

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Inhaltsübersicht Jahrgang 14, 2001

Das Thema

Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR-Soldaten
im Kosovo

Richard Bülfesbach

2001, Nr. 2, S. 83-88

Globale Rechtskultur: Das heimliche Terroropfer?

Horst Fischer

2001, Nr. 4, S. 215-217

Die Rechte der Kinder durchsetzen: Zur Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Wils Geidder

2001, Nr. 3, S. 148-153

Das Rückkehrrecht von Balkan-Vertriebenen – Nicht nur die Menschenrechte, sondern der Kernbestand des Völkerrechts ist berührt

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 2, S. 88-98

Das afghanische Flüchtlingsproblem – Rechtsfragen einer humanitären Katastrophe

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 4, S. 226-234

Superior Responsibility applied before ICTY

Kirsten Heith

2001, Nr. 2, S. 98-106

Entwicklung und Perspektiven der deutschen Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (CIMIC-Einsätze)

Rainer Kobe

2001, Nr. 1, S. 4-9

Zur Rechtsnatur des Internationalen Strafgerichtshofes

Sascha Rolf Lüder

2001, Nr. 3, S. 136-143

The European Union reaction to the terrorist attacks on the United States

Cristina Churrucua Mugaruzza

2001, Nr. 4, S. 234-243

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta: Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates

Sven Peterke

2001, Nr. 4, S. 217-221

Der Bericht des UN-Generalsekretärs über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten: Ein Beitrag zur Effektivierung des humanitären Völkerrechts

Brigitte Roschke

2001, Nr. 1, S. 10-19

Terrorismus und die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts

Michaela Schneider

2001, Nr. 4, S. 222-226

Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung

Stephen Weber

2001, Nr. 2, S. 76-83

Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt

Joachim Wolf

2001, Nr. 4, S. 204-215

Erfahrungen mit Individualbeschwerdeverfahren in völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen

Messelech Wornu

2001, Nr. 3, S. 143-158

Praxis

Der aktuelle Fall: Der lange Arm des nationalen Richters: Demokratische Republik Kongo v. Königreich Belgien

Tobias Gries

2001, Nr. 1, S. 19-27

Der aktuelle Fall: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Streletz, Keßler und Krenz – Eine späte Genugtuung für die Opfer des DDR-Grenzregimes

Grit Hohema

2001, Nr. 2, S. 107-110

Der aktuelle Fall: Geiselnahme von humanitären Helfern in Somalia – der völkerrechtliche Schutz von Hilfspersonal

Michaela Schneider

2001, Nr. 3, S. 153–162

Forum

Verbreitung

Following in the footsteps of Ottawa: A compliance mechanism for the CCW ?

Anna Crawford

2001, Nr. 3, S. 173–178

Riot Control Agents im Kosovo – Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Reizstoffen durch KFOR

Daniel H. Göbel

2001, Nr. 1, S. 34–37

Schadensersatzansprüche wegen Verletzung humanitären Völkerrechts

Bernhard Graefrath

2001, Nr. 2, S. 110–120

Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel von Südafrika

Ivo Gross

2001, Nr. 3, S. 162–172

Die Entwicklung des Völkerstrafrechts: Auf dem Weg zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen

Hans-Peter Kaul

2001, Nr. 4, S. 251–254

Durchsetzung des internationalen Strafrechts

Klaus Kinkel

2001, Nr. 4, S. 254–255

Massenvernichtungswaffen, eine Herausforderung für die Verbreitung der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle

Hansjoachim Linde

2001, Nr. 1, S. 37–41

Bericht zum Geschäftsfeld „Verbreitungsarbeit“ im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes (Februar 1999–Dezember 2000)

Marion Messerschmidt

2001, Nr. 1, S. 41–43

Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes – Möglichkeiten eines Einsatzes für das humanitäre Völkerrecht und eine humanitäre Ethik

Marion Messerschmidt

2001, Nr. 2, S. 120–122

„Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pool“ des Deutschen Roten Kreuzes

Marion Messerschmidt

2001, Nr. 2, S. 122–123

Uranwaffeneinsatz: eine humanitär-völkerrechtliche Standortbestimmung

Manfred Mohr

2001, Nr. 1, S. 27–34

Die Vorschriften zu Strafen und Strafzumessung für den Internationalen Gerichtshof und ihre Bedeutung für das nationale Strafrecht

Jens Peglau

2001, Nr. 4, S. 247–250

Interview mit E. Riedler zum humanitären Desaster in Afghanistan

Dieter Reinhardt

2001, Nr. 4, S. 244–247

Der Nahostkonflikt als Problem des Völkerrechts

Ludwig Watzal

2001, Nr. 4, S. 255–263

Lexikon

„Headquarters Agreements“ und der „quasi-diplomatische“ Status des IKRK und seiner Delegierten

Sven Peterke

2001, Nr. 3, S. 179–181

Panorama

Dokumente

The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned

Chapter 6 International Law and Humanitarian Intervention
Independent International Commission on Kosovo

2001, Nr. 1, S. 44–54

Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflicts (S/2001/331) 31. März 2001

