grundlage für die Strafverfolgung nach dem Universalitätsprinzip. Somit sollte die Anwendung des Gesetzes in diesen Fällen äußerst restriktiv und nur subsidiär, d.h. nur dann stattfinden, wenn kein anderer Staat unter Berufung auf eines

der vorrangig anwendbaren Strafanwendungsprinzipien die Strafverfolgung selbst betreiben will. Ein Verstoß gegen das Nichteinmischungsgebot muss in jedem Fall vermieden werden.

Das Spezialgesetz gibt berechtigten Anlass zur Hoffnung in zweierlei Hinsicht: Zum einen wäre es wünschenswert, wenn sich die Staaten, die ihrem Strafverfolgungsauftrag noch gar nicht oder nur ungenügend nachgekommen sind, ein Beispiel an dem belgischen Modell nähmen und ihre völkerrechtlichen Pflichten in ähnlicher Weise erfüllen würden. Zum anderen bleibt zu hoffen, dass durch derartige innerstaatliche Maßnahmen eine nicht unerhebliche präventive Wirkung erzielt werden kann, indem potentiellen Tätern aufgezeigt wird, dass Kriegsverbrechen auf nationaler Ebene auch jenseits der Staatsgrenzen des Kriegesgebietes geahndet werden. Nur durch eine entsprechende Bewusstseinsbildung kann die Einhaltung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts vorangetrieben werden.

⁴⁷ A.a.O. (Fn. 29).

⁴⁸ Cour de Cassation, deuxième chambre française, arrêt du 31 mai 1995, Nr. P. 95.0678.F, siehe auch *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 1996, S. 198 f. Siehe hierzu auch *Marie-Anne Swartenbroeck, Députations et poursuites judiciaires en Belgique*, in: *Jean-François Dupaquier* (Hrsg.), *La justice internationale face au drame rwandais*, Paris 1996, S. 143 (147).

Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations' Dilemma

Avril J.M. McDonald*

I. Introduction

1. The War, its Victims and the Lomé Peace Agreement

While all peace deals are founded on compromise, the Lomé Peace Agreement,¹ which Sierra Leone signed with the country's main rebel group, the Revolutionary United Front of Sierra Leone (RUF/SL), on 7 July 1999, is a particularly Faustian bargain.

The Agreement concluded eight and a half years of war between the Government forces and the RUF and other rebel groups, including the Armed Forces Revolutionary Council (AFRC), which devastated the country and its people.² The RUF and other rebel groups are known to have committed serious and widespread violations of international humanitarian law during their armed rebellion. The overwhelming majority of victims have been civilians, including women and children.

Most notorious has been the rebels' practice of amputating the hands of anyone they suspected of voting for democratically elected President *Ahmed Tejan Kabbah* – their response to the President's election slogan, "[t]he future is in your

hands". Approximately 10,000 civilians are thought to have been maimed in this way. The mutilations have not stopped there, but have also included amputations of other body parts, including genitalia, lips and ears, the gouging out of eyes, burns, injections with acid and beatings. Civilians, including children, have been burnt alive, killed with machetes, shot and forcibly recruited into the rebel armies. Girl children have been forced to become sexual slaves.³

* *Avril J.M. McDonald*, LL.B., M.A., LL.M., Grad. Dip. Journalism, is Managing Editor of the Yearbook of International Humanitarian Law and a Researcher at the T.M.C. Asser Instituut, The Hague, and a Ph.D. candidate in the field of international law at The Queen's University of Belfast. The author thanks *Jann K. Kleffner, Michelle Parlevliet, Judge Abdul M. Koroma, Jack Christofides* and *Michael O'Flaherty* for their advice and assistance. The article is a contribution to the Berghof Foundation's research projects on international criminal justice and other means of conflict resolution.

¹ Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, 7 July 1999.

² The war broke out on 23 March 1991. For background on the war and its causes, see *United Nations Observer Mission in Sierra Leone*, UNOMSIL, Mission Profile. Prepared by the United Nations Department of Public Information, 31 January 1999.

³ *Sierra Leone: Sowing Terror: Atrocities Against Civilians in Sierra Leone*, Human Rights Watch, July 1998, Vol. 10, No. 3 (A); *Sierra Leone: Getting Away with Murder, Mutilation and Rape*, Human Rights Watch (A1103), 6/99 July 1999.

Figures of the numbers of civilians killed vary widely, between 25,000 and 100,000.⁴ Up to half of the population of 4.5 million has been displaced, the majority, internally.⁵ According to one source, Sierra Leone has Africa's largest refugee population.⁶

Egregious violations of international humanitarian law have also been attributed to some of the forces fighting on the government's side, including the regional "peace-keeping"⁷ force, the Economic Community of West African States Cease-Fire Monitoring Group, best known by its acronym ECOMOG, and the Civil Defence Forces (CDF) or Kamajors. ECOMOG is alleged to have shelled civilian areas, including a hospital in Freetown, during the January 1999 attack on the capital by the rebels, to have engaged in extrajudicial executions and to have forcibly recruited children and involved them in hostilities.⁸ The Kamajors are alleged to have engaged in extrajudicial killings and torture, including decapitation and burning alive.⁹ Mercenaries, who have fought on both the government and rebel sides, have also been implicated in humanitarian law violations.¹⁰

Instead of offering the victims of these crimes some prospect of justice, the Peace Agreement grants a free and absolute pardon and blanket amnesty to the leader of the RUF, Corporal *Foday Sankoh*, and to all other combatants for anything done by them in pursuit of their objectives during the war.¹¹

The passage to civilian life of Corporal *Sankoh* and his men has also been smoothed by the grant of eight government positions to the RUF, including four cabinet posts, one of them senior, and four deputy Ministerial posts.¹² Putting the cat in charge of the pigeons, *Sankoh* himself has been made chairman of a commission in charge of mineral resources and post-war reconstruction, known as the Strategic Minerals Commission, which will have responsibility for "securing and monitoring the legitimate exploitation of Sierra Leone's gold and diamonds and will review all mining licenses in the country".¹³ This rich dividend for a war that was, like many armed conflicts today – with apologies to *Clausewitz* – the continuation of business by other means, is a clear sign that war pays. "For the rest of Africa, where there are rebels in the bush, the signal is that atrocities can be committed – especially if they are frightening atrocities. The lesson to other rebels is that half measures will not do."¹⁴

The peace agreement also lifted a death sentence for treason (for plotting a coup in 1997 against President *Kabbah*) on *Sankoh*, who spent two years in prison before being released provisionally to take part in the peace talks. Further, in accordance with the peace agreement,¹⁵ the Government passed a law recognising the RUF as a political party and has released political prisoners.¹⁶

For the victims of the crimes which have been committed in Sierra Leone, these concessions must be a bitter pill. The realisation that peace has been achieved at a high price – perhaps unacceptably so – is widespread. Yet the general feeling amongst the war-weary Sierra Leoneans is that there was

simply no alternative. One newspaper editorial called the peace deal "sordid if 'realistic', a surrender in all but name of the elected Government of President Ahmad Kabbah".¹⁷

2. The International Response

United Nations representatives have shrugged their shoulders. Describing the agreement as "a political solution" *Manoel de Almeida Silva*, a UN spokesman, lamented: "It is not a perfect world. And that's all we could do".¹⁸ The United Nations has been pursuing a sort of "twin-track" approach; on the one hand, conceding that Sierra Leone had the "sovereign right"¹⁹ to grant amnesty to the RUF and accepting and supporting the Lomé peace deal and the peace and reconciliation process envisaged in it and agreeing to help implement the Agreement, and, on the other, hinting at international investigations and maybe even prosecutions. It has put its signature to the Peace Agreement, thus lending it its imprimatur; however, in signing the accord on behalf of the UN, special representative for Sierra Leone, *Francis Okele*, made an oral disclaimer that the amnesty doesn't apply to genocide, crimes against humanity, war crimes and other serious violations of international humanitarian law.²⁰ The legal status of Mr. *Okele's* disclaimer under international law is unclear – it is not a part of the agreement itself nor a Protocol to it – but it is an authoritative statement on the

⁴ Human Rights Watch Global Report 2000, New York, HRW 2000; The (London) Times, 11 August 1999.

⁵ UNOMSIL, Mission Profile, *supra* n. 2.

⁶ *Mark Doyle*, Sierra Leone's Rebel Chief Freed, BBC News, 15 April 1999.

⁷ During the war, ECOMOG did not actually function as a cease-fire monitoring or peacekeeping force as there was no cease-fire or peace to keep, and it was in fact a party to the conflict.

⁸ Sierra Leone: Another New Beginning? Situation Analysis, 18 March 1999, International Crisis Group; *Judith Miller*, UN Monitors Accuse Sierra Leone Peacekeepers of Killings, New York Times, 12 February 1999.

⁹ Amnesty International Annual Report 1999, London, Amnesty International 1999; Sierra Leone: Recommendations to the international contact group on Sierra Leone, New York, Amnesty International Report AFR 51/05/99, 19 April 1999.

¹⁰ Report of the UN Special Rapporteur, *Enrique Bernales Ballesteros*, E/CN.4/1999/11.

¹¹ Article IX (1), Pardon and Amnesty, Article IX (2).

¹² Article IV of the Peace Agreement enables members of the RUF/SL to hold public office; Article V grants the mentioned positions.

¹³ Article V of the Peace Agreement; Article VII. See also *James Rupert*, War-Wary, Peace-Wary, Washington Post, 18 July 1999.

¹⁴ *Steve Coll*, The Other War, Washington Post, 9 January 2000.

¹⁵ Article III, Transformation of the RUF/SL into a Political Party.

¹⁶ Article XXI of the Peace Agreement. See also *Jerome Hale*, Sierra Leone's Envoy Worries Over Footdragging by Revolutionary United Front (RUF), Panafican News Agency, 3 August 1999.

¹⁷ The (London) Times, 11 August 1999.

¹⁸ Quoted in UN Gives Mixed Verdict on Amnesty, InterPress Service, 9 July 1999.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ UN Secretary-General *Kofi Annan* later stated: "I instructed my Special Representative to sign the agreement with the explicit provision that the United Nations holds the understanding that the amnesty and pardon in article IX of the agreement shall not apply to international crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and other serious violations of international humanitarian law". UN Doc. S/1999/836, p. 2, para. 7.

legal status of amnesties in respect of these crimes and an reaffirmation by the UN that certain crimes cannot be "forgotten" or placed beyond the reach of international law. Could it also be an implicit recognition that at least some of these crimes may have been committed in Sierra Leone. Earlier, the Security Council recognised that serious violations of international humanitarian law were being committed there, although it did not specify what types of crimes, and urged the national authorities to prosecute persons who committed them.²¹ As discussed below, there is evidence that crimes against humanity and war crimes were committed in Sierra Leone, although it is not argued here that genocide was committed.

In contrast to the more resolute tone of resolution 1231, resolution 1260 (1999) of 20 August 1999 welcomed the signing of the Lomé Peace Agreement and commended the Government of Sierra Leone "for its courageous efforts to achieve peace, including through legislative and other measures already taken towards implementation of the Peace Agreement (...)". This statement seems difficult to reconcile with the disclaimer made by *Okelo*. After all, the amnesties and the power-sharing concessions – those "courageous efforts" – provided for in the Lomé Peace Agreement are precisely what made peace possible. The Resolution does not reiterate or formalise the disclaimer or specifically call for the prosecution of violators of humanitarian law, but refers in a more oblique way to "the urgent need to promote peace and national reconciliation and to foster accountability and respect for human rights in Sierra Leone and, (...) welcomes the provisions in the Peace Agreement for the establishment of the Truth and Reconciliation Commission and the Human Rights Commission in Sierra Leone". It also stressed "the need for international assistance to address the human rights issues in Sierra Leone as a step towards accountability in the country".

The report that was at the time of writing being prepared by the UN High Commissioner for Human Rights, *Mary Robinson*, who visited Freetown on 24-25 June 1999, could provide an impetus for the establishment of an International Criminal Tribunal. *Robinson* said during her visit that, "among the measures that could be taken in the short term were international assistance to document the human rights violations as a step towards establishing accountability".²² In his Seventh Report on the UN Observer Mission in Sierra Leone dated 30 July 1999, *Kofi Annan* was talking not of tribunals or prosecutions, however – at least not in the short term – but of the establishment of an international commission of inquiry as recommended by the UN High Commissioner for Human Rights on 9 July 1999. He ordered the collection of testimonies, the documentation of abuses and the bringing forward of witnesses and survivors of atrocities.²³

On 6 August 1999, *Mary Robinson* named an expert to study the link between a truth and reconciliation commission in Sierra Leone²⁴ – and a possible international Commission of Inquiry. *Bethuel Kiplagat* of Kenya was appointed "to prepare an in-depth report, based on consultations with all concerned, on the nexus between a Truth and Reconciliation

Commission and a Commission of Inquiry, and the possible future role of the latter, and to submit recommendations to the High Commissioner, the Special Representative of the Secretary-General and the Secretary-General of the United Nations".²⁵

It was not obvious at the time of writing what precisely the role and function of a possible international Commission of Inquiry might be, and particularly whether it is envisaged as a precursor to the establishment of an international criminal jurisdiction – whether as part of an existing body, such as the International Criminal Tribunal for Rwanda, or independently – much in the same way as were the UN Commissions of Inquiry for the Former Yugoslavia and Rwanda. Or would it be an end in itself, an international "complement" to the Sierra Leonean Truth Commission, perhaps with greater impartiality and independence, whose main purpose is to arrive at the facts, determine "the truth"? Would this not make it simply a more "legitimate" truth commission, at least in the eyes of the international community, thus, perhaps, undermining the Sierra Leonean one?

Radical international action, and certainly prosecutions, should not be expected in the short-term, and may indeed never be undertaken, despite the rhetoric. The UN Commission of Inquiry for Sierra Leone and a possible international criminal tribunal are envisaged as possible medium- to long-term projects, which would only come into being after the national Truth Commission has run its course. Under the Peace Agreement, the Truth and Reconciliation Commission should be established within 90 days of its signing, and should present its report within one year of beginning its work.²⁶ The international community, and the UN in particular, is planning to play a significant role in both the establishment and work of the national Truth Commission. The UN High Commissioner for Human Rights has prepared a draft statute for the TRC, which at the time of writing was being circulated for comment. It was not clear whether it would be able to name perpetrators of specific humanitarian law and human rights violations, or just report on violations in general, whether its findings could be considered, taken on board and acted upon by the UN Commission of Inquiry or might be admissible as evidence before any eventual international criminal body. In light of the amnesties, it is unlikely that it will be able to submit evidence for prosecution without serious disruption of the peace process. If it names

²¹ UN Security Council Resolution 1231 (1999) of 11 March 1999 deplored all violations of international human rights and humanitarian law which occurred following the rebel incursion into Freetown in January 1999, and urged the appropriate authorities to investigate all violations with a view to bringing the perpetrators to justice.

²² HR/99/74, 6 August 1999.

²³ *Edith M. Lederer*, UN Chief Calls for Increased Presence to Ensure Sierra Leone Peace, Nando Media, 2 August 1999.

²⁴ Article XXVI of the Peace Agreement calls for the establishment of a Truth and Reconciliation Commission to "address impunity, break the cycle of violence, provide a forum for both the victims and perpetrators of human rights violations to tell their story, get a clear picture of the past in order to facilitate genuine healing".

²⁵ HR/99/74, 6 August 1999.

²⁶ Article XXVI (3).

names, to be credible it should include those now serving in senior Government positions. Few victims will be willing to risk testifying against them. Since a blanket amnesty has already been given, there is no incentive for perpetrators of serious international humanitarian law violations to come forward and give evidence. There is no requirement in the Peace Agreement of truth telling or giving evidence to the TRC as a condition of amnesty. Perpetrators of humanitarian law violations have been let off the hook without having to acknowledge and admit their guilt, and without having to show remorse or to apologise to their victims. Under the circumstances, it is difficult to see how the TRC can address impunity or aid in the process of reconciliation. On 14 January 2000, Britain announced that it was donating \$ 400,000 to Sierra Leone to set up the TRC.²⁷

For all its outrage about the amnesties and the obvious inequity of the peace accord, the international community leaned heavily on President *Kabbah* to sign it.²⁸ *Bill Clinton* telephoned *Kabbah* urging him to negotiate and share power with the RUF.²⁹ In his statement to the Informal Meeting of the Contact Group on Sierra Leone, in London on 28 July 1999, *Kabbah* noted that the United Nations and the international community, notwithstanding the atrocities that were being perpetrated, urged his Government to reach "a viable political solution (...) and the need for statesmanship and compromise in order to achieve that objective".³⁰ *Clinton* also called *Sankoh*, who is viewed by the US and the UN as a future Presidential candidate, to persuade him to sign on to the peace deal,³¹ and the Reverend *Jesse Jackson*, the UN's special envoy to Africa, was deployed to persuade *Sankoh* to embrace peace.

The Government's position was further weakened by the growing restlessness of ECOMOG, whose main patron, Nigeria, "had let it be known that the war is putting a big unbearable hole in her pockets".³² Without the support of ECOMOG, the Government could not defeat the RUF militarily. And yet the international community, preoccupied with Kosovo, did little to help the government win the war by military means. Some international support for ECOMOG was given, particularly by the UK and USA, but it was not sufficient to turn the tide of the war, which, at the time of the Peace Agreement, was going in the rebels' favour.³³ On 13 July 1998, the UN established UNOMSIL, a small military observer force for an initial period of six months, and consisting of 70 military observers and some support staff. Although UNOMSIL's mandate was renewed, it was never envisaged as a military force but rather as a monitoring body. It could document humanitarian law and human rights violations but it could not prevent them.³⁴

UNOMSIL was terminated on 22 October 1999, when, acting under Chapter VII of the UN Charter, the Security Council, by resolution 1270 (1999), established the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL), with immediate effect for an initial period of six months. The new force was to consist of a maximum of 6,000 personnel, including 260 military observers, which would assist the Government in the implementation of the disarmament, demobilisation

and reintegration plan, establish a presence at key locations, and monitor adherence to the ceasefire. Under its mandate UNAMSIL has authority to use force to ensure the security and freedom of movement of its personnel and to protect civilians who are under immediate threat of physical violence. In the 27-operative paragraph resolution, the Council highlighted the need for including in UNAMSIL personnel with appropriate training in international humanitarian law, human rights law and refugee law, and particularly their provisions relating to children and women. UNAMSIL is also tasked with assisting the Office of the UN High Commissioner for Human Rights in the establishment of the national TRC and the Human Rights Commission.

By the end of 1999, deployment of the force, and disarmament and demobilisation of the rebels had scarcely begun. In December, *Sankoh* announced that he would halt the RUF's participation in the disarmament, demobilisation and reintegration program until all ECOMOG troops had withdrawn, and would resist any attempts at forcible disarmament by UN troops. On 13 January 2000, Nigeria announced that it would keep its troops in Sierra Leone for a further 90 days, until the UN force was deployed, in response to an appeal from the Sierra Leonean Government.³⁵ On 7 February 2000, the Security Council voted to increase the size of UNAMSIL to 11,100,³⁶ in response to a request of December 1999 of the Secretary-General.³⁷ Sporadic fighting continued, especially between the two main rebel groups, the RUF and the AFRC. The RUF still controlled large tracts of territory and numerous human rights abuses and continuing attacks on civilians were being reported.³⁸

Whether or not peace maintains – a big if – the terms of the peace agreement raise several interesting legal questions, some of which will be considered here. First, what is the status of the amnesties under international law? If the amnesties are legal under Sierra Leonean law but illegal under international law, how should the international community, as well

²⁷ BBC News, 14 January 2000.

²⁸ *Steve Coll*, *supra* n. 14.

²⁹ Incredible Gullibility, The Democrat, Editorial, 18 June 1999.

³⁰ Statement by His Excellency President *Alhaji Dr. Ahmad Tejan Kabbah* at the Informal Meeting of the International Contact Group on Sierra Leone, 28 July 1999.

³¹ *Steve Coll*, *supra* n. 14.

³² Stop it, *Kabbah*, *Tucker*, Standard Times, 26 July 1999. The war was costing about \$1 million per day, with Nigeria shouldering the bulk of the cost. Sierra Leone Seeks a Way out of the Abyss, *Bram Posthumus*: in: Searching for Peace in Africa: An Overview of Conflict Prevention and Management Activities, Utrecht, European Centre for Conflict Prevention, 1999.

³³ As the peace-talks began, rebels held 2/3 of the country's territory, containing half the population, Sierra Leone Fact Sheet, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, 20 May 1999.

³⁴ UN Doc. S/RES/1181 (1998), 13 June 1998, paras. 6, 6(a) and 8(b). The mandate and work of UNOMSIL is further described in its mission profile, *supra* n. 2.

³⁵ *Jerome Hule*, *supra* n. 16.

³⁶ *Colum Lynch*, 'UN. to Double Troop Strength in Sierra Leone', Washington Post, 8 February 1999, p. A20.

³⁷ First Report on the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL), S/1999/1223, 6 December 1999.

³⁸ UNAMSIL Report, *ibid.*

as individual states, respond to them? In relation to Sierra Leone, the UN has said, albeit informally, that amnesties do not apply to crimes against humanity, genocide, war crimes and other serious violations of international humanitarian law. It is argued below that war crimes and crimes against humanity have been committed in the course of the conflict there. Is there an international obligation on states, including Sierra Leone, to prosecute and punish persons accused of committing such crimes? Does the principle *aut dedere aut iudicare* apply to crimes against humanity and war crimes committed in an internal armed conflict as well as to grave breaches? If not an obligation, do states have the legal capacity to prosecute such persons? Is it possible to identify state practice or *opinio iuris* on the matter of amnesties given in the context of peace agreements to end armed conflicts? Or the existence of a customary rule?

One should distinguish between the legal position of the rebels and that of the government forces, and between these and the other principal actors, namely, ECOMOG and mercenaries. Can and should perpetrators belonging to these latter categories also be held accountable by an international or national courts for serious violations of international humanitarian law?

Attention and answers to these questions are increasingly urgent as more and more desperate peoples seek desperate means out of prolonged armed conflicts.

II. Characterisation of the Conflict and the Crimes

1. War Crimes

It seems clear that the conflict in Sierra Leone was a non-international armed conflict. While there were widespread reports of various forms of intervention by neighbouring states, particularly Liberia and Burkina Faso, these are not sufficient to render the conflict an international armed conflict.³⁹ Common Article 3 is applicable. It is an absolute minimum, applicable to each party to the conflict. The conflict certainly had the requisite intensity and impact to be considered as an armed conflict in accordance with this provision, and the rebels held a considerable part of the national territory.⁴⁰

Common Article 3 binds the armed forces of Sierra Leone and the rebels, regardless of the latter's consent to be bound.⁴¹ According to the Commentary on common Article 3, "at the Diplomatic Conference doubt was expressed as to whether insurgents could be legally bound by a Convention which they had not themselves signed. But if the responsible authority at their head exercises effective sovereignty, it is bound by the very fact that it claims to represent the country, or part of the country. The 'authority' in question can only free itself from its obligations under the Convention by following the procedure for denunciation laid down in Article 158. But the denunciation would not be valid, and could not, in point of fact, be effected, unless the denouncing authority was recognized internationally as a competent Government".⁴²

The conflict in Sierra Leone was one between the forces of a High Contracting Party to the Geneva Conventions and the Additional Protocols⁴³ and dissident armed forces or other armed groups, which were to some extent under a responsible command,⁴⁴ controlled two-thirds of the territory of Sierra Leone, and engaged in sustained and concerted military operations. It is submitted that the high threshold required for the application of Additional Protocol II is satisfied in the case of Sierra Leone, where the conflict was both prolonged and of high intensity. It may have been a conflict to which Additional Protocol II could apply, although one can certainly argue over whether the rebels were sufficiently organised or whether they operated under a responsible command.

Assuming that the requisite conditions could be factually established, one must ask whether Protocol II could be binding on rebels who showed no inclination to implement or respect it. During the drafting of the Protocol, some states, including Italy, took the view that the Protocol binds states only; in becoming a party to the Protocol, states assume duties towards other states, not towards non-states actors such as rebels. Moreover, each Contracting Party's obligation to respect Protocol II could not be conditioned or modified by the conduct of rebels. Other states, however, including the USSR, took the position that Protocol II binds rebels as well as states. The idea was that the rebels were bound because international treaties bind all those within the territory of the Government that signs them, or alternatively, that as Protocol II extends common Article 3 without modifying its field of application, the Protocol, like common Article 3, must address rebels as well as states.⁴⁵ Cassese's view, derived from a consideration of the question whether the Protocol can produce legal effects for "third parties", is that: "The draftsmen conceived of the Protocol as a Treaty destined to bind not only the contracting States but also those rebels who show their willingness to abide by its provisions".⁴⁶

³⁹ In the final communiqué issued by the ECOWAS Committee of Five on Sierra Leone, in Abidjan on 28 December 1998, both the Force Commander of ECOMOG and the Minister of Foreign Affairs of Sierra Leone implicated Liberia in providing military support for the rebels, an accusation repeatedly denied by Liberia. Special Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in Sierra Leone. UN Doc. S/1999/20, 7 January 1999, para. 13.

⁴⁰ See Commentary for an enumeration of the characteristics of a common Article 3 conflict, Commentary IV Geneva Convention, Geneva, International Committee of the Red Cross 1958, p. 36.

⁴¹ Antonio Cassese, The Status of Rebels Under the 1977 Geneva Protocol on Non-International Armed Conflicts, 30 ICLQ 1981, pp. 416, at 424.

⁴² Commentary, op. cit. n. 40, p. 37.

⁴³ Sierra Leone succeeded to the Geneva Conventions of 1949 on 10 June 1965, and they entered into force retroactively as from 27 September 1957, the date on which it became independent. The Conventions were ratified for Sierra Leone by the United Kingdom on 23 September 1957. Sierra Leone ratified the two Additional Protocols of 1977 on 21 October 1986.

⁴⁴ The RUF seems to have been in many respects a typical "rag tag" army, with the rebels rarely wearing uniforms or operating as part of an organised command. However, this loose, even sometimes chaotic, command structure suited the rebels' purpose of spreading terror.

⁴⁵ Cassese, loc. cit. n. 41, at pp. 421-422.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 428.

If we assume that Protocol II can bind rebels, under its Article 1(1), "the Protocol only begins to apply when rebels prove to be able to, and do in fact implement it. (...) If the activation of the Protocol is made conditional on their respecting it, this of necessity must entail that once they prove to be able to implement the Protocol, its provisions become legally binding on them".⁴⁷ "Even if the Protocol becomes legally binding on rebels, they do not become formal parties to the Protocol". However, "rebels, while not parties to the Protocol, can derive rights and duties from its substantive provisions".⁴⁸ The difficulty in the present case is that the rebels have not accepted their rights and duties under the Protocol, have not indicated their acceptance of Protocol II and have flouted rather than respected humanitarian law.

However, even where the rebels have not agreed to be bound by the Protocol, it would bind them automatically if they claimed to be the legitimate government. There were two periods of "rule" by the rebels: from May 1997 to February 1998, the RUF shared power with the AFRC military junta which had declared a *coup d'état*. In February 1998, ECOMOG launched a military attack that led to the overthrow of the junta. In January 1999, the rebels attacked Freetown and the President fled the country. The rebels could be said to represent the government during the following three-week period until they were ousted by ECOMOG. Recognition of their government is not a prerequisite. However, the Protocol is probably not applicable during the remaining period, as the rebels never "activated" it. Nonetheless, the rebels as well as the government forces, including the militias, could be bound under customary law by the fundamental guarantees of Protocol II, contained in Article 4, as well as by the provisions of common Article 3. This raises the question of whether customary international law can bind individuals and non-state actors. It is submitted that it can. The fundamental guarantees in Article 4 are now considered to be customary, and they would therefore bind the rebels, as well as the government forces, in the same way that Protocol II would bind them if it was applicable, that is, indirectly through states. "[W]hen creating through agreement or custom the rules applicable to non-international armed conflicts, which include the provision that those rules be respected by 'each Party to the conflict', states implicitly confer on non-governmental forces involved in such conflicts the international legal personality necessary to have rights and obligations under those rules, in accordance with the principle of *effet utile*".⁴⁹ Humanitarian law also binds rebels through their national law.

Common Article 3 and parts of Protocol II, in particular, Article 4 (fundamental guarantees) are considered to constitute customary law.⁵⁰ This is a recent development. At the time of the Diplomatic Conference to adopt the Additional Protocols: "Some States argued that there was no customary law regarding the conduct of internal armed conflicts."⁵¹ However, the customary status of common Article 3 was affirmed in 1986, when the International Court of Justice in the *Nicaragua* case found that common Article 3 reflects "elementary considerations of humanity" applicable under customary international law to any armed conflict, whether international or non-international.⁵²

The crimes committed by both the rebels and the government forces could certainly be said to constitute war crimes under common Article 3 and Protocol II and under customary international law. All of the fundamental guarantees of common Article 3 were breached during the conflict in Sierra Leone, including the prohibitions of murder, mutilation, cruel treatment and torture, taking of hostages, and outrages upon personal dignity, including humiliating and degrading treatment. These acts are also prohibited under Article 4 of Protocol II which also specifically prohibits rape, enforced prostitution and indecent assault; slavery and the slave trade; and the recruiting or involvement of children under 15 years of age in hostilities. Article 38 of the 1989 Convention on the Rights of the Child, to which Sierra Leone is a party,⁵³ prohibits the recruiting or involvement of children younger than 15 in hostilities. The involvement of children in hostilities has recently been criminalised in the Statute of the International Criminal Court,⁵⁴ which Sierra Leone signed on 17 October 1998.

Are the other parties involved also bound by international humanitarian law? Some commentators argue that international humanitarian law can apply to international forces of either a peace-keeping or peace-enforcing mandate when they become engaged in combat.⁵⁵ The Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nations of International Humanitarian Law*, recently affirmed that the fundamental principles and rules of international humanitarian law are applicable to UN forces "when in situations they are actively engaged as combatants, to the extent of and for the duration of their engagement".⁵⁶

While the Bulletin is not directly apposite to this case, where UN monitors (UNOMSIL) were not directly involved in combat – although it would apply to UNAMSIL forces if they become involved in combat – and the guidelines do not apply directly to ECOMOG forces, neither is it irrelevant. While the Secretary-General's Bulletin is an administrative

⁴⁷ *Ibid.*, p. 425.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 428.

⁴⁹ Marco Sassoli and Antoine Bouvier, et al., *How Does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law*, Geneva, ICRC 1999, pp. 214-215.

⁵⁰ *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-I-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, section IV.

⁵¹ Christopher Greenwood, *Customary Law Status of the 1977 Geneva Protocols*, in: *Humanitarian Law of Armed Conflict – Challenges Ahead*, Astrid Delissen and Gerard J. Tanja (eds.), The Hague, T.M.C. Asser Institute, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, pp. 93, at 112-113.

⁵² *Nicaragua case*, Merits, ICJ Rep. 1986, para. 218.

⁵³ Sierra Leone signed the Convention on the Rights of the Child of 1989 on 13 February 1990 and ratified it on 18 June 1990.

⁵⁴ Article 8(2)(e)(vii) prohibits when committed in an internal armed conflict within the framework of international law, "conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into armed forces or groups or using them to actively participate in hostilities".

⁵⁵ See, for example, Christopher Greenwood, *International Humanitarian Law and United Nations Military Operations*, 1 YIHL 1998, p. 2; Daphna Shraga, *The United Nations as an Actor Bound by International Humanitarian Law*, 5 International Peacekeeping (1998), p. 64.

⁵⁶ Secretary-General's Bulletin, *Observance of United Nations by International Humanitarian Law*, UN Doc. ST/SGB/1999/13, s. 1.1.

rather than a legal instrument, and would of itself provide a shaky legal basis for prosecutions before any criminal court, it confirms that at least the fundamental principles and rules of humanitarian law apply to UN peacekeepers and peace-enforcers once they become involved in conflict and lose their status as civilians. If that is so, then, invoking the *a contrario* argument, those principles must equally apply to all international or regional peacekeepers and peace-enforcers who are involved in combat. The prohibitions in Common Article 3 and the fundamental guarantees of Protocol II could certainly be said to constitute the minimum standard.

In the case of ECOMOG, it has had an active military role. Nigeria, by far the biggest contributor to the force, is a party to the Geneva Conventions.⁵⁷ It is also a party to Protocol II.⁵⁸ ECOMOG soldiers are bound under Nigerian Law to observe the fundamental provisions of IHL, and could be prosecuted under Nigerian law for breaches of the law. Because they have engaged in hostilities, they have lost any protection they may have had.

Could ECOMOG troops also held criminally responsible under international law? The same question has arisen recently in relation to the possible criminal responsibility of Belgian and Canadian peace-keepers serving in UN peace-keeping contingents in Somalia. Reports issued by national commissions of inquiry have concluded that national law, not international humanitarian law, binds nationals even when they are serving abroad as part of a UN mission.⁵⁹ The Secretary-General's Bulletin provides that "[i]n cases of violations of international humanitarian law, members of the military personnel of a United Nations force are subject to prosecution in their national courts".⁶⁰ This should not preclude prosecution before the courts of third states or an international criminal court, provided a *prima facie* case was made. If states can exercise universal jurisdiction over civilian non-nationals in respect of certain kinds of crimes, legally they could extend it to military personnel. If rebels can be prosecuted for humanitarian law violations, so too can the forces of ECOMOG. If they have committed violations of *ius cogens* norms and there is no prospect of them being prosecuted before the courts of Sierra Leone or Nigeria, there is a strong case to be made for their international criminal prosecution.

Many states are however opposed to the idea of another state or an international court exercising jurisdiction over their nationals, and particularly their soldiers. None have been more vocal than the USA; indeed, it is one of the reasons for its opposition to the ICC Statute.⁶¹

As for mercenaries, such as the troops supplied by firms like Sandline International and Executive Outcomes, they have no status under international humanitarian law, and "shall not have the right to be a combatant or a prisoner of war".⁶² However, the definition of mercenary in Article 47 of Additional Protocol I only applies to those serving in international armed conflicts. Article 47 does not provide for criminal responsibility for mercenary activities, although "[t]he legal effect of the denial of combatant and POW status is to deprive a captured mercenary of the treatment of POW as

laid down in the Third Geneva Convention, and to subject him to criminal prosecution".⁶³ However, this would normally be taken under national rather than international law.

The 1989 Mercenaries Convention condemns as a crime the use of mercenaries as "violat(ing) principles of international law" and affirms the criminality of their use, training or recruitment as offences of grave concern to all states and any person committing any of these offences should be either prosecuted or extradited.⁶⁴ The Convention is applicable regardless of the nature of the conflict. However, Sierra Leone is not a party to this Convention, which has not yet entered into force. Neither is she a party to the Convention of the Organisation of African Unity for the Elimination of Mercenarism in Africa, 3 July 1977, under which States Parties must adopt legislation to punish the crime of mercenarism. Under the circumstances, it would be difficult to establish the international criminal responsibility of mercenaries serving in Sierra Leone. However, they could be tried under Sierra Leone's national criminal law, if not for the crime of mercenarism, then for specific criminal acts, based on its territorial jurisdiction. But considering that most of the mercenaries were hired and paid for by the Sierra Leonean Government, it is probably unlikely that prosecutions against them will be undertaken.

2. Crimes Against Humanity

Some of the acts perpetrated in Sierra Leone can also be considered as crimes against humanity. Crimes against humanity have been defined in several ways but under customary international law they are generally considered to be crimes carried out in a widespread or systematic manner against a civilian population. Individual criminal responsibility for crimes against humanity is a rule of customary international law.⁶⁵ This was reaffirmed by the International Criminal Tri-

⁵⁷ Nigeria succeeded to the Geneva Conventions of 1949 on 20 June 1961.

⁵⁸ Nigeria ratified Protocol II on 10 October 1998.

⁵⁹ See *Avril J.M. McDonald*, *The Year in Review*, 1 *YIHL* 1998, pp. 113, at 159.

⁶⁰ *Supra* n. 56, s. 4.

⁶¹ The US position has been set out in several statements made by its "war crimes Ambassador", David Scheffer. See for example, Prepared Statement of David J. Scheffer, Ambassador-at-Large for War Crimes Issues and Head of the U.S. Delegation to the U.N. Diplomatic Conference before the Senate Committee on Foreign Relations, 23 July 1998. In two recent Advice and Consents, the Senate's advice and consent was subject to an understanding that its nationals should not be subject to an international criminal jurisdiction in respect of a treaty. Congressional Record: 20 May 1999, pp. S5780-S5782.

⁶² Protocol I, Article 47(1).

⁶³ *Edward Kwakwa*, *The International Law of Armed Conflict: Personal and Material Fields of Application*. Dordrecht, Martinus Nijhoff 1992, pp. 126-127.

⁶⁴ International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, 4 December 1989, Preamble, Art. 12.

⁶⁵ See Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993). Presented 3 May 1993, para. 35. At the Diplomatic Conference on the International Criminal Court, "delegations readily agreed that 'crimes against humanity' give rise to individual criminal responsibility in customary international law (...)", *Darryl Robinson*, Developing "Crimes Against Humanity" at the Rome Conference, 93 *AJIL*, April 1999, p. 43, fn. 4.

bunal for the Former Yugoslavia in the *Tadic* Judgment.⁶⁶ Since in the case of Sierra Leone, any crimes against humanity were committed in the course of an internal armed conflict, it is not relevant that under customary international law they no longer require a link to an armed conflict.⁶⁷ As for the requirement that they be carried out in a widespread or systematic manner, these are alternatives.⁶⁸ While there generally must be a policy to commit these crimes, there is no requirement that this policy must be adopted formally as the policy of a state.⁶⁹ The crimes committed in Sierra Leone were carried out in the course of a sustained and widespread attack on a civilian population, so, for that reason alone, they would qualify as crimes against humanity. Moreover, there is evidence that the crimes were committed systematically. Rebels acted according to orders and some of the massacres had names, such as "Operation no living thing", suggesting that they were organised rather than random killings.⁷⁰ While the acts were generally committed by rebel forces rather than by the state, the fact that it is no longer necessary for crimes against humanity to be carried out by persons acting on behalf of a state, so long as there is a "preconceived plan or policy",⁷¹ means that the acts of the rebels could be considered as crimes against humanity.

A single act by a perpetrator can constitute a crime against humanity (it is not necessary for a perpetrator himself to be liable for a crime against humanity); what is important is that the act be carried out "within the context of a widespread or systematic attack against a civilian population".⁷² Although in Sierra Leone, the crimes committed by the rebels were carried out in a widespread manner, directed against almost the entire population, it is not necessary for crimes against humanity to involve the entire population, but they must be crimes of a collective nature, rather than the isolated acts of individuals.⁷³

These crimes must be directed against a (any) civilian population.⁷⁴ This seems satisfied in the case of Sierra Leone. Even if there were some combatants in its midst, this would not be sufficient to change the predominantly civilian character of the population.⁷⁵

Because the Secretary-General had included discriminatory intent as an element of crimes against humanity in his report, the Trial Chamber in *Tadic* found that discriminatory intent is a requirement of all crimes against humanity, and not just persecution, despite the fact that it was not required by the Nuremberg or Tokyo Tribunals nor is it found in the International Law Commission's definition of the crime in the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind. This finding was overturned by the Appeals Chamber, which stated that "the Trial Chamber erred" and that discriminatory intent is only required for the crime of persecution, under Article 5(h).⁷⁶ Under the definition of crimes against humanity in the ICC Statute, there is no requirement of discriminatory intent.

The prohibitions of crimes against humanity are binding on the rebels under customary international law. It can be estab-

lished that such crimes were committed in Sierra Leone by the rebel forces, although it is less likely that the government forces committed crimes against humanity.

III. Legality of Amnesties for War Crimes and Crimes against Humanity

The giving of amnesties following wars is a long-established practice. As *Domb* notes "the practice of creating a general amnesty for war crimes after the conclusion of peace preceded the prosecution of war criminals, meaning that in the past amnesty was regarded as an essential element for the establishment of peace".⁷⁷

With the recent reassertion of international criminal jurisdiction, in the form of the establishment of the *ad hoc* International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda, and the adoption of the Rome Statute for the International Criminal Court, along with greater interest in prosecution of war crimes and crimes against humanity at a national level, amnesties, at least in respect of certain crimes, have gone out of favour, if not out of style. There is an international consensus that under international law there can be no amnesties in respect of crimes giving rise to an obligation *aut dedere aut iudicare*, that is, to prosecute or extradite persons accused of these crimes.⁷⁸ Under conventional law, this obligation arises in respect of the grave breaches provisions of the Geneva Conventions, the Torture Convention, the Genocide Convention, the Slavery Convention and the Apartheid Convention. However, particularly in relation to war crimes committed in internal armed conflicts, the situation is less clear-cut.

⁶⁶ *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-T, Opinion and Judgment, 7 May 1997, paras. 622-623.

⁶⁷ *Ibid.*, para. 627. The definition in the ICC Statute contains no reference to armed conflict, international or internal, meaning that under the Statute they can be committed in peacetime as well as during an internal or international armed conflict.

⁶⁸ *The Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment, 2 September 1998, para. 579.

⁶⁹ *Akayesu, ibid.*, para. 580; *Prosecutor v. Kupreskic et al.*, Case No. IT-95-16-T, Judgement, 14 January 2000, para. 551.

⁷⁰ According to Amnesty International, "a deliberate and systematic campaign of killing, rape and mutilation - called by the AFRC and RUF 'Operation no living thing' - has emerged since April 1998". The United Nations Special Conference on Sierra Leone: the Protection of Human Rights Must Be a Priority for the International Community. Amnesty International - Report - AFR 51/1498, 24 July 1998.

⁷¹ *Akayesu, supra* note 68, at para. 580.

⁷² *Tadic*, Opinion and Judgment, *supra* note 66, para. 649.

⁷³ *Ibid.*, para. 644.

⁷⁴ In fact, they can be directed against any civilian population, meaning that the victim can be of the same nationality as the perpetrator. *Ibid.* para. 635.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 639.

⁷⁶ *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-A, Appeals Judgement, 15 July 1999, para. 305.

⁷⁷ *Fania Domb*, Treatment of war crimes in peace settlements - Prosecution or Amnesty?, in: War Crimes in International Law, *Yoram Dinstein and Mala Tabory* (eds.), The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, pp. 305, at 306; *Rudolf Bernhardt* (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo 1992, Vol. 1, at p. 148.

⁷⁸ *Tadic*, Decision on Jurisdiction, *supra* n. 50 para. 79.

1. War Crimes

Article 6(5) of Protocol II provides: "At the end of hostilities, the authorities in power shall endeavour to grant the broadest possible amnesty to persons who have participated in the armed conflict, or those deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict, whether they are interned or detained". The Commentary on this provision does not explicitly state that amnesty is excluded for war crimes: "Amnesty is a matter within the competence of the authorities".⁷⁹ However, it is clear that this provision was never intended to apply to serious violations of the Protocol. During the drafting of Protocol II, it was never envisaged that Article 6 (Draft Articles 9 and 10) should provide for amnesties for all crimes. The French representative to the Meeting of Committee I, on 20 March 1975, stated that "draft Protocol II left intact the right of the constituted authorities to prosecute, try and sentence military and civilian persons guilty of offences related to an armed conflict".⁸⁰ The Belgian delegate added that "it would be unthinkable that a person could commit an offence against international law with impunity by invoking the provisions of the internal penal law of his country".⁸¹ However, amendments to draft Article 10 (Article 6) by several Communist countries which would have specifically provided that the Protocol could not be invoked to prevent the prosecution and punishment of crimes against humanity and war crimes,⁸² or that amnesty be provided for in all cases,⁸³ were defeated. The Commentary states: "Just like common Article 3, Protocol II leaves intact the right of the established authorities to prosecute, try and convict members of the armed forces and civilians who may have committed an offence related to the armed conflict".⁸⁴

Even if Article 6 of Protocol II leaves intact the right of national authorities to prosecute war crimes committed in an internal armed conflict, this does not amount to a duty on states to prosecute. Instead, Article 6 would seem to be permissive. Common Article 3 is silent on the question of amnesties and does not specifically exclude them. It would appear to leave open to national authorities the right to prosecute or to grant amnesties. According to the Trial Chamber in the *Celebici* case before the ICTY: "While 'grave breaches must be prosecuted and punished by all States, 'other' breaches of the Geneva Conventions may be so."⁸⁵

Until recently it was considered that war crimes committed in a civil war could only be prosecuted by the national authorities. However, within a short space of time, the situation seems to have changed, and now it is widely believed that war crimes committed in an internal armed conflict can be prosecuted under international law by either international tribunals or courts of third states. Article 3 of the Statute of the ICTY provides it with jurisdiction over violations of the laws and customs of war, which the Trial Chamber in *Tadic* and *Celebici* and the Appeals Chamber in *Tadic* have said includes crimes committed in internal armed conflicts. In the *Tadic* Decision on Jurisdiction, the Appeals Chamber stated that this article gives it jurisdiction over any serious violation, "within the context of an international or an internal

armed conflict (...)"⁸⁶ The Chamber said that Article 3 and the core of Additional Protocol II were customary in nature,⁸⁷ and that they give rise to individual criminal responsibility under customary international law: "Customary international law imposes criminal liability for serious violations of common Article 3, as supplemented by other general principles and rules on the protection of victims of internal armed conflict, and for breaching certain fundamental principles and rules regarding means and methods of combat in civil strife".⁸⁸ It also noted that state practice evidences a growing tendency to provide for universal jurisdiction over these crimes,⁸⁹ and that resolutions of the Security Council have stated that individuals committing war crimes in internal armed conflicts should be held individually responsible.⁹⁰

The Jurisdiction Decision in *Tadic* has been criticised, particularly for basing criminal responsibility for violations of humanitarian law in internal armed conflicts on customary international law. The result, as one commentator notes, "is to have rendered otiose common Article 3 and Protocol II", which will, "in practice, be enforced through the *Tadic* liability of an individual to the international criminal law of breaches of the laws or customs of war that does not require any reference to them".⁹¹

The Statute of the ICTR explicitly gives it jurisdiction over violations of common Article 3 and Protocol II, although here again it is not immediately obvious what the legal source of this criminal responsibility is. According to the Court, it is customary international law. The Trial Chamber in the *Akayesu* case found that common Article 3 is customary as is Article 4(2) of Protocol II. However, the Chamber did not elaborate on the Appeals Chambers findings in *Tadic*, "finding it dispositive of the issue, both with respect to serious violations of Common Article 3 and of Additional Protocol II".⁹²

There is no space here for a discussion of the legitimacy of the finding by the ICTs that the basis for individual criminal responsibility for violations of humanitarian law committed

⁷⁹ Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann (eds.), Commentary on the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), Geneva/Dordrecht, ICRC/Martinus Nijhoff Publishers 1987, para. 4617.

⁸⁰ In: Howard S. Levie (ed.), The Law of Non-International Armed Conflict: Protocol II to the 1949 Geneva Conventions, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 247, para. 23.

⁸¹ *Ibid.*, p. 250, para. 42.

⁸² *Ibid.*, p. 266; p. 270.

⁸³ *Ibid.*, p. 272.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 1396.

⁸⁵ *Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic and Esad Landzo*, IT-96-21-T, 16 November 1998, p. 113, para. 308.

⁸⁶ *Tadic*, Decision on Jurisdiction, *supra* note 50, at para. 94.

⁸⁷ *Ibid.*, paras. 98, 117-118.

⁸⁸ *Ibid.*, para. 134.

⁸⁹ *Ibid.*, paras. 132.

⁹⁰ *Ibid.*, para. 135.

⁹¹ Peter Rowe, *Duress as a Defence to War Crimes After Erdemovic: A*

Laboratory for a Permanent Court?, 1 YIHL 1998, pp. 210, at 224.

⁹² *Akayesu*, *supra* note 68, at para. 615.

in internal armed conflicts is customary law.⁹³ However, even if one regards the *Tadić* Decision as audacious, it is undeniable that states' attitude towards war crimes in internal armed conflicts is shifting, prompted partly by the incidence and brutality of these acts. An early positive sign of a more progressive approach came in 1991 with the International Law Commission's first draft of the Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, which included "exceptionally serious war crimes" that applied equally to all types of armed conflict.⁹⁴ While the inclusion of war crimes in internal conflicts in the Statute of the ICC was never a dead certainty, and remained contentious throughout the Rome Conference, an encouraging sign was that "from the outset of the preparatory negotiations, a clear majority of delegations supported the inclusion of war crimes in internal armed conflict".⁹⁵ Eventually, it was decided to include these crimes.⁹⁶ A majority of delegates indicated that they believed that criminal responsibility for violations of common Article 3 arises under customary international law. The strong support of delegations for the provisions on internal armed conflicts is a good indicator of where states stand on the issue, at least as regards the exercise of jurisdiction over these crimes by an international court. The ICTY in the *Furundzija* case stated that: "(I)n many areas, the Statute may be regarded as indicative of the legal view, i.e. *opinio iuris* of a great number of States. (...) Depending on the matter at issue, the Rome Statute may be taken to restate, reflect or clarify customary rules or crystallise them, whereas in some areas it creates new law or modifies existing law."⁹⁷

If one accepts that the ICC exercises a sort of "collective jurisdiction" on behalf of all states, and that it only does on behalf of all states that which they can already do themselves individually, then one can accept that states are competent to exercise universal jurisdiction over the crimes within the jurisdiction of the ICC.⁹⁸ However, while the ICC Statute may embody the principle of universality, if one considers this as a delegation of a power possessed by states, it is a delegation of a competence that states, for the most part, neglect. Indeed, the adoption of the ICC Statute highlights how ill-equipped most states are to exercise universal jurisdiction and to fulfill their treaty obligations under the Statute. The ICC Statute is based on the principle of complementarity, and states will have priority in undertaking prosecutions. If states wish to fulfill their obligations under the ICC Statute, many will have to amend their national legislation and introduce new laws to enable them to exercise universal jurisdiction in their national courts. At the moment, most states cannot undertake prosecutions based on the universality principle under customary international law alone.⁹⁹ As the *Jorgic* case of the Federal Supreme Court of Germany illustrates, even in states whose national legislation permits universal jurisdiction, courts may interpret that more narrowly than required under national law.¹⁰⁰

As noted by the Appeals Chamber in *Tadić*, a growing number of states are adopting legislation to criminalise violations of common Article 3 and Protocol II and to permit them to exercise universal jurisdiction over individuals accused of violations of humanitarian law, regardless of the nature of the

conflict.¹⁰¹ Further, some states have undertaken criminal prosecutions against non-nationals for violations of international humanitarian law committed in recent non-interna-

⁹³ For a discussion see *Christa Meindersma*, 'Violations of common article 3 of the Geneva Conventions as violations of the laws or customs of war under Article 3 of the Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia', XLII NILR/3 1995, pp. 375 et seq.

⁹⁴ Report of the ILC (1991), UN Doc. A/46/10, at p. 270 (commentary on draft Art. 22).

⁹⁵ Report of the Ad Hoc Committee, *ibid.*, at para. 74. See also the Report of the PrepCom 1996, *ibid.*, at para. 78.

⁹⁶ For a discussion of the negotiations on the parts of Article 8 dealing with war crimes committed in an internal armed conflict see, *Darryl Robinson and Herman von Hebel*, War Crimes in Internal Conflicts: Article 8 of the ICC Statute, 2 YIHL 1999, forthcoming.

⁹⁷ *The Prosecutor v. Anto Furundzija*, Case No. IT-95-17/1-T, Judgment, 10 December 1998, para. 227.

⁹⁸ See *Hans-Peter Kaul and Claus Kreß*, Jurisdiction and Cooperation in the Statute of the International Criminal Court: Principles and Compromises, 2 YIHL 1999, forthcoming.

⁹⁹ There have been some exceptions. A Belgian Court found that it had jurisdiction over crimes against humanity based on customary international law, even though this crime had not been incorporated into Belgian law at the time. Decision of 6 November 1998 of the Brussels Tribunal of First Instance on extradition request in respect of Augustin Pinochet Ugarte. Ruling on Article 61 quinquies 5 C.I. Cr. - request for an instrument of supplementary preliminary investigation. Dossier nr. 216/98. Notices nr. 30.99.3447/98. Reprinted in 2 YIHL 1999 (forthcoming). Since this case, Belgium has adopted legislation giving it universal jurisdiction over crimes against humanity. Loi du 10 février relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire. Moniteur belge, 23 March 1999.

¹⁰⁰ Germany is one of a few countries to have prosecuted persons accused of committing serious violations of humanitarian law during the conflicts in the former Yugoslavia. Under s. 6 of the Penal Code, it can exercise universal jurisdiction. But in the *Jorgic* case, while it relied on s. 6, it narrowed it in two ways: first, by adding a requirement that the exercise of universal jurisdiction may not be prohibited under international law, and second, by requiring a "legitimising link in every case establishing a direct relation to the prosecution" within Germany: "only then is the application of internal (German) penal jurisdiction justified with regard to an act committed abroad. If such a link is missing, criminal prosecution contravenes the principle of non-intervention which follows from the internationally-required recognition of other states' sovereignty." *Jorgic* case, Decision of Federal Supreme Court, 30 April 1999, p. 5, at para. 1. The court elaborated on what might constitute a legitimising link: it held that the fact that the defendant resided in Germany is not sufficient in itself. Additionally, the criminal prosecution was also held to be in conformity with the "military and humanitarian measures in which Germany participated together with other states as requested on behalf of the United Nations in Bosnia and Herzegovina to oppose Serbian expansionism, and to protect the civilian population, namely the Muslim population group from persecution and decimation". As a last point, the Court relied on the fact that the ICTY and the territorial state which would have been competent to conduct the proceedings chose not to exercise their right to exercise jurisdiction. pp. 8-9(b). This finding of the Court conforms with earlier decisions of the High Court.

¹⁰¹ For example, Belgium's Loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles I et II du 8 juin 1977, additionnels à ces Conventions, 5 août 1993, Arts. 1, 7; the Penal Code of Nicaragua provides that Nicaragua Courts have jurisdiction over any violation of international humanitarian law, whether committed in time of international or internal armed conflict, and by whomever and wherever. Spain's Ley Organica del Poder Judicial, 6/1985, Articles 65 and 23 give Spanish courts jurisdiction over crimes committed abroad which are contained in an international treaty and which are crimes under Spanish law. See also, *Thomas Graditzky*, International criminal responsibility for violations of international humanitarian law committed in non-international armed conflicts, 322 IRRIC 1998, p. 29.

tional armed conflicts in third states, for example Switzerland, France, Denmark, Austria and the Netherlands, or have indicated that they would be capable of doing so.¹⁰²

There thus appears to be a momentum in favour of providing for and exercising universal jurisdiction over international crimes, including those committed in internal armed conflicts. However, even if states can exercise universal jurisdiction over war crimes, based, in the case of war crimes committed in an internal armed conflict, under customary international law, this seems to be a competence rather than a legal duty. If one relies on state practice alone, arguably there is not sufficient to establish a custom. But the formation of a custom can also be identified by reference to *opinio iuris*.

It is worth mentioning that there is a growing *opinio iuris* in favour of considering war crimes committed during an internal armed conflict as 'grave breaches' or as crimes giving rise to the principle *aut dedere aut iudicare*, although this is still a minority stream of thought. This has been noted in several decisions of the ICTY.¹⁰³ Moreover, two Dissenting Opinions of the ICTY, of Judge *Abi Saab* in the *Tadic* Jurisdiction decision¹⁰⁴ and Judge *Rodriguez* in the *Aleksovski* case, take the view that war crimes in internal conflicts can be considered as grave breaches under the ICTY Statute. In *Aleksovski*, Judge *Rodriguez* stated that the evidence supported finding that the conflict was international. However, even if this were not the case, the international character of the conflict is not a condition for Article 2 of the ICTY Statute to apply, as it is autonomous from the Geneva Conventions and did not incorporate all the provisions of those Conventions.¹⁰⁵ Thus grave breaches could be committed even if the conflict were non-international in character.