2001, Nr. 3, S. 182–190

Die Situation in Afghanistan (Sicherheitsrat unterstützt Schaffung einer multiethnischen Übergangsverwaltung und zentrale Rolle der Vereinten Nationen)
S/Res/1378 vom 14. November 2001

2001, Nr. 4, S. 264

Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus (Sicherheitsrat verabschiedet Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus)
S/Res/1377 vom 12. November 2001

2001, Nr. 4, S. 264–265

Press Statement on Terrorist Threats by Security Council
President
SC/2001 vom 8. Oktober 2001

2001, Nr. 4, S. 265

Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council
S/2001/946 vom 7. Oktober 2001

2001, Nr. 4, S. 266

Anti-Terrorismus-Resolution (Terroranschläge in den USA)
S/Res/1373 vom 26. September 2001

2001, Nr. 4, S. 266-267

Terroranschläge in den USA
S/Res/1368 vom 12. September 2001

2001, Nr. 4, S. 268

Verurteilung der Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von Amerika
A/Res/56/1 vom 12. September 2001

2001, Nr. 4, S. 268

Die Situation in Afghanistan (Weitere Sanktionen gegen die Taliban)
S/Res/1333 vom 19. Dezember 2000

2001, Nr. 4, S. 268-271

Verantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Sicherheitsrat verurteilt internationalen Terrorismus und fordert Staaten zur Zusammenarbeit auf)
S/Res/1269 vom 19. Oktober 1999

2001, Nr. 4, S. 272

Die Situation in Afghanistan (Sicherheitsrat verlangt Auslieferung von Osama bin Laden und verhängt Sanktionen gegen die Taliban)
S/Res/1267 vom 15. Oktober 1999

2001, Nr. 4, S. 272-274

Terroranschläge in Nairobi und Daressalam (Verurteilung der Bombenanschläge auf die amerikanischen Auslandsvertretungen in Kenia und Tansania)
S/Res/1189 vom 13. August 1998

2001, Nr. 4, S. 274

Konferenzen

25-jähriges Jubiläum des Rot-Kreuz-Lehrstuhls an der Universität Leiden – Symposium über den Schutz der Zivilbevölkerung in den bewaffneten Auseinandersetzungen des 21. Jahrhunderts
Den Haag, 8. Dezember 2000

Britta Buchenau/Birgit Messler

2001, Nr. 1, S. 56-57

Referendartagung zur Verbreitung der Genfer Konventionen
Bad Waldliesborn, 26.–27. Oktober 2000

Daniel H. Göbel

2001, Nr. 1, S. 54-55

Krieg und Bürgerkrieg auf dem Balkan:
Erfahrungen und Konsequenzen
Bad Teinach, 23.–24. März 2001

Tobias Gries

2001, Nr. 2, S. 124-127

Biologische Waffen im 21. Jahrhundert
Dresden, 9. Juni 2001

Tobias Gries

2001, Nr. 3, S. 192-195

„Die transatlantischen Beziehungen ins Gleichgewicht bringen! – Europa und die USA in der globalen Politik“
Symposium der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Aspen Institute Berlin
Berlin, 26.–27. Januar 2001

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 1, S. 58-59

Seminar „Aktuell 2001“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik zum Thema „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“
Bonn, 9.–19. März 2001

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 2, S. 123-124

„Conflict, Ethnicity and Nationalism: the challenges ahead“
Seminar des British Council
Derry/Londonderry, 20.–25. Mai 2001

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 3, S. 191-192

International Workshop on Regional Autonomy of Ethnic Minorities
Peking, 22.–24. Juni 2001

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 3, S. 195-196

Konsequenzen des Terrors: Verändern sich die sicherheitspolitischen Konstanten? – Rosenburggespräch des BAKS
Bonn, 16. Oktober 2001

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 4, S. 275-276

Kongress „Kindersoldaten in Afrika“
Heinsberg, 11. August 2001

Ralf Otto

2001, Nr. 4, S. 276-279

Moral und Politik, Recht, und humanitäre Hilfe: „The Rich get Diplomats, the Poor get Aid Workers“ Überlegungen anlässlich der Konferenz „Politics and Humanitarian Aid – debates, Dilemmas and Dissension“ London, 1. Februar 2001

Ulrike von Pilar und Dieter Reinhardt

2001, Nr. 1, S. 59–60

Besprechungen

Manfred Eisele, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insider-Bericht

Tobias Gries

2001, Nr. 2, S. 128–129

Otto Kimminich/Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 1, S. 64–65

Katrin Weschke, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte

Hans-Joachim Heintze

2001, Nr. 3, S. 197–198

Knut Ipsen/Christian Raap/Thorsten Stein/Armin A. Steinkamm (Hrsg.), Wehrricht und Friedenssicherung, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag

Klaus Mreß

2001, Nr. 1, S. 62–64

Markku Suksi (ed.), Autonomy: Applications and Implications

Heinrich Kriebes

2001, Nr. 1, S. 67–70

Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht: Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimension

Sascha Rolf Lüder

2001, Nr. 2, S. 129–130

Horst Seithe/Frauke Hagemann, Das Deutsche Rote Kreuz im Dritten Reich (1933–1939)

Stephanie Merkenich/Birgit Morgenbrod

2001, Nr. 4, S. 279–280

Marco Kuhn, Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft: Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen

Dieter Reinhardt

2001, Nr. 1, S. 65–66

Boutros Boutros-Ghali, Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Brigitte Reschke

2001, Nr. 1, S. 61–62

UNHCR, Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz

Hesseleth Wörku

2001, Nr. 1, S. 70

Obasi Okafor-Obasi, Völkerrechtlicher Schutz der Frauen und Kinder unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Afrika südlich der Sahara

Hesseleth Wörku

2001, Nr. 3, S. 196–197

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

2001, Nr. 3, S. 199

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 14
Heft 1, 2001

Editorial

3

Das Thema

Entwicklung und Perspektiven der deutschen Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (CIMIC-Einsätze)

Rainer Hobe

4

Der Bericht des UN-Generalsekretärs über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten: Ein Beitrag zur Effektivierung des humanitären Völkerrechts?

Brigitte Reschke

10

Praxis

Der aktuelle Fall: Der lange Arm des nationalen Richters: Demokratische Republik Kongo v. Königreich Belgien

Tobias Gries

19

Forum

Verbreitung

Uranwaffeneinsatz: eine humanitär-völkerrechtliche Standortbestimmung

Manfred Mohr

27

Riot Control Agents im Kosovo – Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Reizstoffen durch KFOR

Daniel H. Göbel

34

Massenvernichtungswaffen, eine Herausforderung für die Verbreitung der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle

Hans-Joachim Lindo

37

Bericht zum Geschäftsfeld „Verbreitungsarbeit“ im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes (Februar 1999 – Dezember 2000)

Marion Messerschmidt

41

Panorama

Dokumente

The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned
Chapter 6 International Law and Humanitarian Intervention
Independent International Commission on Kosovo

44

Konferenzen

Referendartagung zur Verbreitung der Genfer Konventionen
Bad Waldliesborn, 26.–27. Oktober 2000

Daniel H. Göbel

54

25-jähriges Jubiläum des Rot-Kreuz-Lehrstuhles an der Universität Leiden – Symposium über den Schutz der Zivilbevölkerung in den bewaffneten Auseinandersetzungen des 21. Jahrhunderts
Den Haag, 8. Dezember 2000

Britta Buchenau und Birgit Kessler

56

„Die transatlantischen Beziehungen ins Gleichgewicht bringen! – Europa und die USA in der globalen Politik“

Symposium der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Aspen Institute Berlin

Berlin, 26.–27. Januar 2001

Hans-Joachim Heintze

58

Moral und Politik, Recht und humanitäre Hilfe:

„The Rich Get Diplomats, the Poor Get Aid Workers“

Überlegungen anlässlich der Konferenz „Politics and humanitarian Aid – Debates, Dilemmas and Dissension“

London, 1. Februar 2001

Ulrike von Pilar und Dieter Reinhardt

59

Besprechungen

Boutros Boutros-Ghali, Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt?

Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen

Brigitte Reschke

61

Knut Ipsen/Christian Raap/Torsten Stein/
Armin A. Steinkamm (Hrsg.), Wehrrecht und Friedenssicherung, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag

Claus Kreß

62

Otto Kimminich/Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze

64

Marco Kuhn, Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft: Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen

Dieter Reinhardt

65

Markku Suksi (ed.), Autonomy: Applications and Implications

Heinrich Klöber

67

UNHCR, Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz

Hesselelech Werku

70

Band 37 Marko Kuhn

Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen

Diese Untersuchung versteht sich als Versuch einer ordnenden Beschreibung der gemeinschaftlichen Aktivitäten im Bereich der humanitären Hilfe. Deren Entstehung und Entwicklung von anfänglich punktuellen, vergleichsweise ungeordneten Maßnahmen zu einem zunehmend strukturierten und komplexen Organisationssystem werden im ersten Teil der Untersuchung aufgezeigt. Dem schließt sich eine Analyse der primärrechtlichen Grundlagen gemeinschaftlicher humanitärer Hilfe an. Im Rahmen eines zusammenfassenden Fazits wird versucht, aktuelle Tendenzen aufzuzeigen und die künftig zu erwartende Organisation der Hilfe, insbesondere die Möglichkeiten und Gefahren einer Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, zu skizzieren.

2000, 430 S., kart., 79,- DM, 577,- ÖS, 72 Sfr, ISBN 3-87061-868-X

Band 38 Angelika Schlunck

Amnesty versus Accountability Third Party Intervention Dealing with Gross Human Rights Violations in Internal and International Conflicts

Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit dürfen nicht ungesühnt bleiben. Amnestien für schwere Verbrechen behindern den Friedensprozeß in einer Gesellschaft nach dem Ende eines bewaffneten Konflikts. Die Autorin stellt anhand von drei Fallstudien dar, welche Konfliktlösungsmechanismen (Wahrheitskommissionen, internationale Tribunale und Strafgerichte) zur Verfügung stehen, um mit Gewalttaten von Verbrechenregimen fertig zu werden. Sie zeigt auf, wie diese Konfliktlösungsmechanismen zu einem umfassenden Konfliktbewältigungssystem kombiniert werden können.