The crimes carried out in Sierra Leone were described by the UN High Commissioner for Human Rights as grave breaches, and she stated that "in any armed conflict, including an armed conflict not of an international character, the taking of hostages, wilful killing and torture or inhuman treatment of persons taking no active part in the hostilities constitute grave breaches of international humanitarian law; and that all countries are under the obligation to search for persons alleged to have committed, or to have ordered to have committed, such grave breaches and to bring such persons, regardless of their nationality, before their own courts".¹⁰⁶ The UN Commission on Human Rights has also alluded to the commission of grave breaches of international humanitarian law in Sierra Leone.¹⁰⁷

These statements, and the fact that "some national courts are also taking the view that the 'grave breaches' system may operate regardless of whether the armed conflict is international or internal",¹⁰⁸ are encouraging signs of a new willingness by states and international institutions to treat internal conflicts with the same seriousness as international ones.

However, the description of violations of international humanitarian law committed in an internal armed conflict as grave breaches may actually confuse rather than assist the debate. Under treaty law as it currently stands, only the

Geneva Conventions and Protocol I specifically provide for an obligation *aut dedere aut iudicare vis-à-vis* these crimes. If there is universal jurisdiction for war crimes committed in internal conflicts, it is not based on conventional law and it is not (yet) mandatory. Rather than attempting to stretch the grave breaches provisions out of shape to accommodate war crimes in internal conflicts, treaty law and national law needs to be amended to better reflect the emerging customary practice *vis-à-vis* these crimes. Customary international law cannot provide a solid basis for the exercise of universal criminal jurisdiction either by states or international courts, because it risks breaching the fundamental principle of *legalité, nullum sine crimine lege*. To prosecute these types of violations, states have to implement the necessary legislation, and the States Parties should consider amending Protocol II to provide for mandatory jurisdiction over these crimes.

2. Crimes Against Humanity

As noted in the Opinion and Judgment in the *Tadic* case, "since the Nürnberg Charter, the customary status of the prohibition against crimes against humanity and the attribution of individual criminal responsibility for their commission have not been seriously questioned".¹⁰⁹ It was reaffirmed by the UN Secretary-General in his report regarding to the establishment of the ICTY.¹¹⁰ The International Law Commission, in its Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, suggests that genocide, crimes against humanity, crimes against United Nations and associated personnel and war crimes are subject to universal jurisdiction.¹¹¹ One jurist states that "(e)very state may prosecute violations of fundamental norms of international law, particularly those relating to war crimes and crimes against humanity".¹¹² Another concurs: "It is now widely accepted

¹⁰² See, United Kingdom: The Pinochet case – Universal Jurisdiction and the absence of immunity for crimes against humanity, Amnesty International, January 1999, AI Index: EUR 45/01/99.

¹⁰³ In particular, the *Tadic* Jurisdiction decision, *supra* n. 50 at para. 83.

¹⁰⁴ Dissenting Opinion of Judge *Abi-Saab*, *ibid*.

¹⁰⁵ *The Prosecutor v. Zlatko Aleksovski*, Case No. IT-95-14/1-T, Dissenting Opinion of Judge *Rodriguez*, para. 32, 25 June 1999.

¹⁰⁶ United Nations High Commissioner for Human Rights, Situation of human rights in Sierra Leone, Commission on Human Rights resolution 1999/1, 6 April 1999.

¹⁰⁷ In a resolution on Sierra Leone, the Commission on Human Rights "called on warring factions and forces in Sierra Leone to respect human rights and abide by applicable international humanitarian law. The Commission reminded all factions and forces in Sierra Leone that in any armed conflict, including an armed conflict not of an international character, the taking of hostages and wilful killing and torture or inhuman treatment of persons taking no active part in the hostilities constituted grave breaches of international humanitarian law". Commission on Human Rights Adopts Resolution on Situation in Sierra Leone, United Nations Press-Release, UN Doc. HR/CN.99/21, 6 April 1999.

¹⁰⁸ *Tadic* Jurisdiction Decision, *supra* n. 50 at para. 83.

¹⁰⁹ *Dusko Tadic*, Opinion and Judgment, *supra* n. 66, p. 235.

¹¹⁰ Report of the Secretary-General, *supra* n. 65, para. 34.

¹¹¹ Articles 7 and 8 of Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind. Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Eight Session, UN Doc. A/51/10, para. 50.

¹¹² *Christopher Joyner*, Arresting Impunity: The Case for Universal Jurisdiction in Bringing War Criminals to Accountability, 59 *Law & Contemporary Problems* 1996, pp. 153 at 169.

that crimes against humanity (...) are subject to universal jurisdiction".¹¹³

Many states have criminalised crimes against humanity under their national law and have made punishable these acts even when committed by non-nationals abroad. The Belgian example has been alluded to, Belgium's legislation is the first to define crimes against humanity and genocide in accordance with the ICC Statute. Under the Canadian Criminal Code, Canadian Courts have the jurisdiction to try and punish conduct committed outside Canada at any time, if the conduct constitutes in international law, a crime against humanity.¹¹⁴ Other examples include Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Denmark, Ecuador, El Salvador, France, Germany, Guatemala, Honduras, Israel, Mexico, Nicaragua, Norway, Panama, Peru, Spain, Switzerland, Uruguay and Venezuela.¹¹⁵

Several states have undertaken prosecutions of individuals for crimes against humanity, although, aside from the World War II cases, until recently, prosecutions based on the universality principle were extremely rare. It has been argued that the trials in national tribunals undertaken after the Second World War under the authority of Allied Control Council Law No. 10 were based largely on universal jurisdiction.¹¹⁶ The principle of universal jurisdiction for crimes against humanity has also been recognised in the *Demjanjuk* case,¹¹⁷ in the *Barbie* case,¹¹⁸ and in the *Finta* case.¹¹⁹

However, as with war crimes, one must ask whether this universal jurisdiction, arising as it does under customary international law, is permissive or obligatory. It has been claimed that "(g)iven that crimes against humanity are *erga omnes*, it follows that all states (...) are under an obligation to prosecute and punish crimes against humanity and to cooperate in the detection, arrest, extradition and punishment of persons implicated in these crimes".¹²⁰ It has also been argued that 1970 General Assembly Resolution 2712²¹ and 1973 General Assembly Resolution 3074 concerning Principles of International Cooperation in the Detection, Arrest, Extradition, and Punishment of Persons Guilty of War Crimes and Crimes Against Humanity¹²² "establish a duty to prosecute, preferably by the state in which the crime was committed".¹²³ Another commentator asserts, however, that the legal interest *erga omnes* permits any state to exercise universal jurisdiction over persons suspected of committing crimes against humanity.¹²⁴ However, all States Parties to the Torture Convention are obliged under Article 7(1) to prosecute or extradite persons suspected of committing torture. It is hard to imagine that torture carried out on a massive scale constituting a crime against humanity, could be subject to any lesser obligation.

In the 1998 Belgian case concerning General *Pinochet*, the Court found that there is a customary criminalisation against crimes against humanity and, in finding that it had universal jurisdiction over crimes against humanity under customary international law, took note of the international consensus that it was the responsibility of all states to take necessary measures to repress crimes against humanity. This found

expression in the principle *aut dedere aut iudicare*, and in UN GA Resolution 3074: "[A]ll states and humanity as a whole could be considered as having a legal interest in repressing such crimes: the result of this is that apart from all conventional ties, the national authorities have the right and even under certain circumstances the obligation to prosecute the authors of such crimes irrespective of where they are found".¹²⁵

However, even if universal jurisdiction is to be considered as obligatory in relation to crimes against humanity, the Belgian example notwithstanding, many states cannot prosecute crimes against humanity and other "*erga omnes*" crimes before their national courts in the absence of national implementing legislation. A recent Australian case found that universal jurisdiction, of itself, does not render an *erga omnes* crime justiciable under municipal law. "In the absence of enabling legislation, the offence of genocide is not cognisable in the courts of the Australian Capital Territory."¹²⁶ States need to adopt legislation enabling them to exercise jurisdiction over serious crimes of international concern.¹²⁷ The Council of the European Union recently "call(ed) on all Member States to enact the necessary legislation to permit domestic prosecution of genocide, war crimes, crimes against humanity and torture, regardless of where these crimes were committed".¹²⁸

¹¹³ *Theodor Meron*, International Criminalization of Internal Atrocities, 89 AJIL 1995, pp. 554, at 569.

¹¹⁴ Article 57 (3.71).

¹¹⁵ See, United Kingdom: The Pinochet case – Universal Jurisdiction and the absence of immunity for crimes against humanity, Amnesty International, January 1999, AI Index: EUR 45/01/99.

¹¹⁶ Kenneth C. Randall, Universal Jurisdiction under International Law, 66 Texas Law Review 1988, pp. 785, at 804-810.

¹¹⁷ *Demjanjuk v. Petrovsky* (1982), 776 F.2d 571, at 582.

¹¹⁸ The French Cour d'Appel stated that "by reason of their nature, the crimes against humanity with which Barbie is indicted do not simply fall within the scope of French municipal law, but are subject to an international criminal order to which the notion of frontiers and extradition rules arising therefrom are completely foreign". *Fédération Nationale des Déportés et Internés Résistants et Patriotes et Others v. Barbie*, Cour de Cassation (Chambre Criminelle), Judgment, 6 October 1983 (summarising the decision of the Cour d'Appel), 78 ILR, at p. 128.

¹¹⁹ *R. v. Finta*, 28 C.R. (4th) 265 (1994).

¹²⁰ Amnesty International Report, *supra* note 115 p. 23.

¹²¹ GA Res. 2712, 15 Dec. 1970, UNGA Res. 2538 (XXIV).

¹²² GA Res. 3074, 28 GAOR Supp. (No. 30), p. 79, UN Doc. A/9030 (1973).

¹²³ Naomi Roht-Arriaza, Nontreaty sources of the obligation to investigate and prosecute, in *Roht-Arriaza* (ed.), Impunity and Human Rights in International Law and Practice, New York/Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 39, at 51-52.

¹²⁴ M. Cherif Bassiouni, Crimes Against Humanity, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pp. 510-527; Ian Brownlie, Principles of Public International Law, Fifth Edition, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 318.

¹²⁵ Belgian case, *supra* note 99, section 3.3.3.

¹²⁶ *Nulyarimma v. Thompson*, [1999] Federal Court of Australia 1192 (1 September 1999).

¹²⁷ See Guy S. Goodwin-Gill, Crimes in International Law: Obligations *Erga Omnes* and the Duty to Prosecute, in The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie, Guy S. Goodwin-Gill and Stefan Talmon, eds, Oxford, Clarendon Press 1999, p. 222.

¹²⁸ Resolution on the Extraordinary Council Meeting on the area of freedom, security and justice (Tampere), held from 15-16 October 1999, 10(b) B5-0116/1999.

IV. Violation of the Right to a Remedy?

International human rights law establishes a right to an effective remedy for violations of internationally protected human rights. Could this form the legal basis of a challenge to amnesties?

All the major human rights instruments recognise the right to a remedy.¹²⁹ One can deduce from the fact that it is contained in every human rights instrument that it is a universal customary norm. Although the African Charter does not expressly speak of a right to a remedy, it states that everyone whose fundamental rights have been infringed has the right to have his or her cause heard by a national court. However, "if the victim has gained some sort of national redress (which may not necessarily be adequate) in respect of the communication, it appears that the case will be inadmissible on the grounds that an amicable settlement has been attained (...)",¹³⁰ The UN Human Rights Committee has stated that some of the ICCPR's provisions require states to investigate and prosecute offenders and generally preclude the granting of amnesty for violations of international human rights and humanitarian law.¹³¹

The 1988 decision of the Inter-American Court of Human Rights in the *Velasquez Rodriguez* case¹³² interpreted the American Convention on Human Rights to require states to investigate seriously, identify and punish offenders and to compensate victims. In 1992, the Inter-American Commission on Human Rights ruled that amnesty laws immunizing military offenders in El Salvador, Uruguay and Argentina violated the American Convention on Human Rights.¹³³

Most of the decisions of the treaty-based human rights bodies are not, however, very helpful in this case as they concern violations of human rights rather than of humanitarian law, by states rather than non-state actors. They establish that there appears to be a generally recognised right to a remedy in respect of violations of human rights, and that the violation of the right to a remedy incurs a breach by a state of its obligations under international law. However, the remedy envisaged concerns human rights violations by the state, not humanitarian law violations by non-state entities. States are responsible under international law and human rights law for the acts of their armed forces, but not for the acts of non-state actors. Seeking to have an amnesty declared in violation of the right to a remedy under human rights law would thus only be of limited use to victims of international humanitarian law violations in Sierra Leone.

While some evolving principles of human rights, such as the Draft *van Boven* and *Joinet* Principles, articulate a duty on states to investigate violations of human rights and international humanitarian law, to take appropriate measures in respect of the perpetrators, particularly in the area of justice, by ensuring that they are prosecuted, tried and duly punished, to provide victims with effective remedies and reparation for the injuries suffered, and to take steps to prevent any recurrence of the violations,¹³⁴ these principles, even when they are adopted, will not have any binding effect and are not

declarative of customary law. According to Tomuschat, "by adopting this principle [the right of every human rights victim to full reparation] the legal position would be carried far beyond the law as it stands, since even under the European Convention and the American Convention on Human Rights the relevant Courts enjoy a large measure of discretion in granting satisfaction or compensation to a victim".¹³⁵

V. State Practice Regarding Amnesties

Reams have been written on the transition to democracy of authoritarian or repressive regimes, such as in Latin America or Eastern Europe.¹³⁶ Much less attention has been paid to the different paradigm of a transition from war to peace, and what role amnesties and truth commissions should play, if any, in these situations. Space does not permit of a discussion of the differences between these two situations, if indeed, one can speak of two paradigms at all, each armed conflict and each repression being unique. One can only note that the experiences of the post-repressive states cannot necessarily be a useful guide in seeking solutions to a society trying to end conflict and restore peace. Nor can legal conclusions drawn from a study of the first "paradigm" necessarily be applied to the latter, particularly as in the former case one is dealing with human rights violations by the state rather than humanitarian law violations by individuals, including non-state actors. We will thus not consider here the experiences of post-repressive societies. It is important to note, though, that most of the recent experience relates to these kinds of situations, and that amnesties and truth commissions have generally been responses to human rights violations, indeed, generally so-called political crimes, committed during

¹²⁹ Article 8 of the Universal Declaration of Human Rights; Article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights; Article 13 of the European Convention on Human Rights; Article 25 of the American Convention on Human Rights; Article 7 of the African Charter on Human and Peoples' Rights.

¹³⁰ Rachel Murray, Decisions by the African Commission on Individual Communications under the African Charter on Human and Peoples' Rights, 46 ICLQ 1997, pp. 412, at 420-421.

¹³¹ Steven R. Ratner and Jason S. Abrams, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy*, Oxford, Clarendon Press 1997, p. 134.

¹³² Inter-Am. Ct of HR, Judgment of 29 July 1988.

¹³³ Report No. 26/92 (El Salvador), Inter-Am. C.H.R. 83, OEA/ser. L.V/II. 83 (1992); Report No. 29/92 (Uruguay), Inter-Am. C.H.R. 154, OEA/ser. L/II. 83, doc. 25 (1992); Report No. 28/92 (Argentina), Inter-Am. C.H.R. 41, OEA/ser. L/II. 83, doc. 24 (1992).

¹³⁴ *Joinet* Reports: E/CN.4/Sub.2/1996/18, 29 June 1996; E/CN.4/Sub.2/1997/20 of 26 June 1997 and E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 of 2 October 1997. *Van Boven* Reports: E/CN.4/Sub.2/1993/8 of 2 July 1993; E/CN.4/Sub.2/1996/17 of 24 May 1996; and E/CN.4/1997/104 of 16 January 1997. See also report of the independent expert on the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of grave violations of human rights and fundamental freedoms, M. Cherif Bassiouni, submitted pursuant to UN Commission on Human Rights resolution 1998/43, E/CN.4/1999/65, 8 February 1999.

¹³⁵ Christian Tomuschat in: Albrecht Randelzhofer and Christian Tomuschat eds., *State Responsibility and the Individual, Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers 1999, p. 152.

¹³⁶ See for example, Naomi Roht-Arriaza, *supra* n. 123; Fauzia Shariff, Comparative Chart on the Use of Amnesty Legislation, Truth Commission and Compensation Mechanisms, 10 Intergights Bulletin 1996, p. 96.

repressive regimes and states of emergency. They are generally not for war crimes, grave breaches of the Geneva Conventions or Protocol I, crimes against humanity or genocide.

It is still common for peace agreements signed at the end of hostilities to provide for amnesty. But often the crimes in respect of which it is granted are defined vaguely and there is no express reference to serious violations of international humanitarian law, so it is not clear whether or not they are covered. However, some agreements exclude crimes that may be prohibited under international treaties to which the state is a party.

The Sierra Leonean Peace Agreement seems to be closely modelled on the Mozambique Peace Agreement of 1994,¹³⁷ between the Government and Renamo, which also provided for blanket amnesties and power-sharing for the rebels. Today, the former rebels sit in the Government, until the floods, Mozambique's economy was growing and the country recently held an election after five years of peace.

The amnesty law adopted by Angola in 1996 provided for amnesty "for all crimes against the internal security of the State and all related crimes committed by national citizens in the framework of the armed conflict, beginning 31 May 1991 up to the date of approval of the present Law".¹³⁸ Article 2 also granted amnesty "for all military crimes committed in the referred period". As no reference is made to possible humanitarian law violations, it may be that the amnesty does not cover them, although they could be included under the other categories.

The Sudan Peace Agreement signed by the Government and the South Sudan United Democratic Salvation Front on 21 April 1997 provided for a "general amnesty to members of the South Sudan Defence Forces from any criminal or civil culpability relating to acts committed during the date of signing this peace accord". A joint amnesty commission was established to receive, examine and determine cases which were covered by the amnesty commission, and a joint amnesty tribunal was set up to receive, examine and determine cases covered by the amnesty proclamation.¹³⁹

In South Africa, the distinction between serious violations of international humanitarian law and human rights law and less serious violations was fudged by characterising it as a distinction between political and non-political crimes. The range of acts considered to constitute political offences has narrowed considerably in recent years, however. Serious violations of international humanitarian law and fundamental, non-derogable human rights, such as attacks on civilian populations; torture; arbitrary, extra-judicial executions; etc., should not be considered as political offences, regardless of the motive of the offender or whether they were directed primarily at a political opponent or state property or personnel or against private property or individuals. These acts might also be judged to be a disproportionate response to the objective pursued.

In the *Azapo* case,¹⁴⁰ while the South African amnesty law was upheld by the South African Constitutional Court, as

Dugard notes, the Court failed to take proper consideration of international law and to justify its decision in light of international law principles: "Had the Court carefully considered the question whether customary international law requires prosecution of those alleged to have committed crimes against humanity as an absolute rule, it would probably have found that state practice is too uncertain and unsettled to support such a rule".¹⁴¹ The South African amnesty was not, in any event, a blanket amnesty of the kind in *Sien Leone*, as noted by Judge *Mahmoud* in the *Azapo* case.¹⁴²

More recently, an amnesty law was adopted by the Algerian Government in an effort to end the savage conflict in that country. The Law of 13 July 1999 regarding the reestablishment of civil harmony¹⁴³ grants concessions to persons implicated in terrorist or subversive acts, who convey their willingness to desist from further criminal acts. Chapter I, Article 2, provides that such persons shall benefit from either exoneration from punishment, the placing under probation, or the attenuation of penalties. However, the amnesty does not apply to persons who have been involved in murder, rape or bomb attacks on public areas, and all those who wished to take advantage of it had to swear allegiance to the state within six months of its taking effect.

Within Latin America, El Salvador passed a series of amnesty decrees, one of which granted a general amnesty, with certain exceptions.¹⁴⁴ After the release of the Truth Commission's report on 15 March 1993, President *Cristiani* addressed the nation and called for a general amnesty. On 2 March 1993, the Legislative Assembly passed a "General Amnesty Law for the Consolidation of Peace (Decree 486)". Article 1 grants a "full, absolute and unconditional amnesty to all those who participated in any way in the commission, prior to January 1, 1992, of political crimes or common crimes linked to political crimes or common crimes in which the number of persons involved is no less than twenty". The law also provided that it extended to those persons referred to in Decree No. 147. The definition of "political crimes" included "crimes against the public peace", "crimes against

¹³⁷ General Peace Agreement for Mozambique, available online at http://www.c-r.org/acc_moz/ome1.htm.

¹³⁸ Law no. 96. Available as a UN Doc. S/1996/340, 8 May 1996, Art. 1.

¹³⁹ The Sudan Peace Agreement. Available online at <http://www.geocities.com/CapitolHill/5318/sudpeace.html>.

¹⁴⁰ *The Azanian Peoples Organization (Azapo) et al. v. The President of the Republic of South Africa et al.* Constitutional Court of South Africa, Case CCT 17/96, 25 July 1996.

¹⁴¹ *John Dugard, International Law and the South African Constitution*, 8 *European Journal of International Law* 1997, pp. 90-91. See also *Dugard's 'South Africa's Truth and Reconciliation Process and International Humanitarian Law'*, in 2 *YJIL* 1999, forthcoming.

¹⁴² "It is available only where there is a full disclosure of all facts to the Amnesty Committee and where it is clear that the particular transgression was perpetrated during the prescribed period and with a political objective committed in the course of the conflicts of the past. That objective has to be evaluated having regard to the careful criteria listed in section 20(3) of the Act, including the very important relationship which the act perpetrated bears in proportion to the object pursued". *Supra* note 140, at para. 32.

¹⁴³ Loi no. 99-08 du 29 Rabi El Aoul 1420 correspondant au 13 juillet 1999 relative au rétablissement de la concorde civile.

¹⁴⁴ National Reconciliation Act (Decree No. 147), 23 January 1992.

the activities of the courts", and crimes "committed on the occasion of or as a consequence of the armed conflict". In addition to protection from criminal liability, the "amnesty granted by this law cancels civil responsibility in all instances". The Inter-American Commission on Human Rights in February 1994 again found the Salvadoran amnesty to be a violation of El Salvador's commitments under the American Convention on Human Rights: "It found the amnesty unlawful because it makes possible a 'reciprocal amnesty' without first acknowledging responsibility (despite the recommendations of the Truth Commission); because it applies to crimes against humanity, and because it eliminates any possibility of obtaining adequate pecuniary compensation, primarily for victims. Salvadoran human rights groups unsuccessfully petitioned the Supreme Court to find the amnesty unconstitutional".¹⁴⁵

The Peace Agreement in Guatemala, signed on 29 December 1996 was harshly criticized for encouraging impunity, because it provides for an amnesty for crimes committed by both the Government and guerilla forces during the 36-year civil war, including political crimes, such as sedition, illicit association, crimes against the security of the state, and weapons related crimes. However, it specifies that no amnesty can be granted for acts that are criminalized by international treaties. The National Reconciliation Law, adopted by the Congress on 18 December 1996, states that while clearly political crimes are exempt from prosecution, serious human rights violations are not. Article 8 provides that the amnesty will not be applicable to crimes of genocide, torture and forced disappearances, as well as to those crimes for which a statute of limitation does not apply (this would potentially include crimes against humanity) or those for which the extinction of the criminal responsibility cannot be admitted in accordance with the Guatemalan internal legislation or the international treaties ratified by Guatemala. The law makes no mention of exemption of any of the amnestied crimes from civil liability.

Law No. 81 on General Amnesty and National Reconciliation was adopted by Nicaragua in March 1990. It provided for a "general and unconditional amnesty law for all Nicaraguans, with no distinctions made for particular class". The Presidential decree specified that amnesty is granted to "(a)ll Nicaraguans (...) who committed crimes against the public order and the internal and external security of the State, and other related acts" as well as "(a)ll civilian and military Nicaraguans who may have committed infractions in the course of carrying out or investigating the criminal acts described". The National Assembly later passed a law that revoked the amnesty in Law No. 81, but granted an amnesty to anyone responsible for "political crimes or common crimes related to them committed at any time prior to the passage of this law".¹⁴⁶

The majority upheld the appeal, finding that the Higher Military Court of Santiago erred in its decision to dismiss the case with prejudice on the grounds that the penal liability of the accused had been extinguished by the grant of amnesty: "To grant amnesty, the person who committed the crime must

be unequivocally identified, because that is the only way that penal action for his part in the crime can be stopped. (...) (B)y applying a ground of termination of penal liability that does not have the power to decide the case, the judges (...) have violated justice."

While the majority found the conflict in Chile at the relevant time to have been an internal armed conflict, to which common Article 3 of the Geneva Conventions applied, they also invoked other provisions of the Conventions, including Article 146 of Geneva IV. That and other articles of the Conventions, to which Chile is a party, oblige it to "guarantee the safety of those who might have taken part in armed conflicts within the territory, (...) while it remains forbidden to use means to conceal the offences that have been committed against certain persons or even to get exemption from punishment for the offenders, whilst keeping in mind that the international agreements should be executed in goodfaith." The majority also pointed out that Chilean law, including the Constitution, is subordinate to its commitments under international law, and the non-application of these instruments by the court of first instance constituted a violation of the law. Finally, the Court noted that since the subject of the application has never been found, his disappearance constitutes a continuing crime, which would fall outside the amnesty law.

The adoption of the ICC Statute leaves many unanswered questions regarding amnesties.¹⁴⁷ If the Statute reflects *opinio iuris*, it seems that it may still be possible for states to grant amnesties under the ICC regime, but anyone who has been amnestied could still be arrested and sent for trial before the ICC. Thus, the amnesty would only be valid so long as the ICC or perhaps a third state does not demand surrender of the person for trial.

VII. Conclusions: When Law Collides with Political Realities

It can be concluded that the provisions under international treaty law that would clearly impose a conventional obligation *aut dedere aut iudicare* are not applicable to the crimes discussed here. For crimes against humanity we have to rely on customary international law. Universal jurisdiction applies to these crimes, but it is not entirely clear if it is obligatory or merely permissive. If it is obligatory, it arises out of the nature of crimes against humanity as crimes giving rise to interests *erga omnes*. However, if we look at state practice we see that few states have prosecuted them in recent years, and probably fewer still have done so out of a sense of international obligation. It is difficult to establish the existence of a customary rule of universal jurisdiction over

¹⁴⁵ U.S. Delegation to the ICC, Draft Paper on State Practice Regarding Amnesties and Pardons, presented to Preparatory Committee, Fourth Session (August 1997).

¹⁴⁶ Graditzky, loc. cit. n. 101 at p. 29.

¹⁴⁷ Mahnouch H. Arsanjani, Reflections on the Jurisdiction and Trigger Mechanism of the International Criminal Court, in: Reflections on the International Criminal Court, in: Herman von Hebel, Johan G. Lammers and Jolien Schukking (eds.), T.M.C. Asser Press, 1999, pp. 57, at 75-76.

crimes against humanity, permissive or obligatory, based on state practice alone. As far as war crimes committed in an internal armed conflict are concerned, universal jurisdiction over these crimes exists, but as it arises under customary international law, it seems to be permissive rather than obligatory. In any event, there is a gap between what states can or should do under international law and how they behave in practice.

One can argue that with respect to crimes against humanity, the amnesties granted by Sierra Leone in the Lomé Peace Agreement are illegal under international law, as Sierra Leone is under an international obligation under customary international law to prosecute or extradite persons accused of committing such crimes. However, with regard to war crimes committed in an internal armed conflict, Sierra Leone seems to have discretion. In theory, it could prosecute persons accused of committing them under its national law, but if it decides not to do so, there is nothing to stop it granting an amnesty in respect of war crimes. However, since war crimes do give rise to a permissive universal jurisdiction, if a national of Sierra Leone in respect of whom an amnesty has been granted travels abroad, there is nothing to stop any state prosecuting him. States may do so either because they have incorporated into their national penal law a provision giving criminal jurisdiction over war crimes in internal armed conflicts, or because they believe that they are justiciable under customary international law. They may also of course prosecute for crimes against humanity anyone within their custody. The war crimes and crimes against humanity committed in Sierra Leone would also be justiciable before an *ad hoc* International Tribunal, were one to be established.

Ad hoc prosecutions by states with custody of accused persons would probably not have any significant impact on the peace process in Sierra Leone. However, prosecutions by an international criminal tribunal could certainly disturb the fragile peace which has been wrought, at such a high price. Whatever the United Nations decides to do, it should remember that the amnesty provisions of the peace agreement, however repugnant, and despite the fact that they appear to violate international law, were agreed to by the people of Sierra Leone, who, realistically, regarded them as the only way to stop the fighting. If the UN decides to proceed with the establishment of an international criminal tribunal, it should do so in the full awareness of how easily peace could descend into war in Sierra Leone, particularly if disarmament and demobilisation of the estimated 45,000 rebels are not accomplished quickly. Considering that the international community, unwilling to help the Government win the war by military means, strong-armed Sierra Leone into signing the peace agreement, it would seem somewhat disingenuous

for the UN, having given it its stamp of approval, to undertake what the Peace Agreement has prevented Sierra Leone itself from doing. Notwithstanding its disclaimer regarding war crimes and crimes against humanity, the UN and the international community of states helped to orchestrate the agreement that depended on the grant of amnesties for these crimes.

For the victims of humanitarian law violations in Sierra Leone, the picture looks pretty grim. There is only a remote chance of some or any of the persons accused of crimes against them being prosecuted. If Sierra Leone is under an international obligation to try or prosecute persons accused of crimes against humanity and war crimes, it is in breach of it. But that is little comfort to the victims. The existence of an obligation *aut dedere aut iudicare* is virtually useless in practice, as there is no means to force states to comply with it, and states are not generally demanding the extradition of war criminals. Sierra Leone would indeed appear to have the "sovereign right" to grant amnesties in respect of war crimes, although it extends only as far as its borders and these crimes could still be prosecuted under international law. There may be a slim chance that some third states will undertake prosecutions against perpetrators they happen to get into their custody. That states actually exercise this jurisdiction is particularly important, given that there is little chance of perpetrators being tried before Sierra Leone's own courts.

Given that prosecution by an international criminal tribunal probably represents the best chance of justice for the victims, there are strong arguments in its favour. However, prosecutions should only be undertaken on condition that the UN is willing to defend the peace. The establishment of UNAMSIL and its recent expansion are encouraging signs of greater – if belated – international commitment to Sierra Leone.

In commenting on Security Council Resolution 1270 establishing UNAMSIL, Richard Holbrooke, the US Ambassador to the UN, expressed his support for the Peace Agreement and his Government's commitment to making it work. On the other hand, he said, the US is committed to justice and accountability for serious violations of international humanitarian law.¹⁴⁸ The UN and the international community seem to want to have their cake and eat it: the success of a deeply compromised Peace Agreement and justice and reconciliation to boot, without having to pay too high a price. Only time will tell whether it is possible to have it both ways.

¹⁴⁸ Security Council establishes UN Mission for Sierra Leone to aid with implementation of Lomé Peace Agreement. UN Press Release SC/6742, 22 October 1999.

Der aktuelle Fall: Die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auf Balkankriegsverbrechen

Stefan van Heeck*

I. Einführung

In den letzten Monaten berichtete die Presse immer wieder über Strafprozesse vor deutschen Gerichten im Zusammenhang mit Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien.¹

So wurde der Serbe *Djuradj Kusljic* am 15. Dezember 1999 vom Bayerischen Obersten Landesgericht (BayObLG) des Völkermordes und sechsfachen Mordes für schuldig befunden. Er hatte sich nach Überzeugung des Gerichts als Polizeikommandant seines Heimatortes Vrbanjci im Jahre 1992 an sog. ethnischen Säuberungsaktionen beteiligt. Das Gericht erkannte auf eine lebenslange Freiheitsstrafe.²

Kurze Zeit vorher, am 29. November 1999, verurteilte das Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf den Serben *Maksim Sokolovic* zu neun Jahren Haft. Auch diesem Strafverfahren lagen Verbrechen zugrunde, die im Zuge der sog. ethnischen Säuberung auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens begangen wurden. Der Angeklagte habe sich, so die Richter, aufgrund seiner Beteiligung an Misshandlungen gefangener Muslime im Mai 1992 der Beihilfe zum Völkermord, der 56-fachen Beihilfe zur Freiheitsberaubung und der fünffachen gefährlichen Körperverletzung schuldig gemacht.³

Sieht man ein wenig weiter zurück, so sind noch zwei weitere Strafverfahren von Bedeutung. Zum einen ist das Strafverfahren gegen *Novislav Djajic* vor dem BayObLG. Dieser Prozeß begann am 25. Februar 1997.⁴ Angeklagt worden ist *Djajic* u.a. wegen Beihilfe zum Völkermord, Mord und Freiheitsberaubung. Konkret ging es in den Verhandlungen um die Beteiligung des Angeklagten an der Exekution von muslimischen Zivilisten durch serbische Kombattanten im Juni 1992. Im Fall *Djajic* erging am 23. Mai 1997 das Urteil vor dem BayObLG. Das Gericht erkannte *Djajic* für schuldig wegen Beihilfe zum Mord. Vom Vorwurf der Beihilfe am Völkermord wurde er jedoch mangels Nachweises subjektiver Tatbestandsmerkmale, d.h. der Absicht eine bestimmte Volksgruppe ganz oder teilweise zu zerstören, freigesprochen.⁵

Ein weiteres Strafverfahren vor deutschen Gerichten gegen Kriegsverbrecher aus dem ehemaligen Jugoslawien, der Prozeß gegen den bosnischen Serben *Nikola Jorgic*, begann am 28. Februar 1997 vor dem OLG Düsseldorf und endete mit der Urteilsverkündung am 26. September 1997.⁶ Der Angeklagte hatte nach Überzeugung des Gerichts im Sommer 1992 im von serbischen Truppen besetzten Bosnien als bewaffneter Milizionär vor allem Moslems, aber auch katholische Kroaten verfolgt, misshandelt und getötet. Das Gericht erkannte auf eine lebenslange Freiheitsstrafe wegen einfachen Völkermordes, dreißig Morden sowie wegen gefährlicher Körperverletzung und Freiheitsberaubung in 362 Fällen. Das Urteil im sog. *Jorgic*-Fall schaffte seinerzeit einen Präzedenzfall, weil es zum ersten Mal zu einer Anwendung des Völkermordtatbestandes des deutschen Strafgesetzbuchs kam.⁷ Noch im vier Monate zuvor vom BayObLG entschiedenen Fall *Djajic* hat-

ten die Richter den Angeklagten vom Vorwurf des Völkermordes freigesprochen. Eine Revision des Urteils durch die Verteidigung *Jorgics* blieb erfolglos. Der Bundesgerichtshof (BGH) bestätigte das Urteil des OLG Düsseldorf durch seine Revisionsentscheidung vom 30. April 1999.⁸ Dieser BGH-Entscheidung wird heute die Bedeutung eines Grundsatzurteils zugesprochen.⁹

Betrachtet man die internationale Gemeinschaft, so ist auffällig, dass nur wenige Staaten die in Jugoslawien begangenen Kriegsverbrechen strafrechtlich verfolgen. Auch die eigenen vom Krieg betroffenen Länder wie Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Serbien üben zumindest zu Beginn des Versöhnungsprozesses eher Zurückhaltung im Hinblick auf eine Strafverfolgung.¹⁰ Vergleicht man damit die große Anzahl der begangenen Verbrechen auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens, so läßt sich bereits vermuten, wie wenig Kriegsverbrecher letztendlich für ihre Taten zur Verantwortung gezogen werden, selbst wenn wie im Falle des Jugoslawienkonflikts eine nationale und eine internationale Ebene in Form des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien¹¹ der Vereinten Nationen in Den Haag nebeneinander agieren.

Mehrere Beiträge dieser Zeitschrift behandelten bereits die zu erwartende Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs auf der Grundlage des Römischen Statuts, das auf der Diplomatischen Konferenz der Vereinten Nationen am 17. Juli 1998

* Stefan van Heeck ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1. Z.B. Süddeutsche Zeitung vom 16. Dezember 1999, S. 1 und 6; dies. vom 30. November 1999, S. 1 und 9; Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 30. November 1999; Frankfurter Rundschau vom 16. Dezember 1999, <http://www.fr-aktuell.de/archiv/fr30/19991216088.htm>; dies. vom 30. November 1999, <http://www.fr-aktuell.de/archiv/fr.30/19991130092.htm>.

2. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16. Dezember 1999, a.a.O. (Fn. 1); die Entscheidung ist bislang unveröffentlicht.

3. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30. November 1999, a.a.O. (Fn. 1); die Entscheidung ist bislang unveröffentlicht.

4. Vgl. *Heike Spieker*, Haager Tribunal kann den Fall *Djajic* auch jetzt noch an sich ziehen, BO-Fax Nr. 165 vom 26. Februar 1997.

5. BayObLG, Urteil vom 23. Mai 1997, NJW 1998, S. 392 ff.; Urteilsbesprechung von *Kai Ambos*, NSZ 1998, S. 138 ff.

6. Vgl. Die Welt vom 27. September 1997, <http://www.welt.de/daten/1997/09/27/0927de94363.htm>.

7. Vgl. dazu *Horst Fischer*, Some Aspects of German State Practice concerning IHL, in: *YIHL* 1 (1998), S. 380 (385).

8. BGH, Urteil vom 30. April 1999 - 3 StR 215/98 (OLG Düsseldorf), abgedruckt in: *JZ* 1999, S. 1176 ff.

9. So bereits: Bundesgerichtshof, Mitteilung der Pressestelle, Nr. 39/1999 vom 30. April 1999: Bundesgerichtshof fällt Grundsatzurteil zum Völkermord.

10. Vgl. dazu: *Herwig Roggemann*, Der Internationale Strafgerichtshof der Vereinten Nationen von 1993, Berlin 1994, S. 49 ff.

11. Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, UN Doc. S/RES/827 (1993), Übersetzung in: Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, BT-Drs. 13/57, Anl. 1 und 2.

in Rom von den Staatenvertretern angenommen wurde.¹² Diese durchaus positive Entwicklung des Völkerstrafrechts darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in Zukunft der nationalen Strafgerichtsbarkeit eine tragende Rolle im Hinblick auf die Strafverfolgung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zukommt. So etabliert das Römische Statut als einen seiner wichtigsten Grundsätze das Komplementaritätsprinzip, wonach der Internationale Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit nur dann ausüben soll, wenn es an Ermittlungen oder Strafverfolgung durch die Staaten mangelt.¹³ Bedenkt man weiter, dass der Internationale Strafgerichtshof auch aus finanziellen oder personellen Gründen nicht in der Lage sein wird, weltweit sämtliche Taten zu ahnden, so bleibt die Forderung nach einer entsprechend funktionierenden staatlichen Strafjustiz. Diesem Gedankengang folgt dieser Beitrag.

II. Rechtliche Fragestellung

Es ist zu untersuchen, welche Vorschriften des deutschen Strafrechts es rechtfertigen, dass Taten, die zwar außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland von einem Ausländer gegen Ausländer begangen wurden, dennoch nach deutschem Recht beurteilt werden können. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, inwieweit das Völkerrecht einer Anwendung deutschen Strafrechts Grenzen zieht. Diesen Fragen ist anhand der Urteile des BayOBLG im *Djajic* Prozeß sowie des OLG Düsseldorf bzw. des BGH im *Jorgic* Prozeß nachzugehen.

III. Rechtliche Begründung

1. Der Geltungsbereich deutschen Strafrechts im Überblick

Fragen des räumlichen Geltungsbereichs deutschen Strafrechts behandelt das StGB im ersten Titel seines ersten Abschnitts, sog. internationales Strafrecht.¹⁴ Als wichtigste Regel ist dabei das Territorialprinzip, § 3 StGB, wonach sämtliche Taten, die im Inland begangen werden, deutschem Strafrecht unterliegen, hervorzuheben.

Als weitere Prinzipien, die die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts vermitteln, sieht das StGB das Flaggenprinzip, d.h. die Erstreckung des Geltungsbereichs auf deutsche Schiffe und Flugzeuge, § 4 StGB, das Schutzprinzip und das Personalprinzip vor.¹⁵ Dem Schutzprinzip, § 5 StGB, liegt der Gedanke zugrunde, dass der Strafrechtsschutz auf bestimmte Inlandsgüter zu erstrecken ist, gleichgültig von welchem Täter und an welchem Ort sie verletzt werden. Das Personalprinzip vermittelt die Geltung deutschen Strafrechts für Auslandsstaten, die entweder von einem Deutschen (aktives Personalprinzip) oder gegen einen Deutschen (passives Personalprinzip) begangen werden, § 7 I und II Nr. 1 StGB.

Um den Anwendungsbereich deutschen Strafrechts in bestimmten Fällen auf Taten zu erstrecken, die von einem Ausländer gegen einen Ausländer auf fremdem Territorium begangen wurden, etablierte der Gesetzgeber das Weltrechtsprinzip,¹⁶ § 6 StGB, und das Prinzip der stellvertretenden Rechtspflege, § 7 II Nr. 2 StGB. Diese Prinzipien sind genauer zu beleuchten.

2. Das Weltrechtsprinzip

a) Wesen des Weltrechtsprinzips

Das Weltrechtsprinzip erklärt sich aus der Solidarität der Staaten. Mittels des Weltrechtsprinzips ergibt sich ein staatlicher Strafanspruch allein aus dem Umstand, dass das betroffene Rechtsgut nach dem Völkervertrags- bzw. Völkergewohnheitsrecht als entsprechend schutzwürdig angesehen wird. Der staatliche Strafanspruch ist also internationalbezogen und entsteht folglich unabhängig davon, welche Staatsangehörigkeit Täter oder Opfer haben bzw. auf welchem Territorium die Tat begangen wurde.¹⁷

Diese Beschreibung des Rechtsinstituts „Weltrechtsprinzip“ verdeutlicht, dass das Prinzip sowohl über eine nationalrechtliche als auch eine völkerrechtliche Komponente verfügt. Die nationalrechtliche Komponente besagt, dass erst dann, wenn das Weltrechtsprinzip im Hinblick auf bestimmte Delikte durch ein staatliches Gesetz Eingang in die nationale Strafrechtsordnung gefunden hat, ein internationalbezogener Strafanspruch eines Staates überhaupt entstehen kann. Das Weltrechtsprinzip stellt für den nationalen Gesetzgeber neben den anderen o.g. Prinzipien also lediglich eine weitere Variante bei der Ausgestaltung seines nationalrechtlichen internationalen Strafrechts dar.

Die völkerrechtliche Komponente knüpft daran an, dass das Völkerrecht einem Staat grundsätzlich verbietet, sich in fremde Jurisdiktionsbereiche einzumischen,¹⁸ und sich deshalb der Strafanspruch eines Staates aufgrund des Weltrechtsprinzips auf eine entsprechende völkerrechtliche Norm stützen lassen muß. Nur soweit das Völkervertragsrecht oder das Völkergewohnheitsrecht einen Staat dazu ermächtigt bzw. ggf. sogar dazu verpflichtet, das Weltrechtsprinzip für bestimmte Delikte einzuführen, darf bzw. muß ein Staat mit der Strafverfolgung anderer Staaten, die z.B. aufgrund des Territorial- oder Personalprinzips ebenfalls zuständig wären, in völkerrechtlich zulässiger Weise konkurrieren. Es werden dem völkerrechtlichen Nichteinmischungsgebot mithin Grenzen gezogen. Das Weltrechtsprinzip reflektiert also den Umstand, dass bestimmte Taten so schwerwiegend sind, dass der Täter als

¹² Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. UN Doc A/CONF.183/9; vgl. *Hans-Jörg Behrens*, Das Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes nach dem Statut von Rom, HuV 11 (1998), S. 144 ff.; *Hans-Peter Kaul*, Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, HuV 11 (1998), S. 138 ff.; *Claus Krefß*, Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, HuV 11 (1998), S. 151 ff.

¹³ Vgl. *Adriaan Bos*, The Role of an International Criminal Court in the Light of the Principle of Complementarity, in: FS Paul de Waart, *Denters, E./Schrijver, N.* (Hrsg.), Reflections on International Criminal Law from the Low Countries, Den Haag 1998, S. 249-259.

¹⁴ Vgl. zum Begriff des Internationalen Strafrechts: *Dietrich Oehler*, Internationales Strafrecht, 2. Aufl. Köln 1983, Rdnr. 1, S. 1 ff.

¹⁵ Vgl. *Karl Doehring*, Völkerrecht 1999, § 23 II Rdn. 1154 ff., S. 492 ff.

¹⁶ Auch Weltrechtspflege-, Universal-, oder Universalitätsprinzip genannt; vgl. *Dietrich Oehler*, a.a.O. (Fn. 14), Rdn. 844, S. 519.

¹⁷ Vgl. *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, § 42 Rdn. 5 ff., S. 57 ff.

¹⁸ *Dietrich Oehler*, a.a.O. (Fn. 14), Rdn. 111, S. 124 unter Verweis auf die Friendly Relations Declaration – Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970; Anhang der Resolution der UNO Generalversammlung Nr. 2625 (XXV) vom 24.10.1970.

hostis humani generis zu betrachten ist, eine strafrechtliche Ahndung also im Interesse aller Staaten liegt, so dass aus völkerrechtlicher Perspektive auf eine besondere Beziehung zwischen der Tat und dem Ergreifungsstaat verzichtet werden kann.¹⁹

Gerade die völkerrechtliche Komponente wird derzeit jedoch z.T. heftig diskutiert. Dies liegt zum einen daran, dass das Weltrechtsprinzip nicht bei allen Staaten die gleiche Anerkennung findet. Insbesondere die Länder des anglo-amerikanischen Rechtskreises betonen in stärkerem Maße das Territorialprinzip und verankern das Weltrechtsprinzip folglich nicht in gleicher Weise in ihrem staatlichen internationalen Strafrecht wie kontinentaleuropäische Staaten.²⁰ Zum anderen enthalten die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge kaum Regelungen, die einen Staat, der weder Tatort- noch Täterstaat ist, in eindeutiger Weise dazu ermächtigen oder sogar verpflichten, im Falle der Verletzung eines international geschützten Rechtsgutes, sein Strafrecht aufgrund des Weltrechtsprinzips auf eine solche Tat anzuwenden.²¹ So berechnen oder verpflichten die einschlägigen Verträge die Vertragsstaaten zwar zu einer Pönalisierung bestimmter Delikte, schweigen andererseits aber zu Fragen des Strafanwendungsrechts.

b) Das Weltrechtsprinzip im Jorgic-Urteil

Im Verfahren gegen Nikola Jorgic vor dem OLG Düsseldorf bzw. dem Bundesgerichtshof als Revisionsinstanz wird die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auf § 6 Nr. 1 (Völkermord) StGB gestützt. Der BGH stellt in seinen Urteilsgründen diesbezüglich zunächst allgemein fest, dass nach § 6 Nr. 1 (Völkermord) StGB kraft des Weltrechtsprinzips deutsches Strafrecht für ein auf fremdem Territorium von einem Ausländer gegen einen Ausländer begangenes Verbrechen des Völkermordes gelten könne.²²

Das erste Problem, das sich für den BGH im weiteren jedoch stellt, ist die Tatsache, dass die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 (Völkermord-Konvention),²³ aufgrund derer § 220 a StGB, der Völkermordtatbestand, in das deutsche Strafgesetzbuch aufgenommen wurde, in seinem Art. VI nur eine Strafverfolgung durch den Täterstaat vorsieht. Es könnte somit ein Verbot der Strafverfolgung für einen Staat, der weder Tatort- noch Täterstaat ist, bestehen. Erschwerend kommt noch hinzu, dass der erste Entwurf der Völkermord-Konvention das Weltrechtsprinzip und damit die Möglichkeit der Strafverfolgung unabhängig vom Tatort, noch ausdrücklich vorsah, dann aber bei den Verhandlungen nicht den Konsens der Staatenvertreter fand.²⁴

Der BGH argumentiert, dass andererseits kein Verbot des Weltrechtsprinzips aufgenommen worden ist. Unter Anwendung der teleologischen Auslegungsmethode ergibt sich außerdem, dass die grundlegende Pflicht der Vertragsstaaten aus Art. I der Völkermord-Konvention, das Verbrechen des Völkermordes zu verhüten und zu bestrafen, ohne eine entsprechende Anwendung des Weltrechtsprinzips nicht erfüllt werden kann.²⁵ Weiter führt der BGH an, dass das Statut für den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien von einem Konkurrenzverhältnis zwischen nationaler und internationaler Strafgerichtsbarkeit für die Strafverfolgung des Völkermordes aussieht.²⁶ Dieses Konkurrenzverhältnis besteht aber nicht lediglich zwischen dem Jugoslawien-

Tribunal und den Tatortgerichten allein, sondern mit sämtlichen nationalen Strafgerichten.²⁷ Die internationale Staaten-Gemeinschaft geht also zwangsläufig nicht allein von einer Befugnis der Tatortgerichte zur Verfolgung des Völkermordes aus. Schließlich wird noch auf ein Urteil des Internationalen Gerichtshofes verwiesen, wonach aufgrund der *erga-omnes*-Geltung der Rechte und Pflichten aus der Völkermord-Konvention eine Strafverfolgungskompetenz in bezug auf Völkermord nicht territorial begrenzt ist.²⁸

Der BGH gelangt in seinen Urteilsgründen schließlich zu der Feststellung, dass die Vertragsstaaten nach der Völkermord-Konvention bzw. entsprechendem Völkergewohnheitsrecht zwar nicht verpflichtet sind, das Weltrechtsprinzip in ihrem nationalen Strafrecht zu verankern, sie sind dazu aber völkerrechtlich befugt.

In den weiteren Urteilsgründen prüft der zuständige Senat des BGH sodann erneut die völkerrechtliche Zulässigkeit der Anwendung deutschen Strafrechts. So geht der BGH davon aus, dass das Völkerrecht eine Anwendung deutschen Strafrechts auf Taten, die ein Ausländer auf fremdem Territorium gegen einen Ausländer begangen hat, nur dann zulässt, wenn zusätzlich ein legitimierender Anknüpfungspunkt im Einzelfall, der einen unmittelbaren Bezug der Strafverfolgung zum Inland herstellt, feststellbar sei. Nur dann, so der BGH, sei die Ausübung deutscher Strafgewalt gerechtfertigt. Fehle ein derartiger Inlandsbezug, verstoße die Strafverfolgung gegen das Nichteinmischungsprinzip, das aus der völkerrechtlich gebotenen Beachtung der Souveränität anderer Staaten folge.²⁹

Im konkreten Fall haben sowohl der BGH als auch das OLG Düsseldorf den Inlandsbezug bejaht. Einen legitimierenden Anknüpfungspunkt sahen die Richter darin, dass Jorgic von Mai 1969 bis Anfang 1992 seinen ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland gehabt habe und dass er auch danach noch in Deutschland amtlich gemeldet gewesen sei.

¹⁹ Christopher C. Joyner, Arresting Impunity: The Case for Universal Jurisdiction in Bringing War Criminals to Accountability, Law and Contemporary Problems Vol. 59(1996), S. 153 (165).

²⁰ Dietrich Oehler, Verfolgung von Völkermord im Ausland, Anmerkung zu BGH-Ermittlungsrichter, Beschl. vom 13. Februar 1994 - 1 BGs 100/94, NSZ 1994, S. 485 ff.

²¹ Vgl. Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 17), § 42 Rdn. 8, S. 578 f.; Herwig Roggemann, Strafverfolgung von Balkankriegsverbrechen aufgrund des Weltrechtsprinzips - ein Ausweg?, NJW 1994, 1436 ff.

²² BGH a.a.O. (Fn. 8), S. 1176.

²³ Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948, UNTS Bd. 78, S. 277 ff., BGBl. 1955 II, S. 210 ff.

²⁴ Vgl. dazu Dietrich Oehler, a.a.O. (Fn. 20), S. 485 ff.

²⁵ BGH a.a.O. (Fn. 8), S. 1177.

²⁶ Vgl. insbesondere Artikel 9 des Statuts, a.a.O. (Fn. 11).

²⁷ Der BGH a.a.O. (Fn. 8), S. 1177, verweist auf Louise Arbour, (Anklägerin bei den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda), Die Verantwortlichen der Gerechtigkeit zuführen, DRiZ 1998, 495 (497 f.).

²⁸ Der BGH, a.a.O. (Fn. 8), S. 1177, verweist auf: International Court of Justice Reports 1996, 595, 616.

²⁹ Vgl. dazu: Horst Fischer, Verletzungen des Rechts des bewaffneten Konflikts, in: Horst Fischer/Sascha Rolf Läder (Hrsg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof, Berlin 1999, S. 193 (200); Ilka Staudinger, Eröffnung der deutschen Gerichtsbarkeit für den Völkermord im Kosovo?, NJW 1999, S. 3099 (3100); Sascha Rolf Läder, Ergänzung zu Ilka Staudinger, NJW 2000, S. 269 f.; Gerhard Werle, Anmerkung zum Urteil des BGH, a.a.O. (Fn. 8), 1999, S. 1181 (1182 ff.).

Außerdem wird darauf abgestellt, dass seine Ehefrau und Tochter in Deutschland lebten und er im Inland, wo er sich freiwillig aufgehalten hatte, verhaftet worden sei. Neben all diesen Anknüpfungspunkten gehen die Gerichte jedoch noch weiter und argumentieren, dass die Strafverfolgung im Einklang mit den militärischen und humanitären Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland im Auftrage der Vereinten Nationen in Bosnien stehe.³⁰

Schließlich gelangen der BGH und das OLG Düsseldorf zu dem Ergebnis, dass eine Anwendung deutschen Strafrechts auf die dem *Jorgic* Prozeß zugrundeliegenden Straftaten gemäß § 6 Nr. 1 (Völkermord) StGB bzw. mittels Weltrechtsprinzips mit dem Völkerrecht vereinbar ist.

3. Das Weltrechtsprinzip im Djajic-Urteil

Im Verfahren gegen *Djajic* vor dem BayObLG ist der zuständige Senat einen anderen Weg gegangen, um die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts zu begründen. Wie bereits ausgeführt, ist *Djajic* vom Vorwurf der Beihilfe zum Völkermord freigesprochen worden. Das Gericht stützt nunmehr die Anwendung deutschen Strafrechts und die Zuständigkeit der deutschen Strafgerichtsbarkeit auf § 6 Nr. 9 (Taten aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen) StGB. Diese generalklauselartige Vorschrift findet immer dann Anwendung, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag so formuliert ist, dass er die Bundesrepublik Deutschland zu einer Strafverfolgung verpflichtet.³¹ Die Straftatbestände des StGB können also auf Taten angewandt werden, die ein völkerrechtlicher Vertrag als Verbrechen definiert und der nationalen Strafverfolgung zuweist. Erhebliche Bedeutung kommt für die vorliegende Problematik den vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949³² zu, welche für die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1955 in Kraft getreten sind.³³

So geht auch das BayObLG in den Urteilsgründen auf das IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegzeiten vom 12. August 1949 (VI. Genfer Abkommen) ein. Aufhänger ist dabei Art. 146 Absatz 2 des IV. Genfer Abkommens. Diese Vorschrift besagt, dass jede Vertragspartei zur Ermittlung der Personen verpflichtet ist, die eine schwere Verletzung i.S.d. Art. 147 des Abkommens begangen haben. Weiter, so der Text des Abkommens, stellt die Vertragspartei die Täter ungeachtet ihrer Nationalität vor ihre eigenen Gerichte.