2000, 295 S., kart., 59,- DM, 431,- ÖS, 53,50 Sfr,
ISBN 3-87061-894-9 (engl.)

Band 39 Andreas v. Block-Schlesier, Heike Spieker (Hrsg.)

900 Jahre Johanniter Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe

Hochrangige Fachleute aus Wissenschaft, Regierung und Institutionen referierten vor geladenen Gästen aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft zu den Grundlagen und Zielen des humanitären Völkerrechts und den praktischen Hilfen, wie sie von Hilfsorganisationen und den heute im "Peace-keeping" eingesetzten Streitkräften geleistet werden.

Der NATO-Einsatz gegen die Vertreibung der Kosovaren hatte noch nicht begonnen, aber er wurde vorausgesehen. Zum Zeitpunkt der Publikation der Vorträge hat die Welt als neuartige Erfahrung den Kosovo-Konflikt erlebt. Deutlicher konnte der Beweis nicht erbracht werden, daß anerkannte und durchsetzbare Regeln des Völkerrechts für die Erhaltung von Frieden und Menschlichkeit unverzichtbar sind.

1999, 55 S., kart., 19,80 DM, 145,- ÖS, 19,- Sfr, ISBN 3-87061-895-7

Band 40 Messelech Worku

Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker

Seit der wegweisenden Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurden eine Reihe universeller und regionaler menschenrechtsschützender Verträge geschaffen. Ein beeindruckendes Beispiel für eine solche regionale Vereinbarung ist die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker. Die Charta weicht angesichts des historischen und kulturellen Hintergrunds in afrikanischen Staaten in erheblicher Weise von vergleichbaren Vertragswerken ab. Die Autorin analysiert die Bestimmungen dieses Vertrages. Untersucht werden Funktionsweise, Aufgaben und Kompetenzen des bis dato einzigen Organs der Charta, der African Commission on Human and Peoples' Rights. Von besonderem Interesse sind dabei die in der Charta und der Verfahrensordnung der Kommission vorgesehenen Instrumente zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

2000, 203 S., kart., 42,- DM, 307,- ÖS, 39,- Sfr, ISBN 3-87061-894-9

Band 41 Cornelia Schmolinsky

Friedenssicherung durch regionale Systeme kollektiver Sicherheit Voraussetzungen und Hindernisse am Beispiel der Liga der Arabischen Staaten

Die Autorin unterzieht die Liga der Arabischen Staaten einer umfassenden Analyse im Hinblick auf deren Möglichkeiten, einen Beitrag zur Friedenssicherung innerhalb der arabischen Welt zu leisten. Sie zeigt, welche Ansätze kollektiver Sicherheit die Liga aufweist und inwieweit diese in der Praxis herangezogen wurden, inwiefern auf sie die Voraussetzungen funktionsfähiger Sicherheitssysteme zutreffen und welche spezifischen Hindernisse einer größeren Vermittlungsrolle entgegenstehen.

2000, 311 S., kart., 62,- DM, 453,- ÖS, 56,50 Sfr, ISBN 3-8305-0107-2

Band 44 Horst Fischer, Claus Kreß, Sascha Rolf Lüder (eds.)

International and National Prosecution of Crimes Under International Law Current Developments

Mit der Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 hat nach Einschätzung vieler Beobachter eine neue Phase in der Entwicklung des Völkerstrafrechts begonnen. So hat die Vorbereitungscommission für den Internationalen Strafgerichtshof im Sommer 2000 fertige Entwürfe für Verfahrens- und Beweisregeln und für Verbrechenelemente vorgelegt. In diesem Buch liefert ein internationaler Autorenkreis von Regierungsvertretern, Mitarbeitern der beiden Ad hoc-Strafgerichtshöfe sowie ausgewiesenen Wissenschaftlern die hochaktuelle Bestandsaufnahme der Gesamtentwicklung.

2001, 791 S., kart., 148,- DM, 1.080,- ÖS, 132,- Sfr, ISBN 3-8305-0136-6



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21

E-Mail: berlin.verlag.spitz@t-online.de • Internet: <http://www.berlin-verlag.de>

Mit Heft 1 des 14. Jahrganges der Zeitschrift ist es gelungen, eine Vielzahl besonders aktueller Problemkreise anzureißen, die die am humanitären Völkerrecht Interessierten in diesem und sicherlich auch im darauf folgenden Jahr beschäftigen werden.

Die Aufgaben und Bedeutung der humanitären Hilfe sowie die Kooperation unterschiedlichster staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen und Einrichtungen waren bereits im vergangenen Jahr ein Schwerpunkt der Berichterstattung dieser Zeitschrift. Die Diskussion über die Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Bereich der humanitären Hilfe bietet immer wieder Zündstoff für intensive Diskussionen. Wir freuen uns daher um so mehr, mit dem Beitrag von *Rainer Kobe* eine umfassende Darstellung der von der Bundeswehr und ihrer Verbündeten angestrebten Zivil-Militärischen Zusammenarbeit anbieten zu können.

Seit ihrer Gründung nehmen die Vermeidung und Beilegung bewaffneter Konflikte und der Schutz der Zivilbevölkerung in derartigen Konflikten einen überaus hohen Stellenwert in der Arbeit der Vereinten Nationen ein. *Brigitte Reschke* beleuchtet in ihrem Beitrag die Haltung und Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Stärkung und Umsetzung der Genfer Abkommen von 1949 und widmet hierbei ihre Aufmerksamkeit vorrangig dem Schutz der Zivilbevölkerung.

Der aktuelle Fall dieser Ausgabe gibt einen ersten Einblick in das seit Oktober letzten Jahres vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag anhängige Verfahren: Demokratische Republik Kongo v. Belgien über die Rücknahme des internationalen Haftbefehls gegen den nunmehr ehemaligen Außenminister Kongos *Yerodia Ndombasi*. *Tobias Gries* geht hierbei vor allem auf die Fragen der Anwendbarkeit des Weltrechtspflegeprinzips und der Immunität staatlicher Repräsentanten im Rahmen strafrechtlicher Verfolgung von Kriegsverbrechen ein.

Das humanitäre Völkerrecht sieht sich immer wieder veranlasst, sich mit der Rechtmäßigkeit neuartiger Waffensysteme auseinander zu setzen. Auf einige der damit verbundenen Fragestellungen gehen drei Beiträge ein, die unter der Rubrik Verbreitung zu finden sind. So beschäftigte sich *Manfred Mohr* ausführlich mit der Fragestellung nach der völkerrechtlichen Bewertung des Einsatzes von Uranmunition. *Daniel H. Göbel* diskutiert die völkerrechtliche Einordnung von Riot Control Agents und nimmt hierbei besonders auf die Abgrenzung zu Chemiewaffen Bezug. Über Massenvernichtungswaffen als Herausforderung für die Verbreitung des Genfer Rechts berichtet *Hansjoachim Linde*. Wir freuen uns, dass wir mit diesen drei Beiträgen Stellungnahmen zu aktuellen Entwicklungen veröffentlichen können, die sehr unterschiedliche Sicht- und Herangehensweisen repräsentieren.

Am 21. September 1999 trafen sich, basierend auf einer Initiative des schwedischen Premierministers *Göran Persson*, zum ersten Mal die Mitglieder der Independent International Commission on Kosovo, deren Aufgabe die Aufarbeitung der Ereignisse im Kosovo der vergangenen Jahre war. Gut ein Jahr später, am 23. Oktober 2000 vergangenen Jahres, übermittelte die Kommission ihren Abschlussbericht an UN-Generalsekretär *Kofi Annan*. Mit freundlicher Genehmigung von Oxford University Press – für die die Redaktion herzlich dankt – ist in der vorliegenden Ausgabe das Kapitel 6 des Berichtes „International Law and Humanitarian Intervention“ abgedruckt.

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 den inhaltlichen Aussagen identifizieren.

Die Herausgeber

Entwicklung und Perspektiven der deutschen Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (CIMIC-Einsätze)

Rainer Kobe*

Vorwort**

Streitkräfte werden immer und überall geteilte Reaktionen bei Erfüllung ihrer Missionen in der Gesellschaft finden; Zustimmung und Ablehnung markieren je nach Lage der Dinge den Einsatz multinationaler Truppenkontingente, beispielsweise auf dem Balkan. Zustimmung und Ablehnung sind gleichermaßen beim Einsatz militärischen Potenzials unmittelbar nach dem Schadensereignis zu finden. Die betroffene Bevölkerung reagierte bei Hurrikan Mitch in Zentralamerika, den Erdbeben von El Salvador und Indien, den Überflutungen in Mozambique ebenso wie beim Erdbeben von Izmit in der Türkei zwischen Dankbarkeit bei der Sofort- und Überlebenshilfe und Kritik angesichts der Untätigkeit beim Wiederaufbau. Wobei Streitkräfte als Instrument des Staates oft als Zielscheibe für politisch-administratives Versagen gelten.

Dieser Beitrag wird keine Meinungsverschiebungen bewirken. Pazifisten und solche Organisationen, die gegen jegliche staatliche organisierte Hilfe sind, werden sich in die Reihen derjenigen einreihen, die in der Bundeswehr eine öffentlichkeitswirksame und wirtschaftliche Konkurrenz sehen.

Die Zahl der zivilen Akteure, die in der Bundeswehr einen verlässlichen und unverzichtbaren Partner sehen, nimmt zu. Ohne Verantwortung und Aufgaben zu vermischen, werden Möglichkeiten und Expertisen sorgfältig geprüft und einer Zusammenarbeit zugeführt. Das liegt unter anderem an der Lernfähigkeit der Bundeswehr seit Somalia und der Arbeitsökonomie der Hilfswerke und -organisationen.

Der Vortrag von Oberst *Kobe*, der seit Jahren mit regelmäßigen Veranstaltungen zur Kooperation zwischen NGOs und Bundeswehr für gegenseitiges Kennenlernen, Verstehen und Vertrauen wirbt, ist eine Positionierung der Bundeswehr in einer veränderten globalen Sicherheitslandschaft. Mehr nicht – aber auch nicht weniger!

Einführung

Sie wissen, dass die Bundeswehr nach dem Kabinettschluss vom Juni 2000 kurzzeitig mit einer grundlegenden Umgliederung begonnen hat.