Voraussetzung des Art. 146 Absatz 2 i.V.m. Art. 147 des IV. Genfer Abkommens ist allerdings, dass zum ersten eine vertragliche Bindung der staatlichen Konfliktparteien an das IV. Genfer Abkommen besteht, zum zweiten, dass der zugrundeliegende bewaffnete Konflikt einen internationalen Charakter i.S.d. Art. 2 des IV. Genfer Abkommens vorweist und schließlich, dass sich die Taten des Angeklagten gegen geschützte Personen i.S.d. Art. 4 Absatz 1 des IV. Genfer Abkommens richteten.

a. Vertragsbindung

In den Urteilsgründen stellt das BayObLG im Hinblick auf die Frage nach der völkervertraglichen Bindung der staatlichen Konfliktparteien fest, dass die ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien am 21.10. 1950 die vier Genfer Konventionen ratifiziert hat. Für Bosnien-Herzegowina ergibt sich eine Bindung an die Verträge zum einen aus dem Völkerwohnheitsrecht im Rechtsbereich der Staatennachfolge und

zum anderen daraus, dass alle Nachfolgerepubliken auf ehemals jugoslawischem Boden zu Beginn des Jahres 1992 die Rechtsnachfolge bezüglich dieser Abkommen formell anerkannt haben.³⁴ Eine vertragliche Bindung besteht also für beide staatlichen Konfliktparteien.

b. Internationaler bewaffneter Konflikt

Die Anwendung sämtlicher Vorschriften des IV. Genfer Abkommens, mithin auch der Art. 146 Absatz 2 i.V.m. Art. 147 des IV. Genfer Abkommens, hängt davon ab, dass es sich hier um einen internationalen bewaffneten Konflikt i.S.d. Art. 2 des IV. Genfer Abkommens handelt. Soweit jedoch ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt vorliegt, ist das IV. Genfer Abkommen grundsätzlich unanwendbar. Lediglich aufgrund des Art. 3 des IV. Genfer Abkommens wird für nicht-internationale bewaffnete Konflikte festgelegt, dass dann zumindest die wesentlichen Grundsätze der Menschlichkeit gelten sollen. Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Anwendung deutschen Strafrechts aufgrund des Weltrechtsprinzips nach § 6 Nr. 9 StGB ließe sich im Falle eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts dann aber nicht auf Art. 146 II i.V.m. Art. 147 des IV. Genfer Abkommens stützen.

Das BayObLG führt in den Urteilsgründen aus, dass sich im Hinblick auf eine Qualifizierung des Konflikts für den Tatzeitraum Mitte 1992 für Bosnien-Herzegowina folgendes Bild ergibt: Am 6. März 1992 hat Bosnien-Herzegowina seine Unabhängigkeit erklärt. Spätestens zu diesem Zeitpunkt ist Bosnien-Herzegowina nach Auffassung des Gerichts auch als Staat einzustufen. Andererseits standen sich primär bosnische Serben und übrige Bevölkerungsteile Bosnien-Herzegowinas gegenüber. Dies spricht wiederum eher für einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt. Gegen einen internationalen Konflikt wird auch angeführt, dass die Jugoslawische Nationale Armee am 19. Mai 1992 formell ihren Rückzug angekündigt hatte. Im *Djajic*-Urteil gelangt das Gericht dennoch zu dem Ergebnis, dass es sich hier um einen internationalen bewaffneten Konflikt i.S.d. Art. 2 des IV. Genfer Abkommens handelt. So seien insbesondere auch weiterhin bosnische Serben von Belgrad aus besoldet und mit Kriegsmaterial versorgt worden. Eine substantielle Änderung des Konflikts sei somit nach Auffassung des Gerichts nicht eingetreten. Begründet wird dann noch angeführt, dass ein internationaler bewaffneter Konflikt erst mit Abschluss eines Waffenstillstandsabkommens oder Friedensvertrages beendet werden könne. Soweit man das Abkommen von Dayton aus dem Jahre 1995 als eine solche Vereinbarung ansieht, erfolgte eine Beendigung jedenfalls erst weit nach der Tatbegehung.

³⁰ BGH, a.a.O. (Fn. 8), S. 1177; Vgl. auch die neueren Entscheidungen des BGH, in: NSZ 1999, S. 236; StV 1999, 240.

³¹ BayObLG, a.a.O. (Fn. 5), S. 393.

³² I. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, BGBl. 1954 II, S. 783 ff.; II. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, BGBl. 1954 II, S. 813 ff.; III. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen, BGBl. 1954 II, S. 838 ff.; IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegzeiten, BGBl. 1954 II, S. 917 ff.

³³ Vgl. *Herbert Tröndle*, Strafrechtzbuch Kommentar, 48. Auflage 1997, § 6 Rdn. 9, S. 53.

³⁴ BayObLG, a.a.O. (Fn. 5), S. 393 f.

Das Gericht behandelt die Problematik der Konfliktqualifizierung mithin im Wege einer Gesamtbetrachtung des Konflikts und somit entgegen der Auffassung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, das im *Tadic*-Urteil einer differenzierteren Betrachtung den Vorzug gab.³⁵ Der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag geht nämlich davon aus, dass soweit Kämpfe ausschließlich zwischen bosnischen Regierungstruppen und aufständischen bosnischen Serben stattgefunden hätten, grundsätzlich von einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt auszugehen sei und nur im Einzelfall, wenn eine direkte Beteiligung der Bundesrepublik Jugoslawien nachweisbar ist, eine Internationalisierung des Konflikts stattfindet.³⁶

c. Geschützte Personen

Voraussetzung der Art. 146 Absatz 2 i.V.m. Art. 147 des IV. Genfer Abkommens ist weiter, dass sich die Taten des Angeklagten gegen durch das Abkommen geschützte Personen richteten. Nach Art. 4 Absatz 1 des IV. Genfer Abkommens werden solche Personen geschützt, die sich im Falle eines Konflikts oder einer Besetzung im Machtbereich einer am Konflikt beteiligten Partei oder Besatzungsmacht befinden, deren Angehörige sie nicht sind. Im Hinblick auf die Tatopfer stellt das BayObLG fest, dass sie als bosnische Muslime nicht Angehörige Jugoslawiens waren, sich jedoch in dessen tatsächlichem Machtbereich befanden und hält die Voraussetzung, dass es sich bei den Tatopfern um geschützte Personen i.S.d. Art. 4 Absatz 1 des IV. Genfer Abkommens handelt, für erfüllt.

Bei der weiteren Prüfung des Art. 146 Absatz 2 des IV. Genfer Abkommens sieht sich das Gericht letztlich noch mit der Frage konfrontiert, ob diese Ermächtigungsnorm nicht eventuell nur für Tatortgerichte gilt.³⁷ Die Richter stützen sich in ihrer Begründung zunächst auf den Wortlaut der Vorschrift, der ihrer Auffassung zufolge keinerlei Anhaltspunkte für eine Beschränkung auf Tatortgerichte erkennen lasse. Das Gericht zieht im weiteren in ähnlicher Weise wie der BGH im *Jorgic*-Urteil das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien zur Begründung heran. Da das Statut nur von nationalen Gerichten und nicht von Tatortgerichten spricht, gelangten die Richter zu der Auffassung, dass die internationale Staatengemeinschaft wohl von einer Kompetenz aller nationalen Gerichte zur strafrechtlichen Ahndung von Balkankriegsverbrechen ausgeht.³⁸ Diese Kompetenz ergibt sich jedoch zwangsläufig nur dann, wenn aufgrund des Weltrechtsprinzips eine Strafverfolgungskompetenz besteht, welche allerdings nur aus Art. 146 Absatz 2 des IV. Genfer Abkommens herzuleiten ist.

Nach all diesen Überlegungen gelangt das BayObLG somit zu dem Ergebnis, dass das Weltrechtsprinzip in Form des § 6 Nr. 9 (Taten aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen) StGB einschlägig ist.

In der Urteilsbegründung werden dann jedoch genauso wie im Urteil des OLG Düsseldorf bzw. des Bundesgerichtshofs gegen *Jorgic* noch Überlegungen hinsichtlich eines legitimierenden Anknüpfungspunktes im konkreten Fall angestellt, um dem völkerrechtlichen Nichteinmischungsprinzip gerecht zu werden. Auch hier werden unterschiedlichste Argumente angeführt. So wird vornehmlich wieder darauf abgestellt, dass die Strafverfolgung des Angeklagten mit den vielfältigen poli-

tischen und militärischen Maßnahmen der internationalen Völkergemeinschaft, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, im Zusammenhang stehe und es auf Unverständnis stoßen müßte, wenn der Täter auf deutschem Territorium unbeteiligt bliebe oder an den nicht verfolgungswilligen Tatortstaat abgeschoben werde. Einen weiteren Anknüpfungspunkt sieht das BayObLG darin, dass Deutschland mit der Strafverfolgung die Interessen der gesamten Völkergemeinschaft, wie sie in UNO Resolutionen zum Ausdruck gekommen sei, vertrete. Zudem bestehe ein legitimes Interesse des Wohnortstaates nicht als Aufenthaltsort von Verbrechern zu werden. Deutschland wolle schließlich nicht als Zufluchtsort für für Straftäter, denen schwerste Verbrechen vorgeworfen werden, gelten.³⁹

Das BayObLG gelang schließlich zu dem Ergebnis, dass das deutsche Strafrecht im Fall *Djajic* mittels des Weltrechtsprinzips gem. Art. 6 Nr. 9 StGB Anwendung findet.

4. Das Prinzip der stellvertretenden Rechtspflege

Um zu einer Anwendung deutschen Strafrechts auf Auslands-taten, die von einem Ausländer gegen einen Ausländer begangen wurden, zu gelangen, ist abschließend noch auf eine Alternative zum Weltrechtsprinzip nach § 6 StGB hinzuweisen, auf das Prinzip der stellvertretenden Rechtspflege aus § 7 StGB. Während § 7 Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1 auch wiederum an das Personalprinzip anknüpfen und somit im Falle von Balkankriegsverbrechen ausscheiden, ist § 7 Absatz 2 Nr. 2 StGB, dem das Prinzip der stellvertretenden Rechtspflege zugrunde liegt, anwendbar. Die einzelnen Voraussetzungen dieser Norm sind erstens, dass es sich um eine Auslandstat handelt und zweitens, dass die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist. Letztere Voraussetzung wird auch das Erfordernis der identischen Strafnorm genannt (dass diese Voraussetzung meist erfüllt ist, wird man auch ohne genaue Kenntnis des jeweiligen Tatortrechts, d.h. des seinerzeit in Kroatien, Bosnien-Herzegowina oder Serbien geltenden Strafrechts, bejahen können). Dritte Voraussetzung ist, dass der Täter zur Zeit der Tat Ausländer war und dass er im Inland betroffen wurde, was soviel bedeutet als dass seine Anwesenheit im Inland festgestellt worden sein muss.⁴⁰

³⁵ Urteil des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien (Appeals Chamber) im Fall *Tadic* vom 2. Oktober 1995, EuGRZ 23 (1996), S. 638 ff.; Vgl. *Claus Kref*, Der Jugoslawien-Strafgerichtshof im Grenzbereich zwischen internationalem bewaffnetem Konflikt und Bürgerkrieg, in: *Horst Fischer/Sascha Rof* (Hrsg.), *Völkerverbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof*, Berlin 1999, S. 15 (20).

³⁶ Vgl. *Christopher Greenwood*, The Development of International Humanitarian Law by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Max Planck Yearbook of International Law* II (1998), S. 73 ff. (115); *Claus Kref*, *Freiendenssicherungs- und Konfliktvölkerrecht auf der Schwelle zur Postmoderne - Das Urteil des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien (Appeals Chamber) im Fall vom 2. Oktober 1995 (HRLJ 1995, 437)*, EuGRZ 1996, S. 638 ff. (644).

³⁷ Vgl. *Carsten Hollweg*, Das neue Internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt, *JZ* 1993, S. 980 ff. (988).

³⁸ BayObLG, a.a.O. (Fn. 5), S. 395.

³⁹ BayObLG, a.a.O. (Fn. 5), S. 395.

⁴⁰ Vgl. zu diesen Voraussetzungen im einzelnen: *Herbert Tröndle*, a.a.O. (Fn. 33), § 7 Rdn. 10 f., S. 56 f.; *Albin Eser*, a.a.O. (Fn. 20), § 7 Rdn. 22 ff. 103 f.

All diese Voraussetzungen sind grundsätzlich im Falle der Verfolgung von Balkankriegsverbrechen gegeben. Dies stellten die Gerichte auch in den vorliegenden Fällen zügig fest. Problematisch ist hingegen der letzte Halbsatz der Nummer 2 von § 7 Absatz 2 StGB, der die Auslieferung behandelt. Danach muß der Auffassung der Rechtsprechung zufolge, eine nach dem Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) zu beurteilende Auslieferung zwar rechtlich zulässig, aber dennoch in tatsächlicher Hinsicht nicht vorgenommen worden sein.⁴¹

Im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit einer Auslieferung ist vor allem § 6 IRG von Bedeutung, der ein Auslieferungsverbot begründet, wenn es sich um eine politische Straftat handelt oder im Falle der Auslieferung eine politische Verfolgung des Täters zu erwarten ist.⁴² Sowohl das OLG Düsseldorf und der BGH als auch das BayObLG zitieren in diesem Zusammenhang § 6 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes, wonach Völkermord, Mord und Totschlag nicht wie politische Straftaten zu behandeln sind, mit der Folge, dass das Auslieferungsverbot nicht durchgreift.⁴³ Auf das davon eigenständige Auslieferungsverbot wegen drohender politischer Verfolgung gehen die Gerichte entgegen einiger Gerichtsentscheidungen zu Beginn der 90er Jahre⁴⁴ nicht ein.

Schließlich gelangen sie so zu dem Ergebnis, dass eine Auslieferung nach den Vorschriften des IRG rechtlich zulässig gewesen sei.

Weiter setzt § 7 Absatz 2 Nr. 2 StGB voraus, dass ein Auslieferungersuchen vom Heimat- oder Tatorstaaat nicht gestellt oder vom deutschen Staat abgelehnt worden ist. Insbesondere bei bestehendem Auslieferungsverkehr, d.h. bei Gültigkeit eines Auslieferungsvertrages zwischen den betroffenen Staaten, muß die Auslieferung erfolglos angeboten sein.⁴⁵

Bezogen auf die Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher aus dem ehemaligen Jugoslawien greift man auf den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über die Auslieferung vom 26. November 1970 zurück.⁴⁶ Dieser Vertrag entfaltet aufgrund entsprechender Notenwechsel auch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Kroatien bzw. Bosnien-Herzegowina Rechtswirkungen.⁴⁷

Diese Voraussetzungen des § 7 Absatz 2 Nr. 2 StGB waren sowohl im Fall *Djajic* als auch im Fall *Jorgic* vom BayObLG und dem BGH als erfüllt angesehen worden.⁴⁸ Die Zuständigkeit der Gerichte und die Anwendung deutschen Strafrechts sind somit neben dem Weltrechtsprinzip auch auf das Prinzip der stellvertretenden Rechtspflege gestützt worden.

IV. Stellungnahme

Die besprochenen Strafurteile zeigen, dass es den Richtern erheblichen Argumentationsaufwand abverlangte, um schließlich zu einer Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auf Taten, die im Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens von einem Ausländer gegen Ausländer begangenen wurden, zu gelangen. Schwierigkeiten zeigten sich in den Urteilen immer dann, wenn es um die Vereinbarkeit einer Anwendung deutschen Strafrechts aufgrund des Weltrechtsprinzips mit dem Völkerrecht ging.

Soweit die Rechtsprechung in diesem Zusammenhang das Weltrechtsprinzip nach § 6 Nr. 1 (Völkermord) oder Nr. 9 (Taten aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen) StGB heranzieht, erscheint merkwürdig, dass die Prüfung der Vereinbarkeit der Strafverfolgung durch die Bundesrepublik Deutschland mit dem Völkerrecht in zwei unterschiedlichen Schritten erfolgt. So wird in einem ersten Prüfungsschritt zunächst das Völkervertragsrecht, zu nennen sind die Völkermord-Konvention und das IV. Genfer Abkommen, und entsprechendes Völkergewohnheitsrecht herangezogen und minutiös ausgelegt, um im Anschluß daran eine erneute Prüfung in bezug auf das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip bzw. das von der deutschen Rechtsprechung geschaffene Erfordernis des legitimierenden Anknüpfungspunktes im Einzelfall vorzunehmen. Beachtet man, dass selbst in den Urteilsgründen bereits im ersten Prüfungsschritt die Feststellung erfolgt, dass das Völkerrecht einer Anwendung deutschen Strafrechts nicht entgegensteht, so läßt sich die Frage nach der Notwendigkeit des zweiten Prüfungsschrittes, dem Erfordernis des legitimierenden Anknüpfungspunktes im Einzelfall, aufwerfen.

Fortentwickelt wurde dieses Kriterium für die Anwendung deutschen Strafrechts aufgrund des Weltrechtsprinzips im Zusammenhang mit Betäubungsmitteldelikten, § 6 Nr. 5 StGB. In diesem Zusammenhang ist ein Revisionsurteil des BGH aus dem Jahre 1976⁴⁹ von maßgeblicher Bedeutung. Damals wurde ein Niederländer wegen des in seinem Heimatland getätigten Verkaufs von Haschisch in Deutschland verurteilt. Die Anwendung deutschen Strafrechts wurde auf das Weltrechtsprinzip gemäß § 6 Nr. 5 StGB gestützt. Obwohl die veräußerten Drogen auch in die Hände deutscher Staatsangehöriger fielen, schied eine Anwendung des passiven Personalprinzips zur Rechtfertigung eines deutschen Strafanspruchs aus, da das Betäubungsmittelrecht in seiner Zielrichtung allein dem Schutz der Allgemeinheit dient, die Tat des Angeklagten insoweit also keine Tat gegen einen deutschen Staatsangehörigen i.S.d. passiven Personalprinzips darstellt. Zur Begründung der völkerrechtlichen Zulässigkeit bzw. eines legitimierenden Anknüpfungspunktes für das Weltrechtsprinzip wurde auf das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961⁵⁰ abgestellt, wonach dem Ergreifungsstaat, in diesem Falle also der Bundesrepublik Deutschland, ausdrücklich allerdings erst nach einem gescheiterten Auslieferungsverfahren im Wege des Prinzips der stellvertretenden Rechtspflege eine entsprechende Strafverfolgungskompetenz zustehen soll.⁵¹ Deshalb wurde das Urteil seinerzeit sowohl im aus-

⁴¹ Zu dieser Voraussetzung: *Herbert Tröndle*, in: Hans Heinrich Jeschek u.a. (Hrsg.), *Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch*, 10. Aufl. Berlin 1985, § 7 Rdn. 19, S. 166; *Peter Wilkitzki*, *Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, GA 1981, S. 361 ff. (367).

⁴² Vgl. *Wolfgang Schomburg/Otto Lagodny*, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen - Kommentar zum IRG*, 3. Aufl. 1998, § 6 Rdn. 1 ff. S. 58 ff.

⁴³ BGH, a.a.O. (Fn. 8), S. 1177; BayObLG, a.a.O. (Fn. 5), S. 395.

⁴⁴ OLG Stuttgart, Beschl. v. 8. März 1993, NJW 1993, S. 1939.

⁴⁵ BGHSt 18, 283; *Herbert Tröndle*, a.a.O. (Fn. 33), § 7 Rdn. 11, S. 57.

⁴⁶ BGBl 1975 II, S. 1725; BT-Drs. 7/372, S. 2065.

⁴⁷ OLG Stuttgart, a.a.O. (Fn. 44).

⁴⁸ BGH, a.a.O. (Fn. 8), S. 1178; BayObLG, a.a.O. (Fn. 5), S. 395.

⁴⁹ BGHSt 27, 30.

⁵⁰ Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961, BGBl. 1973 II, S. 1353 ff.

⁵¹ Vgl. insbesondere § 36 Abs. 2 a) des Einheits-Übereinkommens über Suchtstoffe von 1961, a.a.O. (Fn. 50).

ländischen als auch im deutschen Schrifttum heftig kritisiert.⁵² Ein weiteres Urteil des BGH am dem Jahre 1987, dem wiederum die Veräußerung von Haschisch auf niederländischem Territorium durch einen Niederländer zugrunde lag, gab der Kritik insoweit nach, als dass explizit ausgeführt wurde, dass das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961 das Weltrechtsprinzip nicht vorsieht.⁵³ Um dennoch zu einer Verurteilung des Täters, der auf deutsches Ersuchen von Spanien an die Bundesrepublik Deutschland ausgeliefert worden war, zu gelangen, argumentierte der BGH mit dem Schutz berechtigter eigener Interessen. So seien erhebliche Mengen der veräußerten Drogen über die deutsche Grenze gelangt und in die Hände deutscher Staatsangehöriger gefallen. Die Verletzung schutzwürdiger deutscher Interessen durch die Auslandstat des Angeklagten reiche für die völkerrechtlich gebotene Anknüpfung bei der Anwendung des § 6 Nr. 5 StGB aus.⁵⁴ Auch dieses Urteil wurde wegen der extensiven Anwendung des Weltrechtsprinzips kritisiert.⁵⁵

Vergleicht man diese beiden Urteile nun mit den Entscheidungen im *Jorgic*- bzw. im *Djajic* Fall, so werden die Unterschiede im Hinblick auf die völkerrechtliche Rechtslage deutlich. So läßt sich im Falle der Kriegsverbrecherprozesse eine Anwendung des Weltrechtsprinzips auf eine völkervertragsrechtliche bzw. -gewohnheitsrechtliche Rechtsgrundlage stützen, im Falle des Betäubungsmittelrechts fehlte hingegen eine spezielle Völkerrechtsnorm, die durch Heranziehung allgemeiner Rechtsprinzipien wie dem Gedanken des Schutzes berechtigter eigener Interessen zu ersetzen war. Umgekehrt ergibt sich daraus, dass immer dann, wenn eine spezielle Völkerrechtsnorm das Weltrechtsprinzip vorsieht, wie im Falle der Völkermord-Konvention, den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 bzw. entsprechendem Gewohnheitsrechts, weitere Kriterien, wie das eines legitimierenden Anknüpfungspunktes im Einzelfall, überflüssig sind.

Dies ergibt sich außerdem aus dem Rechtssatz *lex specialis derogat legi generali*. Soweit eine Völkerrechtsnorm die Staaten zu einer Anwendung ihres nationalen Strafrechts auf bestimmte detailliert definierte Verbrechen ermächtigt, ist die weitere Prüfung eines allgemeinen Verbots der Einmischung in fremde Jurisdiktionsbereiche rechtsfehlerhaft. Dieser Ansatz ist lediglich solchen Fällen vorbehalten, in denen sich keine spezielle Völkerrechtsnorm ermitteln läßt.

Gegen eine Berechtigung des Kriteriums des legitimierenden Anknüpfungspunktes im Einzelfall spricht überdies, dass es widersprüchlich ist, völkerrechtlichen Bedenken im Hinblick auf eine Ausübung der nationalen Straf Gewalt einen so weiten Spielraum zuzugestehen, wenn es um die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts aufgrund des Weltrechtsprinzips i.S.d. § 6 StGB geht, aber andererseits bei der Heranziehung des Prinzips der stellvertretenden Rechtspflege i.S.d. § 7 Absatz 2 Nr. 2 StGB auf innerdeutsches Recht in Form des IRG und letztlich auf mehr oder weniger zufällige rechtliche Beurteilungen einer Auslieferungsbehörde abzustellen.⁵⁶

Schließlich sind das Erfordernis des legitimierenden Anknüpfungspunktes und die damit einhergehende äußerst vorsichtige Behandlung des Nichteinmischungsprinzips im Rahmen der Anwendung des Weltrechtsprinzips auch nicht mit der Entwicklung des Völkerstrafrechts, d.h. dem Recht der internationalen Strafgerichtsbarkeit in Einklang zu bringen. So gehen die Gerichte in ihren Urteilsgründen selbst auf das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien

ein, insbesondere auf dessen Art. 9, der die Konkurrenzsituation zwischen nationaler und internationaler Strafgerichtsbarkeit regelt. Über die Schaffung der beiden Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda durch Resolutionen des Sicherheitsrates aufgrund Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen⁵⁷ bis hin zur Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs⁵⁸ hat sich der Wille der Völkergemeinschaft, zu einer effektiven Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu gelangen, immer wieder manifestiert. Diese Entwicklung des Völkerstrafrechts kann nicht isoliert von völkerrechtlichen Beurteilungen im Bereich des staatlichen internationalen Strafrechts gesehen werden. So baut die internationale Straf Gewalt, insbesondere der nur komplementär zuständige Internationale Strafgerichtshof, auf eine funktionierende staatliche Strafjustiz auf. Lediglich im Falle der Untätigkeit oder der nicht ordnungsgemäßen Durchführung eines Strafverfahrens durch die nationale Strafgerichtsbarkeit aufgrund mangelnden Willens oder Unfähigkeit, soll der Internationale Strafgerichtshof gemäß Art. 17 des Römischen Statuts zuständig sein. Im Hinblick auf die drei Kernverbrechen des Völkermordes, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs ist somit eine Anwendung des Weltrechtsprinzips durch die nationale Strafgerichtsbarkeit im Falle der Ergreifung des Täters gerechtfertigt, für weitere Einschränkungen wie dem Erfordernis legitimierender Anknüpfungspunkte besteht mithin kein Raum.

Letztlich erscheint die restriktive Rechtsprechung des BGH sowie des BayObLG in gewisser Weise auch bedenklich, wenn man berücksichtigt, dass in der Völkerrechtswissenschaft darüber gestritten wird, ob aufgrund des *erga-omnes* Charakters des Völkermordes oder der Schwere Verletzungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 bereits eine Strafverfolgungspflicht für die Staaten besteht oder ob vielmehr doch lediglich eine entsprechende Befugnis der Staaten ableitbar ist.⁵⁹

Es bleibt abzuwarten, ob deutsche Strafgerichte oder aber der deutsche Gesetzgeber im Zuge des Ratifikationsverfahrens des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes bzw. bei einer entsprechenden Anpassung deutschen Rechts⁶⁰ diesen Aspekten Rechnung tragen.

⁵² Vgl. Philipp Kunig, Die Bedeutung des Nichteinmischungsprinzips für das Internationale Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland - BGHSt 27, 30, JuS 1978, S. 594 ff.; Dietrich Oehler in seiner Anmerkung zum Urteil BGHSt 27, 30, JR 1977, S. 424 ff., mit weiteren Literaturausweisen.

⁵³ BGHSt 34, 335 (336).

⁵⁴ BGHSt 34, 335 (339).

⁵⁵ C.F. Rüter/Theo Vogler, Ein Grenzfall: Die Bekämpfung der internationalen Drogenkriminalität im Spannungsfeld zwischen Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, JR 1988, S. 136 ff.

⁵⁶ Vgl. Dietrich Oehler, Anmerkung zu BGH, Urteil v. 22. Februar 1963 - 4 StR 9/63 (LG Bochum), JZ 1964, S. 382 ff. (383).

⁵⁷ UN Doc. S/RES/827 (1993); UN Doc. S/RES/955 (1994).

⁵⁸ Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, a.a.O. (Fn. 12). Vgl. M. Cherif Bassiouni, International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes, in: Law and Contemporary Problems Vol. 59 (1996), S. 63 ff.

⁶⁰ Vgl. zur Thematik der Implementierung Willibald Hermsdorfer, Zum Anpassungsbedarf des deutschen Strafrechts an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, in: HuV-I 12 (1999), S. 22 ff.; Angelika Schunck, Die Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in das deutsche Recht unter Berücksichtigung der Rechtshilfe, in: HuV-I 12 (1999), S. 27 ff.

Kosovo as a Precedent: Towards a Reform of the Security Council? International Law and Humanitarian Intervention

Arthur Paecht*

I. Introduction

On 24 March 1999, NATO launched an air attack against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). The previous day, NATO Secretary-General *Javier Solana* had justified the action by reference to the refusal of President *Slobodan Milosevic* to accept the Rambouillet proposals and to abide by the limits imposed on Serb Army and Special Police Forces in Kosovo to which he had agreed in October 1998. More fundamentally, the reason advanced by the Secretary-General was to „prevent more human suffering and more repression and violence against the civilian population of Kosovo“. By giving this as a reason Mr *Solana*, with backing from NATO capitals, put himself squarely in the arena of „humanitarian intervention“, controversial in concept and in practice as it is and which, precisely for that reason, is worthy of in-depth political and legal discussion.

The proof of this can be seen in the many and varied reactions to the NATO action, both inside the Alliance and outside it. Apart from the question of the military wisdom of the operation, which is not our subject here,² criticism ranged from simple scepticism through a measure of discomfort, even among those who regarded this action as morally and politically necessary, to categorical condemnation. In fact NATO's unilateral use of force without a United Nations mandate contravenes classic international legality as defined by the Charter. Moreover, acknowledgement of this fact is not confined to those opposed to the action.³ The fear expressed was that the Alliance was undermining the foundations of the international order established since 1945, by disregarding the Security Council, which is primarily responsible for international peace and security under the Charter.

It is regrettable to some extent that several areas of discussion have become mixed, one relating to the legal, moral and political legitimacy of NATO's action in this particular case and the other to the new missions and roles of the Alliance discussed at the time in the context of the Washington Summit responsible for updating the 1991 Strategic Concept. This confusion shows through in criticisms by a certain number of Arab or Asian countries, by Russia and by minority but nonetheless important fringe groups in public opinion in member countries, which saw in Operation Allied Force the manifestation of a domineering Alliance prepared to establish its own order regardless of universal rules. This is an understandable response: it is one of the constituents of international reality, composed of perceptions as well as objective analyses. In addition it is true that intervention, though it be in the name of human rights, is never „pure“ and is always based upon a combination of objectives. In the present case it is doubtful whether the European countries

would be so concerned about Kosovo if Kosovo were not on their doorstep and had not involved the risk of an enormous influx of refugees and of setting the region ablaze. Another factor which has clouded the issue is the form and scope of the intervention. Operation Allied Force went far beyond the resources normally used as part of „humanitarian“ interventions, which in the past have involved relatively small-scale military deployments (Somalia, Bosnia, Rwanda, Haiti, Albania etc.), but never a range and destructive power in any way resembling the forces deployed by NATO between March and June 1999. The „humanitarian“ nature of the intervention became all the more difficult to justify because the Alliance was taking on all the military forces of the FRY and engaging the part of its civilian potential regarded as important to the regime. This is the point at which the distinction between „aggression“ and humanitarian intervention becomes difficult to draw.

Now that the high point of the crisis has passed, a detached view of the question of humanitarian intervention must be taken, from the dual viewpoint of its general principle and, in the case of the Alliance, of what it involves for the latter's relations with the United Nations. The quality and the stability of the international order is at stake. Since 1945, whatever their criticisms of the United Nations as an organisation, the member countries of NATO have staunchly defended the order established by the Charter and supported by international law against „rogue“ states that threatened that order; in addition, NATO regards itself as an Alliance of democratic nations with the rule of law as an essential common feature.

* Arthur Paecht, Député de Var, is member of the NATO Parliamentary Assembly. This article draws on a general report presented to the Civilian Affairs Committee on 16 October 1999. The general report was adopted by the Civilian Affairs Committee on 12 November 1999. AS 245 CC (99) 10.

¹ Press statement by *Javier Solana*, NATO Secretary-General. 23 March 1999, NATO Press Release 1999 (40).

² For other aspects of NATO's action against the FRY, refer to *Guy-Michel Chauveau*, Civilian Security and Co-operation Sub-Committee Rapporteur, Securing Peace in : The Challenges Ahead, AS 246 CC(CSC) (99) 4, October 1999; *Volker Kröning*, Civilian Affairs Committee Special Rapporteur, Kosovo and International Humanitarian Law, AS 245 CC (99) 11, October 1999; *Jan Hoekema*, Defence and Security Committee General Rapporteur, NATO Policy and Strategy in light of the Kosovo Conflict, AS 252 DSC (99) 8; *Markus Meckel*, Political Committee General Rapporteur, NATO on the Treshold of the 21st century: a new Strategy for peace, security and stability, AS 275 PC (99) 8.

³ For example, according to the eminent lawyer *Antonio Cassese*: „My answer is that from an ethical viewpoint resort to armed force was justified. Nevertheless, as a legal scholar I cannot avoid observing in the same breath that this moral action is contrary to current international law“. Ex iniuria jus oritur: Are we moving towards international legitimisation of forcible countermeasures in the world community?, *European Journal of International Law*, No. 10, 1999, p. 25.

Is it possible to make the rule of law a pillar of democracy internally while flouting it internationally? That is the fundamental reason why, in your Rapporteur's view, the legality of NATO's intervention in Kosovo cannot be regarded as a secondary issue.

Your Rapporteur proposes to tackle his subject in five stages. The first will be a brief restatement of international law regarding the use of force. He will then make a detailed analysis of the legal justification invoked by the NATO countries in support of their intervention and will demonstrate its deficiencies. Extending the discussion, he will make a quick analysis of the April 1999 Strategic Concept in order to highlight its ambiguities as regards relations between the Alliance and United Nations. He will then draw attention to a number of recent trends in international practice which reveal a universal change of view regarding relationship between "state sovereignty" and "sovereignty of individuals" – in other words, the intangibility of frontiers and the protection of human rights. Having established the ambiguity and incompleteness of international law on this basis, he will suggest some lines of discussion with a view to establishing a proper legal framework for a right of humanitarian intervention.

II. Classic International Law

According to the Charter, the use of force (and the threat of force) is governed by a fundamental principle, the primacy of the sovereignty and territorial integrity of states. Whatever the place assigned to human rights – and the 1948 Declaration of Human Rights is regarded as inseparable from the Charter – the intention of the founding fathers, as confirmed by subsequent practice, was clearly to make respect for the integrity of states the pillar of international peace and security. That is the meaning that must be given to Art. 2 para. 4 of the Charter, which prohibits the "use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations". The force of this prohibition has been confirmed by landmark texts and decisions in the development of international law since 1945. Reference can be made, *inter alia*, to General Assembly Resolutions 2131 (1965) on the inadmissibility of intervention in the internal affairs of states and 2625 (XXV) of 1970 (Declaration on the Principles of International Law Affecting Friendly Relations and Co-operation between States) a kind of postscript to the Charter establishing the basis of international relations following decolonisation; the 1986 decision of the International Court of Justice (ICJ) in *Nicaragua v. United States*; and the 1969 Vienna Convention on the law of treaties which refers to the prohibition on resorting to force to illustrate the concept of *ius cogens* – i.e. imperative rules of international law.⁴

There are but two exceptions to the prohibition on the use of force. The first is individual or collective self-defence when a member state is the victim of aggression. There has never been universal consensus on the definition of aggression, a controversial concept. However, the ICJ has warned against too liberal an interpretation of self-defence against aggression, in particular in the decision in *Nicaragua v. United*

States, which ruled clearly that Washington was not entitled to invoke the exception to justify its military operations against the Managua regime. At the same time the Court repeated the statement in Resolution 2625 prohibiting states from giving military aid to either party in the context of a civil war.⁵ In the same way, assistance in self-determination is closely supervised by international law, most lawyers accepting that although national liberation movements are entitled to request and to receive aid, such aid cannot amount to the committal of troops by a third country.⁶

The second exception to the prohibition on the use or threat of force relates to a situation in which, acting under Chapter VII of the Charter, the Security Council "shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression" and then makes recommendations, or decides on measures, if necessary coercive measures, "to maintain or restore international peace and security" (Art. 39). It should be noted that a reference to Chapter VII is not equivalent to military action: the Charter also provides for other forms of sanction, such as embargoes (Art. 41) falling short of use of force. As regards military action in the strict sense, the formula laid down by the Charter for direct action by the United Nations (Art. 43-47) has never been applied owing to the Cold War; alternative procedures in respect of states or groups of states have therefore been established in practice. Moreover, Chapter VIII expressly provides that "the Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority" (Art. 53). Several resolutions relating to Bosnia between 1993 and 1995 meet this case – even though the definition of a "regional body" cannot be directly applied to the Alliance from the strictly legal viewpoint.

It is therefore apparent that, apart from a Security Council Resolution vote authorising the use of force, the only case in which states are entitled to use it is for self-defence. Furthermore, it is authorised only "until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security" (Art. 51), highlighting the pre-eminence of the Council. We should also remember that the right to self-defence applies only to states, and claiming it for other entities (such as Kosovo, for example) as certain writers do has no foundation in international law.

⁴ On the ICJ judgement and the Vienna Convention, see *Jean Combacau, Serge Sur, Droit international public*, Paris, Montchrestien, 3rd Edition, 1997, pp. 617-618; specifically on *ius cogens*, *ibid.*, pp. 155-57.

⁵ According to Resolution 2625, "(...) every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force" (Principle 1).

⁶ *Antonio Cassese, Le droit international et la question de l'assistance aux mouvements de libération nationale*, *Revue belge de droit international*, Vol. XIX, No. 2, 1986, pp. 307-326; *George Abi-Saab, Intervention 'humanitaire' de l'OTAN au Kosovo, quelle justification juridique?*, *HEI Echo*, No. 15, Summer 1999, Geneva, p. 7.

III. Intervention in Kosovo: The Allies Put their Case

Although the debate on the legality of the intervention in Kosovo is continuing in the autumn of 1999 in the press – particularly in Germany – and in specialised literature, the main arguments in support of the operation were raised by NATO member countries between the vote on Security Council Resolution 1199 (23 September 1998) and the proclamation of ACTORD (12 October) authorising SACEUR to launch air strikes within four days if the Yugoslav authorities failed to comply with the requirements of the Resolution.⁷ This was the period of time within which the European and North American capitals had to make up their minds on a threat to use force. We will therefore direct our attention mainly to the grounds invoked during that period.

Resolution 1199 was the international community's response to the rise in tension in Kosovo in the summer of 1998, following wide-ranging action by the Yugoslav Army and Special Police against the Kosovo Liberation Army (KLA) which had led to the eviction of over 250,000 Kosovar Albanians from their homes and the flight of a first wave of 80,000 refugees to neighbouring countries or regions. Four requirements, often restated subsequently, were at the heart of this Resolution: the cessation of acts of violence against civilians; the withdrawal of Yugoslav security forces used for repression of the civilian population; the safe return of refugees and displaced persons; and access of humanitarian relief organisations to the victims and persons in danger. The Resolution also condemned acts of terrorism, a reference designed to reassure the Yugoslav authorities regarding the objectivity of the international community, in that it referred indirectly to the KLA.

The threat of strikes by NATO coincided with a visit by U.S. Special Envoy *Richard Holbrooke* to Belgrade, during which he obtained agreement from President *Milosevic* to the deployment of an OSCE Kosovo Verification Mission (KVM), supplemented by aerial surveillance of the region by NATO (Operation Eagle Eye). This was a successful though fleeting example of a threat to use force in support of diplomacy.

In early autumn 1998 the events of previous months had convinced the allies that a vigorous response, military if necessary, might be required to put an end to the crimes of Yugoslav policy. Nonetheless they were not unanimous regarding the political expediency of such action, and even less unanimous regarding its legal validity. Misgivings were apparent in several capitals, in particular in Belgium, France, Germany, Greece, Italy and Spain, reflecting general uncertainty regarding the attitude to be adopted and, more specifically, the foundation on which such intervention might be based in international law.

The United States, the most assertive proponent of military action (although the State Department's enthusiasm was not shared by the Pentagon), quite simply set the legal argument aside. When questioned at a press conference in London on 8 October, Secretary of State *Madeleine Albright* replied that

she did not think she had to answer international legal questions in detail.⁸ When pressed to provide legal justification, U.S. government representatives referred to existing Security Council Resolutions (Resolution 1160 of 31 March 1998 and especially Resolution 1199). The blatant violation of the requirements of these Resolutions by the Yugoslav forces, confirmation by the UN Secretary-General that this was the case (in particular in a report dated 3 October 1998) and the fact that Resolutions 1160 and 1199 were based on Chapter VII were enough, in Washington's view, to provide a legal basis for military action by NATO.⁹

UK Foreign Office lawyers pleaded the existence of a right of intervention applicable in the event of overwhelming humanitarian necessity, a concept whose content they stated but which has no foundation in existing international law.¹⁰ In an effort to base themselves on precedent, they referred to the Gulf War and more specifically to the declaration by the allies at the time, in the absence of a Security Council Resolution for this purpose, of no-fly zones covering certain parts of Iraqi territory in order to be able to aid Kurdish populations (Operation Provide Comfort).¹¹ Although this initiative by the allies did not give rise to any negative response in 1991 and 1992, the temptation to use it as the proposition for a new „right of intervention“, already a matter of controversy at the time, has become even less acceptable because, in the view of most of the international community (including most of the Gulf War allies), the low-level war waged by Washington and London against Iraq since December 1998 no longer has anything to do with United Nations Resolutions.¹²

The then German Foreign Minister, *Klaus Kinkel*, a lawyer by profession, declared himself unsatisfied with the arguments put forward by his American and British colleagues.

⁷ The deadline was then postponed twice (17 October, 27 October) and then temporarily suspended, following more positive developments on the ground. The ACTORD remained in force, nevertheless.

⁸ Press Conference of Secretary of State *Madeleine Albright*, London, 8 October 1998, see <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/981008a.html>.

⁹ Press Conference of Secretary of State *Madeleine Albright*, Brussels, 8 October 1998, see <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/981008.html>.

¹⁰ FRY/Kosovo: The Way Ahead: UK View on Legal Base for Use of Force, Foreign and Commonwealth Office, 7 October 1998, quoted by *Adam Roberts*, NATO: „Humanitarian War“ over Kosovo, *Survival*, Autumn 1999, Vol. 4, No. 3, p. 106.

¹¹ *Michael Binyon, James Bone*, Yeltsin Veto Threat Stalls Kosovo Raids, *The Times*, 7 October 1998.

¹² For a legal interpretation of the issue of no-fly zones, linked to Security Council Resolution 688, see *Olivier Corten, Pierre Klein*, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruxelles, Bruylant, 2nd Edition, 1996, pp. 223-240; *Pierre-Marie Dupuy*, *Après la guerre du Golfe (...)*, *Revue générale de droit international public*, 1991, pp. 628-631. For a critical interpretation of Anglo-American policy in the light of Security Council Resolutions on Iraq, see *Dilip Hiro*, *Deconstructing the No-fly Zones*, Middle East International, 16 July 1999, pp. 19-21; *Nigel White*, *The Legality of the Threat of Force Against Iraq*, *Security Dialogue*, Vol. 30, No. 1, March 1999, pp. 75-86. For the most recent French criticisms, see *Paris affiche son désaccord avec les raids américains menés par Washington et Londres en Irak*, *Le Monde*, 22-23 August 1999, p. 4.

Firstly he pointed out that the reference to Chapter VII in Resolutions 1160 and 1199 was insufficient to authorise a resort to force. The Russian and Chinese statements made when these resolutions were passed were valid for purposes of authentic interpretation and stipulated that the resolutions should not be interpreted as authorising the use of force. Indeed China had abstained from voting on Resolution 1199 on the ground that the text amounted to an encroachment on Yugoslavia's sovereignty whether there was military action or not; Russia had emphasised that both resolutions provided that the Security Council would have to consider other measures if the resolutions were not complied with.¹³ In fact the wording confirms the Russian argument, stating in the case of Resolution 1160 that „*failure to make constructive progress towards the peaceful resolution of the situation in Kosovo will lead to the consideration of additional measures*“ (para. 19) and in the case of Resolution 1199 that „*should the concrete measures demanded in this resolution and Resolution 1160 not be taken, (the Council will) (...) consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region*“ (para. 16). In the past such wording has been interpreted as requiring further action by the Security Council before force is used. Such was the case in particular in Bosnia, where military action came as the culmination of a long series of texts providing first of all for humanitarian assistance, then the creation of safe havens, then a gradually reinforced military guarantee of these measures.¹⁴

The arguments put forward by *Kinkel* proposed reliance on a cluster of conditions including: (i) the inability of the Security Council to act in what was regarded as an emergency; (ii) the fact that the military threat was in the „*sense and logic*“ of Resolutions 1160 and 1199 (but he emphasised that the latter did not provide sufficient justification); and (iii) the particularly high standards for the protection of human rights reached by European states in the OSCE context, in particular regarding the protection of minorities, reflecting international law developing at the regional level.¹⁵ The position of the Social Democrat-Green coalition government taking over at the time was less clear. *Oskar Lafontaine*, then SPD Chairman, confined himself to declaring that the new majority had endorsed the position of the outgoing government, which was politically significant but did not throw much light on the legal position.¹⁶ Chancellor *Schröder* contradicted himself to some extent by stating that, in referring to Resolution 1199, NATO „*was not giving itself a mandate*“ but „*was acting within the reference framework of the United Nations*“, while reasserting the „*UN monopoly on the use of force and the responsibility of the Security Council for the preservation of world peace and international security*“.¹⁷ The new German Defence Minister, *Rudolf Scharping*, took the view that developments in international law were essential so that massive human rights violations could be regarded as legitimate grounds for intervention by force – without giving his view on the present state of the law.¹⁸

Like the former German Foreign Minister, NATO Secretary-General *Javier Solana* relied on a cluster of reasons to justify the October 1998 threat of force, but did not seek justifi-

cation in terms of the current state of international law. These reasons included:

- the refusal of Yugoslavia to fulfil the requirements of Resolutions 1160 and 1199, both based on Chapter VII;
- the imminent risk of a humanitarian catastrophe, as described by the UN Secretary-General in his report of 3 October;
- the impossibility of obtaining, in short order, a Security Council Resolution mandating the use of force;
- the fact that Resolution 1199 described the deterioration in the situation in Kosovo as a threat to peace and security in the region.¹⁹

The Dutch government also put forward a composite argument, with the addition of a reference to the „*checklist*“ (Toetsingskader) discussed at length by the Parliament in 1995, which states that „*gross violations of human rights, such as genocide, can be a reason for military intervention by the international community*“ and seems to consider the possibility of such intervention without a Security Council mandate.²⁰

The French government seemed to be in a quandary. On 7 October, answering a parliamentary question, Foreign Minister *Hubert Védrine* stated that possible military action had to be authorised by the Security Council, although when questioned by the press some days previously on whether Resolution 1199 was moving NATO towards military action, he replied „*the matter is open to interpretation*“. When addressing the Senate on 17 March 1999, some days before

¹³ Security Council, Press Release, SC/6577, 3930th meeting, 23 September 1998.

¹⁴ In particular by Resolutions 770 (1992), 819 (1993), 824 (1993), 816 (1993) and 836 (1993). The Spring version of the Report examines these stages in detail, *Arthur Paecht*, Humanitarian Intervention between Politics and International Law, North Atlantic Assembly, 20 March 1999, AS 98 CC (99) 3, para. 47.

¹⁵ *Claus Gennrich*, Im Angesicht der Not in Kosovo baut *Kinkel* neue juristische Brücken, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14 October 1998; also Bonner Kabinett stimmt NATO-Einsatz im Kosovo zu, *ibid.*, 13 October 1998; Interview with *Kinkel*, Südwest-Rundfunk, 24 September 1998, see <http://www.bundesregierung.de>.

¹⁶ Bonner Kabinett stimmt NATO-Einsatz in Kosovo zu, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13 October 1998.

¹⁷ Süddeutsche Rundfunk, 16 October 1998, reproduced (in English) in Schröder addresses Bundestag on Kosovo, FBIS-WEU-98-289, 20 October 1998.

¹⁸ Bundespresseamt-Dokumentation, see <http://www.bundesregierung.de/OS/themenf.html>.

¹⁹ Summary of the North Atlantic Council consultation of 9 October 1998 as given by Foreign Minister *Klaus Kinkel*, in a statement following the special session of the Bundestag in Bonn on 16 October 1998, see <http://www.bundesregierung.de/OS/themenf.html>.

²⁰ Report by the Minister of Foreign Affairs, *J.J. van Aartsen*, and the Minister of Defence, *F.H.G. de Grave*, to the presidents of the Tweede Kamer and the Eerste Kamer, 8 October 1998, see <http://www.minbuza.nl/factsheets/nieuws/147.htm> (Dutch version). Summary of the Toetsingskader in English available at the International Secretariat, Principle No. 2 of the Toetsingskader states that „*The deployment of Dutch military units must be in accordance with international law and, if possible, on the basis of a clear mandate from the United Nations or other international organisation*“.

the air strikes began, *Védrine* seemed to have become convinced that Resolution 1199, taken in the context of Chapter VII, warranted military action by NATO.²¹ On 6 October President *Chirac*, in a statement tainted by ambiguity reminiscent of Chancellor *Schröder's* statement, declared:

„(...) France (...) considers that any military action must be requested and decided by the Security Council. In this particular case, we have the resolution which does open the way to the possibility of military action. I would add, and repeat, that the humanitarian situation constitutes a ground that can justify an exception to a rule, however strong and firm it is. And if it appeared that the situation required it, then France would not hesitate to join those who would like to intervene in order to assist those that are in danger“.²²

Unlike *Klaus Kinkel*, *Chirac* did not attempt to bridge the legal gap between „a resolution which opens the way to the possibility of military action“ and military action itself. Speaking at a seminar a few days later, a senior official from the Foreign Ministry confirmed the French misgivings regarding justifications such as self-defence or the right to humanitarian intervention as a legal basis for a military operation in the FRY.²³

Even greater uncertainty reigned in the position of the Italian government. In late September 1998 *Benjamino Andreatta*, the Defence Minister at the time, hinted that the danger of humanitarian catastrophe caused by Belgrade created the „conditions for the application of Art. 51“, meaning, presumably, the right to collective self-defence.²⁴ However, as has been emphasised above, this right to does not apply to non-state entities such as Kosovo; moreover, the countries bordering the FRY, in particular the former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, which could have invoked it, did not. Speaking to Parliament a few days later, Prime Minister *Romano Prodi* stated that, first, the conditions for the use of force in Kosovo had not been met insofar as all means to reach a peaceful solution to the conflict had not been exhausted and, second, that a military operation required endorsement by the Security Council.²⁵ Nevertheless by 12 October no objection had been raised by the Italian government to NATO's decision to threaten the use of armed force.

The allies' position met with scathing criticism from Russia and China. Speaking at a time when the NATO allies were studying their military and diplomatic options in response to the increasing crackdown by Serb forces against the KLA and Albanian civilians (the Racak massacre was discovered on 15 January 1999), *Sergei Lavrov*, the Russian Ambassador to the UN, stated that only the Security Council can „decide the use of force or authorise resort to the use of force under the authority of the UN Charter“. He continued by asserting that to invoke a

„humanitarian crisis in a country as a sufficient reason for a unilateral armed intervention, without a decision by the Security Council“ was „totally unacceptable and contrary to the foundations of the contemporary system of international relations and to the Charter of the United Nations“.²⁶

In October 1998 the Chinese Foreign Minister had stated that his government „resolutely opposed the use of force or the threat to use force in international relations“, adding that Beijing was „disturbed“ by the fact that „some countries are now threatening to use force against Yugoslavia“.²⁷ The position of both countries was confirmed by their votes on Resolution 1203 (24 October 1998), which endorsed the agreement reached by *Holbrooke* and *Milosevic* on 12 October: in fact the Russians and Chinese abstained, on the ground that the resolution did not exclude the use of force in all its forms.²⁸ They were concerned about para. 9 of the resolution, which stipulated that „action may be needed to ensure (the OSCE monitors') safety and freedom of movement (...)“. In practice both countries were in agreement with the Alliance on the interpretation of this clause: it enabled NATO to assist the OSCE monitors by military means, which was the aim of the Extraction Force. It was nonetheless clear, and this was the nub of the differences between the Security Council members, that Russia and China were firmly opposed to the use of force in Kosovo, whatever the scenario. Obviously they could only reassess this position more forcefully when NATO actually resorted to force, in March 1999, Russia's Foreign Minister *Igor Ivanov* described the air strikes as a „crude violation of the UN Charter“ and „an act of open aggression against a sovereign member state of the UN“ as his government announced that it was suspending co-operation with NATO in the context of the Founding Act and the Partnership for Peace.²⁹ Chinese officials condemned NATO's action in even stronger terms, calling it „unacceptable“ and warning of „serious consequences“ if the bombing did not stop immediately.³⁰

The renewed Strategic Concept of April 1999, adopted in this context, inevitably bore the marks of the complexity of the debate.

²¹ Reuters, 23 September 1998, reprinted in NATO Press Service, Latest News, 23 September 1998; Assemblée nationale, compte-rendu analytique, Questions au gouvernement, mercredi 7 octobre 1998, 1ère séance, p. 6; Sénat, Commission des Affaires étrangères, défense et forces armées, compte-rendu de la séance du 17 mars 1999, Audition de M. *Hubert Védrine*, Ministre des Affaires étrangères.

²² Press conference at the Palazzo Vecchio, Florence, 6 October 1998, quoted by *Patrice Despretz*, Le droit international et les menaces d'intervention de l'OTAN au Kosovo, Actualité et droit, 1998, see <http://www.ridi.org/adi/199811a4.html>.

²³ *Friederike Bauer*, Mehr Druck vom Sicherheitsrat verlangt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26 October 1998.

²⁴ Agence France Presse (AFP), reprinted in NATO Press Service, Latest News, 28 September 1998.

²⁵ Associated Press, reprinted in NATO Press Service Latest News, 8 October 1998.

²⁶ Declaration of Ambassador *Sergei Lavrov*, AFP, quoted by NATO Press Service, Latest News, 22 January 1999.

²⁷ Declaration of Chinese Foreign Minister *Tian Jiaxuan*, 12 October 1998, quoted by *Tim Young*, Kosovo: the Diplomatic and Military Options, House of Commons Library, Research Paper 98/93, 27 October 1998, p. 14.

²⁸ Security Council, Press Release SC/6588, 3937th Meeting, 24 October 1998.

²⁹ Quoted by RFE/RL Newswire, 25 March 1999, see <http://www.rferl.org/newswire/search>.

³⁰ Beijing Assails Air Raids, International Herald Tribune, 26 March 1999, p. 5.

IV. NATO and the United Nations in the Strategic Concept

„Crisis response operations“, the new term adopted by the Alliance to define „non-Art. 5 operations“ (was the former wording seen as being too negative?) are an integral part of the „fundamental security tasks“ of the Alliance, according to the Strategic Concept adopted in Washington. The text states:

in para. 10, that the Alliance must „stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Art. 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations“;

and in para 31, that „NATO will seek, in co-operation with other organisations, to prevent conflict, or, should a crisis arise, to contribute to its effective management, consistent with international law, including through the possibility of conducting non-Art. 5 crisis response operations“.