Wir, das Heer und das Heeresführungskommando, werden von den Änderungen sehr stark betroffen. Auf das, was ich Ihnen zur Zivil-Militärischen Zusammenarbeit zu sagen habe, hat die Umstrukturierung aber nur in soweit Einfluss, als der Stellenwert dieses Aufgabengebietes erheblich

anwachsen wird. Auf die Umgliederung der Bundeswehr werde ich in meinem Vortrag nicht weiter eingehen.

Vor dem Hintergrund der allgemeinen sicherheitspolitischen Lage will ich Ihnen im Folgenden erläutern, wie wir die Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Auslandseinsatz – wir nennen das CIMIC – verstehen und auf dem Balkan praktizieren.

Danach möchte ich kurz auf Hilfeleistungen der Bundeswehr bei der Katastrophenhilfe im Ausland eingehen und mich dann zu der kritischen Betrachtung äußern, mit der die NGOs – zumindest teilweise – unsere CIMIC-Aktivitäten begleiten. Zum Schluss werde ich darstellen, wie wir das Aufgabengebiet CIMIC in der zukünftigen Struktur unserer Streitkräfte organisatorisch etablieren wollen.

Sicherheitspolitische Lage

Die Welt des Jahres 2001 unterscheidet sich grundlegend von der bis Ende der achtziger Jahre. Die existenzielle Bedrohung, die vom Kalten Krieg für Deutschland bestand, hat sich aufgelöst. An die Stelle der einen großen Bedrohung ist eine Vielzahl kleinerer Risiken getreten. Sie liegen nicht an unseren Grenzen, sondern rühren her von möglichen Instabilitäten an der Peripherie Europas. Besonders von innerstaatlichen Auseinandersetzungen und zwischenstaatlichen Konflikten im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika werden die Interessen Europas unmittelbar berührt.

Krisenprävention und Krisenbewältigung bestimmen daher verstärkt den Auftrag und das Wesen der deutschen Streitkräfte.

Unser seit 1992 gültiger Auftrag trägt dem bereits Rechnung:

„Die Bundeswehr

- schützt Deutschland und seine Staatsbürger gegen politische Erpressung und äußere Gefahr;
- fördert die militärische Stabilität und die Integration Europas;
- verteidigt Deutschland und seine Verbündeten;

* Oberst i.G. *Rainer Kobe* ist Leiter der Abteilung G5 im Heeresführungskommando, Koblenz. Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete Fassung eines Vortrages von der 44. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK vom 14. September 2000 in Lörach und der Tagung des Heeresführungskommandos (HFuKdo) – NGOs u. GOs vom 26. Oktober 2000 in Koblenz.

** Die Redaktion dankt Herrn *Dr. Horst Schöttler*, stellv. Vorsitzender des Deutschen Komitees für Katastrophenvorsorge und Oberst der Reserve, für das Vorwort zu diesem Beitrag.

- dient dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen;
- hilft bei Katastrophen, rettet aus Notlagen und unterstützt humanitäre Aktionen.⁴

Die Bundeswehr wird, so sehen wir das heute, vornehmlich außerhalb Deutschlands eingesetzt werden – entweder zur kollektiven Verteidigung eines Bündnispartners oder, was wahrscheinlicher ist, zu regional begrenzten Einsätzen der Krisenvorsorge und Krisenbewältigung.

CIMIC-Einsatz auf dem Balkan

Unsere Einsätze auf dem Balkan, das heißt der deutsche Beitrag zu SFOR in Bosnien und Herzegowina mit knapp 2000 und KFOR im Kosovo mit etwa 5000 deutschen Soldaten, zählen dazu. Hier geht es um Krisenbewältigung im Rahmen eines UN-Mandats.

Bosnien

Als wir nach dem Friedensabkommen von Dayton Ende 1995 Truppen zunächst nach Kroatien, später nach Bosnien schickten, war klar, dass wir in den Stäben neben anderen Stabsabteilungen zusätzlich eine einrichten mussten, die sich speziell mit der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit zu befassen hatte. Solche Aufgaben werden, wie Sie wissen, im Falle einer Verteidigung Deutschlands durch unsere Territoriale Wehrorganisation, die Wehrbereichs- und die Verteidigungsbezirkskommandos wahrgenommen. Kurz gesagt sind es die Aufgaben: Mittlertätigkeit, Interessenausgleich und gegenseitige Hilfe. G5 oder im NATO-Sprachgebrauch J9 Stabsabteilungen für Zivil-Militärische Zusammenarbeit wurden von der Btl-Ebene bis hinauf in die multinationalen Hauptquartiere bei SFOR und bei KFOR etabliert.

Ich selber war 1996 als stellvertretender Leiter der J9-CIMIC-Abteilung unter einem türkischen General in Sarajevo.

Von Anfang des deutschen Bosnienesatzes an, das haben wir von unseren Verbündeten gelernt und bereits in Somalia praktiziert, versuchte die Truppe durch unmittelbare Hilfeleistungen das Vertrauen der Bevölkerung im Einsatzraum zu gewinnen. Wir nutzten dazu Sachspenden, die aus dem Umfeld der Bundeswehr stammten, meist von Angehörigen der eingesetzten Soldaten.