Though to all appearances clear, these two paragraphs are to say the least ambiguous; to legal purists, their interpretation even disputes the validity of NATO's policy in the Kosovo crisis. Art. 7 of the Washington Treaty states:

„The Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting, in any way (...) the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security“

- this was not respected in the case of Kosovo. At least para. 10 of the Concept might have alluded to possible exceptions when the Security Council is paralyzed. As regards Art. 31, its reference to „international law“ must be regarded as equivocal insofar as it is admitted that international law regarding intervention is in the process of development (see below), or again as a rejection of NATO air strikes in the FRY if the statement of classic international law set out above (Chapter II) is accepted. It is therefore not surprising that interpretations of the Concept differ. Thus comments by French President Jacques Chirac the day after the Summit, stressing the primacy of the Security Council in international peace and security, the respect owed by the Allies to the Charter and the provision for NATO to conduct peacekeeping operations under the authority of the United Nations³¹ is in direct conflict with statements on the subject by American officials. Reference can be made in this connection to the statement by Assistant Secretary for Defense Franklin Kramer to the Senate on 21 April 1999. Referring to situations such as that in Kosovo he stated: „The United States will not accept any statement in the new Strategic Concept that would require a UN Security Council resolution for NATO to act“.³²

These disagreements are undoubtedly symptomatic of differences over the future missions and roles of the Alliance. They are also an indication of the transitional state of international law and practice regarding humanitarian intervention, which is of more direct interest to us here.

V. Developments in International Practice

It was noted above all that classic international law, as reflected in the Charter and reinforced by interpretations of the latter since 1945, clearly gave precedence to the sovereignty and integrity of states over the protection of human rights. However, international practice is making rapid progress in this area, associated with legal breakthroughs which show the way to possible developments more favourable to human rights. These developments are apparent in at least three areas.

Firstly, human rights instruments have multiplied since the 1948 Declaration, in both the United Nations (for example, the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1984 United Nations Convention against Torture) and regional contexts (the 1950 European Convention on Human Rights, the 1969 American Convention on Human Rights, the 1981 African Charter of Human and Peoples' Rights etc.). Principles such as the prohibition of torture or attacks on the physical and moral integrity of persons which are at the heart of all these texts are regarded by lawyers as entailing *erga omnes* obligations, i.e. obligations that states must respect in all circumstances without any contractual exception or requirement of reciprocity. This is also the case with the prohibition of genocide, which has the advantage over „massive violations of human rights“, a concept that is undefined legally, that it is the subject of a special treaty, the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. The *erga omnes* character of the obligations entered into also applies, and expressly in this case, to humanitarian law as defined by the Red Cross Geneva Conventions (1949) and their additional protocols (1977). Art. 1, common to all these conventions, requires states not only to respect the rules of international humanitarian law but also to ensure that they are respected, an extremely rare provision in international law texts.³³ It should be noted here that it is essential to distinguish between international human rights law and humanitarian law, the former being part of general international law, customary and conventional (cf. above), the second being much more specific in that it relates to the rules applicable in the event of armed conflict (*ius in bello*).

³¹ Commenting on the Summit Communiqué and the Strategic Concept, the French President stated: „At our request, they clearly affirm the role of the UN, on different counts. First of all, in the articles defining the alliance's tasks: it is specified that the allies are 'bound by the UN Charter' (...). This first point is of capital importance as far as we are concerned. Next, the 'prime responsibility of the UN Security Council in matters of international peace-keeping and security' is affirmed in various respects (...). Finally, it is stated that NATO will carry out peace-keeping operations under 'the authority of the Security Council'“; President Jacques Chirac speaking at a Press Conference in Washington D.C., on 24 April 1999, see <http://www.elysee.fr/aura.com>.

³² Testimony of the Honorable Franklin D. Kramer, Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on European Affairs, 21 April 1999, see <http://www.state.gov>.

³³ Laurence Boisson de Chazournes, Luigi Condorelli, Quelques remarques à propos de l'obligation de „respecter et faire respecter“ le droit international humanitaire „en toutes circonstances“, in Mélanges Pictet, Geneva/The Hague, CICR/Nijhoff, 1984, pp. 17-35.

We will not spend time on this subject, because humanitarian law is the subject of a special report by the Committee.³⁴ To conclude, let us note a specific aspect of the European context that is entirely relevant to our theme: OSCE member countries have agreed, in a series of minor texts and then formally in the 1992 Helsinki Declaration that

„the commitments undertaken in the field of the human dimension of the CSCE are matters of direct and legitimate concern to all participating states and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned“.³⁵

This significant infringement of the sacrosanct principle of inviolability of State sovereignty, even if the OSCE countries confine themselves to drawing diplomatic, not military, conclusions from it (the „Moscow“ machinery adopted in 1991; the OSCE High Commissioner on National Minorities; action by OSCE field missions etc.).

The second area in which the sovereignty of individuals can be seen to be increasingly taking precedence over State sovereignty is the development of international criminal jurisdiction. Situated as it is at the point where international human rights law and humanitarian law meet – because it refers to the prohibition on torture and genocide as much as to the concept of war crimes and crimes against humanity – international criminal jurisdiction has developed tremendously since the beginning of the 1990s. Previously it had been confined to the Nuremberg Tribunal (a major stage in itself) and to the confirmation of that tribunal's principles and judgements by a 1946 UN General Assembly Resolution (Resolution 95 [I]). Since 1990 we have witnessed the creation of International Tribunals to judge war crimes and crimes against humanity in Former Yugoslavia (1993) and in Rwanda (1994), then the adoption of the statutes for an International Criminal Court in 1998. The institution of criminal proceedings against the former Chilean leader *Augusto Pinochet* by a Spanish prosecutor (and subsequently by others) is part of the same pattern. We could also mention that in July 1999 a French court decided to examine a captain in the Mauritanian armed forces for „crimes of torture“; like General *Pinochet* he was prosecuted pursuant to the 1984 International Convention against Torture.³⁶ Thus we see substantial developments in legal practice, sometimes based on texts (and on their ratification by an increasing number of states), sometimes on a new legal interpretation which sets aside the principle of sovereignty in favour of the protection of human rights. Nevertheless there is one characteristic common to all these texts and practices: although they make it possible to punish they have no preventive effect, unless one assumes that they have some deterrent action, which is highly questionable. Even in the 1948 Convention on Genocide it is difficult to identify measures that are truly preventive, in spite of its ambitious title – not to mention the fact that there is almost no machinery for enforcing judgments.³⁷ Yet it is precisely the prevention of massive human rights violations or humanitarian catastrophes that has provided the material for the development of humanitarian intervention in practice in recent years. This is the third body of evidence of ongoing developments in international law.

At the root of humanitarian intervention is recognition of the fact that populations in danger of starvation, massacre, extermination, large-scale deportation or other forms of serious and irreversible oppression have the right to receive assistance. That principle, set out in General Assembly Resolution 43/131 of 8 December 1988 and reaffirmed and supplemented by Resolution 45/100 of 14 November 1990 (in particular on the issue of „humanitarian corridors“) has been confirmed by many subsequent Security Council resolutions applying to specific situations.³⁸ Therefore the right of populations in danger to receive assistance can nowadays be regarded as an integral part of customary international law.

On this basis, and in the context of an international climate conducive to co-operation, the Security Council adopted a series of resolutions during the first half of the 1990s; these amount to the Security Council availing itself of a „right of humanitarian intervention“. This development has been gradual but nonetheless rapid. The most significant stages are set out below.

First there was Resolution 688 of 5 April 1991, adopted just after the Gulf War, authorising for the first time a humanitarian relief operation by invoking a threat to international peace and security under Chapter VII. This Resolution was to some extent ambiguous as to whether the threat to peace stemmed from the domestic situation in Iraq (as para. 1 suggested) or from the consequences on neighbouring countries of massive flows of refugees (Preamble). The issue is important to some lawyers, who take the view that the Security Council has abused its prerogatives by extending the definition of a „threat to peace and international security“ to domestic situations in the past few years. However, this is not the prevailing interpretation, which points that as early as the time of apartheid the Security Council had described the situation in South Africa (and in Rhodesia) as a „threat to peace and international security“ and that in addition Art. 2 of the Charter postulates that a state's sovereignty over its internal affairs is no bar to recourse to Chapter VII.³⁹ It

³⁴ Volker Kröning, *supra* note 2.

³⁵ Helsinki Summit Declaration, adopted by OSCE Heads of states and government, 10 July 1992, para. 8.

³⁶ Coup de froid entre la France et la Mauritanie, *Le Monde*, 6 July 1999.

³⁷ Malcolm Shaw, *International Law*, 4th Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 210.

³⁸ A study by French lawyer *Mario Bettati* lists 65 resolutions of the Security Council between April 1991 and December 1995 urging parties to a conflict to refrain from obstructing humanitarian relief, demanding at times that they facilitate such relief, condemning actions hampering assistance etc.; *Mario Bettati*, *Le droit d'ingérence*, Paris, Odile Jacob, 1996, pp. 329-340.

³⁹ For the first argument, see *Michael Glennon*, A Neo-Interventionism in a New International Order, presentation at the seminar „Legitimacy of military crisis response operations“, WEU Institute of Security Studies, Paris, 28-29 June 1999, pp. 3-5 (unpublished); for the second, see *Olivier Corten*, *Pierre Klein*, *supra* note 12, pp. 230-31; *Mario Bettati*, *supra* note 38, pp. 175-77; *Jean Combacau*, *Serge Sur*, *supra* note 4, pp. 645-46. Art. 2, para. 7 of the Charter, although stipulating that „(...) nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state“, nevertheless adds „(...) but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII“.

should be remembered that Resolution 688 did not authorise coercive measures. Nevertheless it was used by the allies to declare humanitarian enclaves off-limits to Baghdad, and to launch the humanitarian relief Operation Provide Comfort already referred to. However, the allies were uneasy regarding their legal grounds, and soon transferred the management of the humanitarian enclaves to the UN.⁴⁰

The next stage was Resolution 770 of 13 August 1992 on Bosnia, which went further in two ways. First, the Security Council defined the internal situation in Bosnia more clearly than in Iraq, as a „*threat to peace and international security*“ (Preamble to the Resolution). Second, the Resolution suggested that force could be used to facilitate the provision of humanitarian relief to embattled Bosnians. Nevertheless the phrase „*all measures necessary*“ in Art. 2 was not interpreted as authorising the use of force. This had to await the vote on Resolution 816 of 31 March 1993.⁴¹

The first authorisation of military action in support of humanitarian intervention by the Security Council dates from Resolution 794 of 3 December 1992 on Somalia. This Resolution confirmed that a domestic situation (in Somalia) may be a threat to peace and international security (Preamble). Second, it authorised UN member states to „*use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations (...)*“ (para. 10). In practice military intervention took the form of the U.S.-led Operation Restore Hope.

The logic of Resolution 794 was confirmed several times in subsequent years, in particular by Resolutions 929 of 22 June 1994, leading to Operation Turquoise to rescue Rwandan refugees, led by France; 940 of 31 July 1994 permitting the United States to put together a multinational force to restore the legitimate government of Haiti; and 1101 of 28 March 1997 allowing Italy to lead a humanitarian relief operation (Alba) for the people of Albania under military protection. It should be noted that these operations are not always confined to humanitarian relief: in the case of Haiti, and to some extent Albania, they involved compensating for the deficiencies of the State or the consequences of its collapse. The same concern underlies Resolutions 1031 (15 December 1995) and 1244 (10 June 1999), respectively endorsing the deployment of IFOR in Bosnia and KFOR in Kosovo. Although action by the UN to compensate for the desintegration of some state seems increasingly necessary politically, there is nonetheless no consensus on this issue. Thus China abstained from voting on Resolution 940 (1994) on Haiti on the ground that it went too far in advocating interference in order to restore democracy.⁴²

Chinese reluctance and objections by other non-Western countries⁴³ did not prevent a very clear trend developing in the first half of the 1990s towards empowering the Security Council to authorise force for the purposes of humanitarian operations. However, it would be rash to conclude from this that the same right extends to states, individually or collectively. The overwhelming majority of international lawyers still consider that such a right would amount to a violation of

the Charter's prohibition of the use of force. This prohibition would hold even in the case in which international law recognises most clearly the absolute character of the rights protected, that is humanitarian law – the obligation of states to „*respect and to ensure respect*“ of humanitarian international law „*in all circumstances*“.⁴⁴ A fortiori this must apply to cases of „*massive violations of human rights*“, which are much less well-defined legally.

The result of this is a measure of ambiguity, or even, in the words of lawyer Mario Bettati, a certain „*hypocrisy*“ in international law⁴⁵ insofar as a right of states to provide assistance by all means, including military force, does not flow from the right of victims to that assistance. Still less can it be said that there is a duty of humanitarian intervention. At best one may consider that, in the present international context, states have a moral obligation that can be split into two components: an obligation for states where a humanitarian disaster is occurring to accept and facilitate assistance and an obligation for other states to provide this assistance.

We need not stop at Bettati's conclusion, for two reasons: the dynamic nature of international law, as demonstrated by developments in custom and practice in recent years, and its strong political coloration. On this basis your Rapporteur is convinced that further evolution is possible and wishes to sketch its outlines.

VI. Helping International Law to Evolve

First of all, your Rapporteur wishes to express a conviction. Half a century ago the founding fathers of the United Nations proclaimed their determination „*to save succeeding generations from the scourge of war*“ and their „*faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small*“ (Preamble to the Charter). Fifty years later we are still far from achieving those ends. In spite of all, your Rapporteur is among those who think that, more than ever, these aims are the prime task of the states gathered together in the United Nations. More than ever, increasing globalisation and instantaneous communications mean that everyone recognises this as a universal obligation. It is of course impossible, for practical and political reasons, to put an end to all the suffering in the world. However, your Rapporteur takes the view that the moral obligation persists, and also that it carries greater weight in the rich and democratic nations of the north than in less advanced countries. „*Any intervention, even an 'ambiguous' one, that makes it possible to end barbarity deserves to be supported*“. Your Rapporteur fully sup-

⁴⁰ Pierre-Marie Dupuy, *supra* note 12, p. 629.

⁴¹ See Arthur Paecht, *Humanitarian Intervention between Politics and International Law*, North Atlantic Assembly, 20 March 1999, AS 98 CC (99) 3, para. 47; Mario Bettati, *supra* note 38, pp. 181-85.

⁴² Mario Bettati, *supra* note 38, pp. 257-259.

⁴³ Concerning Resolution 770 (1992) on Bosnia, one can mention also India and Zimbabwe (Olivier Corten, *Pierre Klein, supra* note 12, p. 297), or Brazil concerning Resolution 940 on Haiti (Mario Bettati, *supra* note 38, p. 257).

⁴⁴ Laurence Boisson de Chazournes, Luigi Condorelli, *supra* note 33, p. 31.

⁴⁵ Mario Bettati, *supra* note 38, p. 171.

ports this proposition advanced by *Pierre Hassner*, who adds „in the case of Kosovo, if we could act, we should“.⁴⁶ He asserts that, in his view, a „duty to assist people in danger“ does exist. Even if this duty cannot always be implemented it is unacceptable that it should be hostage to the malfunctioning of the international system set up by the Charter. If the Security Council is incapable of acting, are the subjective rights of victims, refugees, displaced persons and the injured less than when „fair weather conditions“ prevail and enable the five „Great Powers“ to agree? Of course not, and that is why your Rapporteur welcomes the emergence of a right of humanitarian intervention, though it is still in its infancy.

For this reason he is compelled to dispute the validity of the repeated statements by many allied governments, who asserted when justifying their intervention in Kosovo that it should in no way be considered as constituting a precedent.⁴⁷ Of course, intervention, humanitarian or otherwise, should be the exception rather than the rule. But claiming that Kosovo does not constitute a precedent undermines the argument that it is desirable, and possible, to develop formal rules governing intervention. This is the argument that your Rapporteur wishes to support.

It is essential to develop the rule of law to avoid the pitfall denounced by those who opposed the intervention in Kosovo: if there is no rule, how can we prevent anyone, and in particular the one with the resources – and therefore the strongest – from taking the law into his own hands? The Charter has its faults, but at least it has the merit of laying down universal rules. Although these rules sometimes cannot be applied, the ones that claim to compensate for them must seek the same degree of universality. It is inconceivable that the Alliance should claim a right of unilateral intervention where it alone would be the judge, without other powers, potential or actual (China, Russia, India, Brazil, a coalition of Muslim powers etc.) seeking to claim a similar prerogative one day. This would inevitably lead to international anarchy and greatly increase the sources of conflict. Apart from the fact that such a development might be extremely dangerous, it would probably be at the expense of the most vulnerable countries and peoples. We would then see a growth of chaos and violence on a world scale, under the guise of humanitarian intervention. If we wish to avoid this pitfall, intervention must of necessity be subject to strict rules.

The Charter does not necessarily have to be consigned to oblivion. By making the integrity of sovereignty the foundation of international order the Charter is fulfilling its primary purpose, which is to prevent war. Unfortunately it does not fulfil the second essential task of the UN, which is to protect basic human and peoples' rights. The Charter must be reformed, in order to retain its good points while eliminating its faults. From your Rapporteur's viewpoint, therefore, an issue that is so controversial but oh! so fundamental, the working of the Security Council, must be put back on the agenda.

Your Rapporteur wishes to define his views on these two topics.

VII. Delineating the Right of Humanitarian Intervention

The right of humanitarian intervention has long been a subject for discussion among lawyers. However, it had hardly been a matter for public debate since „interventions of humanity“ to aid nationals or coreligionists abroad had more or less fallen into disuse.⁴⁸ Today lawyers, political scientists and „opinion formers“ have taken up their pens again to trace its outlines. The discussion is often confused, as a result of politics and law overlapping. However, there is an enlightening form of words put forward by *Antonio Cassese*, who has helped to clarify the issue substantially by referring to „coercive humanitarian countermeasures“.⁴⁹ In your Rapporteur's opinion, this form of words should be adopted. Whether this is the case or not, he takes the view that the following conditions must be met regarding the content of the concept.⁵⁰

First, there must be serious and massive violations of human rights or imminent danger of extermination, persecution or deportation of a population under the authority of a sovereign State, the government of which is at the source of these violations or refuses remedies in spite of repeated injunctions, recommendations and offers of help from the international community.⁵¹ Second, the situation must have been put on the agenda of the Security Council, which has shown itself to be incapable of acting because of the veto or other profound disagreement among its members. It is essential for the primacy of the Council to be preserved; alternative solutions must be found only when the Council has proved to be ineffective.

The conditions to be met subsequently are not very different from those that lawyers normally attach to the use of force in international relations. These rules, which are the rules of *ius ad bellum* in customary law,⁵² postulate that military intervention must be the solution of last resort, all other diplo-

⁴⁶ Le barbare et le bourgeois, interview with *Pierre Hassner*, *Politique internationale*, No. 84, summer 1999, pp. 82-83.

⁴⁷ Statement of Foreign Affairs Minister, *Klaus Kinkel*, following the special session of the Bundestag, 16 October 1998, see <http://www.bundesregierung.de/OS/themen.html>; statement by incoming Foreign Affairs Minister, *Joschka Fischer*, to the Bundestag, 16 October 1998, FBIS-WEU-98-289. For other French and German positions, see *Friederike Bauer*, *supra* note 23.

⁴⁸ Concerning the concept of „humanitarian intervention“ and its implementation, see *Mario Bettati*, *supra* note 38, pp. 206-216.

⁴⁹ *Antonio Cassese*, *supra* note 3.

⁵⁰ See, for example, the efforts to codify humanitarian intervention by the Sub-committee on the International Protection of Human Rights by General International Law of the International Law Association, 56th Conference, New Delhi, 1974, as discussed by *Richard B. Lillich*, *Humanitarian Intervention Through the United Nations: Towards the Development of Criteria*, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht*, 1993, Vol. 53, No. 3, p. 562-563. For a more „philosophical“ approach, *Olivier Ramsotham*, *Tom Woodhouse*, *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*, Policy Press, 1996, p. 226.

⁵¹ This condition is important, as underlined by *Antonio Cassese*, because it is the State first and foremost which should be responsible for order and security on its territory (*Cassese* divides the condition into two sub-requirements); *supra* note 3, p. 27.

⁵² For a summary of the classic criteria of the „just war“, see, for example, *Dominique Carreau*, *Droit international public*, 5th Edition, Paris, Pédone, 1997, pp. 543-44.

matic resources and means of coercion having been exhausted and the use of force being the only way of warding off an imminent danger – a humanitarian catastrophe in the present case. In addition, time conditions should be added; this time is not defined *a priori*, but strictly measured according to the capability of the intervention to remove the danger. In no case, therefore, can there be a permanent transformation of the pre-existing legal status – for example, the secession of a province.⁵³ It is, in addition, a fundamental requirement that the force used should be in proportion to the objective pursued, i.e. it must not involve a greater evil than the evil it is attempting to remedy through its political or military consequences. In the event of humanitarian intervention, this requirement should probably take the form of a more precise adjustment of resources to ends than in classic warfare: this is not simply a question of the degree of force used but, as the Kosovo case showed, extends to the form of war employed. Thus strategists and moralists will long continue to argue – and rightly – whether air strikes were the best way of avoiding the ongoing humanitarian catastrophe. Lastly, the requirement of probability of success is sometimes linked to that of proportionality: because the use of force always causes casualties, we must be reasonably sure that this is a „lesser evil“ than the one we wish to prevent.

Your Rapporteur wishes to add two others to these classic requirements. First of all, any intervention referred to as humanitarian must be the act of a group of states, either acting within the framework of an alliance, a regional organisation or an ad hoc grouping (coalition of the willing). In the international arena, numbers are a condition, admittedly not sufficient but essential, of legitimacy. Any State acting alone, even if it has good reasons for doing so (Vietnam in Cambodia, or Tanzania in Uganda in 1979) will be accused of defending its own interests above all. Secondly, the states participating in the operation would have to act in close coordination with the UN and show themselves ready to refer the matter back to the Council as soon as circumstances permitted. The fact that this course was followed by the North Atlantic Council following the military intervention in Kosovo is entirely to its credit. Your Rapporteur will not go so far as to consider, as some do, that Resolution 1244 amounts to a *posteriori* legitimisation of NATO's military action. The fact remains that the allies' willingness to put their long-term action in Kosovo within the framework of regulations endorsed by the Council invalidates the accusations of those who saw the military operations as the outward sign of an unacceptable Western or American desire for domination.

VIII. Reforming the Security Council

In any system the law is to some extent the reflection of a political balance of power. This is even more apparent in the international system: except in the case of self-defence, legality in the use of force is the result of a vote in the Security Council, an eminently political decision. It follows that the application of the law is closely dependent upon the international climate at a particular point in time. The „window of opportunity“ that opened at the beginning of the 1990s when the Cold War ended made it possible to react

(even though the response was sometimes late) in Iraq, in Somalia, in Rwanda, in Haiti, in Albania etc. and to aid peoples in desperate straits. The worsening relations among the great powers at the end of the decade threatens to put an end to the advances in this area. It is clearly essential, both to safeguard the progress already made and to continue it, to set up a system whereby international law (in particular human rights and humanitarian law) could be protected from the vagaries of relations among the permanent members of the Security Council. Even if this is a formidable task, it is your Rapporteur's opinion that the debate on the composition and operation of the Council should be reopened, examining two aspects. On the one hand the number of permanent members needs to be increased, to strengthen the influence of under-represented continents. Quite rightly, the large states of Asia, Africa and Latin America have long denounced the retention of a structure which was admittedly appropriate to the state of international relations in 1945, but has completely ceased to be representative in the context of the realities of the emergent twenty-first century. On the other hand the right of veto, which leads to paralysis of the Council when the international climate takes a turn for the worse, should be abolished and replaced by a system of qualified majority voting. It might be proposed that if a majority of (about) three-quarters of the members of the (reconstituted) Council thought it proper to intervene, the action could then be deemed to enjoy the support of a sufficient part of the international community to be legitimate, even if a current permanent member did not agree.

Your Rapporteur is enough of a realist to know that such a reform, though it must come one day, belongs to the more distant future. Accordingly he wishes to put forward some interim proposals by way of conclusion.

XI. In the Interim

The question is how to legitimise humanitarian intervention (or „coercive humanitarian countermeasures“). Of course, the fast track would be a decision by the International Court of Justice ruling in favour of a state or group of states that had undertaken humanitarian intervention. However, this outcome is unlikely, if only because many countries (including some members of the Alliance) refuse to accept arbitration by the ICJ, or accept it only with reservations that leave its competence devoid of content. A more progressive process would be a mass of clearly humanitarian interventions, the outcome of which would have been endorsed by the Security Council, modelled on what happened in Kosovo. International law is based on case law, whereby repeated practice creates law.⁵⁴ Nevertheless the question that arises is how to get over the barrier of the Charter, the wording of which aims to seal off all military action apart from self-

⁵³ Jean Combacau, *Serge Sur*, supra note 4, pp. 628-29; Richard B. Lillich, supra note 50, p. 562.

⁵⁴ This partly explains why it is among American jurists that there is a larger number supporting the development of international law in the sense of recognition of humanitarian intervention whereas their European colleagues, who practise Roman law, are more reticent.

defence and that authorised by the Security Council.⁵⁵ Your Rapporteur regards an amendment of the Charter to endorse „coercive humanitarian countermeasures“ unlikely, and therefore proposes a fresh interpretation of the text, which would involve a re-reading of Art. 2 para. 4 of the Charter. As was stated above, this Article prohibits UN members from resorting to „the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations“. Would the use of force in defence of human rights be „inconsistent with the purposes of the United Nations“? In particular, would ensuring the respect of the most fundamental rules, those that states have recognised as including *erga omnes* obligations, go against the spirit of the United Nations? Your Rapporteur's view is that, on the contrary, such action would seek to achieve these ends more effectively. In making this assertion he realises that he places himself among the unorthodox interpreters of the Charter.⁵⁶ But has the international context not changed fundamentally since 1945? The panoply of practices and legal texts is now powerful enough to call for a readjustment between the principles of sovereignty and protection of human rights. Is it not time, therefore, for an official fresh interpretation, more in accordance with the present international context?

A second approach would be to work in the European context, in parallel with the efforts to be made at the universal level, using as a basis the advances made by the OSCE, to

which *Klaus Kinkel* alluded in the German debate. As has been stated, the OSCE principles justify mutual interference by states that goes further than general international law. Would it not be possible to use these principles as a basis to develop rules and machinery for „coercive humanitarian countermeasures“ valid among the member states? Admittedly these rules would have to be approved by Moscow, but would not discussing the issue be the best way of soothing Russian resentment over the unilateral intervention by NATO in the FR-Y? Should Europeans and North Americans reach agreement on common rules within the OSCE context, it might be conceivable that the Security Council would approve them on a generic basis, so that specific problems that might arise in the future would not have to be brought before it on a regular basis. In spite of all, the assumption of a „more advanced“ right of humanitarian intervention does not relieve the Alliance and its partners of the duty of continuing to work to obtain its credentials at the universal level, it being axiomatic that the victim has the same subjective right to assistance, whether he/she be Rwandan, Haitian, Somali, Bosnian or Kosovar. ■

⁵⁵ For an uncompromising defence of this thesis, see *Olivier Corten, Pierre Klein*, *supra* note 12, pp. 163-170.

⁵⁶ One tenor of this new interpretation is *Fernando Tesón*, see *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York, Transnational Publishers, 2nd Edition, 1997; see also *Michael Reisman*, *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, *American Journal of International Law*, 1990, pp. 866-76.

Kosovo and International Humanitarian Law

Volker Krönig*

„I establish these laws to prevent the strong from oppressing the weak.“**

I. Introduction

The year 1999 is marked by two events which evoke many questions at the core of contemporary international relations and the interests of the NATO Parliamentary Assembly. Firstly, 1999 marks not only NATO's 50th anniversary but also the 50th anniversary one of the most important set of international legal instruments, the Geneva Conventions on International Humanitarian Law (IHL). The Geneva Conventions, with their Additional Protocols of 1977, are the modern-day manifestation of a tradition of establishing rules of warfare dating back at least to the Middle Ages. These rules are approved and guaranteed by the International Committee of the Red Cross (ICRC), and they serve as the primary basis for the pursuit of war crimes and, to a certain extent, of crimes against humanity.

Secondly, at the time of its own 50th anniversary, NATO became militarily engaged against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) in order to put an end to the campaign of ethnic cleansing pursued by President *Milosevic's* regime.

Following a ten year policy of increasing repression of the Albanians of Kosovo, Belgrade engaged in a civil war against the Kosovo Liberation Army (UCK). That war had led, since Summer 1998, to a situation where huge numbers of internally displaced Kosovars were forced to take refuge in forests, mountains, and neighbouring states. It became clear to all that the forceful displacement of many thousands of Kosovars over the Summer of 1998 was part of a coherent policy to reduce or eradicate ethnic Albanian presence in Kosovo when the Serbian regime launched its Operation Horseshoe of ethnic cleansing in March 1999, in response to NATO's intervention. The forceful displacement of the Kosovo Albanians, the massacres committed by Serbian military and special police forces and many other Serbian actions in Kosovo (such as using civilians as human shields

* Senator (ret.) *Volker Krönig*, MdB, is member of the NATO Parliamentary Assembly. This article draws on a special report presented to the Civilian Affairs Committee on 15 October 1999. The special report was adopted by the Civilian Affairs Committee on 12 November 1999, AS 245 CC (99) 11.

** *Hammurabi*, King of Babylon (1792-1750 B.C.).

for military installations and formations) are clear breaches of IHL. Indeed, on 27 May 1999 the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia indicted President *Milosevic* and four of his senior colleagues for war crimes committed in Kosovo.

NATO's official motivation to start a bombing campaign against the FRY was to put an end to those crimes and prevent commission of further massive human rights violations in Kosovo. That motivation is certainly to be praised. NATO's intervention, however, as any use of force, raised questions not only from a military point of view, but from the point of view of its effects on civilian populations. Of course, the effects of the Alliance's warfare cannot in any respect be compared to the crimes committed by the Serbian regime against the Albanian population in Kosovo. Still, NATO's tactics should be put under close scrutiny from the viewpoint of their compatibility with IHL for at least two reasons. First of all, the fact that NATO was intervening in the name of human rights implied a perhaps heavier moral obligation to respect the rules of war than if the operation had been undertaken for purely economic, political or territorial objectives. Secondly, as *Arthur Paecht* reminds us in his Report,¹ NATO is an alliance of nineteen democracies whose common basis is to obey the rules of law. This places an additional burden on its members to respect international law in general and IHL in particular.

This Report will endeavour to examine which aspects of NATO's intervention in the FRY may have clashed with IHL, and what NATO members can do to improve the application and enforcement of this law by all members of the international community. Section II will outline the basic concepts and instruments of IHL. Section III will discuss which of its principles, if any, are applicable to NATO's intervention. The main possible breaches of IHL by NATO are discussed in Section IV, while Section V outlines what the situation in Kosovo after the cessation of military hostilities entails for NATO under IHL. Finally, the conclusion of this Report outlines the lessons learned from NATO's behaviour during the Kosovo crisis from the perspective of IHL and recommends a number of steps NATO members could take toward greater support of IHL.

II. International Humanitarian Law: A Brief Outline

International Humanitarian Law, also known as the Laws of War (*ius in bello*) or the Law of Armed Conflicts, has been a component of public international law since at least the mid-nineteenth century. Essentially, it concerns itself with the paradoxical task of introducing humane standards in the ways wars are fought. IHL followed a slow but constant evolution since the 1864 Geneva Convention for the Amelioration of the Conditions of the Wounded in Armies in the Field, culminating eventually in the Geneva Conventions of 1949, their two Additional Protocols of 1977, and subsequent conventions dealing with the restriction and prohibition of certain weapons, such as anti-personnel mines or blinding laser weapons. A total of 188 states have now ratified the Geneva Conventions (although not as many have ratified their Proto-

cols), demonstrating the wide international acceptance of these rules.

As mentioned above, the main instruments of IHL today are the 1949 Geneva Conventions and the two Additional Protocols of 1977. Briefly, the first of these conventions deals with the protection and respect of medical personnel and the wounded and sick in land campaigns. The second deals with similar issues but in naval warfare. The third Geneva Convention addresses the question of the treatment of prisoners of war (POWs). In addition to providing a minimum welfare requirement for POWs, this Convention also provides an elaboration of combatant status, and by extension a negative definition of civilian status. This definition of civilians is reiterated in Art. 50 of Protocol I (1977).

The distinction between civilians and combatants is of particular importance to the Fourth Geneva Convention, concerned with the protection of civilians during wars. Its Art. 13 explicitly covers „the whole of the populations of the countries in conflict“, but many other articles target specific segments of the population. In particular, specific provisions are included regarding the protection of children, the aged, the infirm, maternity cases, as well as those individuals not already covered under the first three Conventions. Of equal importance to the Conventions adopted, are the two Additional Protocols of 1977 which widen the scope of the Conventions and introduce some new measures. Protocol I is the most relevant to this report, and deals mainly with the protection of civilians and the restriction or prohibition from using certain means and methods of warfare in international armed conflicts. Protocol II, building on Art. 3 common to all Geneva Conventions, deals with the application of humanitarian principles in non-international armed conflicts, i.e. internal conflicts.

Although the legal instruments mentioned above constitute the most essential documents for our purposes, many other instruments of IHL exist. These include important restrictions on the types of weapons used, as well as the protection of certain types of property, such as artistic, scientific and cultural institutions. For a more comprehensive view of IHL, members can usefully refer to the Handbook for Parliamentarians on Respect of International Humanitarian Law compiled by the ICRC on the occasion of the 50th anniversary of the Geneva Conventions.

III. Principles of International Humanitarian Law Applicable in Kosovo

Throughout the hostilities in Kosovo, NATO described its operations as an intervention rather than a war. However, Art. 2 common to all Four Conventions states that „the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war

¹ *Arthur Paecht*, Kosovo as a Precedent: Toward a Reform of the Security Council? International Law and Humanitarian Intervention, Civilian Affairs Committee, 16 September 1999, AS 244 CC (99) 10, para. 4.

is not recognized by one of them". Actually, according to the ICRC, two conflicts overlapped in Kosovo, each falling under various parts of IHL. Chronologically, the first was an internal conflict (as understood in Art. 3 common to all four 1949 Geneva Conventions and in Protocol II) between the FRY and the UCK. The second was an international one between NATO member states and the FRY,² for which the usual legal instruments of the law of war applied. However, some (for example Amnesty International) viewed the Kosovo conflict as an internal conflict which became an international conflict once NATO intervened. It is the international conflict which interests us here.

Several principles of IHL can be invoked in regard to the Kosovo conflict. The following list is by no means exhaustive, but rather presents some of the humanitarian and legal issues raised during and after the conflict.

- Respect and Protection of Civilians: As mentioned above, the basic aim of IHL is to prevent or limit the effects of war on non-combatants and regulate certain aspects of the treatment of individuals put hors de combat. Central to this aim are the minimising of risks to civilians and their active protection from the ills of war. To some extent it can be said that the NATO operation, as it was undertaken for humanitarian purposes, was in the spirit of this protection duty.
- Indiscriminate Attacks: Art. 51 of Protocol I states that „indiscriminate attacks are prohibited“ and that the civilian population shall not be the object of attack. An attack is indiscriminate when its effects cannot be limited and harm military and civilian targets without distinction.
- Precautions in Attack: Art. 57 of Protocol I stipulates that parties in a conflict must take „constant care (...) to spare the civilian population, civilians and civilian objects“. This includes the requirements to do everything feasible to verify that targets are not of civilian character, to take precautions in the choice of means and methods of attack, to favour military targets which minimise civilian casualties and to give effective advance warning to the civilian population.
- Principle of Proportionality: According to IHL it is prohibited to launch an attack on dual-use objects „which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated“ (see Art. 35/2, 51/5 [a], 56, 57/2 [iii], 57/2 [b] of Protocol I).
- Illegality of the Use of Human Shields: Art. 51/7 of Protocol I prohibits the practice of rendering certain points or areas immune from military attack using civilians as a shield. If an attack is carried out on a target which is „protected“ by human shields, the principle of proportionality should be taken into consideration.
- Prohibition of the Use of Certain Weapons: Art. 35 of Protocol I prohibits the use of weapons which

are „of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering“. IHL also condemns the use of certain weapons which, by their very nature, cannot discriminate between civilian and military targets (as according to Art. 51 of Protocol I). Several conventions restrict or prohibit, for instance, the use of chemical weapons, incendiary weapons, and weapons which injure by fragments non-detectable by x-rays. The recent 1997 Ottawa Convention Prohibiting the Use of Anti-Personnel Mines is the latest instrument of IHL in a series tackling this specific issue.

Respect of the Environment: Art. 35/3 and 55 of Protocol I state that the use of means and methods of warfare which inflict widespread, long-term and severe damage on the environment is prohibited. This concern is expanded in the 1980 Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques.

IV. Applying International Humanitarian Law to the Kosovo Intervention

If we now turn to NATO's operation against the FRY between 23 March and 10 June 1999, three questions deserve special attention:

- Do the attacks on certain dual-use targets constitute a breach of IHL and did NATO take all the necessary precautions to prevent civilian loss of life and damage to civilian property when attacking?
- What does IHL say about the use of certain types of weapons, such as cluster bombs and depleted uranium shells?
- Did the decision to refrain from deploying ground troops and thereby, as it was claimed by some, giving Milosevic a blank check to pursue his ethnic cleansing campaign, represent a violation of IHL?

A. Attacks on Civilian and Dual-Use Objects: Precautions and Proportionality

Although IHL requires NATO members to respect and protect civilian population and civilian objects during military operations and to „direct their operations only against military targets“ (Art. 48 and 51 of Protocol I), attacks were directed several times against civilian as well as „dual-use“ objects – i.e. targets having both military and civilian character. Two developments led NATO to concentrate more on such targets after some weeks of the campaign. First the hope for surrender of Milosevic after only a few days of bombing failed to materialise and secondly, it turned out that NATO air attacks did not actually cause enough damage to Yugoslav forces in Kosovo so as to stop the campaign of ethnic cleansing.

² This is, for instance, the position of the ICRC. See ICRC, IHL and the Conflict in the Balkans: Questions and Answers, 23 April 1999, www.icrc.org/eng/fihl.

As many strategists have pointed out and as the Kosovo strike assessment issued by NATO in September 1999³ indicates, air power was not overwhelmingly successful on the tactical level (against Serbian forces in Kosovo), since military assets are easy to move and easy to camouflage. Yet, on the strategic level (fixed targets in Serbia) air power turned out to be very effective. Reliance on air power thus led NATO to attack civilian objects such as roads and railroad tracks as well as bridges, non-military related factories, power plants and oil refineries. In order to hurt *Milosevic's* regime directly, NATO even chose to destroy entirely civilian targets, such as the Serbian television building and the Yugoslav Interior Ministry, and to direct attacks against the private property of some of the Serbian leader's close supporters. In the eyes of some experts, there is a certain tension between reliance on air attacks carried out from high altitude and certain provisions of IHL (e.g. Art. 48, 51 and 52 of Protocol 1) calling for the respect and protection of civilian life and objects during military operations.

At this point, one has to examine whether NATO respected two further restrictions set by IHL. First of all, did NATO take the necessary precautions to minimise the civilian loss of life (as set in Art. 57 of Protocol 1) and secondly, did NATO respect those provisions that prohibit attacks „which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects (...) which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated“ (Art. 51/5b of Protocol 1)?

1. Did NATO Take all the Necessary Precautions?

It is debatable whether the decision to rely solely on air power and to fly above 15,000ft is compatible with the obligation to take the necessary precautions to minimise civilian loss of life, as stipulated in Art. 57/2a (ii) of Protocol I. Collateral damage such as cases in which passenger trains and buses were crossing bridges at the moment when bombs hit might have been prevented by not solely relying on high altitude reconnaissance.

On the other hand, NATO seems to have ensured to „do everything feasible to verify that the objectives to be attacked are neither civilians nor civilian objects“ as demanded by Art. 57/2a (i) of Protocol I. Besides some tragic exceptions, such as the deplorable targeting error that led to the Chinese embassy bombing, NATO took extensive precautions to prevent collateral damage. Although criticised by many as too slow and militarily ineffective, NATO was double checking every single potential target through a multi-layered approval process. As the Washington Post reported, „targeteers (...) had to work and rework the attack plan – the specific ‘aim point’ of each missile, the angle of attack, the kind of weapon used – for any target where more than 20 civilians might be killed“.⁴

2. Did NATO Respect the Principle of Proportionality between Civilian Damage and Military Advantage?

Certain targeting decisions made by NATO do raise the question of whether the Allies always respected the principles of

proportionality between civilian damage and military advantage. While one can indeed argue that some bridges used by civilians and the military alike served as important supply lines for the sending of Serbian troops and military material to Kosovo, the military value of destroying the Serbian Television building or private property of *Milosevic's* cronies appears quite questionable. As demanded by Art. 82 of Protocol I, international lawyers were among the key participants involved in NATO's targeting decisions. While their job was to ask „what is the military value of this?“ they only once – in the case of an electronic plant in the Serbian town of Nis – rejected a target for lack of a sufficient military link.⁵

One can argue that NATO was in direct conflict with IHL when attacks on civilian targets were publicly defended by saying their aim was to cause war-fatigue among the population, which would eventually turn against *Milosevic*. NATO Generals told the „Philadelphia Inquirer“ on May 21 that „just focusing on fielded forces is not enough (...). The people have to get to the point that their lights are turned off, their bridges are blocked so they can't get to work“. Particularly, the destruction of water-systems is objectionable under IHL, where it is stated that „it is prohibited to attack (...) drinking water installations and supplies and irrigation works for the specific purpose of denying them for their sustenance value to the civilian population or to the adverse party“ (Art. 54/2 of Protocol 1). Nevertheless, at the end of May, NATO had gone after Serbia's water supplies in a serious way, using high-explosive bombs that are doing permanent damage to water systems. According to city officials, Belgrade was down to less than 10% of its water reserves.⁶

To mention a related subject, Art. 35 and 55 of Protocol I prohibit attacks likely to cause „widespread, long-term and severe damage“ to the environment. Consequently attacks on refineries and chemical plants that would gravely and durably damage the natural environment could be equally criticised from the point of view of IHL.⁷

Another issue to consider is Belgrade's systematic and sustained use of civilian human shields throughout the hostilities, using them both visibly to dissuade NATO attacks and covertly to enable it to claim NATO was attacking civilians. IHL prohibits all use of human shields (Art. 51/7 of Protocol 1), and points to the proportionality principle in targeting military objects where human shields are used. This, of course, was an embarrassment to NATO, which nevertheless stated that tragic events such as the death of over 80 Kosovo

³ Press Conference on the Kosovo Strike Assessment by General Wesley Clark, 16 September 1999, www.nato.int/kosovo/jnt-grdn.

⁴ Dana Priest, Target Selection Was a Long Process, Washington Post, 20 September 1999.

⁵ Dana Priest, *supra* note 4.

⁶ Steven Erlanger, Living like Cavemen in Belgrade: No Water, no Electricity, International Herald Tribune, 25 May 1999.

⁷ For a detailed assessment of the environmental effects of the war in Kosovo, see United Nations Environment Programme and United Nations Centre for Human Settlements, The Kosovo Conflict: Consequences for the Environment and Human Settlements, October 1999.

Albanians used as human shields for a military convoy at Kerisa on 14 May 1999 did not change its policy that „no legitimate military target in Yugoslavia which is involved in this operation is going to be treated as a sanctuary“.⁸ Ambassador David Scheffer, Ambassador at Large of the U.S. State Department for War Crimes Issues, felt confident that „NATO forces have complied with the law of armed conflict principle that attacks not be wilfully directed against the civilian population as such or deliberately disproportionate“.⁹ While IHL may have been respected, there remains the issue of whether NATO should have targeted military objects protected by civilian shields at all. It is likely that, should it have entirely refrained from doing so, NATO would have been unable to hit many of the targets which were actively engaged in ethnic cleansing in Kosovo.

There are several moral arguments in defence of NATO's warfare even if some of its tactical choices can be considered by some as a breach of a strict interpretation of IHL. First of all, the decision to concentrate more on civilian and dual-use targets was only taken after Milosevic failed to comply with the basic NATO demands. More importantly, this decision was taken in the light of severe human rights violations in Kosovo. And finally, although the requirements set by IHL are not necessarily antithetical to military efficiency, it is debatable whether respecting IHL by the book in the end leads to what IHL itself sets as one of its highest aims, namely to protect civilians from the negative effects of warfare. Many military actors and outside observers have argued that the most effective aspect of the bombing campaign from the military point of view involved Serbia proper (including its population and government) rather than directly attacking Serb forces in Kosovo. Consequently, some people believe that the war might have been shorter – and thus might have saved hundreds of lives and prevented thousands of being chased from their homes – had the Alliance adopted such a strategy earlier on. This point was made at an early stage of the campaign by U.S. Air Force Lt. Gen. Michael C. Short, the orchestrator of NATO's air campaign against the FRY, who wanted to destroy strategic targets such as Federal ministries and power plants during the first night of the war.¹⁰ Air Marshal John Walker, former Chief of Defense Intelligence in the UK echoes this view when he advocates for future missions a „Total Strategic Plan“ which should focus more on strategic targets than on tactical ones, destroying the whole electric power system, the refineries, pipeline pumping stations, storage tanks, as well as physical and electric communications in the first days of a campaign.¹¹ And looking at NATO's campaign ex-post facto moral philosopher Michael Ignatieff has stressed that NATO's attacks on power plants undermined domestic support for Milosevic and were a decisive factor in ending the war.¹²

B. The Use of Certain Weapons

One of the most controversial aspects of NATO's intervention in Kosovo was the use of certain types of weapons, in particular cluster bombs and depleted uranium (DU) munitions.¹³ Cluster bombs such as the CBU-87 and BLU-97 used by the United States or the RBL-755 used by the United

Kingdom are air-delivered weapons systems which fragment into a large number of bomblets (in the CBU-87 model, over 200) which may, depending on the specific model used, have armour-penetrating or incendiary capabilities. These bomblets subsequently explode into a large number of fragments aimed at destroying a variety of targets over a wide area (in the case of the CBU-87 cluster bomb, circa 200 by 400m). For these reasons, cluster bombs are often used over airfields or similar dispersed „soft“ installations. At least 5% of bomblets fail to explode when reaching their target, and can remain live for at least several months.¹⁴

U.S. Air Force studies have shown that in densely populated areas the collateral damage may be high because of the fragmentation patterns of these weapons, and that there is a serious problem with unexploded ordnance. The first of these issues raises the concern of protecting civilians from unnecessary harm by using a wide-area weapon against a target which may be close to civilian installations. Clearly, IHL incites the parties to armed conflict to make a judicious choice of weapons when targeting military structures or personnel in proximity to civilians and other persons protected by the Geneva Conventions. More pointedly, cluster bombs may represent a breach of IHL because of the second issue raised above, that of its high „dud rate“ or ratio of unexploded ordnance. Human Rights Watch has condemned their use by NATO in Yugoslavia, describing them as „indiscriminate in effect – the equivalent of using anti-personnel landmines“.¹⁴ It is unlawful in IHL to use anti-personnel mines against civilian populations, and restraints also exist regarding their use against military personnel.¹⁵ In March 1999, the 1997 Ottawa Convention, which banned the use of anti-personnel mines, came into effect; it has been ratified by over 80 states, including a majority of NATO members. While equation between cluster bombs and land mines proposed by Human Rights Watch is debatable, these weapons have many of the same effects as land mines in terms of their ability to indiscriminately harm civilians, and that over a long period of time.

Depleted uranium, on the other hand, is used on certain types of munitions to enhance armour-penetrating capabilities. Depleted uranium is 0.7 times as radioactive as naturally

⁸ NATO Spokesman Jamie Shea at a NATO HQ Morning Briefing, 20 May 1999. It is not known whether NATO knew there were civilians in this particular convoy.

⁹ Ambassador David Scheffer at a NATO HQ Morning Briefing, 18 May 1999.

¹⁰ Dana Priest, United NATO Front was divided within, Washington Post, 21 September 1999.

¹¹ John Walker, Air Power for Coercion, RUSI Journal, August 1999.

¹² Michael Ignatieff, Der gefesselte Kriegsherr, Die Zeit, 12 August 1999; NATO PA Secretariat Report, Regional Security in South-Eastern Europe, Rose-Roth Seminar, Ohrid, 1-4 July 1999, AS 204 SEM (99) 7 Rev. 1, para. 23.

¹³ The United States seem to have been the only Allies to use DU munitions.

¹⁴ Human Rights Watch, NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia, 11 May 1999, www.hrw.org.

¹⁵ See notably, Protocol II of the 1980 Geneva Convention on Prohibitions and Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, www.icrc.org/eng/tihl.

occurring uranium, and has a half-life of 4.5 billion years. While the type of radiation emitted by depleted uranium (alpha particles) has little penetrative capabilities, DU attacks often result in the dispersion of fine radioactive dust, which, when inhaled, is likely to be trapped in the lungs (DU is insoluble), where it can have a more serious effect. Furthermore, DU bears many of the same poisonous characteristics as other heavy metals such as lead, whose effects are known to be hazardous. So far, although many scientific inquiries into the toxicity of DU are underway, there is insufficient information to conclude that DU munitions have a long-lasting nefarious effect which could affect civilian populations. Should DU munitions be recognised as posing a lasting radioactive and chemical poisoning threat, their prohibition may be invoked through Article 23 (a) of the 1907 Hague Convention, which prohibits the use of poison. In any event, in light of media coverage of the employment of DU munitions in both the Gulf War and Kosovo, of the imposition of safety guidelines issued to KFOR soldiers, and indications that DU promotes the growth of cancerous cells in lab cell cultures, an investigation into the IHL legality of using DU would be highly desirable. Another issue is whether DU munitions qualify, as they do in the opinion of some, as a type of nuclear weapon. Although no international legal instrument specifically prohibits the use of nuclear weapons, the requirement to avoid attacks of an indiscriminate nature (Art. 51/4 and 51/5 of Protocol I) intrinsically bans their use as well as the use of weapons which have lasting environmental pollution effects.¹⁶

C. The Reliance on Air Power and International Humanitarian Law

Finally, one has to raise the question of whether NATO fulfilled its obligation set by IHL not only „to respect“ but also „to ensure respect“ of IHL (Art. 1 common to all Four Conventions, as well as Art. 1 of Protocol I). This means that NATO members, as signatories, „should not be content merely to apply (the) provisions (of IHL) themselves but should do everything in their power to ensure that (they are) respected universally“.¹⁷ But did NATO members live up to this obligation? After all, it is obvious that the NATO air campaign against the FRY, although by no means causing ethnic cleansing in Kosovo, has nevertheless accelerated the deportation committed by Serbian troops. The ruling out of ground troops was seen by some people as giving Milosevic „a carte blanche for ethnic cleansing“. This argument was put forward, among others, by Sir Michael Rose, the British General who commanded the UN force in Bosnia, who said that the high level of civilian casualties caused by NATO's decision to wage a campaign from 15,000ft was in danger of breaching international law.¹⁸ The use of ground troops might well have prevented some of the ethnic cleansing. While it might be highly debatable whether one can make a legal case out of it, one could probably argue that NATO's military strategy was not fully in accordance with the spirit of IHL and might thus be morally objectionable.

A related issue is whether, when confronted with the intensification of ethnic cleansing in the early days of military oper-

ation, NATO could have done more to protect refugees and displaced persons. In this respect *Emma Bonino*, former EU Commissioner for humanitarian affairs, proposed to create „safe havens“ in southern Kosovo protected by NATO forces. It was estimated at the time that this would have required the relatively modest deployment of 20,000 troops.¹⁹ The creation of those safe havens was rejected by some NATO members, who said it „would have acted as a magnet and an invitation to ethnically cleanse“ and added that a similar policy had failed to work in Bosnia.²⁰ The question nevertheless deserves to be raised whether the proposal was ever thoroughly studied by NATO planners or only cursorily dismissed. As remarked by *Yves Sandoz*, legal advisor to the ICRC, in his annual session presentation to the Committee: „Calling upon a humanitarian emergency in order to escape the UN's shilly-shallying would have been more credible if we had witnessed a military action on the ground to spare the targeted populations immediate suffering“.²¹

V. The Status of Kosovo under International Humanitarian Law after the Cessation of Hostilities

An important question is whether, after 10 June 1999 (date of adoption of UN Security Council Resolution 1244 ending the hostilities in Kosovo), IHL still applies to the events occurring inside Kosovo. The dominant interpretation of the current situation is that the international conflict has subsided, and that, as according to Art. 3 of Protocol I, „the applications of the Conventions and this Protocol shall cease, in the territory of Parties to the conflict, on the general close of military operations“. Arguing that KFOR's presence consists in a continuation of military operations in the form of an occupation would be difficult, since the FRY agreed to KFOR's presence in Kosovo.²² Similarly, it can be said that the non-international conflict in Kosovo – between the FRY and the UCK – has also subsided, particularly in light of the dissolution of the UCK. The current situation of clashes between Serbs and Albanians may thus best be described as internal disturbances.

However, as the report of *Guy-Michel Chauveau* (based on a Committee's visit to Kosovo) showed, tensions still run high in the region and the question of the final status of Kosovo

¹⁶ A UNEP report on the environmental effects of the Kosovo crisis is due to be published shortly.

¹⁷ International Committee of the Red Cross, Commentaries on the two Additional Protocols of 1977, Geneva 1998, www.icrc.org/eng/fih/.
¹⁸ *Nick Meo*, NATO gave Milosevic „carte blanche for ethnic cleansing“, PA News, 19 August 1999.

¹⁹ *Daniel Vernet*, L'exode pousse les alliés à réviser leur stratégie, Le Monde, 4 April 1999.

²⁰ *Patrick Wintour et al.*, NATO Admits War Blunders, Observer, 4 April 1999.

²¹ Le Kosovo et le droit international humanitaire, commentaires de *Yves Sandoz*, Directeur du droit international et de la communication, ICRC, 12 November 1999 available at the International Secretariat.

²² Through Annex II to UN Security Council Resolution 1244, which summarizes the agreement reached by MM. *Ahtisaari* and *Chernomyrdin* with President *Milosevic* on 3 June 1999 and through the Military Technical Agreement signed by General *Jackson* and Serb military leaders on 9 June 1999.

looms around the corner.²³ UN Security Council Resolution 1244, which provided the basic guidelines for the cessation of hostilities in Kosovo and the FRY, encourages „the establishment of an interim political framework agreement providing for substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia“. Most interpretations of Resolution 1244 would conclude that, sooner or later, Kosovo must be reintegrated into the FRY.

A situation in the near future whereby the FRY would seek to regain control of its territory would probably lead to a renewal of internal conflict between it and some form of organised ethnic Albanian resistance. More importantly for NATO, its presence in Kosovo under such circumstances could draw it back into conflict with the FRY as an occupying power, a special status under IHL which imposes many responsibilities. In such circumstances, the international presence's work in rebuilding Kosovar political institutions could be considered a violation of several articles of Section III of Part III of the Fourth Geneva Convention, for example the alteration of „the status of public officials and judges in the occupied territories“ (Art. 54). It must be noted that, should NATO forces become occupying powers, IHL cannot be applied retroactively. In addition to this, NATO and the international community would have a special responsibility to ensure adherence to IHL in case of resumed internal conflict due to their privileged position in Kosovo. Considering the increasingly frequent reports of infiltration of Kosovo by Serbian troops, IHL might gain renewed relevance in Kosovo in the future.