Der von Soldaten gegründete Verein „Lachen Helfen“ – ein e.V. – übernimmt die Akquirierung und Sammlung der Spenden hier in Deutschland.

Unsere Patrouillen und Streifen sehen, wo größte Not herrscht und veranlassen dann über die Spezialisten der G5-Abteilung, dass Hilfe bereitgestellt wird. Dies kann Kleidung, Spielzeug, aber auch Material aus Beständen der Bundeswehr, wie Decken, Verpflegung oder ausgesondertes, aber intaktes Sanitätsmaterial sein. Bei der unmittelbaren Hilfe stehen unsere Soldaten in engem und ständigem Kontakt mit den im gleichen Raum aktiven NGOs.

Die unmittelbare Hilfe haben wir inzwischen zu einem wirklichen Element ausgebaut. Mit dieser direkt an den einzelnen Bedürftigen gerichteten Hilfe tragen wir bei zur Akzeptanz-erhöhung in der Bevölkerung und damit auch zur Sicherheit unserer Soldaten im Einsatzland – wir nennen das „Force Protection“.

Ziemlich bald nach dem Friedensschluss in Bosnien begannen die deutschen Innenminister daran zu denken, die knapp 350.000 Kriegsflüchtlinge aus Deutschland zur Rückkehr nach Bosnien zu veranlassen. Dabei geriet die Bundesregierung wiederholt unter zum Teil massive Kritik des UNHCR, der einen Rückkehrbeginn möglichst hinausschieben wollte, mit der Begründung, die Verhältnisse im Lande ließen eine ungefährdete Rückkehr noch nicht zu.

Unsere Regierung entschloss sich angesichts der hohen Kosten des Flüchtlingsaufenthaltes, die Flüchtlingsrückkehr aktiv zu unterstützen und voranzutreiben.

Eigene Erkenntnisse über die zivile Lage in Bosnien sollten gesammelt werden, um zügig, aber dennoch von der internationalen Gemeinschaft akzeptiert, mit einer Rückführung beginnen zu können. Das Mittel, was hierfür im Einsatzland zur Verfügung stand, waren die dortigen deutschen Truppen.

Dies war die Initialzündung für eine eigene deutsche CIMIC-Truppe.

Wir begannen Mitte 1997 mit einer Gruppe von etwa 20 speziell ausgesuchten Soldaten, die zivile Lage in Bosnien unter dem Gesichtspunkt der Flüchtlingsrückkehr zu erfassen. Daraus wurden die „Berichte zur Flüchtlingsrückkehr“, die wir deutschen Amtsstellen, aber auch anderen Interessierten zur Verfügung stellten. Das geschah in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR, der die Berichte ins Englische und Serbokroatische übersetzen ließ.

Neben die Landesaufnahme trat, nachdem der Flüchtlingsbeauftragte der Bundesregierung¹, MdB Dietmar Schlee, später Bürgermeister a.D. Hans Koschnick, die Wirksamkeit militärischer Tätigkeit auf diesem Sektor zu schätzen gelernt hatte, die Beteiligung der Bundeswehr am Wiederaufbau von Wohnungen für Flüchtlinge.

Die CIMIC-Gruppe von 1997 wuchs sehr schnell auf zu einem veritablen Spezialverband von etwa 100 Soldaten, meist Stabsoffiziere und ältere Fw-Dienstgrade, unter Führung eines Oberst. So übernahmen wir, die Streitkräfte, allmählich die Rolle eines Akteurs auf einem Feld, auf dem bisher fast ausschließlich die Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen tätig waren.

Wir sahen das mit gemischten Gefühlen:

Einerseits bestand die Gefahr des sogenannten „mission creep“, einer schleichenden und ungewollten Verzettlung in

¹ Beauftragter der Bundesregierung für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau in Bosnien und Herzegowina.

einem eigentlich nichtmilitärischen Auftrag. Andererseits erkannten wir, dass wir damit einen Wiederaufbaubetrag in einem verwüsteten Land leisteten, mit dem die Akzeptanz unserer Truppe im Einsatzland, aber auch daheim gefördert werden konnte.

Neben dem Aspekt der Akzeptanz der Truppe im Einsatzland ist die Mitwirkung bei der Implementierung des Dayton-Friedensplanes mit zügigem Wiederaufbau und weiteren zivilen Stabilisierungsmaßnahmen das ausschlaggebende Argument für die Etablierung der CIMIC-Truppe gewesen.

Was die Flüchtlingsrückkehr aus Deutschland anbelangt, sind von den ursprünglich rd. 350.000 Flüchtlingen in Deutschland 300.000 mittlerweile nach Bosnien und Herzegowina zurückgekehrt. Inzwischen steht die Minderheitenrückkehr im Lande selber im Vordergrund und wird im deutschen Verantwortungsbereich von unseren CIMIC-Kräften vorrangig unterstützt.