VI. Conclusion

IHL is an important part of public international law. NATO, which is not only a collective defence organisation but also a community of values, has a special obligation to respect IHL and to ensure that it is respected by others. Therefore, your Rapporteur recommends that:

1. NATO Would Be Well Advised to Refrain from Making the „Zero-casualty“ assumption, Relying on the Quasi-exclusive Use of Air Power, a Basic Tenet of its Military Planning

The reliance on air power is a direct consequence of the zero-casualty assumption, which emerged from the Gulf War. This assumption contains an element which is, if not legally, then at least morally objectionable. As Henry A. Kissinger, National Security Advisor and Secretary of State under Presidents Nixon and Ford, points out: „What kind of humanism expresses its reluctance to suffer military casualties by devastating the civilian economy of its adversary for decades to come?“²⁴ There is a further conflict between basic air power theory, which advocates heavy blows to targets with high military, economic or psychological value as a way to break the enemy's will, and IHL which outlaws exactly these tactics. Not only the air power doctrine, but the warfare strategy of the Alliance in general seems to develop in a direction

that might be criticable from an IHL point of view, as Adam Roberts states in an article in „Survival“: „The U.S., and with it NATO, have developed over decades decaying a conception of how force can be applied, which involves putting military pressure not just on the armed forces.“²⁵ NATO members should beware that this trend risks putting it increasingly in conflict with IHL.

2. NATO Should Set an Example in Implementing International Humanitarian Law

There is a general consensus among experts that, as we reach the 50th anniversary of the Geneva Conventions, what matters in this respect is not so much a future development of the rules²⁶ than their respect and implementation.²⁷ NATO should see itself as a model in this field. This includes refraining from attacking civilian targets and exercising restraint in attacking dual-use ones. It also assumes avoiding using weapons that are objectionable *per se* under IHL and efforts to select those weapons which are likely to cause the least collateral damage. In this respect, some aspects of the development of precision guided weapons could be a welcome development. In the process of closing the „technological gap“ which separates them from the United States, European NATO members should strive to procure weapons that will not only make them more effective militarily but will assure the least collateral damage in future wars.

3. NATO Members Should Promote the Knowledge and Dissemination of the Rules of International Humanitarian Law

Although the basic rules of IHL are taught as part of military personnel training in all NATO countries, sad examples such as the exactions committed by Canadian and Italian soldiers in Somalia in 1992 or Belgian soldiers in Rwanda in 1994 demonstrate that they are far from being part of all Alliance troops' set of values. Moreover, as more and more gendarmerie and police-like personnel are deployed in peace-support operations where they regularly face the resurgence of conflicts, knowledge of IHL should be imparted to them as well. Thus your Rapporteur strongly recommends that IHL education is reinforced in military academies and in military training programmes in all NATO countries. In this context, he is pleased to report that a Memorandum of Understanding was signed between the ICRC and SHAPE in 1997 on cross-participation in training activities. The Alliance should also encourage other countries to head the advice of

²³ Guy-Michel Chauveau, *Securing Peace in Kosovo: The Challenges Ahead*, 6 October 1999, AS 223 CC (99) 8.

²⁴ Henry A. Kissinger, *New World Disorder*, Newsweek, 31 May 1999.

²⁵ Adam Roberts, NATO's „Humanitarian War“ over Kosovo, *Survival*, Autumn 1999.

²⁶ See, for instance, the issue of air warfare in Javier Guisado Gómez, *The Law of Air Warfare*, *International Review of the Red Cross*, Vol. 38 (1998), pp. 347 et seq.; Gunnar Aselius, *Der Traum vom jüdischen Krieg*, *Frankfurter Allgemeine*, 13 April 1999.

²⁷ Louise Doswald-Beck, *Implementation of International Humanitarian Law in Future Wars*, *Naval War College Review*, Winter 1999, Vol. LII, No. 1, pp. 24 et seq.

a recently published report of the Secretary-General of the UN „to establish systematic training programs for armed forces and police in international humanitarian, human rights and refugee law. (...) In this context, Member States could usefully exchange information about best practices with respect to the implementation of the major instruments of international humanitarian (...) law“.²⁸ NATO has begun including IHL awareness in its work programme with Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) countries. This trend should be encouraged and reinforced.

Countries should be aware that the ICRC can help them discharge their obligations under IHL through the assistance of the Advisory Service on International Humanitarian Law whose mandate is precisely to promote national implementation measures.

4. The Allies Should Foster the Punishment of War Crimes not Only by International Tribunals but by National Jurisdictions

The above-mentioned United Nations report encourages its members: „(...) to develop strong national institutions charged with the dissemination, monitoring and enforcement of (the) instruments (of IHL)“. Unfortunately, states are often very reluctant to prosecute their own nationals. Hence the importance of international tribunals such as the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY) and on Rwanda. NATO members should do everything they can to assist these institutions, first by providing them adequate funding and then by making available to them all evidence in their possession regarding war criminals. NATO should also adopt a more pro-active policy in apprehending people suspected of war crimes in the region of former Yugoslavia.

Finally your Rapporteur recommends that all NATO members follow the lead of Italy in ratifying the Statute of the International Criminal Court (Rome Statute) without delay, and thereby refrain from signing up to the seven year exemption provided by Art. 124. Furthermore, your Rapporteur strongly encourages the U.S. and Turkey, who have not yet signed the Rome Statute, to do so without delay.

5. Similarly, those NATO Countries that Haven't Done so far, Should Ratify the Additional Protocols of 1977 and the Ottawa Convention of 1997 without Delay

Firstly, France has not ratified Protocol I of the Geneva Convention. Secondly, neither the United States nor Turkey have yet ratified Protocols I and II of the Geneva Convention, nor have they signed the Ottawa Convention. Thirdly, neither the Czech Republic, Greece nor Poland have yet ratified the Ottawa Convention.

6. NATO Should Promote the Use of the International Fact Finding Commission

This Mission was set up in 1992 pursuant to Art. 90 of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions, which stipulates that the Commission shall be competent to „enquire into any facts alleged to be a grave breach (of IHL) (...) and facilitate (...) the restoration of an attitude of respect for (IHL)“. This Commission, although in existence, has unfortunately never been used, although it has the potential to develop into a useful instrument to implement IHL. ■

²⁸ United Nations, Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, 8 September 1999, www.un.org/docs/sc/reports/1999.

Der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts im Völkerrecht: Analyse einer umstrittenen Völkerrechtsnorm aus polnischer Sicht

Maciej Perkowski*

I. Die Herausbildung des politischen Selbstbestimmungsprinzips

Das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker bildete sich im Völkerrecht zu Beginn der vierziger Jahre heraus. Die eigentliche Selbstbestimmungsforderung ist allerdings bedeutend älter.

Die durch die Theologen des Mittelalters im Kontext des Verhältnisses zwischen der Macht des Herrschers und den Untertanen aufgefasste Selbstbestimmung nahm während der Renaissance und Reformation einen naturrechtlichen Charakter an.¹ Im 17. Jahrhundert vertraten die Klassiker des

Völkerrechts mit Grotius an der Spitze einheitlich die Ansicht, dass der Wille des Volkes die Rechte des Herrschers in Bezug auf die Verfügung über das ihm untergebene Territorium einschränke. Diese Auffassung wurde durch die Staatenpraxis jedoch nicht bestätigt.

Im Anschluss an das Zeitalter der Renaissance kam es zu einer Hinwendung zum Absolutismus. Gleichwohl brachte

* Professor Maciej Perkowski, Lehrstuhl für Internationales Recht, Universität Białystok.

¹ L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, S. 9 f.

die Aufklärung das Postulat hervor, dass das Recht zur Nutzung der Freiheit durch die Gemeinschaft als ein unübertragbares Recht der Gesellschaft anzusehen sei, die ihre Regierungsformen wählen und ändern dürfe. Die revolutionären Bewegungen in Frankreich und die Unabhängigkeitskriege in den nordamerikanischen Kolonien sind in diesem Zusammenhang zu sehen. Ihre Hauptfolge sind die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten 1776 sowie die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der Französischen Revolution 1793. Ihren rechtlichen Niederschlag fanden die Ideen in der amerikanischen (1789) und französischen Verfassung (1793).

Der Wiener Kongress 1815 führte letztlich zur einer Belebung der Freiheitsbestrebungen. In der Atmosphäre des „Völkerfrühlings“ präziserte Mancini 1851 erstmals das sog. nationale Prinzip. Er sah das Wesen des Rechts in der Berechtigung zur Freiheit im Allgemeinen, und zwar sowohl der des Individuums als auch der der Gemeinschaft. Diese Berechtigung solle sowohl in einem Recht zur Wahl des inneren Regimes wie auch in einem Recht zur internationalen Unabhängigkeit ihren Niederschlag finden, d.h. in dem Recht, einen eigenen, unabhängigen Staat zu bilden. Die Staatenpraxis war mit dieser idealistischen Annahme Mancinis jedoch lange Zeit inkongruent.

Als politisches Postulat wurde die Selbstbestimmung der Völker erst während des Ersten Weltkrieges erkannt. Vor diesem Hintergrund bildeten sich zwei grundsätzlich verschiedene Konzepte heraus: Das Erste wurde von Lenin 1917 formuliert. Es räumte allen Völkern ein Recht auf eigene Staatlichkeit ein.² Das zweite Konzept aus dem Jahr 1918 formuliert der damalige US-Präsident Wilson. Es basierte auf der Idee, dass jedes Volk das Recht habe, seine eigene Regierungsform zu wählen. Aus völkerrechtlicher Sicht betraf Wilsons Konzept die „interne Selbstbestimmung“.³ Im konkreten Zusammenhang widmete es sich den europäischen Territorien, die vordem zu den besiegten Imperien gehört hatten.⁴ Die unpräzise und verschwommene Form, die diesem Konzept vorgeworfen wird,⁵ erklärte Pomerance durch deren polythematischen Charakter und die differenzierte Axiologie, wobei er zusätzlich behauptete, dass

„(...) das Ganze durch den allgemeinen Geist der Demokratie durchdrungen sei“.⁶

Diese beiden Konzeptionen des Rechtes auf Selbstbestimmung haben sich gegenseitig neutralisiert. Daher erscheint der Grundsatz der Selbstbestimmung in der Völkerbundsatzung von 1919 nicht.⁷ Allerdings trug er Wesentliches zu der Gestaltung der europäischen Ordnung nach dem Ersten Weltkrieg bei, jedoch als politisches, nicht als juristisches Prinzip.

Eine Bestätigung dessen stellte das Gutachten der Internationalen Juristenkommission zum finnisch-schwedischen Streit über die Åland-Inseln vom 5. September 1920 dar. Darin wurde festgestellt, dass die Selbstbestimmung der Völker im Gegensatz zu der territorialen Integrität nur ein politisches Postulat und als solches zu verstehen und anzuwenden sei.⁸

Nur am Rande solle zudem auf das Selbstbestimmungsverständnis verwiesen werden, das von den westeuropäischen Sozialdemokraten, insbesondere von Renner, propagiert worden sei. Demnach sei die Selbstbestimmung der Völker durch die innere Autonomie im Rahmen eines größeren Staatsorganismus, dem Vielvölkerstaat, zu erreichen. Obwohl dieses Konzept keine breitere Anerkennung gefunden hat, scheint ihm die deutschsprachige Doktrin weiterhin verbunden.⁹

II. Die Herausbildung der völkerrechtlichen Selbstbestimmungsnorm

Der Zweite Weltkrieg und die ersten Nachkriegsjahre haben die außerrechtliche Etappe in der Geschichte der Selbstbestimmung der Völker abgeschlossen.¹⁰ Eine Schlüsselrolle spielten dabei die UN. Die UN-Charta definiert

„(...) die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen, in Anlehnung an die Achtung der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker (...)“

in Art. 1 Abs. 2 als ein Ziel der Organisation. Art. 55 bezieht dieses Ziel auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Nationen. Die 1966 angenommenen Menschenrechtsakte erklären im gemeinsamen Art. 1, dass

„(...) alle Völker das Recht auf Selbstbestimmung besitzen. Aufgrund dieses Rechtes bestimmen sie ihren politischen Status und entscheiden frei über ihre wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung (...) und (...) dürfen ebenfalls frei über ihre Reichtümer und natürlichen Ressourcen verfügen (...) und (...) in keinem Fall darf das Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden (...)“.

Außerdem verpflichtet Art. 1 die Staaten dazu, die Realisierung des Rechtes auf Selbstbestimmung zu unterstützen und dieses Recht übereinstimmend mit den Beschlüssen der UN-Charta anzuerkennen. Das in der UN-Charta verankerte Prinzip der Selbstbestimmung der Völker wurde in der

² A.D. Rotfeld, Leninowska koncepcja prawa narodu do samostanowienia, SM 1963/4, S. 26.

³ M. Pomerance, Self-determination in Law and Practice: The New Doctrine in the United Nations, Den Haag/Boston/London 1982, S. 1 f.

⁴ M. Pomerance, The United States and Self-determination: Perspectives on the Wilsonian Conception, AJIL 70 (1976), S. 25.

⁵ L. Dembiński, a.a.O. (Fn. 1), S. 16; S. Nahlik, Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe, Bd. II, Wyd. UJ, Krakau 1978, S. 104.

⁶ M. Pomerance, a.a.O. (Fn. 3), S. 1.

⁷ J. Tyrzanowski, Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym, Warszawa/Posen 1990, S. 187.

⁸ M. Koskenniemi, National Self-determination Today: Problems of Legal Theory and Practice, ICLQ 43 (1994), S. 255.

⁹ Vgl. H.-J. Heintze, Autonomie und Völkerrecht, in: ders. (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenswelt, Bonn 1997; W. Seiffert, Selbstbestimmungsrecht einer geteilten Nation, Baden-Baden 1982.

¹⁰ A.R. Sureda, The Evolution of the Right of the Self-determination: A Study of UN Practice, Leiden 1973, S. 26 f.

„Friendly Relations“-Deklaration der UN-Generalversammlung authentisch interpretiert.¹¹ Demnach haben alle Völker das Recht, frei und ohne äußere Einmischung ihren politischen Status zu bestimmen sowie eine eigene wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung anzustreben. Jeder Staat hat die Pflicht, dieses Recht übereinstimmend mit den Beschlüssen der Charta zu achten.

Eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts spielte die UN-Praxis, insbesondere der Dekolonisierungsprozess in den 60er und 70er Jahren. Ergänzt wird die UN-Praxis durch die der Organisation der Afrikanischen Einheit, in deren System 1981 die Afrikanische Charta der Rechte der Völker und Menschen angenommen wurde. Sie garantiert allen Völkern ein Recht auf Selbstbestimmung, welches inhaltsgleich mit dem in der „Friendly Relations“-Deklaration verankerten Recht ist.

Hinsichtlich der Auslegung des Selbstbestimmungsrechts der Völker ist speziell auf die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs zurückzugreifen. Bis 1986 hatte dieser in zwei Entscheidungen auf die Selbstbestimmung der Völker Bezug genommen. Im Falle Namibias erwähnte der IGH das Selbstbestimmungsrecht der Völker lediglich.¹² Im Westsahara-Fall erkannte er es als fundamentalen Grundsatz an, der die Dekolonisierung betreffe und Bezug zu den Völkern, nicht aber zu den Territorien habe.¹³ 1986 wurde im Nicaragua-Fall bestätigt, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine Norm des Gewohnheitsrechts sei.¹⁴ Im Osttimor-Fall stand das Selbstbestimmungsrecht 1995 wiederum zur Debatte.¹⁵ Portugal behauptete, dass die Aktivitäten Australiens seine Rechte und die Rechte des Volkes von Osttimor zur Selbstbestimmung antasteten; Australien verneinte dies entschieden.¹⁶ Obwohl der IGH, mit einem Stimmenverhältnis von 14 zu zwei Stimmen feststellte, dass er wegen der fehlenden Zustimmung Indonesiens keine Gerichtsbarkeit ausüben könne,¹⁷ unterstrich er, dass das Gebiet Osttimors sowohl für Australien als auch für Portugal ein unselbständiges Territorium darstelle. Das Volk dieses Territoriums besitze folglich das Recht auf Selbstbestimmung. Sowohl Portugal als ehemalige Verwaltungsmacht als auch Australien – insofern ein dritter Staat – seien verpflichtet, dieses Recht zu respektieren.

III. Schwerpunktverlagerung bei der Anwendung des Selbstbestimmungsrechts

Ursprünglich besaß die Selbstbestimmung im Rahmen der UN einen ausgeprägt antifaschistischen Charakter. Dies wurde besonders deutlich, als die UN dem u.a. von Polen in der Generalversammlung gestellten Antrag folgten, Spanien zu ächten. Es wurde festgestellt, dass das Franco-Regime eine faschistische Regierung sei, die dem spanischen Volk mit Hilfe der „Achsenmächte“ aufoktroiert worden sei. Den UN-Mitgliedstaaten wurde empfohlen, ihre diplomatischen Vertreter aus Madrid abzuberufen. Späterhin rückte die Entkolonisierung in den Vordergrund. Die „Krönung“ der lang anhaltenden Bemühungen war die am 14. Dezember 1960 als Resolution 1514/XV verabschiedete Deklaration über die Zuerkennung der Unabhängigkeit an Kolonialstaaten und

-völker. Im Zentrum des Kolonialismus stand die Feststellung, dass es sich bei der Verweigerung der Selbstbestimmung um ein völkerrechtliches Verbrechen handle, und zwar das einer permanenten Aggression. Konstatiert wurde eine „Sammelberechtigung“ der Kolonialvölker zur Selbstbestimmung.¹⁸ Außer seltenen Ausnahmen wurde fast allen Kolonialvölkern das Recht zur Selbstbestimmung sowie die Völkerrechtssubjektivität zuerkannt.¹⁹ Nur die allzu breite Auslegung wurde kritisiert,²⁰ wie das Beispiel Guinea-Bissau zeigt. Unmittelbar nach seiner Proklamation im September 1973 wurde der Staat Mitglied der Organisation der Afrikanischen Einheit. Schon am 2. November 1973 hat die Generalversammlung Portugal für die

„illegale Besetzung (...) bestimmter Gebiete der Republik (...) und für die gegen das Volk der Republik gerichteten Aggressionsakte“

verurteilt (Res. 3061/XXVIII). Portugal erkannte Guinea-Bissau erst 1974 an. Es besteht demnach kein Zweifel, dass noch während des Befreiungskampfes die Republik Guinea-Bissau durch die Generalversammlung als Staat angesehen worden war. Eine ähnliche günstige Stellungnahme erstellte die Generalversammlung mehrmals bezüglich der Revolutionären Bewegung des unabhängigen Osttimors (FRETILIN), die tatsächlich nicht effektiv ist, aber deren Herkunft aus der Dekolonisierung herrührt.²¹

IV. Der Träger des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Die Bestimmung des Trägers des Selbstbestimmungsrechts ist nicht einfach. Das einschlägige Vertragsrecht – die UN-Charta, die Menschenrechtspakte und die Afrikanische Charta der Rechte der Völker und Menschen von 1981 – nennen lediglich die Völker. Das Problem der zur Selbstbestimmung berechtigten Subjekte, das auf den ersten Blick eine einfache und klare Formulierung darstellt, ist Gegenstand vieler wissenschaftlicher Überlegungen, und manchmal sogar von Spekulationen. Einige Autoren sind der Auffassung, dass zur Selbstbestimmung ausschließlich nur Kolonialvölker²² und

¹¹ K. Kocot/K. Wolfke, Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, PWN, Breslau/Warschau 1978, S. 524 ff.

¹² B. Simma, Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, München 1991, S. 22 ff.

¹³ ICJ Rep. 1975, S. 12 ff.

¹⁴ ICJ Rep. 1986, S. 14.

¹⁵ Vgl. dazu P. Lawrence, East Timor, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law II, Amsterdam u.a. 1994, S. 3 f.

¹⁶ ICJ Rep. 1995, S. 97 ff.

¹⁷ ICJ Rep. 1995, S. 105; breiter zu der Anwendung des Art. 36 §2 durch den IGH vgl. R.Y. Jennings, The International Court of Justice after Fifty Years, AJIL 89 (1995), S. 493.

¹⁸ Vgl. B. Simma, a.a.O. (Fn. 12), S. 30; H.-J. Heintze, a.a.O. (Fn. 9), S. 49; R. Rosenstock, The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey, AJIL 65 (1971), S. 730.

¹⁹ R. Emerson, Self-Determination, AJIL 65 (1971), S. 464.

²⁰ L.M. Karpetian, Grani suwierenieteti i samopriedielenie narodow, Gosudarstwo i Prawo 1993, Nr. 1, S. 14.

²¹ L.M. Karpetian, a.a.O. (Fn. 20), S. 14.

²² J. Tyranowski, a.a.O. (Fn. 7), S. 285 f.; R. McCorquodale, Self-Determination: A Human Rights Approach, ICJQ 43 (1994), S. 859; H. Gros Espiell, The Rights to Self-Determination: Implementation of the United Nations Resolutions, New York 1981, S. 10 ff.

Völker unabhängiger Staaten berechtigt sind. Sie müssten im Stande sein, ihre Unabhängigkeit zu verteidigen, was eine Konsequenz des permanenten Charakters der Selbstbestimmung ist.²³ Folglich erlischt das Recht auf Selbstbestimmung der Kolonialvölker nicht nach dem Erreichen der Unabhängigkeit, sondern manifestiert sich in ihrem Recht zur Erhaltung eines eigenen Staates.

Unabhängig von diesem Recht der Kolonialvölker kann das Recht auf Unabhängigkeit durch die internationale Gemeinschaft in Bezug auf ein anderes Volk individuell als ein Kolonialvolk anerkannt werden. Damit entsteht die Frage, ob beim Zerfall der ehemaligen UdSSR oder des ehemaligen Jugoslawiens bzw. bei der Vereinigung Deutschlands oder der Entwicklung der palästinensischen Autonomie die Norm des Selbstbestimmungsrechts der Völker zur Anwendung kam. Diese ist wohl in verschiedenem Maße zu bejahen.

V. Neue Fragestellungen

Nunmehr stellt sich die Frage, ob sich bereits neue Kategorien der zur Selbstbestimmung berechtigten Völker, wie zum Beispiel die Nationen polynationaler Staaten, herausgebildet haben. Zu fragen ist auch, ob „Mehrheiten“, die der Regierung von „Minderheiten“ unterworfen sind, oder auch auf Territorien von in viele Staaten zerstückelten Nationen leben, ein Selbstbestimmungsrecht haben.

Dies wird kontrovers diskutiert.²⁴ Einige Autoren wollen ihnen dieses Recht zuerkennen,²⁵ während andere dies strikt ablehnen.²⁶ Vor diesem Hintergrund überzeugt die Konzeption von *Tomuschat*, wonach Nationen nur ausnahmsweise den Status eines Völkerrechtssubjekts haben, während sie in der Mehrzahl der Fälle nur als Träger des Selbstbestimmungsrechts anzusehen sind.²⁷ *Jennings* umschreibt diesen Umstand mit der Formulierung,

„das Volk kann nicht darüber entscheiden, bevor jemand nicht darüber entscheidet, wer Volk ist (...)“.²⁸

Anders ausgedrückt: Über die Subjektivität entscheidet die Feststellung, die den Träger des Selbstbestimmungsrechtes als berechtigtes Subjekt anerkennt. Dies geschieht in der Praxis in Form einer internationalen Anerkennung, vor allem durch die Generalversammlung und den Sicherheitsrat (so geschehen z.B. im Fall von Osttimor). Es finden aber auch Anerkennungen durch einzelne Staaten statt.

Die Anerkennung hat einen konstitutiven Charakter. Wenn sie mit der Annahme als UN-Mitglied verbunden ist, wird sie zur Anerkennung *de iure*.²⁹ Von einem *de facto*-Charakter der Anerkennung ist auszugehen, wenn lediglich eine Resolution vorliegt, wie z.B. in Bezug auf Westsahara oder Osttimor (mit Berufung auf den unselbständigen Charakter derer Territorien). Nicht jedes Anzeichen der Akzeptanz vonseiten der internationalen Gemeinschaft wird eine Anerkennung *de facto* sein.

Eine Anerkennung ist nur möglich, wenn bestimmte Kriterien vorliegen. Dazu gehört vor allem das Kriterium der

Effektivität. Dieses wurde von *Symonides* dahin gehend definiert, dass das reelle (effektive) Bestehen oder Nichtbestehen *ipso facto* rechtliche Folgen nach sich ziehe. Im Mittelpunkt stehe dabei ein beständiger und stabiler Charakter. Eine unsichere, instabile Situation verursache in der Regel keine rechtlichen Folgen.³⁰

Im Allgemeinen wird angenommen, dass das Selbstbestimmung anstrebende Subjekt insofern repräsentativ sein muss, als es sich auf die Unterstützung der durch sie repräsentierten Gruppe verlassen muss.³¹ Diese Unterstützung kann auch nur passiv sein, darf sich aber nicht auf Terror und Verängstigung stützen. Optimal wird sie durch Wahlen, ein Referendum oder eine Volksabstimmung belegt.

VI. Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Wenn die Generalversammlung und der Sicherheitsrat anerkennen, dass ein Volk Träger des Selbstbestimmungsrechtes ist, so kann es dieses nutzen. Erst dann entstehen die einschlägigen Rechtsfolgen. Diese sind das Recht auf Unabhängigkeit sowie das Recht zur Wahl der Regierungsform und des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Regimes. Obwohl diese Rechte als äußeres und inneres Selbstbestimmungsrecht³² unterschieden werden können, leitet sich eine solche Unterscheidung nicht zwangsläufig aus dem Völkerrecht her. Vielmehr scheint das Recht zur Schaffung eines unabhängigen Staates die logische Konsequenz des Rechtes dieses Volkes auf Unabhängigkeit zu sein.

Der evolutionäre Charakter des Rechtes auf Selbstbestimmung bedingt, dass es in den verschiedenen Etappen seiner Realisierung verschiedene Inhalte enthält. So kann vor der Entstehung eines Staates auch eine Autonomie stehen. Insbesondere in der deutschen Literatur wird die Autonomie unter Verweis auf die Beispiele von Hong Kong und die palästi-

²³ *J. Tyranowski*, a.a.O. (Fn. 7), S. 285 f.; *A. de Zayas*, in: *H.-J. Heintze* (Hrsg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn 1997, S. 176.

²⁴ *J. Tyranowski*, a.a.O. (Fn. 7), S. 285 f.; *A. de Zayas*, a.a.O. (Fn. 23), S. 176.

²⁵ *K.J. Partsch*, *Nations, Peoples*, in: *R. Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law II*, Amsterdam u.a. 1994, S. 513 f.; *G.W. Ignatiev*/D.D. *Ostapienko*, *Meshdunarodnoje pravo*, Wysshaja Shkola, Moskau 1978, S. 97, 116.

²⁶ *F.J. Hampson*, *Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Völker ein Recht auf Staatlichkeit?*, in: *H.-J. Heintze* (Hrsg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn 1997, S. 60 ff.

²⁷ *C. Tomuschat*, *Völkerrecht*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Bd. 2, 3. Aufl., Stuttgart 1987, S. 3888.

²⁸ *R.J. Jennings*, *The Approach to Self-Government*, Cambridge 1958, S. 204; *J. Tyranowski*, a.a.O. (Fn. 7), S. 279.

²⁹ Das Beispiel der ehemaligen jugoslawischen Republiken; vgl. *P. Radan*, *Secessionist Self-Determination: The Cases of Slovenia and Croatia*, *Meshdunarodnoje Problemi* 1994, Nr. 2, S. 183 ff.

³⁰ *J. Symonides*, *Zasada efektywności w prawie międzynarodowym*, *Toru* 1967, S. 15 f.; *J. Gušč*, *Zasada efektywności a zasada legalności jako kryteria powstania państw*, *PiP* 1994, Nr. 10, S. 45 ff.

³¹ *F.L.Jr. Kirgis*, *The Degrees of Self-Determination in the United Nations Era*, *AJIL* 88 (1994), S. 310.

³² Breiter zum Thema *T.M. Franck*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, *AJIL* 86 (1992).

nische Autonomie als eine der Realisierungsarten des Grundsatzes der Selbstbestimmung der Völker betrachtet. Begründet wird dies mit dem subjektiven Empfinden des Volkes, das sich unabhängig vom tatsächlichen Zustand als selbstbestimmt betrachtet. Gegen die Autonomie ist aber einzuwenden, dass sie eher eine Art Selbstverwaltung als eine Form der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts ist.

Eng verbunden mit der territorialen Autonomie ist das Problem der Sezession. Zweifellos handelt es sich dabei nicht um einen Rechtsanspruch, sondern um eine Möglichkeit der Bestimmung des politischen Status. Die Staatenpraxis zeigt, dass bei einer erfolgreichen Sezession rechtliche Folgen eintreten. Das beste Beispiel ist die Annahme der Neustaaten in

die UN, z.B. die ehemaligen Republiken der UdSSR oder der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien.³³ Vielfach wird kritisiert, dass die Realisierung des Selbstbestimmungsrechts weithin von den politischen Interessen der Großmächte abhängt. Gegensätzliche Positionen zeigten sich z.B. bei dem Sezessionsversuch Katangas oder bei der Gleichgültigkeit im Falle Osttimor. Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht in den Rahmen nur einer Rechtsnorm zwingen lässt. Vielmehr umfasst es außer dem materiellen Recht auch ein formales Verfahren.

³³ A. de Zayas, a.a.O. (Fn. 23), S. 175.

Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten*

UN Doc. S/1999/957, 8. September 1999

I. Einführung

1. Am 12. Februar 1999 hielt der Sicherheitsrat eine öffentliche Sitzung über die Frage des Schutzes von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten ab. Der Rat stellte mit Besorgnis fest, dass Zivilpersonen auch weiterhin unter flagrantem Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten zum Ziel gemacht werden (S/PRST/1999/6). Der Rat ersuchte mich, einen Bericht mit Empfehlungen dazu vorzulegen, wie der Rat tätig werden kann, um den persönlichen und rechtlichen Schutz von Zivilpersonen in Situationen eines bewaffneten Konflikts zu verbessern. Diesem Ersuchen entsprechend lege ich dem Sicherheitsrat hiermit diesen Bericht vor.

2. Trotz der Verabschiedung verschiedener Übereinkünfte auf dem Gebiet des Völkerrechts und der Menschenrechte in den letzten 50 Jahren vergeht kaum ein Tag, an dem wir nicht mit Beweisen dafür konfrontiert werden, dass hilflose Zivilpersonen in bewaffneten Konfliktsituationen eingeschleifert, brutalisiert, gefoltert und getötet werden. Gleichgültig, ob es um Verstümmelungen in Sierra Leone, Völkermord in Ruanda, ethnische Säuberungen auf dem Balkan oder Fälle des Verschwindenlassens

von Personen in Lateinamerika geht, setzen sich die Konfliktparteien gezielt über diese Übereinkünfte hinweg. Aufständische Splittergruppen, Kämpfer der Opposition und Regierungstreitkräfte machen auch weiterhin mit alarmierender Häufigkeit unschuldige Zivilpersonen zum Ziel.

3. Die Rechte der Zivilpersonen und die Verpflichtungen der Kombattanten in Konfliktzeiten sind im humanitären Völkerrecht und im Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte festgelegt. Doch weigern sich kriegführende Parteien in der ganzen Welt, diese Rechtsvorschriften zu achten, und greifen statt dessen auf Terror als Mittel zur Kontrolle der Bevölkerung zurück. Die Menschen, die auf diese Weise zur Zielscheibe gemacht werden, haben schreckliche Härten zu erdulden, und diejenigen, die versuchen, die jeweilige Krise zu bewältigen, sind enormen Belastungen ausgesetzt.

4. Am 12. August 1999, dem 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Genfer Abkommen, unterzeichnete ich zusammen mit anderen einen feierlichen Appell an alle Völker, Nationen und Regierungen, den Gedanken zurückzuweisen, Krieg sei unvermeidbar, und sich unermüdet für die Beseitigung der tieferen Kriegursachen

einzusetzen; von allen an bewaffneten Konflikten Beteiligten zu verlangen, dass sie die zentralen humanitären Grundsätze und Regeln des Völkerrechts achten; Zivilpersonen die Qual des Krieges zu ersparen und zwischen Einzelpersonen, Völkern und Nationen Beziehungen auf der Grundlage der Achtung vor der Menschenwürde, des Mitgefühls und der Solidarität zu fördern.

5. Dieser Bericht enthält klare Empfehlungen dazu, was zum Schutz von Zivilpersonen getan werden muss, namentlich auch, welche Maßnahmen der Sicherheitsrat in seinem Zuständigkeitsbereich ergreifen kann. Mit diesem Bericht soll der Rat ermutigt werden, entschlossene Maßnahmen zur Lösung dieses kritischen Problems zu ergreifen und ein „Klima des völkerrechtskonformen Verhaltens“ zu fördern. Die Art und Weise, wie der Rat dieser Herausforderung begegnet, wird von entscheidender Bedeutung sein.

II. Drohungen und Gewalt gegen Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten

6. Das humanitäre Völkerrecht setzt die Normen für die Behandlung von Zivilpersonen und anderen unter Schutz stehenden Personen fest, die die Parteien eines bewaffneten Konflikts einzuhalten haben. Praktisch alle Mitgliedstaaten haben die Genfer Abkommen von 1949¹ ratifiziert, und die Mehrzahl hat die Zusatzprotokolle von 1977² unterzeichnet oder ratifiziert. Das internationale Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte enthält darüber hinaus Rechtsnormen, die in Zeiten eines öffentlichen Ausnahmezustandes weder außer Kraft gesetzt noch zeitweilig aufgehoben werden können.

7. Dass die Parteien bewaffneter Konflikte diese Normen einerseits nicht einhalten und es andererseits keine wirksamen Durchsetzungsmechanismen gibt, hat jedoch eine Situation entstehen lassen, in der Zivilpersonen unverhältnismäßig schwer leiden müssen und die zu verühten die internationale Gemeinschaft nicht in der Lage zu sein scheint.

* Die Übersetzung aus dem Englischen erfolgte durch den Deutschen Übersetzungsdienst bei den Vereinten Nationen, New York.

¹ Bisher haben 188 Länder die Genfer Abkommen ratifiziert.

² Das Zusatzprotokoll I zu den vier Genfer Abkommen von 1949 dehnt den Begriff der „internationalen bewaffneten Konflikte“ auf bewaffnete Konflikte aus, in denen Menschen in Wahrnehmung ihres Rechts auf Selbstbestimmung gegen koloniale Beherrschung, fremde Besetzung und rassistisches Regime kämpfen. Das Zusatzprotokoll II entwickelt und ergänzt den allen vier Genfer Abkommen gemeinsamen Art. 3 in bezug auf bewaffnete Konflikte, „die keinen internationalen Charakter haben“ und die auf dem Gebiet einer der „Hohen Vertragsparteien“ entstehen.

A. Angriffe auf Zivilpersonen

8. In vielen bewaffneten Konflikten unserer Zeit sind Opfer unter der Zivilbevölkerung und die Zerstörung der zivilen Infrastruktur nicht einfach Nebenerscheinungen des Krieges, sondern resultieren daraus, dass Nichtkombattanten vorsätzlich zum Ziel gemacht werden. Die Gewalt wird häufig von nichtstaatlichen Akteuren verübt, insbesondere von irregulären Streitkräften und privat finanzierten Milizen. In vielen Konflikten gehen die kriegführenden Parteien gezielt gegen Zivilpersonen vor, um Teile der Bevölkerung zu vertreiben oder auszurotten oder um die militärische Kapitulation zu beschleunigen.

9. Ein Merkmal interner Konflikte heute ist die vielfach fließende Trennlinie zwischen Zivilpersonen und Kombattanten. Kombattanten leben vielfach in Dörfern oder suchen dort Zuflucht und benutzen miteinander unschuldige Zivilpersonen, sogar Kinder, als menschliche Schutzschilde. In einigen Fällen leisten Gemeinschaften – entweder freiwillig oder unter Zwang – bewaffneten Gruppen logistische Unterstützung und werden infolgedessen zur Zielscheibe für Angriffe.

10. In einigen Fällen sind Zivilpersonen systematisch gefoltert und getötet worden. Während des Völkermords 1994 in Ruanda wurden ganze Familien in ihren Wohnstätten hingerichtet und ganze Dörfer im Rahmen einer orchestrierten Kampagne der Massenvernichtung, die über 500.000 Todesopfer forderte, brutalisiert. In Sierra Leone wurden seit 1997 über 5.000 Zivilpersonen verstümmelt. In Burundi fanden über eine viertel Million Menschen den Tod, und Hunderttausende wurden mehrfach vertrieben.

B. Gewaltsame Vertreibung

11. Es gibt heute über 30 Millionen Vertriebene,³ die Hälfte davon Kinder. Häufig systematischen Grausamkeiten ausgesetzt und ohne ausreichenden persönlichen Schutz, sehen sie sich gezwungen, zu fliehen und ihr Eigentum, ihre Wohnstätten und ihre Familienmitglieder zurückzulassen. Seit dieser Bericht in Auftrag gegeben wurde, sind große Teile der Bevölkerung des Kosovo in der Bundesrepublik Jugoslawien sowie Hunderttausende vom Wiederaufblühen des Bürgerkriegs betroffene Angolaner vertrieben worden, um nur zwei Beispielfälle zu nennen.

12. Gewaltsame Vertreibungen finden sowohl über die staatlichen Grenzen hinweg als auch innerhalb dieser Grenzen statt. Menschen, die gezwungen sind, das Land zu verlassen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz haben, sollten eigentlich den Schutz des internationalen Flüchtlingsrechts genießen, doch auf viele trifft dies nicht zu. Binnenvertriebene fallen im Prinzip unter das Recht ihres eigenen Landes sowie unter das humanitäre Völkerrecht für Opfer nichtstaatlicher Konflikte und das Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte.⁴ Die in den Menschenrechten und im humanitären Völkerrecht verankerten Garantien werden jedoch vom Herkunftsland oder von der Regierung des Aufnahmestaates häufig missachtet. Nichtstaatliche Akteure sind häufig nicht geneigt oder in der Lage, den Schutzbedürfnissen von Vertriebenen und Flüchtlingen gerecht zu werden. Dies hat in vielen Fällen zur Behinderung der Flüchtlinge in ihrer Bewegungsfreiheit und zu ihrer Zurückweisung geführt. In anderen Fällen waren staatliche Behörden nicht bereit, die Existenz von Binnenvertriebenen einzuräumen, und haben internationale Bemühungen, ihnen Beistand zu leisten und sie zu schützen, behindert.

13. In vielen internen bewaffneten Konflikten, die in letzter Zeit stattgefunden haben oder noch andauern, haben Kombattanten die Ortsbevölkerung darüber hinaus vorsätzlich eingeschüchtern, angegriffen und vertrieben, um ihr eigenes Streben nach wirtschaftlicher Kontrolle über die natürlichen Ressourcen voranzubringen. In solchen Fällen machen sich die Kombattanten die Vertreibung von Zivilpersonen zum Werkzeug und ziehen sogar Nutzen daraus.

C. Anwesenheit von Kombattanten und bewaffnete Elemente unter den Zivilpersonen in Lagern für Flüchtlinge und Binnenvertriebene

14. Obschon sie vorübergehende Zuflucht verheißten, bieten Lager nicht immer Gewähr für den Schutz von Zivilpersonen. Wenn der rein zivile und humanitäre Charakter der Lager nicht gewahrt bleibt, bedeutet dies, dass sich Zivilpersonen unter Umständen in unmittelbarer Nachbarschaft mit Kombattanten und anderen bewaffneten Elementen wiederfinden. Unter solchen Verhältnissen kann es dazu kommen, dass Hilfsgüter an Mitglieder der kriegführenden Parteien umgeleitet werden, die keinen Anspruch auf völkerrechtlichen Schutz

oder internationale Hilfe haben. Darüber hinaus kontrollieren die kriegführenden Parteien häufig die Flüchtlingsbewegungen und verhindern so die Rückkehr der Flüchtlinge oder andere tragfähige Lösungen.

15. Die Präsenz von Kombattanten in Binnenvertriebenen- und Flüchtlingslagern kann die Lage in einer ganzen Region destabilisieren. Das deutlichste Beispiel dafür war die Infiltration der Flüchtlingslager in Zaire (heute Demokratische Republik Kongo) und Ruanda nach dem Ende des Bürgerkriegs 1994 durch die Interahamwe- und Impuzamugambi-Milizen und Überbleibsel der ehemaligen ruandischen Armee. Solche Elemente gefährden auch die Sicherheit und den Schutz von Zivilpersonen, insbesondere von Kindern, die zwangskrutiert werden können. Lager in Staaten, die den Heimatländern der Flüchtlinge benachbart sind, liegen oft zu dicht an der Grenze, werden militarisiert und infolgedessen anfällig für grenzüberschreitende Angriffe, militärische Übergriffe und Infiltration.

D. Probleme, denen spezifisch Kinder ausgesetzt sind

16. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen schätzt, dass im Laufe des letzten Jahrzehnts zwei Millionen Kinder als unmittelbare Folge bewaffneter Konflikte getötet wurden. Dreimal so viele wurden schwer verwundet oder für den Rest ihres Lebens zu Behinderten gemacht. Noch sehr viel mehr Kinder sterben an Mangelernährung und Krankheiten, und über 300.000 Kinder unter 18 Jahren werden als Soldaten in Regierungstreitkräften oder bewaffneten Oppositionsgruppen in noch andauernden Konflikten rücksichtslos ausgebeutet.⁵ Unausweichlich werden dabei viele der in das Militär eingezogenen Kinder ihrer Grundrechte beraubt, namentlich des Rechts auf den Familienverband und des Rechts auf Bildung. Zahllose Kinder tragen aufgrund ihrer Erfahrungen und der Ereignisse, deren Zeuge sie werden, schwere emotionale Wunden davon.

17. Der Machel-Bericht über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder (A/51/306 und Add.1) lenkte die Aufmerksamkeit auf Aspekte des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten, die neue grundsatzpolitische, programmatische und operative Antworten erfordern. Besondere Aufmerksamkeit wird in dem Bericht auf die groben Verletzungen der Rechte der Kinder gelenkt, zu denen es kommt, wenn sie als Soldaten gezwungen werden, sich an Verüstelungskampagnen, Vergewaltigungen, geschlechtsspezifischer Gewalt und sexuellem Missbrauch zu beteiligen.

E. Probleme, denen spezifisch Frauen ausgesetzt sind

18. Komplexe Notstandssituationen wirken sich auf Frauen und Männer unterschiedlich aus. Während Männer die größte Zahl der Kombattanten stellen, machen Frauen und

³ Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen schätzt die Zahl der Flüchtlinge auf 13,2 Millionen (The State of the World's Refugees 1997-1998). Der Beauftragte des Generalsekretärs für Binnenvertriebene schätzt ihre Zahl auf zwischen 20 und 25 Millionen (E/CN.4/1999/79).

⁴ Die „Leitgrundsätze für die Binnenvertriebene“, die der Menschenrechtskommission 1998 vom Beauftragten des Generalsekretärs für Binnenvertriebene vorgelegt wurden (E/CN.4/1998/53/Add.2, Anhang), enthalten eine Übersicht über die Rechte der Binnenvertriebenen.

⁵ Siehe den Bericht des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder in bewaffneten Konflikten vom 12. Oktober 1998 (A/53/482, Ziff. 18-22).

Kinder einen unverhältnismäßig hohen Anteil der vom Konflikt betroffenen Zivilpersonen aus. Dies verursacht im allgemeinen einen dramatischen Anstieg der Zahl der Kinder und Frauen in der Rolle des Haushaltsvorstands, was dazu führt, dass sich ihre bisherige Rolle abrupt ändert und sie plötzlich viel umfangreichere Aufgaben wahrzunehmen haben. Der Zusammenbruch des sozialen Gefüges und die Auflösung des Familienverbands in Zeiten eines bewaffneten Konflikts macht Frauen und Kinder oft in besonderem Maße anfällig für geschlechtsspezifische Gewalt und sexuelle Ausbeutung, einschließlich Vergewaltigung und Zwangsprostitution. Frauen stellen darüber hinaus die Mehrzahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, was bedeutet, dass die oben dargestellten Belastungen der Vertreibung in unverhältnismäßigem Ausmaß von ihnen getragen werden. Indessen waren es vornehmlich Männer, die in einer Reihe von Kriegen der jüngsten Zeit Opfer von summarischen Hinrichtungen wurden.

F. Vorenthaltung humanitärer Hilfe und Verweigerung des Zugangs für humanitäres Hilfspersonal

19. Kombattanten machen Zivilpersonen in Konflikten unter anderem dadurch zum Ziel, dass sie versuchen, ihren Zugang zu Nahrungsmitteln und/oder anderen Formen der lebenserhaltenden Hilfe zu beschränken oder sie sogar vorsätzlich auszuhungern. 1992 in Somalia beispielsweise behinderten die Konfliktparteien vorsätzlich die Auslieferung unverzichtbarer Nahrungsmittel und medizinischer Hilfsgüter, und im Laufe der Belagerung der Enklaven in Bosnien und Herzegowina wurden Zivilpersonen die für ihr Überleben wichtigen Hilfsgüter systematisch vorenthalten.

20. Allein in diesem Jahr hat der beschränkte Zugang der humanitären Organisationen zu den Notleidenden Hunderttausende von Menschen in Angola, Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) und Sierra Leone in Gefahr gebracht. Solange es keinerlei internationale Präsenz gibt, sind die von den Konflikten in diesen Gebieten betroffenen Zivilpersonen den kriegführenden Parteien auf Gedeih und Verderb ausgeliefert und auf sie angewiesen, was die von ihnen benötigten Versorgungsgüter ausholt.

G. Gezielte Angriffe auf Mitarbeiter humanitärer Organisationen und Friedenssicherungspersonal

21. Die Mitarbeiter humanitärer Organisationen und das Friedenssicherungspersonal werden in zunehmendem Maße zur Zielscheibe organisierter Gewalt. Das Schutzzeichen des Internationalen Roten Kreuzes sowie des Roten Halbmonds und auch die Flagge der Vereinten Nationen, die die Unparteilichkeit des Hilfspersonals symbolisieren, bieten heute anscheinend weniger Schutz denn je. Drohungen gegen Hilfs- und Friedenssicherungspersonal sorgen

dafür, dass die humanitären Organisationen immer weniger in der Lage sind, die Auslieferung von Hilfsgütern an schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen sicherzustellen.

22. In den letzten Jahren sind Mitarbeiter der Vereinten Nationen und sonstiges humanitäres Personal in Äthiopien, Afghanistan, Angola, Bosnien und Herzegowina, Burundi, El Salvador, Georgien, Haiti, Irak, Ruanda, der Russischen Föderation (Tschetschenien), Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tadschikistan und Uganda ums Leben gekommen, während andere in Bosnien und Herzegowina, Georgien, Guatemala, Liberia, Peru, der Russischen Föderation (Tschetschenien), Somalia, Sudan und Tadschikistan entführt wurden. Die Tötung, Verletzung und Schikaniierung von humanitärem Hilfspersonal ist inzwischen fast zum alltäglichen Ereignis geworden.

H. Allgemeine Verfügbarkeit von Kleinwaffen und fortgesetzter Einsatz von Antipersonenminen

23. Der weitverbreitete Einsatz von Kleinwaffen, leichten Waffen und Antipersonenminen hat erheblichen Einfluss auf den Umfang und den Grad der Gewalt, der die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten ausgesetzt ist. Der Umstand, dass der Handel mit Kleinwaffen keinen wirksamen Kontrollen unterliegt und dass diese Waffen nicht viel kosten, lassen sie in den Konflikten unserer Zeit zu populären Waffen werden. Leicht und einfach handhabbar, haben diese Waffen es sehr viel einfacher gemacht, Kinder in Soldaten zu verwandeln. Sie sind für unausgebildete Kombattanten ohne weiteres verfügbar, was außerdem die mit der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter in den betroffenen Gebieten verbundenen Risiken beträchtlich erhöht hat.

24. Millionen nicht zur Wirkung gelangter, billiger Antipersonenminen und sonstiger Kampfmittel sind die tödliche Hinterlassenschaft von über zwei Dutzend Kriegen. Jedes Jahr werden durch sie Tausende von Zivilpersonen getötet und verstümmelt. Landminen verhindern außerdem die Nutzung von Grund und Boden für landwirtschaftliche Zwecke, behindern die Auslieferung von humanitären Hilfsgütern und Entwicklungshilfe und stören und verzögern die Wiederansiedlung und Wiedereingliederung heimkehrender Binnenvertriebener und Flüchtlinge.

I. Humanitäre Auswirkungen von Sanktionen

25. Die Erfahrungen der jüngsten Zeit haben gezeigt, dass sich Sanktionen auf die Zivilbevölkerung, insbesondere auf Kinder und Frauen, außerordentlich negativ auswirken können. Die vom Sicherheitsrat zur Aufsicht über die Anwendung der Sanktionsregime eingesetzten Sanktionsausschüsse haben in letzter Zeit Maßnahmen im Hinblick auf die Straffung und Be-

schleunigung ihrer Verfahren zur Bearbeitung humanitärer Ausnahmeregelungen ergriffen. Dennoch geben die Nebenwirkungen der Sanktionen vielfach weiterhin Anlass zur Sorge.

26. Gegenstand besonderer Besorgnis sind regionale Sanktionen und Embargos. Oft von Nachbarländern ohne klare Leitlinien zur Minimierung ihrer humanitären Auswirkungen verhängt, haben regionale Sanktionen in den letzten Jahren die Auslieferung humanitärer Nothandshilfe erschwert, insbesondere in Sierra Leone und Burundi. Der effizienten Bearbeitung humanitärer Ausnahmeregelungen durch die regionalen Sanktionsbehörden stellen sich Hindernisse entgegen, die es humanitären Einsätzen der Vereinten Nationen mehrfach unmöglich gemacht haben, dringend benötigte Hilfsgüter auszuliefern.

III. Wahrung von Frieden und Sicherheit - Die Rolle des Sicherheitsrats beim Schutz von Zivilpersonen in Situationen eines bewaffneten Konflikts

27. In der Erklärung seines Präsidenten vom 12. Februar 1999 (S/PRST/1999/6) stellte der Sicherheitsrat fest, dass menschliches Leid großen Ausmaßes eine Folge von Instabilität sei und zuweilen selbst zu Instabilität und weiteren Konflikten beitrage. In Anbetracht seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bekräftigte der Rat, dass die internationale Gemeinschaft der von bewaffneten Konflikten betroffenen Zivilbevölkerung beistehen und sie schützen müsse. Der Rat bekundete außerdem seine Bereitschaft, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen auf Situationen zu reagieren, in denen Zivilpersonen als solche vorsätzlich zum Ziel gemacht werden oder die Gewährung humanitärer Hilfe an Zivilpersonen vorsätzlich behindert wird.

28. In der genannten Erklärung wird der unmittelbare Zusammenhang zwischen systematischen und breit angelegten Verstößen gegen die Rechte von Zivilpersonen und Störungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bekräftigt.

29. Heute wird allgemein anerkannt, dass die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in allen Stadien eines Konflikts oder eines möglichen Konflikts Maßnahmen des Sicherheitsrats erfordert. Wann immer möglich, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die an den eigentlichen Konfliktursachen ansetzen und dafür sorgen, dass Streitigkeiten nicht in Gewalt ausarten. Können diese vorbeugenden Ansätze, gleichviel aus welchen Gründen, nicht wirksam zum Tragen gebracht werden oder schlagen sie fehl, muss die Politik vor allen Dingen darauf gerichtet sein, die Folgen der Gewalt für die Zivilbevölkerung auf ein Minimum zu beschränken und den Feindseligkeiten ein Ende zu setzen. Nach dem Ende eines Krie-

ges müssen alle Anstrengungen der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung gelten, so auch der Aussöhnung zwischen durch den Konflikt gespaltenen Gruppen, und der Strafverfolgung derjenigen, die gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte verstoßen haben.

30. Der Sicherheitsrat hat seit 1991 eine Reihe von Resolutionen verabschiedet, in denen er seine „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ nach Art. 24 der Charta bekräftigt. Der Rat erkennt außerdem an, dass massive und systematische Verstöße gegen das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen und daher seine Aufmerksamkeit und entsprechende Maßnahmen verlangen.

31. In seiner Resolution 688 (1991) vom 5. April 1991 zu Irak erkannte der Sicherheitsrat an, dass die Unterdrückung der Zivilbevölkerung Folgen habe, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen. In Resolution 941 (1994) vom 23. September 1994 zu Bosnien und Herzegowina anerkannte der Rat, dass die ethnische Säuberung einen eindeutigen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht darstelle und die Friedensbemühungen bedrohe. In Resolution 955 (1994) vom 8. November 1994 zu Ruanda stellte der Rat fest, dass Völkermord und andere systematische, weitverbreitete und flagrante Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten. In Resolution 1203 (1998) vom 24. Oktober 1998 über den Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) erklärte der Sicherheitsrat, dass die Situation innerhalb der Landesgrenzen auch weiterhin eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstelle. Zuletzt schließlich bekräftigte der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1244 (1999) vom 10. Juni 1999 über den Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) die Achtung vor der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit des Gebiets, beauftragte jedoch gleichzeitig eine Mission der Vereinten Nationen mit der Wiederherstellung und Wahrung der Sicherheit in dem Gebiet der Provinz.

32. Die zunehmende Sorge des Sicherheitsrats über das schwere Schicksal von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten wird verstärkt durch die häufigen Unterrichtungen über die humanitäre Lage in von Konflikten betroffenen Ländern, die er erhält, und findet weiteren Ausdruck in der Schaffung der internationalen *ad hoc*-Strafgerichte für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda durch den Rat.

33. Vorbeugung, Friedenschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung stehen in einem synergetischen Verhältnis zueinander und müssen mitunter gleichzeitig stattfinden, wenn der Sicherheitsrat

einen umfassenden und koordinierten Ansatz zum Schutz von Zivilpersonen in Zeiten des bewaffneten Konflikts verfolgen soll. In der Erklärung seines Präsidenten vom 12. Februar 1999 forderte der Rat ein umfassendes und koordiniertes Vorgehen seitens der Mitgliedstaaten und der internationalen Organisationen und Organe mit dem Ziel, dem Problem des Schutzes von Zivilpersonen in bewaffneten Konfliktsituationen gerecht zu werden. Genau in diesem Zusammenhang war es auch, dass der Rat um diesen Bericht ersuchte, der konkrete Empfehlungen dazu enthalten sollte, wie er im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs tätig werden kann, um den persönlichen und rechtlichen Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konfliktsituationen zu verbessern.

34. Im folgenden Abschnitt unterbreite ich dem Rat eine Reihe konkreter Empfehlungen zur Behandlung. Diese Empfehlungen sind aus umfassenden Konsultationen hervorgegangen, die auf Ersuchen des Rates unter anderem auch mit dem Ständigen interinstitutionellen Ausschuss geführt wurden. Sie erstrecken sich auf Maßnahmen in allen Konfliktphasen und beinhalten breitgefächerte Aktivitäten zum rechtlichen und persönlichen Schutz von Zivilpersonen. Diese reichen von Maßnahmen zur Förderung völkerrechtskonformen Verhaltens über politische und diplomatische Initiativen zur Beeinflussung des Verhaltens der Konfliktparteien bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta.

IV. Empfehlungen für Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Schutzes

35. Der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten wäre weitgehend sichergestellt, wenn die Kombattanten die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte achten würden. Mit den Empfehlungen in diesem Abschnitt soll daher aufgezeigt werden, wie der Sicherheitsrat die volle Achtung vor dem humanitären Völkerrecht, dem Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und dem Flüchtlingsrecht seitens der Staaten und der

nichtstaatlichen Akteure sowie insbesondere seitens der Konfliktparteien fördern kann. Die Empfehlungen enthalten außerdem Vorschläge zu Maßnahmen, mit deren Hilfe der Rat sicherstellen kann, dass Verstöße gegen diese Rechtsinstrumente durch geeignete gerichtliche Verfahren geahndet werden.

A. Ratifikation und Anwendung internationaler Rechtsakte

36. Internationale Rechtsakte sind unverzichtbare Werkzeuge für den rechtlichen Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten; ihnen sollte bei den Bemühungen des Rates hoher Stellenwert eingeräumt werden. Zunächst sollte im Rahmen dieser Bemühungen auf die Mitgliedstaaten eingewirkt werden, die wichtigsten Rechtsakte zu ratifizieren, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Anwendung in der Praxis sicherzustellen und bei den Streitkräften und der Polizei der einzelnen Staaten sowie in allen Teilen der Gesellschaft das Bewusstsein für diese grundlegenden internationalen Normen zu schärfen und deren Akzeptanz zu fördern. Zur Förderung eines „Klimas des völkerrechtskonformen Verhaltens“ sollten sich die Mitgliedstaaten die technischen Dienste der Organe der Vereinten Nationen und anderer in Betracht kommender Organisationen, einschließlich des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, zunutze machen, um die Aufnahme dieser internationalen Rechtsakte in das einzelstaatliche Recht zu unterstützen, starke staatliche Institutionen aufzubauen, deren Aufgabe die Verbreitung, Überwachung und Durchsetzung dieser Rechtsakte ist, und für die Streitkräfte und die Polizei systematische Ausbildungsprogramme im humanitären Völkerrecht, im Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und im Flüchtlingsrecht, einschließlich der Rechte des Kindes und geschlechtsspezifischer Rechtsvorschriften, aufzubauen. In diesem Zusammenhang könnte es nützlich sein, wenn die Mitgliedstaaten Informationen über beste Verfahrensweisen im Hinblick auf die Anwendung der wichtigsten Rechtsakte des humanitären Völkerrechts, des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts⁶ austauschen würden.

⁶ Die wichtigsten Rechtsakte des humanitären Völkerrechts sind die vier Genfer Abkommen (1949) und die beiden Zusatzprotokolle (1977). Das zweite davon behandelt interne bewaffnete Konflikte. Die wichtigsten Menschenrechtsverträge sind folgende: der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1948), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965) und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984). Die wichtigsten Rechtsakte auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts sind das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) und das dazugehörige Protokoll (1967). Andere einschlägige Rechtsakte sind das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (1997), das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal (1994), das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (1998), die Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (1954) und das dazugehörige Protokoll (1999), und das VN-Waffenübereinkommen (1980) mit seinen vier Zusatzprotokollen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

1. den Mitgliedstaaten eindringlich nahelegen, die wichtigsten Rechtsakte des humanitären Völkerrechts, des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts zu ratifizieren, Vorbehalte zurückzunehmen und auf den Gebieten der Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung alle geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung dieser Rechtsakte zu ergreifen, so auch, indem sie sie bei allen Teilen der Gesellschaft verbreiten, und dem Rat über die diesbezüglichen Maßnahmen Bericht zu erstatten;

2. die Mitgliedstaaten und soweit erforderlich die nichtstaatlichen Akteure aufzufordern, das humanitäre Völkerrecht, das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht und insbesondere die in Art. 4 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte aufgeführten Rechte einzuhalten, die nicht außer Kraft gesetzt werden können.⁷

B. Verantwortung für Kriegsverbrechen

37. Weitverbreitete und systematische Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte werden von den innerstaatlichen Behörden nur allzu häufig nicht geahndet. Die Schaffung der *ad hoc*-Gerichte für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda durch den Sicherheitsrat war ein wichtiger Schritt, um diesem Versäumnis abzuhelfen und die Kultur der Straflosigkeit zu bekämpfen. Die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 1998 gestattet die Errichtung eines globalen Strafverfolgungsmechanismus zur Bekämpfung der Straflosigkeit, der möglicherweise auch von künftigen Verstößen abschrecken kann. Die Festnahme und Verfolgung von Personen, gegen die Anklage erhoben wurde, weil sie der Begehung von Kriegsverbrechen verdächtig sind, ist unverzichtbarer Bestandteil der Durchsetzung des Völkerrechts und der Gerechtigkeit.

38. In diesem Zusammenhang erinnere ich außerdem an die Empfehlung, die ich dem Sicherheitsrat in meinem Bericht über Konfliktsachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika (A/52/871) vorgelegt

habe, wonach Kombattanten, die vorsätzlich Angriffe gegen Zivilpersonen richten, nach dem Völkerrecht ihren Opfern gegenüber finanziell haftbar gemacht werden, und völkerrechtliche Vorkehrungen getroffen werden sollten, mit deren Hilfe es leichter möglich ist, das Vermögen der Rechtsbrecher und ihrer Anführer aufzuspüren, zu beschlagnahmen und einzuziehen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

3. bei Nichtfolgeleistung die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen in Erwägung zu ziehen, um die Befolgung der Anordnungen und Ersuchen der beiden bestehenden *ad hoc*-Gerichte für das ehemalige Jugoslawien beziehungsweise für Ruanda betreffend die Festnahme und Überstellung der Angeklagten zu bewirken;

4. den Mitgliedstaaten eindringlich nahelegen, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs als konkrete Maßnahme zur Durchsetzung der Achtung vor dem humanitären Völkerrecht und dem Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte⁸ zu ratifizieren;

5. bis zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs die Schaffung von Gerichts- und Untersuchungsmechanismen mit nationalen und internationalen Anteilen zu fördern, die eingesetzt werden können, wenn es angesichts des mangelnden Willens oder der Unfähigkeit der Beteiligten unwahrscheinlich scheint, dass die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen Verantwortlichen durch nationale oder internationale Gerichte strafrechtlich verfolgt werden;

6. den Mitgliedstaaten eindringlich nahelegen, einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Strafverfolgung von Personen zu erlassen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind. Die Mitgliedstaaten sollten nach dem Weltrechtsprinzip Strafverfahren gegen ihrer Gewalt unterstehende beziehungsweise auf ihrem Hoheitsgebiet befindliche Personen wegen schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht einleiten und dem Sicherheitsrat darüber Bericht erstatten.

C. Lücken im geltenden Völkerrecht

1. Binnenvertriebung

39. Aufgrund eines Ersuchens der Menschenrechtskommission ernannte der damalige Generalsekretär 1992 einen Beauftragten für Binnenvertriebene mit dem Auftrag, sich mit dem Schutz von Binnenvertriebenen zu befassen. Da es keinen völkerrechtlichen Rahmen gibt, der die Rechte und Freiheiten von Binnenvertriebenen im Einzelnen festlegt, stellte der Beauftragte die Leitsätze betreffend die Binnenvertriebene zusammen, die auf den bestehenden Rechtsakten des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte beruhen und der Menschenrechtskommission 1998 vorgelegt wurden. (E/CN.4/1998/53/Add.2, Anhang).

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

7. in Fällen massiver Binnenvertriebungen den Staaten nahelegen, sich an den Rechtsrichtlinien in den Leitsätzen betreffend die Binnenvertriebene zu orientieren.

2. Mindestalter für die Einziehung in die Streitkräfte und andere bewaffnete Gruppen

40. Das international akzeptierte Mindestalter für die Einziehung und Teilnahme an Feindseligkeiten liegt zur Zeit bei 15 Jahren.⁹ Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (1998) bezeichnet die Zwangsverpflichtung oder Einziehung sowie den Einsatz von Kindern unter 15 Jahren als Kriegsverbrechen. Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999) verbietet die zwangsweise beziehungsweise im Rahmen der Wehrpflicht erfolgende Einziehung von Kindern unter 18 Jahren zum Einsatz in bewaffneten Konflikten, erlaubt jedoch die freiwillige Verpflichtung sowie die Einziehung zu Nichtkampfzwecken. Die Afrikanische Charta für die Rechte und das Wohl der Kinder (1990) verbietet die Einziehung beziehungsweise den Einsatz von Kindern unter 18 Jahren. Keines dieser drei Übereinkommen ist zur Zeit in Kraft, und die Bemühungen der Menschenrechtskommission, ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes einzubringen und anzunehmen, mit dem das Mindestalter für die Einziehung und Teilnahme an Feindseligkeiten auf 18 erhöht werden soll, harren noch des Erfolgs.

41. Obwohl die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten das Wehrpflichtalter auf 18 festlegen, wird dies in Zeiten eines bewaffneten Konflikts leider nur selten beachtet. Eine zusätzliche Komplikation ergibt sich aus der Tatsache, dass die meisten an bewaffneten Konflikten beteiligten Kindersoldaten nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen angehören, bei denen der Befehlsweg und die Verantwortungsverteilung häufig unklar sind.

⁷ Art. 4 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte erklärt, dass das Recht auf Schutz vor Diskriminierung wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft nach dem humanitären Völkerrecht in Zeiten des bewaffneten Konflikts nicht außer Kraft gesetzt werden darf. Die am häufigsten vorkommenden Verstöße gegen Rechte, die nicht außer Kraft gesetzt werden können, sind summarische und willkürliche Hinrichtungen, Folter, grausame und erniedrigende Behandlung und Sklaverei (Zwangsarbeit).

⁸ Bis Juni 1999 haben lediglich drei der 82 Unterzeichnerstaaten des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs ihre Ratifikationsurkunden vorgelegt. Für das Inkrafttreten des Statuts sind weitere 57 Ratifikationen erforderlich.

⁹ Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass es in Art. 38.3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes heißt, dass die Vertragsstaaten davon Abstand nehmen werden, Personen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zu ihren Streitkräften einzuziehen. Werden Personen zu den Streitkräften einbezogen, die zwar das 15., nicht aber das 18. Lebensjahr vollendet haben, so bemühen sich die Vertragsstaaten, vorrangig die jeweils ältesten einzuziehen.

42. Im Oktober 1998 machte ich bekannt, dass Friedenssoldaten, die die Mitgliedstaaten den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen, ein Mindestalter erreicht haben müssen, und bat die truppenstellenden Regierungen, im Rahmen ihrer einzelstaatlichen Kontingente vorzugsweise Soldaten von mindestens 21 Jahren, in jedem Fall jedoch von nicht weniger als 18 Jahren zu entsenden. Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten ersucht, keine Zivilpolizisten und Militärbeobachter für Friedenssicherungseinsätze zu entsenden, die nicht mindestens 25 Jahre alt sind.¹⁰ Dieser Beschluss wurde gefasst, um sicherzustellen, dass der Einsatz von uniformiertem Personal durch die Vereinten Nationen für die Polizei und die Streitkräfte weltweit vorbildlich ist.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

8. den Mitgliedstaaten eindringlich nahezu legen, den Vorschlag, das Mindestalter für die Einziehung zu den Streitkräften und die Teilnahme an Feindseligkeiten auf 18 Jahre anzuhähen, und die Erarbeitung des Entwurfs eines Fakultativprotokolls über die Lage von Kindern in bewaffneten Konflikten zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu beschleunigen, damit die Generalversammlung ihn behandeln kann;

9. zu verlangen, dass an Konflikten beteiligte nichtstaatliche Akteure Kinder unter 18 Jahren nicht in Feindseligkeiten zum Einsatz bringen oder Gefahr laufen, dass ihnen im Falle der Nichteinhaltung gezielte Sanktionen auferlegt werden.

3. Sicherheit des humanitären Hilfspersonals

43. Das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal aus dem Jahr 1994, das am 15. Januar 1999 in Kraft trat, erstreckt sich auf Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal, das im Rahmen von vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung ausdrücklich genehmigten Einsätzen tätig ist. Meines Erachtens besteht heute in zunehmendem Maße ein Konsens dahin gehend, dass der Geltungsbereich des Übereinkommens von 1994 erweitert werden sollte, damit auch andere Kategorien von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal, einschließlich Ortskräfte, auf die sich das Übereinkommen zur Zeit nicht erstreckt, erfasst werden. Die Staaten sollten auch den Erlass entsprechender einzelstaatlicher Rechtsvorschriften in dieser Frage in Erwägung ziehen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

10. den Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, eindringlich nahezu legen, das Übereinkommen von 1994

über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal zu ratifizieren, und den Staaten, die es bereits ratifiziert haben, nahezu legen, es in vollem Umfang anzuwenden;

11. die Generalversammlung zu bitten, dringend weiter auf ein Protokoll zu dem Übereinkommen von 1994 hinzuwirken, das den rechtlichen Schutz auf das gesamte Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal ausdehnt.

V. Empfohlene Maßnahmen zur Verbesserung des persönlichen Schutzes

44. Zusätzlich zu rechtlichen Maßnahmen kann der Sicherheitsrat den Schutz von Zivilpersonen in Konflikten auch durch politische und diplomatische Maßnahmen sowie durch Friedenssicherungs- oder Zwangsmaßnahmen nach den Kapiteln VI, VII oder VIII der Charta fördern. Mit den in diesem Kapitel aufgeführten Empfehlungen soll daher aufgezeigt werden, wie der Rat den persönlichen Schutz von Zivilpersonen durch breitgefächerte, in verschiedenen Konfliktphasen einsetzende Maßnahmen verbessern kann.

A. Konfliktverhütung

45. Nach Art. 1.1 der Charta besteht das Hauptziel der Vereinten Nationen darin, den Frieden und die Sicherheit durch die Verhütung und Beseitigung von Bedrohungen des Friedens zu wahren. Der Sicherheitsrat als dasjenige Organ, das die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt, muss sich unbedingt verstärkt mit der Konfliktverhütung befassen und die auf diesem Gebiet unternommenen Bemühungen wirksam lenken und nachdrücklich unterstützen. In diesem Zusammenhang habe ich in meinem Bericht vom Juli 1997 über die Reform der Vereinten Nationen unterstrichen, dass mehr Gewicht auf eine rechtzeitige und angemessene Prävention gelegt werden sollte. Die Vereinten Nationen müssen im 21. Jahrhundert in zunehmendem Maße zu einer Schaltstelle für solche vorbeugende Maßnahmen werden.

46. Die Ursachen von Konflikten sind komplex und müssen auf umfassende Weise angegangen werden. Dennoch gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die der Rat im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs ergreifen könnte, um mögliche Konfliktsituationen viel früher zu erkennen, als derzeit der Fall ist, und den Ausbruch von Feindseligkeiten zu verhindern. Beispielsweise spielen Frühwarnmechanismen nach weitverbreiteter Auffassung eine wichtige Rolle bei der Konfliktverhütung. Bei einer rechtzeitigen, angemessenen Reaktion auf Frühwarnungen verbessern sich die Chan-

cen, den Ausbruch bewaffneter Konflikte zu verhüten.

47. Die Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist ein gutes Beispiel für ein frühes und wirksames Eingreifen zur Konfliktverhütung. Der Rat sollte derartige Einsätze in anderen Situationen erwägen. Vorbeugende Einsätze sind insbesondere in den Fällen von Nutzen, in denen infolge der Hinterlassenschaft vergangener Konflikte die erhöhte Gefahr massenhafter Menschenrechtsverletzungen besteht. Außerdem gilt es zu bedenken, dass massenhafte Tötungen und Gräueltaten, obgleich sie mit fürchterlicher Schnelligkeit einsetzen können, im Regelfall erst nach erheblicher Planung und vorab erfolgter Dislozierung von Milizen und anderen Kräften geschehen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

12. in bestimmten Fällen einen präventiven Friedenseinsatz oder eine andere präventive Überwachungspräsenz zu erwägen;

13. in erhöhtem Maße auf die einschlägigen Bestimmungen der Charta zurückzugreifen, wie beispielsweise die Art. 34 bis 36, wonach er Streitigkeiten frühzeitig untersuchen kann, die Mitgliedstaaten bitten kann, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Streitigkeiten zu lenken, und geeignete Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten empfehlen kann; sowie den Art. 99 der Charta verstärkt zur Geltung zu bringen, indem er konkrete Antwortmaßnahmen auf die Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit ergreift, auf die ihn das Sekretariat aufmerksam macht;

14. Arbeitsgruppen des Sicherheitsrats zu bestimmten spannungsträchtigen Situationen einzurichten, um ein besseres Verständnis der Konfliktsachen und -folgen herzustellen und ständig über ein Forum zu verfügen, in dem die für den jeweiligen Fall vorhandenen Optionen zur Verhütung eines Gewaltausbruchs erwogen werden können;

15. die Informationen und Analysen auf dem Gebiet der Menschenrechte, die von den unabhängigen Sachverständigen der Vertragsorgane und den Mechanismen der Menschenrechtskommission sowie von anderen zuverlässigen Quellen bereitgestellt werden, als Wegweiser für mögliche Präventivmaßnahmen seitens der Vereinten Nationen zu benutzen.

B. Vertrauensbildung

1. Medien

48. Der Rolle der Massenmedien in bewaffneten Konflikten muss besondere Aufmerksamkeit gelten. Der Völkermord in Ruanda und die in Bosnien und Herzegowina

¹⁰ Siehe die tägliche Pressekonferenz des Büros des Sprechers des Generalsekretärs vom 29. Oktober 1998.

begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden zum Teil durch nationalitische und ethnozentrische Hetzkampagnen in den Massenmedien ausgelöst. Die Bemühungen zur Bewältigung des Problems der Hetzmedien werden durch Rücksichten auf die nationale Souveränität und die Pressefreiheit erschwert. Doch gilt es ohne Zweifel, alles zu tun, was möglich ist, um die offene Aufstachelung zur Gewalt gegen bestimmte Gruppen zu verhindern. Ich werde daher die maßgeblichen Dienststellen am Amtssitz sowie meine Beauftragten und die residierenden Koordinatoren in den betroffenen Ländern anweisen, die Ausstrahlung objektiver Rundfunk- und Fernsehprogramme und andere Medieninitiativen zu befürworten und zu unterstützen, so auch Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, Gerüchte auszuraumen, Falschinformationen entgegenzuwirken und einen ungehinderten Austausch von Informationen zu fördern. Ich habe außerdem beschlossen, eine internationale Initiative in die Wege zu leiten, um geeignete Maßnahmen gegen Medien zu ermitteln, die zur Gewalt gegen Zivilpersonen aufhetzen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

16. in Situationen des noch andauernden Konflikts dafür zu sorgen, dass nach Bedarf geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Hetzmedien unter Kontrolle zu bringen oder ihre Einrichtungen zu schließen;

17. dafür zu sorgen, dass die Friedensschaffungs-, Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsmissionen der Vereinten Nationen einen für die Massenmedien zuständigen Anteil erhalten, der Informationen über das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte, so auch über Friedenserziehung und den Schutz von Kindern, verbreiten und gleichzeitig objektiv über die Tätigkeit der Vereinten Nationen informieren kann, und die genehmigten regionalen Missionen zu ermutigen, ihrerseits eine solche Kapazität einzurichten.

2. Andere Mechanismen

49. In den letzten Jahren sind verschiedene Arten von vertrauensbildenden Maßnahmen in der unmittelbar auf einen Konflikt folgenden Friedenskonsolidierungsphase erprobt worden, unter anderem Maßnahmen zur Förderung von Besuchen und Begegnungen zwischen Angehörigen verschiedener Gruppen, die zuvor gegeneinander Krieg führten, Kultur- und Sportveranstaltungen, die Anpassung von Vorschriften betreffend die Ausstellung offizieller Dokumente, wie beispielsweise Reisepässe, Ausweise und Kraftfahrzeug-Nummernschilder, sowie Konferenzen und Symposien für Fachkräfte aus verschiedenen Regionen des betroffenen Landes. Dieser dieser Aktivitäten können auch im Frühstadium von Feindseligkeiten, bevor

sich der Konflikt verhärtet, nützlich sein oder als Mittel dienen, um einen Durchbruch bei Verhandlungen zur Konfliktbeilegung zu erzielen. Ich habe daher beschlossen, ein Feldhandbuch der guten Praxis zur Verwendung bei künftigen Friedenskonsolidierungsmissionen auszuarbeiten, das im Einzelnen auf erfolgreiche vertrauensbildende Maßnahmen für derartige Missionen eingeht.

50. Im Bereich der Vertrauensbildung mag es für den Rat von Nutzen sein, mit nicht-staatlichen Organisationen und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, die über Sachkenntnisse und wertvolle Erfahrungen in diesem Bereich verfügen.

C. Humanitärer Zugang

51. Die Staaten sind verpflichtet zu gewährleisten, dass die betroffene Bevölkerung Zugang zu der Hilfe hat, die sie zum Überleben braucht. Kann ein Staat dieser Verpflichtung nicht nachkommen, ist die internationale Gemeinschaft gehalten, die Bereitstellung humanitärer Hilfe sicherzustellen. Die rasche Entsendung humanitärer Hilfsensätze ist ausschlaggebend, wenn es darum geht, auf die Bedürfnisse von bewaffneten Konflikten betroffener Zivilpersonen zu reagieren. Wirksame und rechtzeitige humanitäre Maßnahmen erfordern einen ungehinderten Zugang zu den Notleidenden. Daher verhandeln die humanitären Organisationen Tag für Tag mit den Konfliktparteien, um sicheren Zugang zu notleidenden Zivilpersonen sowie Garantien im Hinblick auf die Sicherheit des humanitären Personals zu erlangen und aufrechtzuerhalten. Dazu müssen die humanitären Akteure in der Lage sein, kontinuierlich mit den maßgeblichen nicht-staatlichen Akteuren im Dialog zu stehen, ohne diesen dadurch politische Legitimität zu verschaffen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

18. bei Beginn eines Konflikts in seinen Resolutionen zu unterstreichen, dass die Zivilbevölkerung unbedingt uneingeschränkter Zugang zu humanitärer Hilfe haben muss und dass die betroffenen Parteien, einschließlich der nichtstaatlichen Akteure, hinsichtlich der Gewährung dieses Zugangs voll mit dem Koordinator der Vereinten Nationen für humanitäre Maßnahmen zusammenarbeiten und die Sicherheit der humanitären Organisationen im Einklang mit den Grundsätzen der Humanität, der Neutralität und der Unparteilichkeit garantieren müssen, sowie nachdrücklich zu betonen, dass bei Nichtfolgeleistung gezielte Sanktionen verhängt werden;

19. die benachbarten Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, Zugang für humanitäre Hilfeleistung zu gewähren, und sie aufzufordern, dem Sicherheitsrat jedwede Frage, die das Recht von

Zivilpersonen auf Hilfe bedrohen könnte, als eine den Frieden und die Sicherheit beeinträchtigende Angelegenheit zur Kenntnis zu bringen.

D. Sondermaßnahmen zugunsten von Kindern und Frauen

52. In seiner umfassenden Resolution vom 25. August 1999 zur Frage der Kinder in bewaffneten Konflikten hat der Sicherheitsrat unter anderem von den in letzter Zeit unternommenen Anstrengungen Kenntnis genommen, dem Einsatz von Kindern als Soldaten ein Ende zu setzen, insbesondere von dem Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitsorganisation, das Zwangs- oder Pflichtarbeit verbietet. Der Rat hat außerdem von dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs Kenntnis genommen, worin die Einziehung oder Anwerbung von Kindern unter 15 Jahren oder ihr Einsatz zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten als Kriegsverbrechen eingestuft wird. Der Rat hat nachdrücklich das gezielte Vorgehen gegen Kinder in Situationen des bewaffneten Konflikts verurteilt, alle beteiligten Parteien aufgefordert, ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes streng einzuhalten, und betont, dass alle Staaten gehalten sind, der Straflosigkeit ein Ende zu setzen. Mit seiner Anerkennung der Wichtigkeit des Schutzes von Kindern hat der Rat ein günstiges Umfeld für die Prüfung neuer konkreter Maßnahmen auf diesem Gebiet geschaffen.

53. Die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen in modernen bewaffneten Konflikten wurde bereits beschrieben. In allen Phasen eines Konflikts müssen Maßnahmen ergriffen werden, die dieser Schutzbedürftigkeit Rechnung tragen. Ich ersuche die in Betracht kommenden Organisationen, Überwachungs- und Berichterstattungssysteme zu schaffen, durch die auch Verletzungen der Rechte von Frauen und Kindern in Konfliktsituationen dokumentiert werden.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

20. den Erfordernissen entsprechend sicherzustellen, dass den besonderen Schutz- und Hilfebedürfnissen von Kindern und Frauen bei allen Einsätzen zur Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung voll und ganz Rechnung getragen wird;

21. von den Konfliktparteien systematisch zu verlangen, besondere Vorkehrungen zu treffen, die den Schutz- und Hilfebedürfnissen von Kindern und Frauen Rechnung tragen. Dazu könnten beispielsweise die Förderung von „Impftagen“ oder ähnliche Initiativen gehören.

E. Gezielte Sanktionen

54. Die fortlaufenden Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Ausarbeitung gezielter Sanktionsregime sind zu be-

größen. Gezielte Sanktionen,¹¹ einschließlich finanzieller Sanktionen wie beispielsweise das Einfrieren von Vermögensgegenständen im Ausland, Embargos auf den Handel mit Waffen und Luxusgütern und Reiseverbote, stellen ein potentiell nützliches Mittel zur Druckausübung auf die Eliten dar, gegen die sie gerichtet sind, und minimieren gleichzeitig die typischerweise mit umfassenden Wirtschaftssanktionen verbundenen nachteiligen humanitären Auswirkungen auf die schutzbedürftige Zivilbevölkerung.¹² In Zusammenarbeit mit einer Reihe von Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft bin ich entschlossen, einige laufende Anstrengungen zur Erhöhung der Wirksamkeit gezielter Sanktionen weiterzuentwickeln.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

22. verstärkten Gebrauch von gezielten Sanktionen zu machen, um diejenigen, die schwerste Verletzungen des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte begehen, sowie die Konfliktparteien, die die Resolutionen des Sicherheitsrats kontinuierlich missachten und sich auf diese Weise über seine Autorität hinwegsetzen, abzuschrecken und in Schranken zu halten;

23. einen ständigen Mechanismus zur technischen Überprüfung der Sanktionsregime der Vereinten Nationen und der regionalen Sanktionsregime zu schaffen, der mittels Informationen, die von den Ratsmitgliedern, den zuständigen Finanzinstitutionen, dem Sekretariat, den Organisationen und sonstigen humanitären Akteuren bereitgestellt werden, feststellen kann, wie sich Sanktionen voraussichtlich auf Zivilpersonen auswirken werden¹³;

24. auf der Grundlage von Vorschlägen, die der Präsident des Rates den Sank-

tionsausschüssen unterbreitet, weitere Normen und Regeln zur Minimierung der humanitären Auswirkungen von Sanktionen auszuarbeiten und insbesondere dafür zu sorgen, dass Sanktionen nicht ohne obligatorische, sofortige und durchsetzbare humanitäre Ausnahmeregelungen verhängt werden;

25. die Regionalorganisationen oder Gruppen von Ländern zu ersuchen, vollständige Informationen über die Schaffung geeigneter Mechanismen für humanitäre Ausnahmeregelungen und Genehmigungsverfahren vorzulegen, bevor er die Verhängung regionaler Sanktionen genehmigt. Es ist dem Rat anheimgestellt, außerdem zu überwachen, inwieweit die regionale Sanktionen verhängenden Behörden in der Lage sind, die Ausnahmeregelungen umzusetzen und Lieferungen humanitärer Hilfsgüter zu genehmigen, und Verfahren festzulegen, mittels deren er seine Autorität zum Tragen bringen kann, um Unzulänglichkeiten zu beseitigen.

F. Kleinwaffen und Antipersonenminen

55. Die Proliferation und der Missbrauch von leichten Waffen und Kleinwaffen schüren Konflikte, verschlimmern das Leid der Zivilopfer und tragen zum Zusammenbruch von Gesellschaften bei. Verschiedene internationale und regionale Initiativen, denen ich mich vorbehaltlos anschließe, sind eingeleitet worden, um dieses schwierige Problem zu beheben. Es ist eine unerlässliche Voraussetzung für den Erfolg eines Friedenskonsolidierungsprozesses, dass die Verfügbarkeit von Waffen eingeschränkt wird. Dies erfordert einen mehrdimensionalen Ansatz, der die folgenden Aspekte umfasst: Demobilisierung, Wiedereingliederung der Kombattanten, Rechtsvorrug, Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Handels und Vorschriften für

die rechtsgültige Registrierung und den gesetzlich erlaubten Gebrauch von Waffen.

56. Durch Landminen werden nach wie vor jedes Jahr Tausende von Zivilpersonen verstümmelt und getötet. Auch nicht zur Wirkung gelangte Kampfmittel, insbesondere Streubomben, töten und verstümmeln Zivilpersonen noch lange nach ihrem Einsatz. Obwohl zahlreiche Staaten das Übereinkommen von Ottawa über Landminen ratifiziert haben, stehen die Ratifikationen vieler Staaten bislang noch aus. Einige sind auf die Hilfe der Vereinten Nationen angewiesen, um ihren Vertragsverpflichtungen nachkommen zu können.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

26. in Situationen, in denen die Konfliktparteien Zivilpersonen und geschützte Personen zur Zielscheibe machen oder nachweislich systematische und weitverbreitete Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte begehen, so auch indem sie Kindersoldaten rekrutieren, Waffenembargos zu verhängen und die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, die Einhaltung dieser Embargos in ihrem nationalen Herrschaftsbereich durchzusetzen;

27. die Mitgliedstaaten zu ermutigen, anderen Staaten politische und finanzielle Unterstützung und Hilfe zu gewähren, um ihnen die Einhaltung des Übereinkommens von Ottawa zu erleichtern.

G. Friedenssicherung

57. In der Vergangenheit sind durch Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen eine Vielzahl von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz von Zivilpersonen wahrgenommen worden. So haben sie von Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung abgehalten, Stabilität gewährleistet und einen politischen Aussöhnungsprozess gefördert, Bemühungen um den Aufbau von Institutionen, so auch auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Rechtsdurchsetzung unterstützt, Mitarbeiter humanitärer Organisationen geschützt und humanitäre Hilfsgüter ausgeliefert, die Sicherheit und Neutralität in den Flüchtlingslagern gewahrt, namentlich durch Trennung von Kombattanten und Nichtkombattanten, „Sicherheitszonen“ zum Schutz der Zivilbevölkerung aufrechterhalten sowie von Missbräuchen abgeschreckt und ihnen entgegengewirkt, so auch durch die Festnahme von Kriegsverbrechern.

58. In der Vergangenheit sind Schwierigkeiten aufgetreten, wenn vorgesehen war, Teile eines Friedenssicherungsmandats auch mit der Durchführung von Zwangsmaßnahmen zu betrauen, wenn die Mandate nicht eindeutig festgelegt waren oder wenn unzureichende Mittel zur Erfüllung der Aufgabe bereitgestellt wurden. Es ist daher wichtig, eine klare Abgrenzung vorzunehmen zwischen denjenigen Aufgaben,

¹¹ Zu den gezielten Sanktionen, auch „intelligente Sanktionen“ genannt, gehören das Einfrieren der finanziellen Vermögenswerte der Angehörigen eines Regimes beziehungsweise der sie unterstützenden Eliten; die Einstellung der Gewährung von Darlehen und nicht rückzahlbaren Zuschüssen; die Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs zu den ausländischen Finanzmärkten; Embargos auf den Handel mit Waffen und Luxusgütern; Flugverbote; politische Sanktionen wie diplomatische Isolierung und Akkreditierungsentzug; Auslandsreiseverbote und die Verweigerung von Visa und Bildungsmöglichkeiten im Ausland für Regimeangehörige und ihre Familien. Gezielte Sanktionen sind ein weniger hartes Druckmittel als umfassende Sanktionen und verringern daher die humanitären Kosten, die Störung des nichtmilitärischen Handels, die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Schwarzmärkten, den zusätzlichen Bedarf an humanitärer Hilfe sowie die nachteiligen Auswirkungen auf die sozialen Infrastrukturen.

¹² Ich bin erfreut darüber, dass die jüngeren Resolutionen des Sicherheitsrats, mit denen derzeit bestehende Sanktionsregime geschaffen beziehungsweise abgeändert wurden (beispielsweise in den Fällen Sudan, Angola und Sierra Leone), zuletzt das Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, so formuliert sind, dass sie Maßnahmen enthalten, die geringe oder keine humanitären Auswirkungen haben. Ich begrüße außerdem die Bemühungen, die der Rat in letzter Zeit unternommen hat, um dem humanitären Aspekt der mit seiner Resolution 986 (1995) gegen den Irak verhängten Sanktionen Rechnung zu tragen. Ferner haben sich die Mitglieder des Sicherheitsrats vor kurzem auf eine Reihe von praktischen Vorschlägen zur Verbesserung der Tätigkeit des Sanktionsausschusses auf diesem Gebiet geeinigt, wie aus der Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 29. Januar 1999 (S/1999/92) hervorgeht. Ich sehe weiteren Fortschritten in dieser Frage mit Interesse entgegen.

¹³ Als schutzbedürftige Gruppen gelten Kinder, werdende oder stillende Mütter, ältere Menschen und Kranke.

die mit einer bescheidenen Präsenz wahrgenommen werden können, denjenigen, die eine glaubwürdige Abschreckungskapazität erfordern, und denjenigen, die Zwangsmaßnahmen erfordern.

59. Indem der Sicherheitsrat der Einbindung von Menschenrechts- und humanitären Belangen in seine Maßnahmen zur Friedensförderung und zur Konfliktlösung zunehmende Bedeutung beimisst, anerkennt er die Notwendigkeit eines umfassenden Friedenssicherungsansatzes, was auch dazu beiträgt, den Schutz von Zivilpersonen zu verstärken. Der Sonderausschuss für Friedenssicherungsansätze hat in seinem jüngsten Bericht darauf hingewiesen, dass Friedenssicherungsansätze multidisziplinär angelegt sein müssen und nicht nur auf militärische Aufgaben beschränkt sein dürfen, sondern auch zivilpolizeiliche Aktivitäten, humanitäre Hilfe, Entwaffnungs- und Demobilisierungsmaßnahmen, Maßnahmen gegen die Proliferation von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte umfassen sollen.

I. Bereitstellung von Ressourcen und Unterstützung

60. In der Regel hängt die Wirksamkeit jeder Operation in hohem Maße davon ab, ob sie in der Lage ist, die für die Wahrnehmung eines Mandats notwendigen Ressourcen rasch zum Einsatz zu bringen. Trifft eine Operation ohne diese notwendige Kapazität im Feld ein, so begrenzt dies nicht nur ihre praktische Wirksamkeit, sondern untergräbt auch ihre politische Tragfähigkeit. Eine Mission, die von Beginn ihrer Dislozierung an als stark empfunden wird, läuft weitaus weniger Gefahr, auf die Probe gestellt zu werden, als eine Mission, die anfänglich als schwach oder ineffektiv angesehen wird.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

28. die Vereinten Nationen durch entsprechende Maßnahmen besser zu befähigen, Einsätze rasch zu planen und zu entsenden. Dazu gehört eine verbesserte Beteiligung am System der Verfügungsabkommen der Vereinten Nationen, unter anderem durch Erhöhung der Zahl der Zivilpolizisten und des fachlich spezialisierten Zivilverwaltungs- und humanitären Personals. Schnell dislozierbare Militär- und Polizeieinheiten sind ebenfalls erforderlich. Ebenso unerlässlich ist die Fähigkeit, schnell einen Missionsstab zu dislozieren;

29. dafür Sorge zu tragen, dass diese Einheiten auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, einschließlich der Bestimmungen betreffend Kinder und geschlechtsspezifische Fragen, auf dem Gebiet der zivil-militärischen Koordination und der Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten ausgebildet sind.

2. Einhaltung internationaler Normen im Rahmen der Einsätze der Vereinten Nationen

61. Die Präsenz und die Tätigkeit der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen in instabilen Gebieten rund um die Welt haben erheblich zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten beigetragen. Zahllose junge Männer und Frauen haben sich uneigennützig in den Dienst dieser Sache gestellt und manche haben dafür ihr Leben hingegeben. Um Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten zu schützen sowie die Legitimität der Friedenssicherungsansätze und ihres Personals und die Achtung vor diesen zu wahren, müssen wir uns mit den Fällen befassen, in denen sich Friedenssicherungskräfte unannehmbaren Verhaltens schuldig machen, namentlich Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung. Ich habe den truppenstellenden Staaten eine Reihe von Texten über Verhaltensgebote und Verhaltenskodizes auf dem Gebiet der Menschenrechte zur Verfügung gestellt. Es ist wichtig, dass in einzelstaatlichen Ausbildungsprogrammen gebührendes Gewicht auf diese Verpflichtungen gelegt wird. Außerdem habe ich vor kurzem ein Bulletin des Generalsekretärs über die Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch die Angehörigen der Truppen der Vereinten Nationen herausgegeben, das sie darüber aufklärt, welchen Grundprinzipien und Grundregeln die Mittel und Methoden der Kriegführung und der Schutz von Zivilpersonen und anderen geschützten Personen unterliegen. Ich zähle darauf, dass der Sicherheitsrat meinen künftigen Ersuchen um die Einbeziehung von Ombudspersonen und, nach Bedarf, einer Stelle mit Untersuchungsfunktionen in die Friedenssicherungsansätze der Vereinten Nationen angemessene Unterstützung zuteil werden lässt.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

30. die Wichtigkeit der Einhaltung des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte bei der Durchführung aller Friedenssicherungsansätze hervorzuheben, indem er den Mitgliedstaaten eindringlich nahelegt, ihrem bei Friedenssicherungsansätzen der Vereinten Nationen diensttuenden Personal und denjenigen, die er genehmigt, unter einzelstaatlicher oder regionaler Befehlsgewalt und Kontrolle durchgeführten Einsätzen teilzunehmen, die entsprechenden Anweisungen zu erteilen;

31. die Ernennung einer öffentlichen Ombudsperson bei allen Friedenssicherungsansätzen zu unterstützen, die den Auftrag hat, sich mit den Beschwerden der Öffentlichkeit über das Verhalten von Friedenssicherungskräften der Vereinten Nationen zu befassen und gegebenenfalls eine *ad hoc*-Ermittlungskommission einzusetzen, die Meldungen über Verstöße gegen das humanitäre Völker-

recht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte untersucht, die angeblich von Angehörigen der Truppen der Vereinten Nationen begangen wurden;

32. die truppenstellenden Mitgliedstaaten zu ersuchen, dem Sekretariat der Vereinten Nationen über die Strafverfolgungsmaßnahmen Bericht zu erstatten, die gegen Angehörige ihrer Streitkräfte ergriffen wurden, die gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte verstoßen haben, während sie im Dienst der Vereinten Nationen standen;

33. nach Bedarf bereits dann eine Friedenssicherungspräsenz einzurichten, wenn eine Flüchtlings- und Vertriebenbewegung gerade einsetzt, um sicherzustellen, dass die Flüchtlinge und Vertriebenen sich in Lagern niederlassen können, die nicht der Gefahr der Drangsalierung oder Infiltration durch bewaffnete Elemente ausgesetzt sind.

3. Kooperation mit anderen Akteuren

62. Die Vereinten Nationen begrüßen die Möglichkeit der Mitwirkung an regionalen und subregionalen Bemühungen, wenn dadurch ein Beitrag zur Verhütung, Bewältigung oder Lösung von Konflikten geleistet wird. Gleichzeitig sind damit einige offensichtliche Einschränkungen und Probleme verbunden. Die regionalen Organisationen sehen sich häufig planungstechnischen, strukturellen oder finanziellen Zwängen gegenüber, die schwerwiegender sind als diejenigen, mit denen die Vereinten Nationen konfrontiert sind. Dies kann in unterschiedlichen Konfliktsituationen zu ungleichen Reaktionen führen. Außerdem besteht die Sorge, dass unangemessene Maßnahmen im Namen der Organisation ergriffen werden könnten, wenn ein Einsatz genehmigt wird, ohne dass die Vereinten Nationen eine Aufsichtsfunktion ausüben.

63. Im Rahmen seiner Folgemaßnahmen zu dem Bericht über Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika hat der Sicherheitsrat den potentiellen Beitrag der regionalen Organisationen anerkannt und erneute Anstrengungen zur Verstärkung ihrer Kapazität gefordert. Gleichzeitig hat der Sicherheitsrat eine Reihe von Maßnahmen aufgezeigt, die dazu beitragen können, einigen der oben angesprochenen Anliegen gerecht zu werden (S/PRST/1998/35). Der Sicherheitsrat hat betont, dass regionale Einsätze sicherstellen müssen, dass ihr Personal das Völkerrecht, namentlich das humanitäre Recht, die Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht, achtet und befolgt. In diesem Zusammenhang hat der Sicherheitsrat seine Unterstützung für die Aufnahme ziviler Elemente unterstrichen, beispielsweise in der Auseinandersetzung mit politischen und Menschenrechtsfragen, und anerkannt, dass die gemeinsame Dislozierung einer Friedenssicherungsgruppe

der Vereinten Nationen einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

34. zu bestätigen, dass regionale Organisationen in der Lage sind, einen Einsatz im Einklang mit den internationalen Regeln und Normen durchzuführen, bevor er dessen Dislozierung genehmigt, und Mechanismen zu schaffen, die dem Rat eine wirksame Überwachung derartiger Einsätze ermöglichen.

H. Trennung der Kombattanten und bewaffneten Elemente von den Zivilpersonen in den Lagern

64. Wenn die nationalen Sicherheitsorgane eines Gaststaates nicht in der Lage sind, in den für Binnenvertriebene oder Flüchtlinge bestimmten Lagern die Kombattanten oder bewaffneten Elemente von den Zivilpersonen zu trennen, ist es unabdingbar, dass internationale Anstrengungen unternommen werden, um den humanitären Charakter dieser Lager wiederherzustellen. Der Rat hat diese Frage in seiner Aussage über den Bericht des Generalsekretärs betreffend den Schutz humanitärer Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge und andere Personen in Konfliktsituationen (S/1998/883) behandelt. Als Ergebnis dieser Konsultationen wurden dem Rat einige Optionen vorgeschlagen, die den konkreten Gegebenheiten jeder Situation angepasst sind. Die Modalitäten der Umsetzung der folgenden Empfehlungen werden weitere Konsultationen zwischen der Hauptabteilung Friedenssicherung einleiten, dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und den truppenstellenden Ländern erfordern.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

35. internationale Militärbeobachter zur Überwachung der Situation in den Binnenvertriebenen- und Flüchtlingslagern zu entsenden, wenn dort die Anwesenheit von Waffen, Kombattanten und bewaffneten Elementen vermutet wird. Wenn sich diese Vermutung bestätigt und die jeweiligen nationalen Streitkräfte weder eingreifen können noch wollen, sollte der Sicherheitsrat die verschiedenen Optionen erwägen, die ich in dem Dokument S/1998/883 dargestellt habe. Dies könnte die Entsendung regionaler oder internationaler Militärkräfte bedeuten, die bereit sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz von Zivilpersonen zu ergreifen. Zu diesen Maßnahmen könnte die Zwangsentwaffnung der Kombattanten oder bewaffneten Elemente gehören;

36. internationale Unterstützung zugunsten der einzelstaatlichen Sicherheitskräfte zu mobilisieren, die je nach Bedarf von logistischer und operativer Unterstützung bis zu technischer Bera-

tung, Schulung und Beaufsichtigung reicht;

37. internationale Unterstützung für die Verlegung zu dicht an der Grenze zu den Herkunftsländern der Flüchtlinge befindlicher Lager an Standorte in sicherer Entfernung von der Grenze zu mobilisieren.

I. Entwaffnung und Demobilisierung

65. Die Vielzahl von Waffen, die sich Konfliktparteien verschaffen können, insbesondere Kleinwaffen und leichte Waffen, trägt erheblich zu der Zahl und Intensität der bewaffneten Konflikte auf der ganzen Welt sowie zu Verstößen gegen unterzeichnete Friedensregelungen bei. Der Entwaffnung und Demobilisierung der Kombattanten muss in jedem Friedenssicherungs-/Friedenskonsolidierungseinsatz der Vereinten Nationen höchste Priorität eingeräumt werden. Ich verweise diesbezüglich auf die wertvollen Leitlinien in der Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 8. Juli 1999 (S/PRST/1999/21).

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

38. sicherzustellen, dass die Friedensabkommen und die Mandate aller Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen, wo angebracht, konkrete Maßnahmen zur Entwaffnung und Demobilisierung sowie zur Zerstörung überflüssiger Waffen und Munition enthalten und dass frühzeitig ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang sollte die Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kindersoldaten besondere Beachtung finden.

J. Humanitäre Zonen, Sicherheitszonen und Sicherheitskorridore

66. Die Schaffung von humanitären Zonen, Sicherheitszonen und Sicherheitskorridoren wird der Schutzproblematik gerecht, indem bestimmte Gebiete oder Routen entweder durch eine mit Zustimmung der Parteien getroffene Vereinbarung neutralisiert (humanitäre Zonen) oder unter Gewaltensatz gesichert werden (Sicherheitszonen). Die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit, insbesondere in Bosnien und Herzegowina, machen deutlich, dass die humanitären, sicherheitsbezogenen und politischen Implikationen der Schaffung von Zonen zum Schutz von Zivilpersonen besser verstanden werden müssen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

39. in Situationen, in denen die Zivilbevölkerung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen bedroht wird, als letztes Mittel vorübergehende Sicherheitszonen und Sicherheitskorridore zum Schutz von Zivilpersonen und zur Auslieferung von Hilfsgütern einzurichten, mit der klaren

Maßgabe, dass vor der Schaffung solcher Einrichtungen ein ausreichendes und glaubwürdiges Gewaltpotential zur Gewährleistung der Sicherheit der sie in Anspruch nehmenden Zivilbevölkerung zur Verfügung stehen muss, und die Entmilitarisierung dieser Zonen und das Vorhandensein einer sicheren Evakuierungsoption sicherzustellen.

K. Intervention im Falle von systematischen und weitverbreiteten Verstößen gegen das Völkerrecht

67. Schutzmechanismen hängen in erster Linie von der Bereitschaft der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure ab, das anwendbare Völkerrecht zu achten. In Situationen, in denen die Konfliktparteien systematische und weitverbreitete Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte begehen, die die Gefahr von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen heraufbeschwören, sollte der Sicherheitsrat darauf vorbereitet sein, nach Kapitel VII der Charta einzugreifen. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen sollte als letztes Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung vor unmittelbarer Lebensgefahr und zur Gewährleistung der sicheren Durchfahrt humanitärer Konvois gelten.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

40. bei Vorliegen massenhafter und fortlaufender Verstöße die Verhängung geeigneter Zwangsmaßnahmen zu erwägen. Bevor er in solchen Fällen mittels im Rahmen der Vereinten Nationen beziehungsweise auf regionaler oder multinationaler Ebene getroffener Vereinbarungen tätig wird und mit dem Ziel, die politische Unterstützung für solche Maßnahmen zu verstärken, das Vertrauen in ihre Legitimität zu erhöhen und jedweden Eindruck der Selektivität oder Voreingenommenheit gegenüber der einen oder anderen Region entgegenzuwirken, sollte der Rat die folgenden Faktoren berücksichtigen:

- das Ausmaß und die Art der Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, einschließlich der Anzahl der betroffenen Personen;
- die Unfähigkeit der örtlichen Behörden, die rechtliche Ordnung aufrechtzuerhalten, oder das Vorliegen einer systematischen Mittäterschaft dieser Behörden;
- die Erschöpfung friedlicher oder auf Konsens beruhender Anstrengungen zur Behebung der Situation;
- die Fähigkeit des Sicherheitsrats, die ergriffenen Maßnahmen zu überwachen;
- die begrenzte und verhältnismäßige Anwendung von Gewalt, unter Berück-

Sichtung der möglichen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und die Umwelt.

V. Bemerkungen

68. In diesem Bericht habe ich ein nüchternes Bild der Realität, mit der Zivilpersonen in Situationen bewaffneten Konflikts konfrontiert sind, und der Herausforderungen gezeichnet, die diese Situationen für die internationale Gemeinschaft darstellen. Ich habe dem Sicherheitsrat präzise Maßnahmen empfohlen, die die Konfliktparteien dazu zwingen sollen, die Rechte zu achten, die Zivilpersonen durch Völkerrecht und Konvention garantiert werden. Die Not von Zivilpersonen kann nicht länger vernachlässigt oder mit dem Argument hintangestellt werden, dass sonst politische Verhandlungen oder Interessen beeinträchtigt würden. Es handelt sich hier um einen grundlegenden Bestandteil des Kernmandats der Vereinten Nationen. Die Verantwortung für den Schutz von Zivilpersonen kann nicht an andere übertragen werden. Die Vereinten Nationen sind die einzige internationale Organisation, die über die Reichweite und Autorität verfügt, um diesen Praktiken ein Ende zu setzen. Ich fordere den Sicherheitsrat nachdrücklich auf, sich dieser Aufgabe voll und ganz zu widmen.

69. Zu meiner Genugtuung hat der Reformprozess der Vereinten Nationen in den letzten beiden Jahren die allgemeine Erkenntnis erbracht, dass es eines umfassenden und integrierten Ansatzes zur Krisenbewältigung bedarf, der die Bemühungen der Akteure aus den Bereichen Politik, humanitäre Hilfe, Entwicklung und Menschenrechte in einem einvernehmlichen Aktionsrahmen vereint. Bei diesen Bemühungen kommt eindeutig dem Sicherheitsrat die Führungsrolle zu. Wir erwarten von ihm, die Gesamtkonzeption zur Krisenbewältigung zu entwickeln und alle Teile des Systems der Vereinten Nationen, die regionalen Kräfte, die bilateralen Akteure, die Regierungen und die nichtstaatlichen Akteure in den betroffenen Ländern sowie die Zivilgesellschaft, namentlich die internationalen nichtstaatlichen Organisationen und den Privatsektor, zu enger Zusammenarbeit und Koordination zu ermutigen. Ich begrüße es, dass der Rat den humanitären Aspekten von Konflikten vermehrtes Interesse entgegenbringt, und sehe einer noch engeren Zusammenarbeit in der Zukunft entgegen.

70. In diesem Bericht habe ich dem Sicherheitsrat konkrete Empfehlungen unterbreitet, die eine breite Vielzahl von Initiativen umfassen. Ich bin der Überzeugung, dass jede dieser Empfehlungen in einigen oder allen Situationen zum Schutz von Zivilpersonen beitragen kann. Besondere Aufmerksamkeit möchte ich indessen auf neun Vorschläge lenken, die ich für besonders wichtig halte. Als erstes sind zwei Empfehlungen zu nennen, die darauf abzielen, die

Fähigkeit des Rates und der Vereinten Nationen von bewaffneten Konflikten betroffene Zivilpersonen zu schützen, auf Dauer zu verbessern. Es handelt sich um die Empfehlungen,

1. die Vereinten Nationen durch entsprechende Maßnahmen besser zu befähigen, Einsätze rasch zu planen und zu entsenden. Dazu gehört eine verbesserte Beteiligung am System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen, unter anderem durch Erhöhung der Zahl der Zivilpolizisten und des fachlich spezialisierten Zivilverwaltungs- und humanitären Personals. Schnell dislozierbare Militär- und Polizeinheiten sind ebenfalls erforderlich. Ebenso unerlässlich ist die Fähigkeit, schnell einen Missionsstab zu dislozieren (Empfehlung 28);

2. einen ständigen Mechanismus zur technischen Überprüfung der Sanktionsregime der Vereinten Nationen und der regionalen Sanktionsregime zu schaffen, der mittels Informationen, die von den Ratsmitgliedern, den zuständigen Finanzinstitutionen, dem Sekretariat, den Organisationen und sonstigen humanitären Akteuren bereitgestellt werden, feststellen kann, wie sich Sanktionen voraussichtlich auf Zivilpersonen auswirken werden (Empfehlung 23).

71. An zweiter Stelle stehen vier Empfehlungen, die der Sicherheitsrat umsetzen könnte, wenn eingegangene Informationen darauf schließen lassen, dass Gewalt gegen Zivilpersonen unmittelbar bevorsteht. Es handelt sich um die Empfehlungen,

3. in Situationen, in denen die Konfliktparteien Zivilpersonen und geschützte Personen zur Zielscheibe machen oder nachweislich systematische und weitverbreitete Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte begehen, so auch indem sie Kindersoldaten rekrutieren, Waffenembargos zu verhängen und die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, die Einhaltung dieser Embargos in ihrem nationalen Herrschaftsbereich durchzusetzen (Empfehlung 26);

4. in bestimmten Fällen einen präventiven Friedenssicherungseinsatz oder eine andere präventive Überwachungspräsenz zu erwägen (Empfehlung 12);

5. verstärkten Gebrauch von gezielten Sanktionen zu machen, um diejenigen, die schwerste Verletzungen des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte begehen, sowie die Konfliktparteien, die die Resolutionen des Sicherheitsrats kontinuierlich missachten und sich auf diese Weise über seine Autorität hinwegsetzen, abzuschrecken und in Schranken zu halten (Empfehlung 22);

6. internationale Militärbeobachter zur Überwachung der Situation in den Binnenvertriebenen- und Flüchtlingslagern zu entsenden, wenn dort die Anwesenheit von Waffen, Kombattanten und bewaffneten Elementen vermutet wird. Wenn sich diese Vermutung bestätigt und die jeweiligen nationalen Streitkräfte weder eingreifen können noch wollen, sollten regionale oder internationale Militärkräfte entsandt werden, die bereit sind, wirksame Maßnahmen zur Zwangsentwaffnung der Kombattanten oder bewaffneten Elemente zu ergreifen (Empfehlung 35).

72. Schließlich lege ich drei Empfehlungen vor, die darauf abzielen, das Leid der Zivilpersonen in den Situationen zu lindern, in denen der Konflikt bereits ausgebrochen ist und Zivilpersonen zur Zielscheibe gemacht werden. Hier empfehle ich dem Rat,

7. bei Beginn eines Konflikts in seinen Resolutionen zu unterstreichen, dass die Zivilbevölkerung unbedingt uneingeschränkter Zugang zu humanitärer Hilfe haben muss und dass die betroffenen Parteien, einschließlich der nichtstaatlichen Akteure, hinsichtlich der Gewährung dieses Zugangs voll mit dem Koordinator der Vereinten Nationen für humanitäre Maßnahmen zusammenarbeiten und die Sicherheit der humanitären Organisationen im Einklang mit den Grundsätzen der Humanität, der Neutralität und der Unparteilichkeit garantieren müssen, sowie nachdrücklich zu betonen, dass bei Nichtfolge gezielte Sanktionen verhängt werden (Empfehlung 18);

8. nach Bedarf sicherzustellen, dass Friedenssicherungs- und Friedensdurchsetzungsmissionen befugt und ausgerüstet sind, Hetzmedien unter Kontrolle zu bringen oder ihre Einrichtungen zu schließen (Empfehlung 16);

9. bei Vorliegen massenhafter und fortlaufender Verstöße die Verhängung geeigneter Zwangsmaßnahmen zu erwägen. Bevor er in solchen Fällen mittels im Rahmen der Vereinten Nationen beziehungsweise auf regionaler oder multinationaler Ebene getroffener Vereinbarungen tätig wird und mit dem Ziel, die politische Unterstützung für solche Maßnahmen zu verstärken, das Vertrauen in ihre Legitimität zu erhöhen und jedweden Eindruck der Selektivität oder Voreingenommenheit gegenüber der einen oder anderen Region entgegenzuwirken, sollte der Rat die folgenden Faktoren berücksichtigen:

a) das Ausmaß und die Art der Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, einschließlich der Anzahl der betroffenen Personen;

b) die Unfähigkeit der örtlichen Behör-

den, die rechtliche Ordnung aufrechtzuerhalten, oder das Vorliegen einer systematischen Mittäterschaft dieser Behörden an den Verstößen;

c) die Erschöpfung aller friedlichen oder auf Konsens beruhenden Anstrengungen zur Behebung der Situation;

d) die Fähigkeit des Sicherheitsrats, die ergriffenen Maßnahmen zu überwachen;

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

Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein*

In seiner Mitgliederversammlung vom 4. Februar 2000 ist der Vorstand auf der Grundlage seines Rechenschaftsberichts und seiner Entlastung einstimmig bei Enthaltung des jeweils betroffenen Vorstandsmitglieds wiedergewählt. Der Vorstand nimmt den vorliegenden Arbeitsbericht zum Anlass den Vereinsmitgliedern für das in ihn gesetzte Vertrauen und die Bestätigung im Amt herzlich zu danken.

Das Spenden- und Beitragsaufkommen betrug im Jahr 1999 DM 24.860,-; die sonstigen Einnahmen beliefen sich auf DM 16.967,18. Einschließlich der Zinserträge von DM 129,04 und der Übertragssumme aus dem vorangegangenen Jahr 1998 von DM 11.296,23 steht damit ein Gesamteinnahmebetrag von DM 53.252,45 einem Ausgabenbetrag von DM 4.801,19 gegenüber. Der in das Jahr 2000 zu übertragende Saldobetrag betrug am 31.12.1999 DM 48.442,26.

Der relativ geringe Ausgabenbetrag wurde in der Hauptsache für die ergänzende Computerausstattung des IFHV aufgewandt. Mit einem Betrag von DM 4.160,99 konnten zwei Personalcomputer für die Arbeitsplätze der Studenten des IFHV aus den beiden vom Institut durchgeführten Postgraduierten-Studiengängen „Humanitäre Hilfe“ sowie „Menschenrechte und Demokratisierung“ angeschafft werden. Aus den Evaluierungen der Studenten vergangener Jahrgänge ist eindeutig geworden, dass die Bereitstellung individueller Arbeitsplätze einschließlich der Nutzungsmöglichkeit von Internet- und Textverarbeitungsdiensten eine erhebliche Rolle bei der Entscheidung von Studenten für die Ruhr-Universität Bochum spielt. Dieser Tatsache hat das IFHV durch die Einrichtung von derzeit neun Arbeitsplätzen Rechnung getragen, und ein Ausbau ist bereits in Angriff genommen worden.

Dem Geschäftsführer des IFHV Herrn Prof. Dr. Horst Fischer ist von der Deutschen Hochschulrektorenkonferenz der

e) die begrenzte und verhältnismäßige Anwendung von Gewalt, unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und die Umwelt (Empfehlung 40).

73. Trotz der Vorrangstellung von Rechtsvorschriften, Normen und Grundsätzen ist es oft notwendig, zunächst den persönlichen Schutz und dann erst den rechtlichen Schutz zu gewährleisten. Der Rat muss

Sonderpreis für den Aufbau von Studien- und Ausbildungsangeboten für die internationale humanitäre Hilfe in Krisengebieten im Rahmen des Preises für herausragende Leistungen in der internationalen Hochschulzusammenarbeit für 1998 verliehen worden. Das Preisgeld in Höhe von DM 5.000,- hat Herr Prof. Fischer dem Förderverein für den Ausbau der technischen Ausstattung des Instituts gespendet.

Der Betrag von DM 492,20 wurde im Rahmen einer entsprechend zweckgebundenen Spende für die Erstellung von Sonderdrucken aus Band 35 (H. Fischer/S.R. Luder [Hrsg.], Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof) der vom IFHV herausgegebenen Buchreihe „Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht“ aufgewandt. In Höhe von DM 157,- wurde ein Reisekostenzuschuss zu einer Dienstreise einer wissenschaftlichen Hilfskraft des IFHV gewährt.

Diese relativ geringen Ausgaben sind gezielt im Hinblick auf die Bildung einer relativ hohen Rücklage und die Einwerbung zweckgebundener Spenden zur Unterstützung einer großen Publikation des IFHV im anstehenden Jahr 2000 getätigt worden. Aus Zum 65. Geburtstag des Institutsgründers und langjährigen Geschäftsführenden Direktors Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen werden seine drei habilitierten ehemaligen Schüler Prof. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Horst Fischer und Prof. Dr. Wolf Heintschel v. Heinegg eine Festschrift herausgeben, deren Druckkosten sich auf etwa DM 30.000,- belaufen werden. Hierzu sind bisher DM 15.000,- zweckgebundene Spenden vom Förderverein eingeworben worden. Darüber hinaus ist eine weitere zweckgebundene Spende in Höhe von DM 1.000,- als Druckkostenzuschuss zum oben bereits erwähnten Band 35 der IFHV-Schriftenreihe eingegangen. Eine weitere Spende in Höhe von

rasch handeln, um diesen Grundsatz zu verwirklichen. Ich begrüße es, dass der Rat um diesen Bericht ersucht hat, und ich hoffe aufrichtig, dass er allen darin enthaltenen Empfehlungen seine volle Aufmerksamkeit schenkt. Es wird wichtig sein, einen einvernehmlichen Mechanismus und Zeitplan für Folgemaßnahmen und Überprüfungen festzulegen. Ich stehe bereit, dem Rat regelmäßig über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

DM 5.000,- aus dem Preisgeld, das der Geschäftsführer des IFHV Herr Prof. Dr. Horst Fischer für herausragende Leistungen in der internationalen Hochschulzusammenarbeit von der Hochschulrektorenkonferenz erhalten hat, ist zweckgebunden im Hinblick auf die Ausstattung des IFHV mit Hochleistungs-Glasfaserkabeln. Diese wird dem Institut einen hundertmal schnelleren Zugriff auf das Internet ermöglichen.

Die sonstigen Einnahmen in Höhe von DM 16.967,18 resultieren aus den Teilnehmergebühren für die vom IFHV vom 9.-11. Dezember 1999 durchgeführte Trainingsmaßnahme für Senior Human Rights Officers im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten und von den Universitäten Pisa, Bochum und Essex organisierten (PIBOES-Netzwerk) Projekts „Professional Capacity Building for Human Rights Field Missions“. Diese Teilnehmergebühren sind zur Unterstützung dieser Trainingsmaßnahme zu verwenden und insoweit zweckgebunden.

Für das Jahr 2000 ist über den o.g. Betrag von DM 15.000,- für die Festschrift Ipsen hinaus bereits der Betrag von DM 3.400,- zur Deckung der aus der Gründung der „NOHA Association“ durch die nunmehr acht im Rahmen des Studiengangs „Humanitäre Hilfe“ vernetzten europäischen Universitäten entstandenen Verpfändungskosten verpflichtet. Darüber hinaus hat der Vorstand des Vereins im Hinblick auf die Vollständigkeit der Glasfaser-Verkabelung einen Betrag von DM 1.600,- für entsprechend leistungsfähige PC-Netzwerk-Karten zurückgestellt. Eine weitere Rückstellung in Höhe von DM 5.000,- erfolgte als Druckkostenzuschuss zum Druck einer Broschüre zur Selbststellung des IFHV. Damit soll es dem Institut ermöglicht werden, seine Tätigkeiten, Aktivitäten und Aufgabenfelder umfassend und in angemessener Form darzustellen.

Der Vorstand hofft, dass der vorliegende Arbeitsbericht möglichst viele Leser der „Humanitären Völkerrecht – Informationschriften“ veranlasst, dem Förderverein als Mitglied beizutreten oder ihn mit Spenden, die ebenso wie der Beitrag steuerlich absetzbar sind, zu unterstützen.

Verein zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht
Konto-Nr.: 209 992 100
bei der Volksbank Bochum e.G.
(BLZ 430 601 29)

* Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein ist Ehrenpräsident des Deutschen Roten Kreuzes und Vorsitzender des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.

Respecting and Ensuring Respect for International Humanitarian Law

Adopted by the North Atlantic Assembly*

Res. 287, 15 November 1999

The Assembly,

1. **Commending** NATO's decision to intervene to stop massive human rights violations in Kosovo;
2. **Appreciating** the contribution of the countries in the region of South-Eastern Europe - members of the Euro-Atlantic Partnership Council - to this intervention;
3. **Stressing** that the use of force has long been subject to restraints under International Humanitarian Law (IHL), and praising the Government of the Netherlands for its role in the adoption of the pioneering Hague Conventions on the laws of war in 1899 and 1907;
4. **Calling** political and military authorities' attention to the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977 as the core of modern IHL and to the role of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in ensuring the respect of these rules;
5. **Reminding** states that many provisions of the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977 are considered customary international law;
6. **Emphasizing** that the aim of the IHL is the protection of victims of war including by regulation of the conduct of hostilities;
7. **Reminding** all states of their obligation, under the Geneva Conventions, not only to „respect“ but also to „ensure respect“ of IHL „in all circumstances“;
8. **Gravely** concerned that civilians and civilian objects are increasingly the target of violence in post-Cold War conflicts;
9. **Insisting** therefore that it is more important than ever, on the occasion of the 50th

anniversary of the Geneva Conventions and the 100th anniversary of the first Hague Convention, that states and non-state actors are aware of their responsibility to promote the knowledge, respect, and application of IHL;

10. **Urges** member governments and parliaments of the North Atlantic Alliance:

- a. to pursue the development of conflict mediation strategies and if this fails to ensure that all weapons and their use in armed conflict are consistent with applicable international humanitarian law;
- b. to develop and implement comprehensive programmes of IHL education for all military and police personnel to be deployed in war, peace-keeping and peace-support operations;
- c. to pursue actively the prosecution of war crimes by enshrining IHL rules in their national legislations, by supporting international war crime tribunals, and by ratifying the Statutes of the International Criminal Court without delay;
- d. to ratify, if they have not done so, Protocols I and II of the Geneva Conventions and to sign and ratify the Ottawa Convention on anti-personnel mines without delay;
- e. to ascertain that IHL becomes an integral component of the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) work programme;
- f. to take advantage of the legal expertise and assistance provided by the ICRC to improve their own implementation of IHL and its respect by other states. ■

* Presented by the Civilian Affairs Committee.

befanden sich auch einige Angehörige der Deutschen Bundeswehr und zahlreiche Aktive der nationalen Gesellschaften vom Roten Kreuz. Der Kurs wird in Zusammenarbeit mit dem IKRK und dem IFHV durchgeführt. Sein Ziel ist die Vermittlung der Prinzipien und grundlegenden Regelungsinhalte des humanitären Völkerrechts durch Referate und kursbegleitende Fallstudien in deutscher Sprache, wobei auf die gelegentliche Einbindung englischer Schlüsselbegriffe und Arbeit in englischsprachigen Normquellen des Völkerrechts durchaus Wert gelegt wird, ohne dass hierdurch für den Kurs besondere Sprachkenntnisse erforderlich wären. Einführend werden auch Grundbegriffe des allgemeinen Völkerrechts erläutert und vertieft. Die Teilnehmer sind zu aktiver Mitarbeit und Diskussion während und nach den Vorträgen aufgerufen; im Anschluss an einige Referate erarbeiten verschiedene Gruppen in gemeinschaftlicher Arbeit zu referatsbezogenen Fällen eigene Lösungen, tragen diese vor und stellen sich einer anschließenden Diskussion. All dies wird am Ende des Kurses durch eine Teilnahmebescheinigung bestätigt. Weiter besteht die Möglichkeit zum Erwerb eines besonderen Diploms, welches auf eine spezielle Qualifikation für das juristische Arbeitsfeld im Bereich humanitärer Organisationen abzielt. In Ergänzung des Vortragskurses kann im Anschluss eine schriftliche Themenarbeit angefertigt werden. Hierfür werden zahlreiche Aufgabenvorschläge zur Auswahl gestellt, die zumeist aktuelle Problembereiche betreffen und sich schon im laufenden Kurs ergeben; es können aber auch von den Teilnehmern selbst vorgeschlagene Themen berücksichtigt werden. 1999 machten bis Dezember zahlreiche Kursabsolventen von dieser Möglichkeit Gebrauch und reichten ihre Arbeiten zur Begutachtung ein.

Eingeleitet wurde der Kurs durch die Begrüßung der Teilnehmer durch Prof. Horst Fischer, Akademischer Direktor des IFHV, und eine kurze Vorstellung sämtlicher Kursteilnehmer.

Im Anschluss führte Prof. Fischer mit einem geschichtlichen Abriss zur Entstehung des humanitären Völkerrechts in die Materie ein. Anhand von Quellenarbeit in Auszügen des Lieber-Codes und der Genfer Konvention von 1864 wurde den Ursprüngen der Kodifizierung humanitärer Regeln zur Kriegsführung nachgespürt. Im Weiteren wurde die fortschreitende Entwicklung der Kodifizierung des humanitären Völkerrechts bis zum heute geltenden Recht, die Trennung von „Haager“ und „Genfer“ Recht, dargestellt. Diskutiert wurden die Ursachen für weiterhin nicht oder wohl unbefriedigend geregelte Bereiche der Kriegsführung wie z.B. in Bezug auf das völlig veraltete Seekriegsrecht und atomare Waffen. Für Letztere drängte sich hier bereits Diskussionsbedarf und Streitstand an. Der Geltungsbereich der Men-

5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht

Hangelsberg bei Berlin, 11.–19. August 1999

Jens Affeld*

Der inzwischen jährlich vom DRK ausgerichtete Sommerkurs im humanitären Völkerrecht fand 1999 in enger Anlehnung an die Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bestehen der Genfer Abkommen statt. Angesichts der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt stand der Kurs noch unter dem besonderen Eindruck eines militärischen Konfliktes in Europa unter Beteiligung deutscher Streitkräfte.

* Jens Affeld ist Rechtsreferendar am LG Potsdam.

So bestand für einige Teilnehmer im Zusammenhang mit diesem Konflikt ein ganz unmittelbarer Bezug zu laufenden Geschehnissen und eigener Tätigkeit: Denn unter den 42 in diesem Jahr durch das DRK-Generalsekretariat ausgewählten Teilnehmern, die sich aus Studenten höherer Semester (vornehmlich der Rechtswissenschaften, aber auch der Politologie und Philosophie), Referendaren und jungen Juristen aus Polen, Deutschland, Österreich, Schweiz, Lichtenstein, Dänemark, dem Iran und Pakistan zusammensetzten,

schonrechtsakte und der EMRK, der Genfer Konventionen und ihres gemeinsamen Art. 3 sowie der beiden Zusatzprotokolle wurde in räumlicher, zeitlicher, sachlicher und persönlicher Hinsicht anschaulich erarbeitet und gegenübergestellt. Mit Blick insbesondere auf das II. Zusatzprotokoll wurde auf die neuere Entwicklung im Bereich militärischer Konflikte fort vom zwischenstaatlichen „Krieg“ globaler Dimension hin zu regionalen ethnischen Konflikten hingewiesen. Hier waren die Ursachen für die unterschiedliche politische Haltung verschiedener Staaten in Bezug auf die Zusatzprotokolle, insbesondere die Gründe für und wider eine Unterwerfung unter die Regeln des II. Zusatzprotokolls, Gegenstand einer Diskussion.

An die so aufgeworfene Frage nach der Anwendbarkeit des I. oder II. Zusatzprotokolls bzw. des Gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen schloss sich der Vortrag von Prof. **Walter Kälin**, Universität Bern, zum internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikt an. Die Problematik der Anwendbarkeit von Regeln des internationalen Konflikts bzw. solcher des nicht internationalen Konflikts auf Kampfhandlungen im Rahmen eines internen Konflikts innerhalb des Territoriums eines einzigen (ehemaligen) Staates bei Verwicklung verschiedenster Völkerrechtssubjekte und Gruppen ohne Völkerrechtssubjektivität wurde am Beispiel der Kampfhandlungen in Bosnien aufgezeigt. Prof. **Kälin** stellte die unterschiedlichen Ergebnisse in der rechtlichen Beurteilung ganz gleicher Kampfhandlungen für die Angehörigen der unterschiedlichen Konfliktparteien nach der bisher geltenden „Komponententheorie“ in solchen „gemischten“ Konflikten dar. Die von ihm im Weiteren beschriebene zunehmende Entwicklung hin zur Internationalisierung solcher „gemischter“ Konflikte stieß bei den Teilnehmern im Wesentlichen auf Zustimmung. Als Problem grundsätzlicher Natur angesehen wurde in diesem Zusammenhang allerdings die rechtliche Beurteilung und Beweisproblematik in Bezug auf überwiegend räuberisch motivierte Kriminelle, die sich im Rahmen eines solchen Konfliktes ohne die den übrigen Konfliktparteien eigene Motivation organisiert militärischer Mittel und Verbrennen und dem äußerlichen Gepräge nach ganz gleiche Handlungen wie diese begehen. Die dargestellten Erwägungen des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien im *Tadić*-Urteil wurden in der Diskussion von den Teilnehmern überwiegend als zutreffend empfunden.

Die anschließende Fallstudie hatte die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts zwischen allen am Kosovo-Konflikt beteiligten Parteien während der NATO-Luftangriffe zum Gegenstand. In der Falllösung wandte sich die überwiegende Mehrheit der Kursteilnehmer von der Komponententheorie ab. In seinem zweiten Vortrag stellte

Prof. **Fischer** die einzelnen Regelungen zum Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte dar. Dieser Vortrag wurde durch eine Fülle an Beispielen aus dem Konflikt in Bosnien-Herzegowina und dem NATO-Einsatz im Kosovo-Konflikt auch anhand zahlreicher Dia- und Video-Bilder veranschaulicht.

Im Zusammenhang mit der aus aktuellem Anlass natürlich schnell zum Schwerpunkt des Interesses werdenden Diskussion um die NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien wurden an der Zulässigkeit humanitärer Interventionen als *ius ad bellum* in der Diskussion wenig grundlegende Zweifel geäußert. Die Reichweite und Intensität solcher Eingriffe im anschließenden *ius in bello* war jedoch Gegenstand intensiver Diskussion ebenso wie die räumliche Reichweite des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 SVN mit Blick auf das Beispiel der alliierten Militärfaktionen gegen die geschlagenen, sich zurückziehenden irakischen Truppen und Zielbombardierung in Bagdad während des Zweiten Golfkrieges. Hier waren einige Teilnehmer der Ansicht, dass diese beiden Rechtsgebiete, oft eng verwoben, nicht mehr voneinander zu trennen seien. Bezüglich der Bombardierung des Fernsehsenders in Belgrad bestanden bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Kursteilnehmer erhebliche rechtliche Bedenken an ihrer Zulässigkeit nach humanitärem Völkerrecht. Die rechtliche Pflicht und die militärischen Möglichkeiten zur „klinisch sauberen Kriegsführung“ sowohl für den einzelverantwortlichen Soldaten während seines Einsatzes als auch durch die koordinierende Militärführung und ihre Strategie wurden sehr eingehend und teilweise kontrovers diskutiert. Hier waren in der Diskussion stellenweise sehr verschiedene Positionen zwischen solchen Teilnehmern, welche Angehörige bzw. Reservisten der Streitkräfte waren, und dem übrigen Teilnehmerkreis festzustellen. Im späteren Gespräch regte sich dann bei einigen Teilnehmern der Wunsch, die tatsächlichen Umstände bei den Streitkräften, den Ablauf der Entscheidungsprozesse und die technischen Gegebenheiten einmal genauer kennenlernen und besser nachvollziehen zu können. Denn die rechtliche Beurteilung einzelner Kampfeinsätze beim Angriff auf solche Ziele, denen militärische Bedeutung bei gleichzeitiger friedlicher Nutzung zukommt – namentlich im Fall des Luftangriffs auf eine Eisenbahnbrücke mit Personenverkehr – führte im Hinblick auf die Verantwortlichkeit für durch den Soldaten vorauszu sehende Folgen für die unbeteiligte Zivilbevölkerung zu unterschiedlichen Ergebnissen bei den Teilnehmern. Die Frage, wieweil Sorgfalt und Vergewisserung in Bezug auf die Ungefährlichkeit eines laufenden Kampfeinsatzes für die Zivilbevölkerung durch höchstmögliches Verringern des „Unfallrisikos“ dem eingesetzten Soldaten in der Einsatzsituation zuzumuten sind, wurde von beiden Meinungsblöcken als von den

Möglichkeiten in technischer und menschlicher Hinsicht abhängig beurteilt, diese aber sehr kontrovers bewertet und im Bereich des Spielraums menschlicher Entscheidungsfindung auch unterschiedlich veranschlagt.

Zu Hintergründen und dem aktuellen Geschehen bezüglich der Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes trug Prof. **Otto Triffterer** von der Universität Salzburg vor, der an den Vertragsverhandlungen in Rom beteiligt war und einen ersten Kommentar zum sog. Römischen Statut verfasst hat. Zunächst zeigte er die Entwicklung des hier relevanten humanitären Völkerrechts auf, die sich von der rein staatlichen Verantwortlichkeit für Rechtsbrüche im Konflikt hin zu einem Schutz des einzelnen, konfliktbetroffenen Menschen durch die Formung einer in diesem Bereich heute gegebenen Völkerrechtssubjektivität des Individuums als Opfer oder Täter vollzog. Neben diese recht stetig fortschreitende materiellrechtliche Entwicklung sei – abgesehen von den zeitlich begrenzten Nürnberger und Tokioer Prozessen nach dem Zweiten Weltkrieg – erst durch den Jugoslawienkonflikt 1991 wieder eine prozessual wirkende Tendenz in der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts getreten. Nachdem die Beratungen über die Schaffung des IStGH im Juni 1998 erfolgreich zu Ende gebracht werden konnten, sei diese Entwicklung allerdings als bahnbrechend zu bezeichnen; die noch im ersten Jahr des neuen Jahrtausends zu erwartende Errichtung des Gerichtshofes bilde fraglos einen Meilenstein des Völkerrechts.

Prof. **Triffterer** stellte die methodischen und inhaltlichen Besonderheiten des so geschaffenen Prozessrechts zum Völkerstrafrecht dar. Trotz seiner Zuordnung zum vertraglichen Völkerrecht und der damit einhergehenden Anwendbarkeit völkerrechtlicher Regeln, insbesondere des Quellenkatalogs in Art. 38 IGH-Statut, wird die Eigendynamik des allgemeinen Völkerrechts durch die dem Strafrecht immanenten Grundsätze ausgeschlossen: Die Rechtsfindung des IStGH wird nach den Inhalten des Rom-Statuts insbesondere auf den Prinzipien *nullum crimen sine lege praevia*, *nulla poena sine lege*, der Unschuldsvermutung und dem Verbot der Beweislastumkehr beruhen, seine Zuständigkeit durch das Prinzip der Komplementarität begrenzt sein. Als Gegenstand weiterer notwendiger Bemühungen kennzeichnete Prof. **Triffterer** die abschließende Definition des Tatbestandes der „Aggression“, der bisher nur als eher vager Kompromiss im Statut enthalten sei.

Als ehemaliger Beigeordneter Generalsekretär der VN für „Peace-keeping Forces“ schöpfte Generalleutnant a.D. **Manfred Eisele** aus seinem umfangreichen praktischen Erfahrungsschatz im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik und trug

zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Struktur der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit friedlicher Streitbeilegung, Konfliktbegrenzung und Maßnahmen nach Kap. VII SVN vor. Im Rahmen der von ihm ausgehenden Fallstudien hatten die Teilnehmer in die Rolle von militärischen Verantwortlichen bzw. ihrer juristischen Ratgeber zu schlüpfen, die entweder selbst in Gefangenschaft gerieten, oder in deren Händen sich gefangen genommene Angehörige verschiedener Konfliktparteien befanden. Hier waren verschiedene uniformierte Luftlandetrupps, Freischärler und Widerstandskämpfer ebenso anzutreffen wie Polizisten, Eisenbahnbeamte und vom Angriff überraschte zivile Wachleute und Fabrikarbeiter. Dieser Sprung in die Realität militärischer Verantwortlichkeit veranschaulichte die teils schwer zu beurteilende Lage sehr eindrucksvoll und führte zu einigen Kontroversen. Im Pausengespräch wurde einmütig die absolute Notwendigkeit einer Klärung solcher teilweise komplizierten Rechts- und Beweisfragen vor dem Einsatz diskutiert. Die rasche Entwicklung zu immer verworrenen Konfliktslagen, die zunehmende Verzahnung ziviler und militärischer Handlungen sowie der mögliche situationsabhängige, plötzliche Wechsel vom Nichtkombattanten zum Kombattanten wurden aus Sicht der Rechtsanwendung ein wenig konsterniert zur Kenntnis genommen.

Prof. Stefan Kadelbach von der Universität Münster sprach zu Geschichte, Struktur und Inhalten der Regelungen über Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige im Genfer Recht. Im Verlauf des Vortrages zeigte er die bei militärischen Auseinandersetzungen im Sanitätsbereich möglichen Probleme, Interessenkonflikte und Pflichtenkollisionen für medizinisches Personal und militärische Verantwortliche sowie die Versuche ihrer rechtlichen Umfassung in den Abkommen und Protokollen auf. Noch ohne vorherige Aufzeigung der einschlägigen Probleme und Lösungsansätze im Vortrag hatten die Kursteilnehmer im Anschluss als simulierte Arbeitsgruppen einer Kommission zur Überarbeitung der beiden Zusatzprotokolle diese darauf zu untersuchen, ob sie aktuelle Probleme und Entwicklungen zufriedenstellend umfassten oder evtl. eine Änderung zu erwägen sei. U.a. würde so für das Zusatzprotokoll I ein weiterer Diskussionsbedarf bezüglich der Formulierung des Art. 11 Abs. 3 wegen differierenden nationalen Datenschutzes sowie Art. 16 wegen nationaler Unterschiede bei der ärztlichen Schweigepflicht festgestellt.

Prof. Stefan Oeter vom Institut für Internationales Anlegenheiten der Universität Hamburg stellte den gegenwärtigen Meinungsstand zur Zulässigkeit von Massenvernichtungswaffen dar. Hierbei richtete er das Augenmerk der Teilnehmer insbesondere auf nukleare Massenvernichtungsmittel, da der Einsatz biologischer und chemi-

scher Waffen im Wesentlichen seit langem vertraglich verboten unterliege, deren Kerngehalt Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts sei. Hingegen sei die Eindämmung atomarer Waffen zunächst ein Gegenstand der Völkerrechtspolitik im Bereich von Rüstungskontrolle und Abrüstungsverträgen. Trotz erheblicher Beschränkungen im Bereich der atomaren Waffen in den letzten Jahren sei eine völlige Abrüstung einstellend allerdings nicht in Sicht. Da insoweit der Besitz solcher Waffen völkerrechtskonform sei, werfe ihre faktische Existenz nunmehr die Frage nach der rechtlichen Bewertung ihres Einsatzes nach den Regeln des humanitären Völkerrechts auf. Hier seien die Meinungen, welche ein eindeutiges Verbot atomarer Waffen aus dem humanitären Völkerrechtsrecht, namentlich aus Regelungen des Zusatzprotokolls I herleiten zu können meinen, abzulehnen: Bezüglich des Verbots vergifteter Waffen (Art. 32a Haager Landkriegsordnung) sei festzustellen, dass die Wirkungsweise von Atomwaffen im Wesentlichen nicht auf ihrer „giftigen“ Radioaktivität beruhe. Das Verbot unterschiedsloser Angriffe (Art. 51 Abs. 3 ZP I) greife materiell für moderne Atomwaffen, in deren technischer Vielfalt sich auch Waffen gezielter, begrenzbarer Wirkung fänden, nicht pauschal. Im Übrigen sei bei der Zeichnung des ZP I durch die Vertragsparteien durch Vorbehalte kenntlich gemacht worden, dass das Protokoll auf Atomwaffen keine Anwendung finden solle. Mit denselben Argumenten könnten auch die Verbote der Verursachung von besonders schwerwiegenden Umweltschäden im ZP I (Art. 35 Abs. 1) und in anderen vertraglichen Normen kein Einsatzverbot für Atomwaffen begründen. Für ein völkergewohnheitsrechtliches Einsatzverbot fehle es mit Blick auf die 50-jährige Praxis der Nuklearmächte jedenfalls an einer hinreichenden Staatenpraxis. Schließlich wies Prof. Oeter bezüglich des IGH-Gutachtens von 1996 zum Atomwaffeneinsatz darauf hin, dass der IGH offen gelassen habe, ob der Einsatz von Atomwaffen als *ultima ratio* eines in Selbstverteidigung handelnden und in seiner Existenz bedrohten Staates zulässig sei oder nicht; durch dieses *non liquet*-Gutachten sei die Streitfrage im Kern letztlich nicht beantwortet worden. In der anschließenden Diskussion vertraten einige Kursteilnehmer die entsprechenden Gegenmeinungen. Konsens bestand schließlich dahingehend, dass sich die Problematik im Kern erst im Eskalationsbereich eines Atomwaffeneinsatzes als Repräsentative stelle, dessen Szenario Prof. Oeter als Übungsfall stellte. Die Diskussion muss als im Kursgeschehen ebenso wenig entschieden bezeichnet werden, wie im Streitstand des Schriftums.

Nachdem der Kurs innerhalb des Rahmenprogramms am Vortrag in den Räumen des Berliner Landesverbandes des DRK empfangen worden war, und anlässlich der dortigen Ausstellung des Jugendrotkreuzes

zum Problem der Kindersoldaten eine Einführung und eine Diskussion stattgefunden hatten, waren die Teilnehmer für einen Teilbereich des Vortrages von Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze vom IFHV zur rechtlichen Stellung von Frauen und Kindern nach den Inhalten des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte bereits sensibilisiert. Der Referent erörterte einleitend das Verhältnis von Menschenrecht und humanitärem Völkerrecht. Er machte deutlich, dass mit dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz die traditionelle Teilung des klassischen Völkerrechts in Friedensrecht und Kriegsrecht überwunden wurde. Zumindest die in Art. 4 des VN-Menschenrechtspakts und in Art. 15 der EMRK aufgelisteten Rechte sind nichtdelegierbar und gelten somit auch unter den Bedingungen des öffentlichen Notstandes bzw. Krieges. Weil dies so ist, können auch die Mechanismen für die Durchsetzung der Menschenrechte für die Implementierung des humanitären Völkerrechts genutzt werden. Im Vortrag wurde deutlich, dass es sich dabei nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handelt. Im Gegenteil, eine ganze Reihe von Entscheidungen der Straßburger Organe beziehen sich nunmehr auf Menschenrechtsverletzungen in den Kurdengebieten der Türkei, also auf einen nicht internationalen bewaffneten Konflikt. Bislang wurden diese Entscheidungen durch die Türkei befolgt, so dass praktische Wirkungen erzielt werden konnten.

Hinsichtlich des Schutzes der „besonders verwundbaren Gruppen“ ging Dr. Heintze insbesondere auf die Kinder ein. Hervorgehoben wurde das VN-Kinderrechtsübereinkommen, das durch alle Staaten mit Ausnahme der USA und Somalias ratifiziert wurde und sehr detaillierte Regeln über den Schutz von Kindern enthält. Gleichwohl vermögen die Festlegungen über Kindersoldaten nicht zu befriedigen, da sie die direkte Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen ab dem Alter von 15 Jahren zulassen. Eine Arbeitsgruppe der VN-Menschenrechtskommission beschäftigt sich nunmehr seit Jahren mit der Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Kinderrechtsübereinkommen, um das Rekrutierungsalter für Soldaten auf 18 Jahre anzuheben. Der Referent stellte diese Bemühungen und die Hindernisse dar, die bislang den Abschluss eines solchen Protokolls verhindert haben.

Nachdem der rechtliche Rahmen der Arbeit von Sanitätspersonal und humanitären Organisationen in vorangegangenen Vorträgen immer wieder aufgezeigt worden war, vermittelten Dr. Hans-Peter Gasser vom IKRK und Herr Thomas Klemp, stellv. Generalsekretär des DRK, ein genaueres Bild von der vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Arbeit der Organisationen innerhalb der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Ihre Darstellung von Organisationsstruktur wie auch praktischer Arbeit in Organisationszentralen, Organisationsnetzen und vor Ort in

Konfliktgebieten sowie ihre Hinweise auf berufliche Möglichkeiten und Mitarbeiterprofile wurden ergänzt durch eine dokumentarische Videovorführung und Material über gegenwärtiges Engagement und seine aktuellen Ergebnisse.

Prof. *Manfred Mohr* zeigte in seinem durch sehr anschauliches Begleitmaterial unterstützten Vortrag das weite Feld der Instrumentarien und Mechanismen im Rahmen eines Systems zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts auf. Hierbei lag nach einer Darstellung der zur Verfügung stehenden völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen und ihrer methodischen Feststellung der Schwerpunkt zunächst in einer Gesamtschau der vielfältigen Bedingungen für eine effektive Durchsetzung und Ausfüllung dieses völkerrechtlichen Rahmens im Bereich von Einzelstaat, Konfliktpartei und Individuum: Die Umsetzung in nationales Recht, die Verbreitung bei betroffenem Fachpersonal und die rechtliche Implementierung einer möglichen Strafsanktion wurden im Einzelnen dargestellt, wobei sich an dieser Stelle mögliche Defizite im deutschen Strafrecht als Diskussionsgegenstand bereits ankündigten. Hieran schloss sich eine Darstellung der Durchsetzungsmittel im internationalen Bereich zwischenstaatlicher Handlungsmöglichkeiten, friedlicher Streitbeilegung und völkerrechtlicher Verantwortlichkeit einschließlich der Einflussmöglichkeit und Rolle nichtstaatlicher Organisationen an. Hierbei war das Rechtsinstitut der Repräsentation nach einer ersten Erörterung bei der Atomwaffenproblematik Gegenstand einer vertieften Betrachtung: Mit Blick auf die ihr innewohnende Eskalationsgefahr im militärischen Konflikt wurde hier ein Totalverbot der Repräsentation erwogen. Abschließend wandte sich Prof. *Mohr* der besonderen Problematik des nicht zwischenstaatlichen Konfliktes zu und wies auf den sich hier in die klassische Konzeption des konfliktbezogenen Genfer und Haager Rechts mischenden Anwendungsbereich der Menschenrechte und der Sanktion ihrer Verletzung hin. In der Fallbearbeitung waren dann die Durchsetzungsmechanismen und ihre Reichweite auf das Beispiel von Kap. VII-Maßnahmen bezüglich eines Bürgerkrieges und eines im Rahmen dieser Maßnahmen verhafteten Offiziers anzuwenden, dessen Person und Handlungen nach seiner verantwortlichen Stellung im Bürgerkrieg zum Gegenstand internationaler bzw. nationaler Strafgerichtsbarkeit und völkerrechtlicher Schadensersatzansprüche werden.

Zum Ende des Kurses stellte *Dr. Heike Spieker* vom IFHV das Völkerstrafrecht dar. Nachdem die Referentin bereits auf zahlreiche offene Probleme des Völkerstrafrechts sowohl in prozessualer als auch materieller Hinsicht hingewiesen hatte, woben sich im Anschluss umfangreiche Diskussionen um das Zusammenspiel des objektiven und subjektiven Tatbestandes im Delikt des Völkermordes sowie um die

Frage nach der Beachtung des Grundsatzes *nulla poena sine lege* und des grundsätzlichen Auslieferungsverbot für deutsche Staatsangehörige. Die Frage nach der Reichweite einer Strafbarkeitsbegründung durch § 6 Nr. 9 StGB in Verbindung mit dem Haager/Genfer Recht gab zunächst Anlass zu einer rechtsvergleichenden Diskussion zwischen den Teilnehmern der verschiedenen Nationen über die jeweilige nationale Strafbarkeitsbegründung nach völkerrechtlichen Normen. Letztlich blieb diese Frage als Problem kaum gelöst im Raume stehen. Als praktischer Fall waren hier z.B. die Gewalttaten eines in Deutschland festgenommenen Täters aus dem ehemaligen Jugoslawien bezüglich der strafprozessualen Zuständigkeiten und Interessenlage aus Sicht der Verteidigung, der Bundesanwaltschaft, eines OLG-Senats, des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien und des Ständigen Internationalen Gerichtshofes zu beurteilen.

Der Kurs nahm geschlossen an der Ausstellung und Festveranstaltung anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Genfer Abkommen im Senatssaal der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden teil. An der Podiumsdiskussion nahmen unter der Moderation von *Dr. Constanze Stelzenmüller* von der Wochenzeitung „Die Zeit“ Prof. *Fischer*, Generalleutnant a.D. *Eisele*, Prof.

Nuesch vom IKRK sowie der freie Journalist am europäischen Sitz der VN in Genf *Andreas Zumbach* teil. Ebenso beteiligten sich beim Gespräch mit dem Plenum auch einige Kursteilnehmer.

Abschließend sei erwähnt, dass sich der Kurs dank des Engagements von Prof. *Mohr* und *Dr. Hellmuth Borschberg*, Landeskonventionsbeauftragter des DRK in Berlin und Brandenburg, durch einen reibungslosen organisatorischen Ablauf ebenso auszeichnete wie durch ein Rahmenprogramm, in welchem einige der Sehenswürdigkeiten und Vorträge der Region Berlin-Brandenburg wie die Naturschönheiten der Fürstenwalder Heide und die Kultur- und Politikbrennpunkte der Bundeshauptstadt einen gelungenen Ausgleich zum geistigen Tagewerk dieses Sommerkurses bildeten. Der Kurs vermittelte durch die hervorragende Auswahl der Referenten und der Teilnehmer, durch die Fülle des Lehrmaterials sowie die Art und Weise seiner Durchführung für die Möglichkeiten seines zeitlichen Umfangs ein Optimum an Wissensvermittlung und Meinungsaustausch. In der Hoffnung, dass im neuen Jahrtausend der nächste Sommerkurs im humanitären Völkerrecht nicht mehr unter dem Eindruck laufender Kampfeinsätze zu stehen hat, ist ihm allein ein gleichbleibender Erfolg zu wünschen. ■

Ein Blick hinter die Kulissen des Römischen Statuts 5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht

Hangelsberg bei Berlin, 11.–19. August 1999

Christian A. Proschak*

Was vor wenigen Jahren als im Völkerrecht auf absehbare Zeit noch undenkbar schien, steht nun kurz vor der Realisierung: Ein ständiger Internationaler Strafgerichtshof wird in Bälle seine Arbeit in Den Haag aufnehmen. Dies bildete einen der Schwerpunkte beim heurigen „5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht“, der 1999 zum 5. Mal nahe Berlin vom DRK in Zusammenarbeit mit IKRK und IFHV veranstaltet wurde. Über die Hintergründe berichtete Prof. *Otto Trifflerer*, der bei den Verhandlungen über den Vertragstext in Rom mit dabei war und auch den ersten und bisher einzigen Kommentar zum sog. Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes¹ herausgegeben hat.

Der Internationale Strafgerichtshof wird – anders als die Tribunale für Jugoslawien und Ruanda, deren rechtliche Grundlage Resolutionen des VN-Sicherheitsrates bilden² – auf vertraglicher Basis beruhen. Um in Kraft zu treten, bedarf das Römische Statut der Ratifikation durch 60 Staaten.³ Dies dürfte in Kürze der Fall sein: Nachdem Italien bereits ratifiziert hat, sollen die übrigen Staaten der Europäischen Union folgen, ebenso die Staaten der Organisation für afrikanische Einheit (OAU), unter ihnen insbesondere die Staaten der „South African Developing Community“ (SADC).

Prof. *Trifflerer* bot den 40 Kursteilnehmern – darunter fünf Österreicher – zunächst

* Christian A. Proschak ist stud. iur. an der Universität Salzburg.

¹ Otto Trifflerer (ed.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observer's Note, Article by Article, Baden-Baden 1999.

² Diese Resolutionen beruhen wiederum auf Kap. VII SVN. Zum Für und Wider einer Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs durch den Sicherheitsrat *Kai Ambos*, Establishing an International Criminal Court and an International Criminal Code, in: European Journal of International Law 1996, 521 ff.

³ Art. 126 Römisches Statut.

einen geschichtlichen Abriss über die Entwicklung, die schließlich zum Römischen Statut führte: Als Keimzelle ortete er das humanitäre Völkerrecht, somit *Henry Dunant*, aber auch *Friedrich v. Martens*, deren Ziel es war, mehr Humanität in einen an sich inhumanen Krieg zu bringen. Das humanitäre Recht beinhaltet Regelungen, nach denen sich Kriege abspielen sollen, und bildet somit vor allem auch eine Schutzfunktion für die Wehrlosen. Jedoch hat es anfangs keine individuelle Verantwortlichkeit, vielmehr war der jeweilige Staat zuständig, Rechtsbrüche zu ahnden, was sich oft als ineffizient erwies. Ein erstes Umdenken hinsichtlich der Einzelverantwortlichkeit brachte die Haager Landkriegsordnung, wonach sich das Individuum beispielsweise für Verletzungen des Waffenstillstands zu verantworten hatte.⁴ Heute genießt auch der Einzelmensch – wenglich mit zahlreichen Einschränkungen – eine gewisse Völkerrechtssubjektivität.⁵

Nachdem es bereits nach dem Ersten Weltkrieg, allerdings eher *pro forma*, Kriegsverbrecherprozesse in Leipzig gegeben hatte, deren Höchststrafe jedoch nur wenige Jahre betragen hatte, bildeten die Nürnberger und Tokioter Prozesse mit drei Gruppen von Straftatbeständen⁶ – nämlich Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – den eigentlichen Auftakt internationaler Strafgerichtsbarkeit. Während materiell die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg voranschritt, wurde es prozessrechtlich⁷ ruhig. Erst durch die Gräueltaten in Jugoslawien und Ruanda überschlugen sich 1991 die Ereignisse, beziehungsweise 1994 wurden für beide Staaten *ad hoc*-Tribunale vom Sicherheitsrat eingesetzt und gleichzeitig ein „Draft Statute for a Permanent International Criminal Court“ von der „International Law Commission“ entworfen. Dieser Entwurf erfuhr mehrere Überarbeitungen. Die Generalversammlung bildete zunächst 1995 ein „Ad hoc Committee“, sodann 1996 ein „Preparatory Committee“, welches von 1996 bis 1998 sechs Tagungen

durchführte. „*Es war dies Lobbyismus in Perfektion*“, so Prof. *Triffterer*s Beobachtung, jedoch durchwegs mit hochqualifizierten Wissenschaftlern. Die abschließende Beratung und Verabschiedung fand im Sommer 1998 auf einer Bevollmächtigten- und Diplomatenkonferenz in Rom statt, für die insgesamt eine Frist von fünf Wochen vorgesehen wurde, um den endgültigen Text zu erarbeiten. Die Frist, die Beratungen bis zum 17. Juni 1998 zum Abschluss zu bringen, konnte letztendlich nur dadurch gewahrt werden, dass man um Mitternacht in Rom die Uhr anhält, etwa bis auch in New York bei den VN der Tag zu Ende ging. Bis zuletzt liefen die Beratungen auf Hochtönen und ohne diesen „diplomatischen Trick“ wäre eine rechtzeitige Einigung auf den endgültigen Text wohl nicht erreicht worden.

Methodisch ist das Völkerstrafrecht⁸ Völkerrecht, hat sich also an völkerrechtlichen Regeln zu orientieren. Zugleich ist es jedoch Strafrecht, verfügt daher trotz des Rechtsquellenkatalogs in Art. 38 IGH-Statut¹⁰ über keinerlei Eigendynamik. Es gelten vielmehr folgende Grundsätze:

- *nullum crimen sine lege praevia* (Art. 22 Römisches Statut),
- *nulla poena sine lege* (Art. 23 Römisches Statut),
- die Unschuldsvermutung (Art. 66 Römisches Statut) sowie
- das Verbot der Beweislastumkehr (Art. 67 Abs. 1 lit. i Römisches Statut).

Prof. *Triffterer* ging sodann auf einige „Kulminationspunkte“ in Rom ein: Zunächst einmal herrscht das Prinzip der Komplementarität,¹¹ der Internationale Strafgerichtshof ist also nur dann zuständig, wenn der zuständige Staat unfähig oder nicht willens ist, selbst die Straftat ordnungsgemäß zu verfolgen.¹² Der Ankläger¹³ kann sodann nicht jeden Fall an den Internationalen Strafgerichtshof ziehen, so wie es das Jugoslawien-Tribunal zum Beispiel im Fall *Tadic* praktiziert hat.

Des Weiteren lässt das Statut das Recht der Staaten unberührt, die Strafen gemäß der eigenen Rechtsordnung zu verhängen, beziehungsweise respektiert, wenn Strafen des Statuts in nationalen Rechtsordnungen nicht vorgesehen sind.¹⁴ Hinsichtlich der Verbrechen war man lange uneins, ob neben Völkermord, Menschlichkeits- und Kriegsverbrechen als vierte Gruppe auch Verbrechen gegen den Frieden in die Kompetenz des Internationalen Strafgerichtshofs fallen sollen.¹⁵ Schließlich einigte man sich auf den Kompromiss, wonach der Internationale Strafgerichtshof zwar auch für Aggression zuständig ist, jedoch erst, sobald diese definiert ist. Die Absicht, diesen Tatbestand zu definieren, sei jedoch nur recht vage im Römischen Statut bekundet worden: Prof. *Triffterer* wies auf die Feinheit der Formulierung in Art. 5 Abs. 2 des Statuts hin, wonach die Definition lediglich „in accordance with articles 121 and 123“ erfolgen solle, nicht „in accordance to“. Andererseits lasse dies eine Auslegung zu, nach der nicht eine siebenjährige Sperrfrist, wie sie Art. 123 für die Revisionskonferenz vorsieht, abgewartet werden müsse.¹⁶ Es bleibe zu hoffen, dass in nicht allzu ferner Zukunft der Internationale Strafgerichtshof auch über Aggression zu befinden haben werde. Materiell falle bei den drei anderen Straftatbeständen auf, dass der Völkermord in Art. 6 Römisches Statut exakt der Definition in Art. II Völkerrombkonvention¹⁷ entspricht und mit lediglich sechs Zeilen ungleich kürzer ist, als die Tatbestände der Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen, die sich jeweils über mehrere Seiten hinziehen. Die Tatbestände der einzelnen Gruppen decken sich teilweise, sodass eine Konkurrenz entstehen kann. Zudem komme auch eine alternative Tatsachenfeststellung in Betracht, etwa um Schwierigkeiten zu bewältigen, die sich bei der Qualifikation eines bewaffneten Konfliktes als internen oder internationalen ergeben können. Dies ist insofern wichtig, als bei den heutzutage typischen „Kriegen“ eine Einordnung in intern oder international nicht immer leicht möglich ist.

Schließlich ging Prof. *Triffterer* noch kurz auf die Beachtlichkeit des Irrtums¹⁸ ein. Dieser konnte gegen den Widerstand der Staaten des „Common Law“, die Irrtum als zu „defences“ gehörig betrachten, in das Statut aufgenommen werden. Prof. *Triffterer* äußerte sich zufrieden, dass sich hier die Tradition des kontinental-europäischen Rechtskreises durchgesetzt habe, denn sonst könne alles zur Verteidigung angeführt werden, wohingegen bei Rechtsirrtum dem Ausschluss strafrechtlicher Verantwortlichkeit enge Grenzen gezogen seien.

Vom Rechtsirrtum in Abs. 2 heißt es zunächst in Satz 1: „A mistake of law (...) shall not be a ground for excluding criminal responsibility.“ Satz 2 jedoch lautet: „A mistake of law may, however, be a ground for excluding criminal responsibility, if it

⁴ Art. 41 HKLO.

⁵ *Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer* (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1, Wien 1997, Rz. 667.

⁶ Art. 6 Statut für den Internationalen Militärgerichtshof (Anlage zum Londoner Viermächteabkommen vom 8. August 1945).

⁷ Im Überblick *Sreenivasa Rao*, Trends in International Criminal Jurisdiction, in: *Indian Journal of International Law* 1995, 17 ff.

⁸ Eine Übersicht bei *Satu Suikkari*, Debate in the United Nations on the International Law Commission's Draft Statute for an International Criminal Court, in: *Nordic Journal of International Law* 1995, 205 ff. Zur neueren Entwicklung *Kai Ambos*, a.a.O. (Fn. 2), 519 ff.

⁹ Zur Idee hinter dem Völkerstrafrecht vgl. *Otto Triffterer*, in: *GS Heinz Zipf*, 1999.

¹⁰ BGBl. 1956/120.

¹¹ Präambel und Art. 1 Römisches Statut.

¹² Art. 17 Römisches Statut.

¹³ Zu diesem Thema *Salvatore Zappalà*, Il procuratore della Corte Penale Internazionale: luci e ombre, in: *Rivista di Diritto Internazionale* 1999, 194 ff.

¹⁴ Art. 80 Römisches Statut.

¹⁵ *Timothy McCormack/Gerry Simpson*, The International Criminal Court, in: *Netherlands International Law Review* 1995, 194 ff.

¹⁶ *Otto Triffterer*, a.a.O. (Fn. 9).

¹⁷ BGBl. 1958/91 i.d.F. von 1964/59.

¹⁸ Art. 32 Römisches Statut.

negates the mental element required by such a crime, or as provided for in article 33." Grundsätzlich ist Rechtsirrtum also unerheblich („*shalt*“). Wie ist dann die abweichende Formulierung mit „*may*“ bezüglich eines Rechtsirrtums im Sinne von Satz 2 zu verstehen? Im Statut finden sich dazu keine Hinweise. Prof. Triffierer schlägt daher folgende Überlegung vor¹⁹: Handelt es sich um einen Irrtum über die zugrundeliegenden Tatsachen, so ist Absatz 1 anzuwenden. Bei einer „*mistaken legal evaluation*“ jedoch kommt die Unterscheidung des zweiten Absatzes zum Zug:

Prinzipiell besteht strafrechtliche Verantwortlichkeit; war der Rechtsirrtum aber unvermeidbar, dann kann der Gerichtshof von der strafrechtlichen Verantwortlichkeit unter Umständen absehen. Dieses Kriterium der Unvermeidbarkeit wird zwar nicht durch das Statut gedeckt, doch handelt es sich dabei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz.

Insgesamt, meinte Prof. Triffierer, sei er zwar nicht überglücklich, aber zufrieden mit dem Römischen Statut, daraus lasse sich etwas machen, was ihn auch bewegen

hatte, einen Kommentar herauszugeben, in dem jeder einzelne Artikel analysiert und interpretiert wird. Etwa zehn Prozent der Kommentierung stammen aus seiner Feder, für die anderen Teile konnte er 50 Autoren aus der ganzen Welt gewinnen. Sein optimistisches Schlusswort an die Kursteilnehmer: „Das Jahr 2000 wird nicht zu Ende gehen, ohne dass der Internationale Strafgerichtshof errichtet ist!“

¹⁹ Otto Triffierer, a.a.O. (Fn. 1), Art. 32, marg. 38.

Second Central Asian Conference on the Teaching of International Humanitarian Law

Ashghabad (Turkmenistan), 23.-27. August 1999

Pierre Dorbes/Sebastian M. Seidel*

In August 1999, the Regional Delegation for Central Asia of the International Committee of the Red Cross (ICRC) held the Second International Conference on the Teaching of International Humanitarian Law in Ashghabad, Turkmenistan. The conference had been coorganized by the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV) of the Ruhr-University Bochum as a follow-up to the first such conference for Central Asia, held in Tashkent, Uzbekistan, in September 1998.¹ Similar events within other CIS countries are regularly organized by the ICRC Regional Delegation in Moscow. The report on this event presented here is intended to give an overview on such a course and the framework in which it takes place, rather than providing a complete and detailed portrait of it.

It was shortly after the Russian Revolution that the huge Republic of "Turkestan" was subdivided into five Soviet Socialist Republics in Central Asia: Uzbekistan and Turkmenistan (1924), Tajikistan (1929), as well as Kazakhstan and Kyrgyzstan (1936). At that time, the drawing of the boundary lines did not really follow any reasonable geographic or other criteria. Since these days, the Central Asian economy had been overwhelmingly agricultural and, as such, virtually served as a backbone of the Soviet Union, in particular for cotton. Starting in 1991, however, when the Central Asian nations declared themselves independent these republics were neither economically

nor politically well prepared for the reality of independence. Today, 8 years later, the political shift to a multi-party system has not really been made, nor was it possible to economically implement the ideas of a market-system, adjust to the needs of a globalized economic system and raise the national standards of living. Basically, these findings apply also to the nation hosting the conference, Turkmenistan, a country of 4.6 million inhabitants and, with its 488,000 square kilometres, almost the size of France. Traditionally, there were more than 100 Turkmen tribes which lived a nomadic lifestyle, but they were (forcefully) settled during the 70 years of Soviet reign. Even today, Turkmen are more likely to live in rural areas than in towns such as the country's capital Ashghabad with a total population of 450,000. Venue of the conference was the Western-standard hotel „Nissa“ in Ashghabad.

During Soviet times, international law had been taught primarily and almost exclusively within Russian universities. It is due to this fact that there are only few fully trained international lawyers in these newly independent states. The ongoing transformation process, which includes the restructuring of the international relations of the former Soviet republics, has been accompanied by the ICRC's efforts as well as similar attempts by other international organizations and institutions to enhance the educational standards. The present

conference had been arranged within the framework of the ICRC's current program for the dissemination and promotion of international humanitarian law (the law of armed conflicts) in institutions of higher education of Central Asia. The targeted public were professors, lecturers and post-graduate students of international law, international relations and international journalism. More than 15 universities of the five Central Asian republics (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, Tajikistan, Turkmenistan) and Azerbaijan took part. There were, in addition, three local ICRC employees who regularly work in the field of dissemination of international humanitarian law also participating.

Focused both on the substance of international humanitarian law and its practical application in the field, the conference consisted of a series of introductory lectures and practical case studies in which the participants had to discuss various aspects of the law of armed conflicts. The main objective of this conference was to give the participants a practical knowledge of international humanitarian law in order to strengthen their own capacity to later teach themselves this discipline, following the so-called "training the trainers" approach. The conference also aimed to serve as a forum for a wide exchange of ideas concerning international humanitarian law, its contemporary development, the challenges ahead, and the way that it is taught in institutions of higher education.

Speeches at the opening were delivered by the Vice-Minister of Foreign Affairs of the Republic of Turkmenistan, the German Ambassador Hans-Georg Keilholz, the UNHCR Head of Office, the Head of the Chair for International Law of the Turkmen State University in Ashghabad, and the Head of the ICRC Regional Delegation, Guy Mellet.

A first module, lasting a total of 6 hours including both lectures and case studies, and conducted by Dr. Hans-Joachim Heintze of the IFHV, was devoted to the definition of IHL, its origin and develop-

* Pierre Dorbes has been Delegate at the International Committee of the Red Cross Tashkent Regional Delegation and has been in charge of the program of dissemination and promotion of international humanitarian law to Central Asian universities. Sebastian M. Seidel is Research Associate at the IFHV, Bochum, and has been a lecturer at the 1998 and 1999 ICRC Conferences on the Teaching of International Humanitarian Law.

¹ Cf. Sebastian M. Seidel, International Conference on the Teaching of International Humanitarian Law, in: HuV-1 11 (1998), pp. 258 et seq.

ment, its place within public international law, the differences between IHL and human rights law as well as the distinction between international and non-international armed conflicts. An additional presentation by *Tetsuo Imai* of ICRC Tashkent dealt with IHL and peace-keeping operations, and a presentation by *Françoise Muller*, Head of the UNHCR Office in Ashgabad, dealt with the relations between IHL and refugee law.

A second module, lectures and case studies dealing with protected persons and objects conducted by *Hans-Joachim Heintze* and *Sebastian Seidel* both of IFHV, was devoted to the main provisions of the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977 with regard to the protection of wounded and sick, the civilian population and of prisoners of war.

The regulation of the means and methods of warfare was the topic of a third module. A total of 2 hours of lectures by *Hans-Joachim Heintze* and *Sebastian Seidel* were assigned to the main principles regulating means and methods of warfare and to the main conventions on conventional weapons (the so-called "Hague Law").

The need to properly implement international humanitarian law had been perceived as a particular concern in these newly independent countries. Therefore, a fourth module lasting a total of 5 hours was assigned to the implementation of IHL. *Anton Camen*, ICRC Moscow, dealt in his lecture with the work of the ICRC Advisory Service and with the national measures of implementation (e.g. adaptation of the criminal codes and of the legal provisions relevant to the protection of the Red Cross emblem). The general overview by *Camen* was followed by three brief presentations by *Hans-Joachim Heintze* and *Sebastian Seidel*. These covered some of the means of securing performance with humanitarian law: The fact-finding commission (art. 90 of AP I), the shape of a possible reporting system for international humanitarian law, and finally, the concept of international criminal law as enforced by the two *ad hoc* tribunals for Rwanda and for Yugoslavia, and the International Criminal Court according to the 1998 Rome Statute.

The international Red Cross movement with particular reference to the ICRC and the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, their activities and mandates, were covered in a 2 hour lecture by *Pierre Dorbes*, ICRC Tashkent, (module 5). The main emphasis of this presentation was to draw a dividing line between the different national and international actors of the Red Cross movement according to their particular mandates.

The final 5 hour unit (module 6) covered the teaching of IHL in institutions of high-

er education in the CIS countries. *Laura Olson* of ICRC Moscow gave a presentation and conducted a discussion with the participants who had been devoted to the teaching of IHL in institutions of higher education within the CIS countries. A particular focus was on the situation in Central Asia and the efforts undertaken to enhance there existing standards. *Olson's* lecture was followed by a co-presentation by *Hans-Joachim Heintze* and *Sebastian Seidel* on the teaching of IHL in Germany, with particular regard to the activities of the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV) in- and outside of the Ruhr-University Bochum.

Compared to the previous conference organized in Tashkent in 1998, the participants were much more active and involved in discussions and working groups. This was the result of a slightly different audience as well as of an adjusted methodology. Whereas in 1998, mostly the heads of chair of international law of the Central Asian universities attended the conference, the 1999 Ashgabad course assembled a public consisting mostly of assistants and younger lecturers. The methodology in this year had been successfully switched from a focus on lectures to a focus on case studies. It was basically as a first result of last year's con-

ference that many courses on IHL had already been created in different universities of the region.

At this stage, at least for the promotion of IHL in the faculties of law (within the framework of public international law), the main Central Asian universities have been reached. Therefore, the ICRC does not see a need to host a third conference of this kind in 2000. However, similar efforts should continue for professors and lecturers of other disciplines potentially related with IHL such as journalism, conflictology and international relations. As a first step, a specific course for teachers of journalism is planned to be held in Russia in 2000, and additional *ad hoc* training for journalists will be provided directly on the spot.

In the year 2000 the first "Fedor Fedorowitsch Martens Moot Court Competition" is going to take place in Tashkent, too. The course is supposed to be held at the same time as similar events in Kiev and Moscow. Based on the concept of the "Concours Jean S. Pictet", this competition aims to provide a practical training on IHL. The overarching aim of this new event will be to improve the knowledge of participants, and by doing so, to also improve the quality of already existing courses on IHL. ■

Regional Workshop on International Humanitarian Law and its National Implementation

Vilnius (Litauen), 9.–11. November 1999

Rita Silek*

Der Workshop wurde vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Zusammenarbeit mit den Regionaldelegationen des IKRK in Budapest und Kiew für Vertreter der Außen-, Verteidigungs- und Justizministerien der Staaten Zentraleuropas (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei und Ungarn) organisiert. Ziel und Zweck des Workshops war es, ein Diskussionsforum bereitzustellen hinsichtlich der verschiedenen Aspekte der nationalen Implementierung von humanitärem Völkerrecht und eine tiefgehende Erörterung dieser Themen in Bezug auf die nationalen Rechtsordnungen der Teilnehmerstaaten zu ermöglichen.

Die Teilnehmer wurden willkommen geheißen von *Romualdas Kiliškauskas*, dem stellvertretenden Verteidigungsminister von Litauen und *Pierre-André Connod*,

dem Leiter der Regionaldelegation in Kiew. In ihren Reden betonten sie die Bedeutung des humanitären Völkerrechts und die Notwendigkeit, dessen Achtung und Durchsetzung, insbesondere dessen Implementierung, sicherzustellen.

Pierre-André Connod führte in die Geschichte, das Mandat und in die Arbeit des IKRK ein. Das IKRK, welches 1863 von Schweizer Bürgern gegründet wurde, ist eine unabhängige, neutrale und unparteiische Organisation. Während bewaffneter Konflikte bemüht sich das IKRK, die Opfer von den Konflikten zu schützen und diesen humanitäre Hilfe zukommen zu lassen. In Friedenszeiten verbreitet und fördert das IKRK das humanitäre Völkerrecht und ermutigt die Staaten, dieses auf nationaler Ebene zu implementieren. Das Mandat des IKRK basiert sowohl auf den vier Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokollen als auch auf dem Statut der Rotkreuz- und Rotenhalbmondbewegung.

Die Hauptaufgabe der Gesellschaften des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes

* Dr. Rita Silek ist Rechtsberaterin in der Völkerrechtsabteilung des ungarischen Außenministeriums, Budapest.

liegt darin, bei Naturkatastrophen schnelle Hilfe zu leisten und bei bewaffneten Konflikten in Zusammenarbeit mit der Föderation der Rotkreuzgesellschaften und der Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften medizinische Armeeeinheiten zu unterstützen. Das IKRK, die Nationalen Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften und die Föderation der Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften bilden zusammen die Rotkreuzbewegung.

Dr. Heike Spieker, Wiss. Assistentin am IFHV, Bochum, behandelte die Quellen und Grundregeln des humanitären Völkerrechts. Der Kern des humanitären Völkerrechts findet sich in den Vier Genfer Abkommen von 1949. Diese Konventionen wurden 1977 durch zwei Zusatzprotokolle ergänzt. Zu dem geschützten Personenkreis der Genfer Konventionen gehören die Opfer von bewaffneten Konflikten, d.h. Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige, Kriegsgefangene und die Zivilbevölkerung. Die Abkommen finden überwiegend Anwendung auf internationale bewaffnete Konflikte, lediglich der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen enthält Schutzrechte für Opfer von nicht-internationalen Konflikten. Das Zusatzprotokoll I enthält weitere Regeln zum Schutz von Opfern in bewaffneten Konflikten, das Zusatzprotokoll II dagegen von Opfern in nicht-internationalen Konflikten.

Stephane Hankins, der Rechtsberater der Regionaldelegation des IKRK in Budapest, wies auf die Wichtigkeit der Verbreitung des humanitären Völkerrechts in Ausbildung und Lehre hin. Er betonte, dass das humanitäre Völkerrecht in die Lehrpläne der militärischen und juristischen Ausbildung eingebunden werden sollte.

In die Arbeit des „Advisory Service“ des IKRK wurde von *Tony Camen*, dem Rechtsberater der Regionaldelegation des IKRK in Moskau, eingeführt. Der „Advisory Service“ wurde innerhalb der Rechtsabteilung des IKRK errichtet und verfügt über sieben Vertretungen weltweit (Moskau, Budapest, Neu Delhi, Guatemala Stadt, Buenos Aires und Abidjan). Der Zweck des „Advisory Service“ liegt darin, Regierungen und Behörden einen Service hinsichtlich Fragen des humanitären Völkerrechts zu bieten. Es organisiert Treffen, Konferenzen, Diskussionen und Seminare, sorgt für rechtliche und technische Hilfe, stellt Gesetzessammlungen, Nachschlagewerke und Berichte zusammen, welche die Implementierung von humanitärem Völkerrecht auf nationaler Ebene zum Gegenstand haben. Die Hauptinteressen des „Advisory Service“ sind Mechanismen zur Verfolgung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, die Verabschiedung nationaler Gesetzgebung zum Schutz des Emblems des Roten Kreuzes und die Schaffung nationaler Körperschaften zur Implementierung von humanitärem Völkerrecht.

Barbara Gustafson, Wiss. Assistentin am Institut für Menschenrechte der Abo Akademie Universität, Turku, erläuterte die Grundregeln, die sich mit dem Gebrauch und Schutz des Emblems befassen. Das Rote Kreuz und der Rote Halbmond dürfen während eines bewaffneten Konflikts als Schutzzeichen von Sanitätseinheiten der Armee, von den nationalen Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften und anderen Hilfsorganisationen sowie von zivilen Krankenhäusern und anderen medizinischen Einrichtungen benutzt werden, wenn diese ordnungsgemäß durch ihre Regierungen anerkannt und autorisiert wurden. Der Gebrauch des Emblems zu Schutzzwecken ist Ausdruck des durch die Genfer Konventionen gewährleisteten Schutzes. Wird das Rote Kreuz und der Rote Halbmond als Kennzeichen gebraucht, signalisiert es während Frieden und Kriegszeiten, dass eine Person oder Eigentum eine Verbindung zum IKRK hat. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, den Mißbrauch des Emblems während Frieden und Krieg zu verhindern und gegebenenfalls zu bestrafen.

Die internationalen Mechanismen als Antwort auf schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht wurden von *Dr. Elzbieta Mikos-Skaza*, Dozentin am Institut für Völkerrecht der Universität Warschau, vorgestellt. Innerhalb der Vereinten Nationen ist die Generalversammlung ermächtigt, jede Situation zu diskutieren, bei der eine Bedrohung oder ein Bruch für die internationale Sicherheit und den Frieden vorliegen wie im Falle bewaffneter Konflikte oder der Verübung von Kriegsverbrechen. Die Generalversammlung kann dann einerseits Empfehlungen an die Mitglieder oder den Sicherheitsrat aussprechen oder andererseits das Problem an den Sicherheitsrat weiterleiten. Der Sicherheitsrat ist ebenfalls ermächtigt, Situationen zu erörtern, in denen eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit vorliegt. Im Falle eines bewaffneten Konflikts kann der Rat Empfehlungen an die Konfliktparteien aussprechen oder kann notwendige Zwangsmaßnahmen beschließen. Der Sicherheitsrat hat bisher zweimal internationale Strafgerichtstribunale eingerichtet, und zwar den Internationalen Jugoslawien-Strafgerichtshof von 1993 und den Ruanda-Strafgerichtshof von 1994, um diejenigen Personen anzuklagen, die schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht begangen haben. Diesen Tribunalen oblag es nicht, nur diejenigen Personen zu bestrafen, die Kriegsverbrechen begangen hatten, sondern sollten auch die Begehung weiterer Kriegsverbrechen verhindern.

Frau *Mikos-Skaza* hob die Bedeutung der Internationalen Ermittlungskommission im Rahmen der Genfer Konventionen (vgl. Art. 90 Zusatzprotokoll I) hervor. Die Kommission ist ermächtigt, Tatsachen bei behaupteten schweren Verstößen gegen die Genfer Konventionen oder die Zusatzprotokolle festzustellen. Es kann also durch die

Bereitstellung seiner guten Dienste die Wiederherstellung des Respekts für die Genfer Konventionen fördern.

Das IKRK, welches eine neutrale und unparteiische Organisation ist, betätigt sich als Vermittler zwischen den Konfliktparteien und weist diese auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts hin. Verlaufene die Vermittlungsgespräche erfolglos, ruf das IKRK die Parteien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts öffentlich auf.

Professor *Vilena Vadapalas*, Lehrstuhlinhaber für Völkerrecht und Rechtsvergleichung, Universität Vilnius, behandelte die Bekämpfung schwerer Verstöße auf nationaler Ebene. Er verdeutlichte, dass sich bestimmte Verpflichtungen aus den Genfer Konventionen für die Mitgliedstaaten ableiten lassen. In erster Linie müssen die Mitgliedstaaten die Personen, welche schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen oder das Zusatzprotokoll I begangen haben, anklagen oder an andere Staaten ausliefern, die Anklagen erheben wollen. Darüber hinaus sind die Vertragsparteien verpflichtet, sich gegenseitig Rechtshilfe zu leisten im Falle schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Professor *Vadapalas* unterschied drei Formen der nationalen Strafverfolgung. Einige Staaten ändern nicht ihre Gesetzgebung ab, da sie die Ansicht vertreten, dass ihre nationalen Strafgesetze die schweren Verstöße, die in den Genfer Konventionen und im Zusatzprotokoll I genannt werden, abdecken. Der Nachteil besteht jedoch darin, dass die Strafgesetze nicht immer vollständig den Konventionstexten entsprechen. Andere Staaten nehmen in ihrem staatlichen Recht eine allgemeine Kriminalisierung mit einem Bezug zum humanitärem Völkerrecht vor. In diesem Falle sind die Definitionen der Verbrechen jedoch üblicherweise zu vage und entsprechen daher nicht dem Legalitätsprinzip. Eine dritte Gruppe von Staaten übernimmt die Strafbewehrung von Handlungen so, wie sie in internationalen Verträgen festgelegt ist. Dieser Lösungsansatz genügt zwar dem Legalitätsgrundsatz, muss aber nicht notwendigerweise in das Strafrechtssystem des betreffenden Landes passen.

Eine neue Institution im Bereich des humanitären Völkerrechts ist der ständige Internationale Strafgerichtshof, dessen Statut im Juli 1998 verabschiedet und von *Dr. Heike Spieker* thematisiert wurde. Gemäß dem Statut ist der Internationale Strafgerichtshof zuständig bei Aggression, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen. Der Artikel über die Kriegsverbrechen im internationalen bewaffneten Konflikt beinhaltet die relevanten Bestimmungen der Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I, einschließlich der schweren Verstöße gegen die Genfer Konventionen und das Zusatzprotokoll I. Hinsichtlich der Kriegsverbrechen im nicht-internationalen Konflikt inkorporiert

das Statut den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen und andere schwere Verletzungen des Zusatzprotokolls II. Darüber hinaus enthält das Statut Tatbestände zu den Kriegsverbrechen, die weder in den Genfer Konventionen noch in den Zusatzprotokollen enthalten sind.

Die nationalen Mechanismen zur Verfolgung von schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts wurden von den Teilnehmern des Workshops kurz vorgestellt.

Das letzte Thema – es befasste sich mit

nationalen Implementierungsorganen – wurde von *Tony Camen* erörtert. Die umfassende Implementierung des humanitären Völkerrechts erfordert Koordination, für die häufig von Regierungsseite Arbeitsgruppen, Kommissionen etc. gebildet werden. Diese sind gewöhnlich an die Exekutive angeknüpft und umfassen Vertreter aller Ministerien, die im Bereich des humanitären Völkerrechts tätig sind. Ihr Zweck besteht darin, Regierungen und Legislativorgane bei Fragen der Implementierung und Verbreitung von humanitärem Völkerrecht zu beraten und zu unterstützen.

Ebenfalls können sie auch bereits bestehende Gesetze zur Implementierung sowie Gesetzesentwürfe untersuchen.

Der Workshop stellte eine gute Gelegenheit für die Vertreter der Region dar, um fundamentale Probleme bei der Implementierung von humanitären Völkerrecht zu erörtern und gegenseitige Erfahrungen auszutauschen. Der Workshop mag auch dazu gedient haben, existierende Lücken in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung aufzudecken und geeignete Mittel zu finden, um das nationale Recht zu vervollständigen. ■

Das Problem des Terrorismus als weltweites Phänomen Seminar der Bundesakademie für Sicherheitspolitik

Siegburg, 1.–3. Dezember 1999

Hans-Joachim Heintze*

Deutschland ist glücklicherweise in der jüngsten Vergangenheit von terroristischen Akten verschont geblieben. Gleichwohl ist der Terrorismus ein weltweites Problem und seine Auswirkungen betreffen die Staatengemeinschaft insgesamt. Auf diesen Umstand wies der Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Vizeadmiral a.D. *Hans Frank*, in seinen einführenden Bemerkungen zum Thema hin. Zweifellos ist dem völlig zuzustimmen und deshalb war die Akademie gut beraten, dieses Thema für sein letztes Seminar im Jahre 1999 auszuwählen. Die Teilnahme von nahezu 60 Journalisten, Wissenschaftlern und Praktikern belegte das Interesse und gab damit dem Konzept der Veranstalter Recht.

Terrorismus ist ein sehr schillernder Begriff, der zahlreiche Emotionen weckt. Um so wichtiger ist deshalb eine exakte Definition und wissenschaftliche Analyse dieses Phänomens. Dieser Aufgabe stellte sich Prof. *Peter Waldmann* von der Universität Augsburg in seinem Einführungsvortrag in hervorragender Weise. Einleitend definierte er den Terrorismus als planmäßig vorbereitete schockierende Gewaltanschläge gegen die politische Ordnung, die aus dem Untergrund organisiert werden. Damit wurde eine Abgrenzung vom Staatsterrorismus vorgenommen, der eben nicht gegen die öffentliche Ordnung gerichtet ist. Die Tatsache, dass der Terrorismus aus dem Untergrund betrieben wird, deutet bereits auf die Schwäche terroristischer Gruppen hin. Da sie keine Herrschaft über ein Gebiet ausüben, müssten sie geheim agieren. Das setze deutliche Grenzen hinsichtlich der Aktionsmöglichkeiten. Terroristen müssten letztlich zu spektakulären Aktionen schreiten, um allgemeine Aufmerksamkeit zu erheischen. Deren Unmenschlichkeit entspringe nicht dem Hass gegen die einzelne Person, son-

dern diene nur der terroristischen Botschaft. Daher ist nach *Waldmann* Terrorismus eine Kommunikationsmethode. Um dem Gewaltakt die notwendige Bühne zu verschaffen, müsse er an einem relativ gewaltfreien Ort stattfinden. Im Folgenden wandte sich der Redner dem vom Staat ausgehenden Terror zu. Dieser sei vor allem deshalb durch eine größere Zahl von Opfern gekennzeichnet, weil sich Staaten nicht um Sympathisanten bemühen müssten.

Das terroristische Kalkül liege in der Herausforderung des überlegenen Machträgers durch einen offensiven Normenbruch seitens eines schwächeren Konkurrenten. Angestrebt werde die massive Reaktion. Verhalte sich der Staat maßvoll, so habe der terroristische Anschlag sein Ziel verfehlt. In dieser Abhängigkeit von staatlicher Reaktion liege die Achillesferse des Terrorismus. Am Ende seines Vortrags warf *Waldmann* einen Blick in die Zukunft. Demnach würden die separatistischen Bewegungen eher zunehmen, während sozialrevolutionäre Aktionen im Abklingen seien. Hinsichtlich der Art und Weise der Anschläge wurde auf den technologischen Konservatismus der Terroristen hingewiesen, so dass eine Hinwendung zu ABC-Waffen glücklicherweise kaum zu erwarten ist.

Diese letzte Einschätzung *Waldmanns* wurde auch von *Dr. Bruce Hoffman*, Direktor der „RAND Corporation“ in Washington, in seinem Vortrag „Neue Formen des Terrorismus“ vertreten. Die in der Vergangenheit vielfach geäußerte Furcht vor ABC-Anschlägen habe sich mit einer Ausnahme, dem Anschlag auf die Tokioter U-Bahn mit Chemiewaffen, als nicht begründet erwiesen. Gleichwohl seien die modernen Gesellschaften immer verwundbarer geworden. Geändert habe sich in den letzten Jahren, dass neue Gruppen aufgetreten seien, die keine klare hierarchische Struktur und unklare Ziele hätten. Sie akzeptier-

ten eine große Zahl von Opfern, forderten keine Glaubwürdigkeit und übernahmen keine Verantwortung für die Anschläge. Auch würden die Gruppen immer kleiner und operierten nicht aus bekannten Basen. Durch die weltweite Migration gebe es vielmehr ein internationales Netzwerk von Terroristen, die sich auch nicht scheuten, mit der organisierten Kriminalität zusammenzuarbeiten. Obwohl die Terrorgruppen politisch radikaler geworden seien, verhalten sie hinsichtlich Operationen und Waffen im Traditionellen. Komplizierte Operationen liefen nämlich Gefahr zu scheitern.

Hatten die beiden Vorträge das Gesamtproblem des Terrorismus analysiert, so ging man im Folgenden auf seine einzelnen Ausprägungen ein. *Dr. Hans-Joachim Griefmann*, IFSH Hamburg, äußerte sich zum „Terrorismus mit staatlicher Duldung“ unter drei Blickrichtungen. Zum Ersten gebe es die Terrorregime, die massiv Menschen- und Minderheitenrechte verletzen, keine Rechtsstaatlichkeit duldeten und ein starkes Militär hätten. Zum Zweiten würden einige Staaten den Terrorismus massiv unterstützen und betrachteten dies als Instrument der Außenpolitik. Hier sei die moralische Unterstützung der Bevölkerung angestrebt. Die dritte Form sei schließlich die passive Duldung von Terroristen, wofür ebenfalls außenpolitische Erwägungen begründend seien. Die nächsten Referate wandten sich dann dem religiösen und fundamentalistischen Terrorismus zu. Insbesondere die Ausführungen von *Rolf Tophoven* zu *Ossama bin Laden* als neuem „Typ des Terroristen“ machten die Verquickung von Politik und Terrorismus deutlich: *Ladens* Karriere habe im Kampf gegen die sowjetische Intervention in Afghanistan begonnen, was ihn in den Kreis der verschworenen Afghanistan-Veteranen stelle. Durch seine spätere erfolgreiche Tätigkeit als Geschäftsmann, in der er legale und illegale Geschäfte miteinander verbunden habe, sei ein beträchtliches Vermögen entstanden, das er nun zum Kampf gegen die westliche Welt einsetze. Obwohl ihn die CIA mit allen Mitteln jage und er nun isoliert sei, könne mit einer Auslieferung durch die Taliban nicht gerechnet werden. Diese hielten ein solches Vorgehen gegenüber einem ehemaligen Afghanistan-Kämpfer und Moslem für Verrat.

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

In der Öffentlichkeit wird immer wieder die Sorge darüber geäußert, dass sich Terroristen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen setzen könnten. Folglich war diesem Thema ein ganzer Vormittag gewidmet. Insbesondere der Nuklearterrorismus, so *Dr. Karl-Heinz Kamp* von der Konrad-Adenauer-Stiftung, werde vielfach unter falschen Vorzeichen diskutiert. Man müsse nämlich zwischen Terroristen und Terrorstaaten unterscheiden. Bislang habe es jedenfalls keinen Fall von Nuklearterrorismus gegeben. Terroristen hätten sich auch nicht in den Besitz von Kernwaffen gesetzt, weil sie andernfalls dem terroristischen Ziel, mit Anschlägen Aufmerksamkeit unter Inkaufnahme einer beschränkten Zahl von Opfern zu erreichen, zuwiderhandeln würden. Hinzu komme die Schwierigkeit der Herstellung von Atomwaffen. Letztlich bräuchte man dafür die Unterstützung von radikalen Staaten, die diese aber verwerthen, da sie damit auch die eigene Sicherheit gefährden würden. Trotz der großen Zahl nuklearer Waffen in der früheren Sowjetunion habe sich der militärische Sektor dort als sicher erwiesen. Insgesamt müsse man also davon ausgehen, dass die Gefahr des Nuklearterrorismus von radikalen Staaten und nicht von terroristischen Gruppen ausgehe. Gleichwohl kritisierte *Kamp*, dass man in Deutschland auf eine eventuelle nukleare Bedrohung völlig unzureichend vorbereitet sei. Zu einer ähnlichen Bilanz kam auch *Dr. Oliver Thränert* von der Friedrich-Ebert-Stiftung hinsichtlich des Bio- und Chemoterrorismus. Zweifellos seien einschlägige Agenzien vor allem deshalb gefährlich, da der Zugang dazu - z.B. in der Natur - nicht generell unterbunden werden könne. Freilich läge die Schwierigkeit für die Terroristen bei den Ausbringungstechniken der bei Anschlägen notwendigen größeren Mengen, aber diese seien letztlich nicht unüberwindlich. In Japan habe sich bestätigt, dass insbesondere bestimmte Kultgruppen, die keine Rücksicht auf ihr eigenes Leben nähmen, sehr gefährlich seien. Letztlich bleibe nur die Notwendigkeit zu unterstreichen, dass internationale Verträge zur Vernichtung von B- und C-Waffen gestärkt werden müssten. Insbesondere verwies *Thränert* auf die Arbeiten an einem Zusatzprotokoll zur B-Waffen-Konvention, das eine stärkere Kontrolle der Vertragsimplementierung ermöglichen sollte und schon seit Jahren (mit nur sehr beschränkten Fortschritten) diskutiert werde. Hier müsse man unbedingt schneller zu Ergebnissen kommen, um die Welt ein bisschen sicherer zu machen.

Dieser Vortrag stellte eine gute Überleitung zur Erörterung der Frage nach dem Terrorismus als Folge regionaler Konflikte dar. Die Einführung wurde von Prof. *Klaus Lange* von der Hanns-Seidel-Stiftung vorgetragen. Er arbeitete vor allem die Gründe dafür heraus, warum der Terrorismus in Ländern der Dritten Welt auch für den Westen von Bedeutung sei. Insbesondere seien westliche Interessen dadurch gefähr-

det, dass Flüchtlingsströme drohten und Handelswege gestört werden könnten. Diesen Gefahren müsse man mit humanitären Interventionen entgegenreten. Der Kosovo sei hierfür ein positives Beispiel gewesen. Der Vortrag *Langes*, der rege Diskussionen hervorrief, zeigte anschaulich, dass die verschiedenen Referenten des Seminars mit unterschiedlichen Terrorismusdefinitionen arbeiteten, worunter verschiedentlich die Stringenz der Diskussion litt. Gleichwohl waren sich die Teilnehmer einig, dass sich regionale Konflikte durchaus auch auf die demokratischen Staaten auswirken könnten. Ein Grund dafür ist die Anfälligkeit post-moderner Gesellschaften, die im Anschluss Prof. *Martha Crenshaw* (Wesleyan University, Connecticut) unter der Überschrift „Die USA als bevorzugtes Ziel des internationalen Terrorismus?“ untersuchte. Sie bestätigte, dass man sich in den USA selbst als bevorzugtes Ziel sehe, wobei als vorrangiger Grund ihre Verwicklung in regionale Konflikte angenommen werde. Insofern herrsche dort auch eine große Furcht vor terroristischen Anschlägen, die nicht aus der Zahl der Opfer resultiere, sondern aus der symbolischen Bedeutung der Ziele, wie z.B. des World Trade Center. Es mag an dieser Situation liegen, dass die Reaktion auf Terroranschläge vor allem auf dem Grundsatz der Stärke beruhe. Dabei gehe die militärische Reaktion in der Regel nicht auf Forderungen des Militärs zurück, sondern resultiere aus der komplizierten Balance zwischen Kongress und Präsidenten.

Insgesamt untersuchte das Seminar den Terrorismus als „weltweites Phänomen“. Sehr viele Aspekte wurden erörtert und das allgemeine Bedürfnis nach tieferer Erforschung fand seinen Ausdruck. Bedauerlich ist unter diesen Umständen, dass die insgesamt sehr gelungene Veranstaltung die völkerrechtliche Dimension des Terrorismus völlig ausklammerte. Dies ist um so verwunderlicher, als am Ende dieses Jahrhunderts weithin Einigkeit darüber besteht, dass die internationale Friedensordnung der Zukunft nur eine Rechtsordnung sein kann. Rechtliche Instrumente haben bei der Bekämpfung des Terrorismus - z.B. gegen die Zivilluftfahrt - einen positiven Beitrag erbracht und weltweite Zusammenarbeit ermöglicht. Dieses „Rezept“ gilt es nun auch hinsichtlich anderer Formen des Terrorismus anzuwenden. Das Fehlen der rechtlichen Komponente bei diesem Seminar ist sicher dem Umstand geschuldet, dass das Programm bereits übertoll mit interessanten und nützlichen Vorträgen war und zeitlich nicht noch länger ausgedehnt werden konnte. Insofern ist es zwar bedauerlich, mindert aber nicht den Wert der Veranstaltung. Das Siegburger Seminar hat die vielfältigen Dimensionen des Phänomens Terrorismus in hervorragender Weise aufgezeigt. Zu hoffen bleibt, dass die Referate durch die geplante Publikation einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Gilles Despeux, Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich

Schriften zum internationalen
und zum öffentlichen Recht, Band 33
Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M.
1999, 318 Seiten, DM 98,-

Hans-Joachim Heintze*

Hinsichtlich des Minderheitenschutzes ist im letzten Jahrzehnt auf der internationalen Ebene viel geschehen. Insbesondere der Europarat und die OSZE haben die europäischen Staaten mit ihren Initiativen unter Handlungsdruck gesetzt. Die NATO hat zur Durchsetzung der Minderheitenrechte sogar einen Krieg geführt. Diese Massnahmen haben gerade in Ost- und Mitteleuropa zu wesentlichen Verbesserungen geführt. Demgegenüber zeigen einige westliche Staaten vielfach noch eine erhebliche Zurückhaltung bei der Akzeptanz von Minderheitenrechten. Vielfach wird in diesem Zusammenhang Frankreich genannt, wobei zumeist mit Unverständnis auf dessen prinzipielle Haltung reagiert wird.

Daher ist es sehr zu begrüßen, dass sich *Despeux* in der vorliegenden Arbeit mit Frankreichs Position zum völkerrechtlichen Minderheitenschutz detailliert auseinandersetzt. Die Arbeit gliedert sich in zwei Teile: den der Darstellung des völkerrechtlichen Standards und den der Analyse der Lage in Frankreich. Begonnen wird mit der Erörterung einer seit jeher (wenig erfolgreich) diskutierten Frage, der nach der Definition der Minderheit (S. 11 ff.). Der Autor begründet diese Erörterungen unter dem Titel „Minderheiten im Sinne des Völkerrechts“ mit der Notwendigkeit, festzustellen, „ob in Frankreich Minderheiten vorhanden sind“ (S. 11). Er fährt fort: „Falls sich herausstellen sollte, daß Frankreich keine Minderheiten auf seinem Gebiet anerkennt (was der Fall ist), muß dennoch geprüft werden, ob es in Frankreich wirklich keine Minderheiten i.S.d. Völkerrechts gibt“. Dazu wird weit ausgeholt und die geschichtliche Entwicklung des Minderheitenbegriffs dargelegt und auf die einschlägigen internationalen Instrumente eingegangen, die allesamt keine Definition enthalten. Dabei wird nicht immer konsequent argumentiert, so z.B. wenn festgestellt wird, dass die Minderheitendeklaration der UNO von 1992 „Letzten Endes keine Definition der Minderheit enthielt“, obwohl

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

doch eine Reihe von Empfehlungen und Studien dazu gemacht wurden (S. 39). Dabei weist der Autor auf die Grundfrage hin, ob eine solche Definition überhaupt sinnvoll wäre. Er bejaht sie (S. 51) und bietet eine eigene Begriffsbestimmung, die sich notwendigerweise in objektive und subjektive Aspekte unterteilt. Hinsichtlich der objektiven Kriterien stellt sie fest: „Bei einer Minderheit handelt es sich um eine in einer numerischen und machtmäßigen Inferioritätslage befindlichen Menschengruppe, die die Staatsangehörigkeit des Staates, in dem sie lebt, besitzt“ (S. 73). Bereits hier regt sich natürlich Widerspruch, da das Kriterium der Staatsangehörigkeit eben höchst umstritten ist. Gerade der UN-Menschenrechtsausschuss hat hinsichtlich dieses Erfordernisses eine grundsätzlich andere Position. Man kann daher dem Autor nicht folgen, wenn er meint, dass nach der „herrschenden Lehre“ und der „Ansicht des überwiegenden Teils der internationalen Organisationen“ eine Minderheit „anbeding“ die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates haben müsse (S. 64). Diese Darstellung ist ebenso unzutreffend. Das zeigt sich beispielhaft daran, dass die unter der Schirmherrschaft des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE entstandenen Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life das Thema strikt umgehen. Auch die Behauptung, Deutschland verlange das Staatsangehörigkeitskriterium für die Akzeptanz von Minderheiten auf seinem Territorium nicht (Fn. 292), ist unzutreffend. Im Gegenteil, bei der Ratifikation des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates wurde das Erfordernis ausdrücklich genannt.

Im Lichte dieser Widersprüche erscheint die folgende Schlussfolgerung *Despeux'*

gewagt und kann schon aus völkerrechtsdogmatischen Gründen nicht geteilt werden: „Obwohl aus politischen Gründen keine Anerkennung der Definition des Minderheitenbegriffs vorliegt, existiert nichtsdestoweniger eine solche Definition, die von der herrschenden Doktrin und von den Arbeitern der internationalen Organisationen bestätigt wurde“ (S. 92). Bereits hier fällt auf, dass der Autor die Tätigkeit des für die Durchsetzung des UN-Menschenrechtspaktes geschaffenen UN-Menschenrechtsausschusses kaum berücksichtigt, obwohl diese für die Einschätzung sowohl der herrschenden Lehre als auch der Meinung der internationalen Organisationen von grundlegender Bedeutung sein dürfte, da sich dieses Expertengremium schließlich seit den 70er Jahren mit der Verwirklichung des für das Thema grundlegenden Art. 27 des Paktes beschäftigt und auch eine „Allgemeine Bemerkung“ zur Auslegung dieses Artikels verabschiedet hat. Dies verwundert insbesondere deshalb, weil unter dem Titel „Internationale Schutzverfahren“ auf S. 153 ff. dieser Ausschuss nur sehr knapp genannt wird, wobei aber das Staatenberichtsverfahren, das wahrscheinlich bislang den grössten Beitrag zur Verbesserung der Lage von Minderheiten erbracht hat, nicht gewürdigt wird. Die blossige Nennung in Fn. 396 wird dem Ausschuss nicht gerecht.

Im Zentrum der Analyse *Despeux'* zu den völkerrechtlichen Minderheitenschutzstandards steht die Behauptung, dass Minderheitenrechte wenig bedeuten, solange die Staaten frei sind, den Minderheitenbegriff selbst zu definieren (S. 178). Im zweiten Teil wendet der Autor seinen völkerrechtlichen Minderheitenbegriff auf Frankreich an. Er stellt die offizielle französische Position, es gebe keine Minderheiten, der *de facto*-Situation gegenüber. Hier fallen

einige Ungenauigkeiten auf. Die erste bezieht sich auf den französischen Vorbehalt zu Art. 27 UN-Menschenrechtspakt. Hier hätte man zumindest erwartet, dass auch auf die deutsche Erklärung zu diesem Vorbehalt eingegangen worden wäre (S. 181). Etwas ratlos wird der Leser, wenn ihm auf S. 182 der Satz präsentiert wird: „Allerdings wird Frankreich Korsika als eine Minderheit i.S.d. Völkerrechts anerkennen“. Belegt wird diese Behauptung nur sehr vage mit einer Auskunft des französischen Innenministeriums vom März 1997. Da es sich hierbei um eine rechtliche Grundfrage handelt, hätte man durchgreifendere Nachweise und eine juristische Argumentation erwartet, die den aktuellen Stand wiedergibt.

Insgesamt wird eingeschätzt, dass es in Frankreich trotz staatlicher Nichtakzeptanz drei völkerrechtliche Minderheitenarten gibt (S. 191). Im Folgenden wird sich dann allerdings lediglich auf die sprachlichen Minderheiten beschränkt. Dabei wird eine etwas absurde Situation konstatiert. Offiziell leugne das zentralistische Frankreich die Existenz von Minderheiten, zugleich werde aber hinsichtlich des Bildungswesens, des Sprachgebrauchs und des Strafgerichtsverfahrens nicht lediglich das Diskriminierungsverbot durchgesetzt, sondern auch eine faktische Gleichheit herbeigeführt. Demgegenüber gebe es auf der zentralistischen nationalen Ebene, also bei den Gerichten und der Administration noch Schwierigkeiten. Insgesamt könne man die Lage aber als „befriedigend“ ansehen (S. 298). Die Ausführungen *Despeux'* zur Situation in Frankreich sind hochinteressant, zeigen sie doch, dass der Minderheitenschutz auf sehr verschiedene Wege erreicht werden kann. Letztlich bestätigt sich damit, dass jede Minderheitensituation einer gesonderten Regelung bedarf. ■

Christoph Bundscherer, Deutschland und das Chemiewaffenübereinkommen: Wirtschaftsverwaltungsrecht als Instrument der Rüstungskontrolle

Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. 1997, 221 Seiten, DM 79,-

Sebastian M. Seidel*

Mit dem Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen vom 13. Januar 1993 (CWÜ) kennt das Völkerrecht seit dem Übereinkommen über bakteriologische (biologische) Waffen und

Toxinwaffen von 1972 ein weiteres umfassendes Verbot einer bestimmten Art von Massenvernichtungswaffen. Der Vertrag, der am 29. April 1997 in Kraft getreten ist, steht am Ende eines über 20-jährigen Prozesses von Verhandlungen, an dem die Bundesrepublik Deutschland besonders aktiv beteiligt war.

Mehr als alle bisherigen Verträge des Rüstungskontrollrechts enthält das Übereinkommen Regelungen, die sich nicht nur

an die beteiligten Staaten wenden, sondern auch in den nichtstaatlichen Bereich eingreifen. Es verpflichtet seine Vertragsparteien, die wirtschaftliche Betätigung Privater zu beschränken und die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung von Verifikationsmassnahmen auch ausserhalb des Bereichs staatlicher Aktivitäten zu schaffen. Es sind vor allem die vom Vertrag vorgesehenen Kontrollinstrumente der Berichte und Industrie-Inspektionen und die mit diesen Mechanismen verbundene Problematik der vertraulichen Behandlung von Informationen, die zahlreiche Fragen an den Schnittstellen des Völkerrechts zum nationalen Straf-, Verfassungs- und Verwaltungsrecht aufwerfen. Da das Übereinkommen seinem Charakter nach weitgehend „non self-executing“ ist, also der Implementierung bedarf, war diesen Problemen bei der Umsetzung in nationales Recht Rechnung zu tragen.

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

Die Bundesrepublik Deutschland hatte schon 1954 in einer Erklärung zum Brüsseler Vertrag auf die Herstellung von chemischen Waffen verzichtet und diesen Verzicht im Zuge der Wiedervereinigung im sog. Zwei-plus-Vier-Vertrag 1990 bekräftigt. Der sich aus diesen Bindungen für Deutschland ergebende Sonderstatus im Hinblick auf chemische Waffen ist bereits in einer umfassenden Untersuchung von *Thilo Marauhn* gewürdigt worden.¹ Speziell dem Verhältnis Deutschlands zum Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993 hat sich *Joachim Badelt* in seiner Untersuchung zugewandt.² Die nun von *Christoph Bundscherer* vorgelegte Dissertation verfolgt das Anliegen, die Umsetzung des Chemiewaffen-Übereinkommens in nationales Recht als einen Versuch, durch die Regelung privatwirtschaftlicher Tätigkeit einen Beitrag zur Lösung von Problemen der internationalen Sicherheit zu leisten, darzustellen und kritisch zu kommentieren (vgl. S. 3).

Der Autor gliedert seine Untersuchung in drei Teile. Der erste Teil widmet sich dem Chemiewaffen-Übereinkommen als Ergebnis internationaler Bemühungen um ein verifizierbares Verbot chemischer Waffen. Gegenstand des zweiten Teils ist die Ergänzung der völkerrechtlich und innerstaatlich bestehenden Verbote dieser Kampfmittel. Der dritte Teil behandelt schließlich die Implementierung speziell der Verifikationsvorschriften des Pariser Übereinkommens.

Im ersten Abschnitt des ersten Teils gibt der Autor einen allgemeinen Überblick über das Chemiewaffen-Übereinkommen, vor allem im Hinblick auf den Begriff der „chemischen Waffe“, die Zweckbestimmungen und den Implementierungsauftrag des Vertrages. Mit dem letztgenannten Aspekt gibt er die Blickrichtung der Untersuchung vor, die Art. VI und VII CWÜ: Während Art. VII den Auftrag an die Vertragsstaaten richtet, Maßnahmen gegen die Verletzung vertraglicher Pflichten zu treffen, enthalte Art. VI die Verpflichtung, die nach dem Übereinkommen erlaubten Tätigkeiten entsprechend zu regeln.

Der zweite Abschnitt erläutert die Vorbereitung der nationalen Implementierung. In der Bundesrepublik sei es rechtzeitig gelungen, eine entsprechende Arbeitsgruppe einzurichten, in deren Tätigkeit auch der Bundesverband der chemischen Industrie einbezogen worden ist. Dieses Verfahren ermöglichte es der deutschen Verhandlungsdelegation, von Anfang an die Interessen der deutschen Chemieindustrie zu vertreten und auf deren Erfahrungen zurückzugreifen. Kritisch stellt der Autor das gesetzgeberische Umsetzungsverfahren dar, dem

eine Aufspaltung in Zustimmungs- und Ausführungsgesetz zugrunde lag. Die Schaffung eines eigenen Ausführungsgesetzes zum Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜAG) außerhalb des durch Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsrecht vorgegebenen Rahmens „*werfe zahlreiche Fragen auf*“ (S. 43), denen die Untersuchung im Einzelnen nachgehen will.

Im zweiten Teil („Die Ergänzung des bestehenden Chemiewaffenverbots“) werden zunächst bestehende völkerrechtliche, dann innerstaatliche Verbote von Chemiewaffen behandelt. Im Hinblick auf den Einsatz chemischer Waffen war Deutschland bereits seit dem Genfer Giftgas Protokoll von 1925 völkerrechtlich gebunden (S. 51 ff.). Im präventiven, rüstungskontrollpolitischen Bereich bestanden seit der deutschen Erklärung zum Protokoll Nr. III zum WEU-Vertrag von 1954 Beschränkungen bei der Herstellung chemischer Waffen (S. 57 ff.), seit dem „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ von 1990 auch bei ihrem Besitz und – so der Verfasser – bei Erwerb und Weitergabe (S. 66 ff.).

Für den innerstaatlichen Bereich besitzt Art. 26 Abs. 2 des Grundgesetzes Gültigkeit. Dort heisst es:

„Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in den Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“.

Dem Wortlaut nach errichtet die Vorschrift einen Genehmigungsvorbehalt für Herstellung und Weitergabe. Aus Grund der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands fehlte es aber schon vor Ratifikation des Chemiewaffen-Übereinkommens *de facto* an der Genehmigungsfähigkeit. In Ausführung des in Art. 26 GG enthaltenen Auftrags, Einzelheiten durch ein Bundesgesetz zu regeln, war das Kriegswaffenkontrollgesetz erlassen worden. Seit seiner Reform im Jahre 1990 enthält es mit § 18 KWKG ein umfassendes Verbot von Entwicklung, Herstellung, Besitz, Erwerb und Weitergabe chemischer Waffen (S. 72 f.). Der Begriff der Kriegswaffe, auf den der in § 1 Abs. 1 KWKG normierte Anwendungsbereich des Gesetzes abstellt, wird durch eine „Kriegswaffenliste“ im Anhang des Gesetzes geregelt. Wegen der enumerativen Aufzählung von Chemikalien und Geräten in der Kriegswaffenliste habe – darauf weist der Verfasser zutreffend hin – gegenüber dem Chemiewaffen-Übereinkommen eine Regelungslücke bestanden: Die in Art. II CWÜ enthaltene Begriffsbestimmung stellt nämlich darauf ab, dass entsprechende

Substanzen zur Verwendung für einen vom Übereinkommen verbotenen Zweck bestimmt sind, und erfasst daher insbesondere auch Vorprodukte chemischer Waffen. Neben den Beschränkungen im KWKG bestanden für die Ausfuhr von Gütern und Waffen im Ausenwirtschaftsrecht (AWG, AWW) bereits Genehmigungsvorbehalte, die wegen der völkerrechtlichen Bindung und der somit fehlenden Genehmigungsfähigkeit vom Verfasser gleichfalls als *de facto*-Verbote qualifiziert werden (S. 85). Die ungeachtet der in Deutschland vorhandenen Beschränkungen bestehenden Implementierungslücken sollten mittels des CWÜAG geschlossen werden. Das CWÜAG erfasst die bislang vom KWKG nicht geregelten Vorprodukte und schafft ferner in § 17 CWÜAG einen Straftatbestand mit dem Zweck, alle durch Art. I CWÜ untersagten Handlungsformen umfassend unter Strafe zu stellen. Offen bleibt dabei aber der Einsatz chemischer Waffen. Der Auffassung des Verfassers, dass dieser bereits durch die Vorschriften des Strafgesetzbuches (§§ 211, 223 ff., 229) abgedeckt werde (S. 103 ff.), kann man folgen, muss dies aber nicht. Vor allem bei § 211 StGB stellt sich die Frage, ob die Norm nach ihrer systematischen Stellung und Zielrichtung („Schutz menschlichen Lebens“) tatsächlich Aspekte des Kriegsvölkerrechts Rechnung tragen soll.

Der dritte Teil der Untersuchung behandelt schliesslich die Implementierung der CWÜ-Verifikationsvorschriften. Erfahrungen bei der Umsetzung von Rüstungskontrollverträgen, die auch privatwirtschaftliche Belange berühren, bestanden in Deutschland bereits aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen aus dem Übereinkommen über Rüstungskontrollmassnahmen der Westeuropäischen Union von 1957, dem Verifikationsabkommen von 1973 zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag von 1968 sowie dem KSE-Vertrag von 1990 nebst Inspektionsprotokoll.

Während bei den materiellen Regelungsgegenständen des Übereinkommens zum Teil bereits gleichgerichtete nationale Regelungen bestanden (s.o.), war für die Umsetzung der Verifikationsbestimmungen „*der Erlass einer umfassenden Gesetzgebung erforderlich*“ (S. 197). Diese bezieht sich auf Beschränkungen im Umgang mit toxischen Chemikalien und ihren Vorprodukten, Meldepflichten und die umfangreichen Normen über Routine- und Verdachtsinspektionen.

Die zuständige nationale Behörde ist nur dann in der Lage, die für Deutschland bestehenden Verpflichtungen zur Erstattung von Staatenberichten über chemische Waffen, Produktionsstätten etc. zu erfüllen, wenn die Industrie sie mit entsprechenden Daten versorgt. Aus dieser Erkenntnis heraus hat die Bundesregierung in § 15 CWÜAG die Abgabe unzutreffender Meldungen durch Private als Ordnungswidrig-

¹ *Thilo Marauhn*, Der deutsche Chemiewaffen-Verzicht – Rechtsentwicklungen seit 1945, Berlin u.a. 1994. Siehe dazu die Rezension von *Sascha Rolf Lüder*, in: HuV-18 (1995), S. 180-181.

² *Joachim Badelt*, Chemische Kriegführung – Chemische Abrüstung: Die Bundesrepublik Deutschland und das Pariser Chemiewaffen-Übereinkommen, Berlin 1994.

keit bewehrt. § 16 CWÜAG sieht schliesslich eine Strafbarkeit vor, wenn die nicht ordnungsgemässe Erfüllung einer Meldepflicht geeignet ist, die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik erheblich zu gefährden. Der Verfasser gibt den in diesem Zusammenhang aufschlussreichen Hinweis, dass die Bundesregierung in der amtlichen Begründung dieser Fallkonstellation beispielhaft auf die Auslösung einer Verdachtsinspektion in Deutschland aufgrund der unzutreffenden Meldung verweist (S. 168).

Besonders schwierige Rechtsprobleme werden die weit in den Bereich staatlicher Souveränität eingreifenden Inspektionsrechte auf, die das Übereinkommen vorsieht. Die in Ausführung erlassenen Vorschriften weisen dem Bundesausfuhramt in Eschborn eine Schlüsselstellung zu. Da Inspektoren der vom Vertrag errichteten Organisation über das Verbot chemischer Waffen (OPCW, Den Haag) in Deutschland selbst keine hoheitlichen Befugnisse ausüben, erfolgt die Durchsetzung der vom Übereinkommen vorgesehenen Inspektionsbefugnisse durch Verwaltungsakte, die vom Leiter der nationalen Begleitgruppe erlassen werden. Für das Betreten und Besichtigen von Räumlichkeiten erlassene Regelungen sind entsprechenden Vorschriften des Gewerberechts nachgebildet, auch das KWKG sieht in § 14 Abs. 4 derartige Befugnisse vor (S. 183). Die auf Durchsuchungen anwendbaren Vorschriften des CWÜAG folgen dem Beispiel von § 102 StPO (S. 186). Durchsuchungen dürfen nur nach richterlicher Anordnung oder – bei Gefahr im Verzuge – auch nach Anordnung durch den Leiter der Begleitgruppe vorgenommen werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Durchsuchung zum Auffinden von Beweismitteln über eine Verletzung der Art. I, V oder VI CWÜ führen wird. Der Verfasser erläutert sodann die gegen diese Maßnahmen bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen (S. 187 ff.).

Bereits die vorgenannten Ausführungen verdeutlichen, welche detaillierte Regelungen im CWÜAG zu schaffen waren, die bis zu Einzelfragen reichen. Dabei waren stets die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen: Die in § 10 CWÜAG vorgesehene Möglichkeit des Betretens, Besichtigens und Durchsuchens von Betriebs- und Geschäftsräumen stellt einen Eingriff in das in Art. 13 GG gewährte (Grund-)Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung dar. Hier war u.a. zu beachten, dass nach der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 13 GG das Betreten und Besichtigen von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen regelmässig nur zu Zeiten stattfinden darf, in denen die Räume für die jeweilige geschäftliche oder betriebliche Nutzung zur Verfügung stehen (BVerfGE 32, 54 [77] – Schnellreinigung). Der Verfasser gelangt unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung zu der zutreffenden Auffassung, dass die im Ausführungsgesetz vorgenommene Beschränkung der Besichtigungsrechte auf diese Zeiten jedenfalls mit den Vorschriften des Übereinkommens über Routineinspektionen vereinbar sei (S. 183). Deutschland hat auch im Zusammenhang mit dem Inspektionsprotokoll des KSE-Vertrags, das ebenfalls die Möglichkeit von Vor-Ort-Inspektionen vorsieht, einen dieser Regelung entsprechenden Vorbehalt abzugeben, der eine zeitliche Beschränkung von Besichtigungsrechten in Deutschland vorsieht.

Ein wichtiger Aspekt ist auch der der Verwendung und des Schutzes vertraulicher Informationen. Vor allem im Rahmen der Inspektionen müssen wichtige Industrieinformationen weitergegeben werden, an deren Geheimhaltung Unternehmen grösstes Interesse haben. Ein Missbrauch derartiger Angaben dürfte in der Regel eine Verletzung des Rechts auf Eigentum, Art. 14 GG, darstellen. Einen Haftungstatbestand für Schäden, die aus einer entsprechenden Pflichtverletzung erwachsen, sieht das CWÜAG nur insoweit vor, wie diese Schäden durch das Verhalten der Inspektionsgruppe verursacht werden. Liegt auf Seiten der OPCW eine entsprechende Pflichtverletzung vor, so sei „dieses schadensauslösende Ereignis [...] nicht unmittelbar von der Bundesrepublik Deutschland zu verantworten. Der Schaden ist ihr jedoch zuzurechnen, weil sie einem völkerrechtlichen Vertrag zugestimmt hat, der die Haftung der [OPCW] insoweit ausschliesst und sie sich nicht auf die von ihr geschaffene Haftungslücke berufen kann“, so der Verfasser (S. 193).

Christoph Bundscherer hat mit der vorliegenden Abhandlung einen wichtigen Bei-

trag zur Diskussion über die Implementierung der Chemiewaffen-Konvention geleistet. Schon im Zusammenhang anderer Übereinkommen hat sich gezeigt, dass die Umsetzung von Völkerrecht in nationales Recht keineswegs immer einfach ist.³ Um so mehr stellt sich dieses Problem bei einem Vertrag wie dem Chemiewaffen-Übereinkommen, dessen hochkomplexe Regelungen weit in den Bereich nationalen Wirtschaftshandels eingreifen.

Demjenigen, der die Bemühungen im Rahmen der OPCW seit Inkrafttreten des Übereinkommens verfolgt hat, ist die hohe praktische Relevanz der von Bundscherer aufgegriffenen Frage bewusst. Um die sich für die Vertragsparteien aus Art. VII Abs. 1 CWÜ ergebenden Probleme zu meistern, hatte die OPCW auf eine Stellungnahme des Generaldirektors hin (Doc. C-III/DG.1/Rev.1) im Juni 1999 einen Workshop über Fragen der nationalen Umsetzung des Vertrages abgehalten.⁴ Ein zweites Symposium wird sich – voraussichtlich im November 2000 – mit den Problemen der rechtlichen Zusammenarbeit und der Rechtshilfe als Mittel für die effektive Umsetzung völkerrechtlicher Übereinkommen beschäftigen. Genau in diese Diskussionen trifft die Untersuchung von Christoph Bundscherer, die 1997 als Dissertation von der Universität in Greifswald angenommen wurde. An dieser Stelle ist schliesslich auf die Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll zur B-Waffen-Konvention von 1972 zu verweisen. Auch die Umsetzung der Erfüllungskontrollmechanismen dieses Vertrages wird eine Reihe von Rechtsfragen aufwerfen, bei deren Erörterung das Modell des Chemiewaffen-Übereinkommens und die mit dem Ausführungsgesetz gemachten Erfahrungen als Beispiel dienen werden. Die Arbeit wird zu dieser Diskussion einen nicht unerheblichen Beitrag leisten können.

In formaler Hinsicht ist positiv das Stichwortverzeichnis am Ende des Bandes zu erwähnen; wünschenswert wäre demgegenüber gewesen, wenn die einzelnen Kapitel jeweils durch eine Zusammenfassung abgeschlossen worden wären.

³ Dieses Problem wird deutlich angesprochen in dem Beitrag von Dr. Heike Spieker über „The Composition and Status of the Evaluating Body“ zu dem Expertentreffen über die Einführung eines Berichtsverfahrens im humanitären Völkerrecht unter der Leitung von Professor Dr. Michael Bothe, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M., 28.-30. Mai 1999, Publikation im Druck.

⁴ Dazu der Beitrag von Lisa Woolomas Tabassi über: National Implementing Legislation for the Chemical Weapons Convention: The Experience of the First Two Years, in: YIHL 2 (1999), im Druck.



Vorstand:

Dr. Dieter Fleck (Vorsitzender)
Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg
Prof. Dr. Armin A. Steinkamm

Berlin, 30. September 1999

Die Deutsche Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht stiftet den

Helmuth-James-von-Moltke-Preis

für rechtliche Abhandlungen auf den Gebieten der Sicherheitspolitik.

Über das Ergebnis des ersten Wettbewerbs, für den ein Betrag von • 2.000 zur Verfügung steht, wird Anfang 2001 entschieden.

Das Preisrichterkollegium besteht aus:

*Professor Dr. Horst Fischer, Ruhr-Universität Bochum,
Ministerialrat Dr. Dieter Fleck, Bundesministerium der Verteidigung,
Matthias Hoffmann, Lektor, Verlag C.H. Beck, München,
Professor Dr. Stefan Oeter, Universität Hamburg, und
Professor Dr. Christian Tomuschat, Humboldt-Universität zu Berlin.*

*Manuskripte, die nach dem 1. Januar 2000 abgeschlossen sein sollen, werden in
5facher Ausfertigung bis 31. Dezember 2000 erbeten an:*

Dr. Dieter Fleck
R II 4
Postfach 1328
53003 Bonn