Ich ziehe hier ein erstes Resümee:

Seit unserem Bosnien-Einsatz haben wir neben den Spezialabteilungen für Zivil-Militärische Zusammenarbeit (G5) in den Stäben CIMIC-Truppenteile, die ihre Rolle spielen in der unmittelbaren Hilfeleistung für die Zivilbevölkerung, bei der Landeserfassung und beim Wiederaufbau. Es handelt sich dabei nicht um eine Katastrophenhilfstruppe. Es ist eine Truppe spezialisiert auf Zivil-Militärische Zusammenarbeit, die aber nicht selber Hand anlegt. Sie stellt die zivile Lage fest, regt Projekte an und leitet diese.

Kosovo

Sie wissen, dass die Grundlage für den NATO-Einsatz im Kosovo die UN-Sicherheitsrats-Resolution 1244 vom 12. Juni 1999 ist. Sie sieht unter anderem vor, dass mit der „internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR), ein sicheres Umfeld, öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie der Schutz und die Bewegungsfreiheit der internationalen Organisationen gewährleistet wird“.

Der Auftrag „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ ist eine nach unserem Verständnis eindeutig polizeiliche und keine militärische Aufgabe. Wir wurden im ersten halben Jahr des Kosovo-Einsatzes, in dem es noch keine auch nur halbwegs funktionierende Verwaltung und Polizei gab, auf vielfältigen, dem Militär an sich fremden Aufgabenfeldern eingesetzt. Um nur einige zu nennen: Regelung der Benzinversorgung, Aufrechterhaltung der Energieversorgung oder Betrieb des Gefängnisses in Prizren.

Es ist sicherlich nicht verkehrt, wenn wir uns für künftige Krisenbewältigungseinsätze auf ähnliche Szenarien einstellen und unsere Vorbereitungen darauf ausrichten.

Als wir den Kosovo-Einsatz Anfang 1999 planten, sahen wir für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit Folgendes vor und setzten das dann auch so um:

- Die deutsche Brigade und ihre Einsatzbataillon erhielten G5-Abteilungen, in denen, entsprechend der multinationalen Beteiligung, auch Holländer, Schweizer und Österreicher arbeiten.
- Auf der Basis der Erfahrungen von Bosnien stellten wir einen besonderen CIMIC-Verband für den Kosovo auf.
- Und schließlich wurden noch besondere Pionierkräfte bereitgestellt, darunter eine Feldküchenkompanie mit dem Ziel der Überlebenshilfe.

Die Pioniere sollten den zurückgekehrten Flüchtlingen helfen, ihre zerstörten Wohnungen zumindest in Teilen wieder herzurichten und vor allem winterfest zu machen. Mit der Feldküchenkompanie wurden erste Versorgungspässe bei den heimgekehrten Flüchtlingen überwunden; so wurden z.B. 605.000 warme Mahlzeiten ausgegeben und 155 t Nahrungsmittel verteilt. Die Feldküchenkompanie konnte sehr bald wieder abgezogen werden, da eine funktionierende Eigenversorgung schneller wieder in Gang kam als wir angenommen hatten. Auch eines der beiden Pionierbataillone haben wir herausgelöst, als die erste große Not vorbei war.

Der CIMIC-Verband hat die Kapazitäten zur Landeserfassung in der Erkundungszug. Erste Berichte wurden vorgelegt, die dazu beitragen sollen, eine geregelte Rückführung der ca. 160.000 Kosovo-Albaner aus Deutschland zu unterstützen.

Der Zug für die unmittelbare Hilfe steuert Kleinprojekte, mit denen besonders bedürftigen Personen oder Familien geholfen wird. Dazu gehören mittlerweile auch die nichtalbanischen Minderheiten: Serben, Roma und Goraner.

Im Projektzug haben wir vor allem Fachleute, die den Wiederaufbau zerstörter Häuser und Schulen zwar nicht selber durchführen, aber projektieren und leiten. Auch wir arbeiten nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ und versuchen, das vorhandene inländische Potenzial zu aktivieren, seien es lokale Firmen oder die betroffene Bevölkerung selbst.

Die CIMIC-Truppen von SFOR und KFOR können nicht wie andere Truppen aus organischen Verbänden im Heer gestellt werden. Wir verfügen über keine stehende CIMIC-Spezial-Truppe in Deutschland.

Die auf diesem Gebiet tätigen Soldaten werden von Kontingent zu Kontingent – also alle sechs Monate – aus allen Bereichen des Heeres, zum Teil auch aus anderen Teilstreitkräften, zusammengenommen. Die spezielle Vorbereitung beschränkt sich auf eine knapp einwöchige Ausbildung, die ich leite, und eine bis zu zehn Tagen dauernde „on the job“-Einweisung im Einsatzland. Bei allem Nachteil des turnusmäßigen Wechsels glauben wir, dass unser System sich als tragfähig bewährt hat.

Nicht unerwähnt lassen will ich, dass wir auch sehr stark auf unsere Reservisten zurückgreifen: Jeweils bis zu 15% der CIMIC-Truppe sind freiwillig Wehrübende.

Leistungsbilanz CIMIC-TrT SFOR und KFOR

Eine Bilanz für das, was wir in Bosnien und im Kosovo mit unseren CIMIC-Truppen bisher geleistet haben, (Stand: Januar 2001) sehen Sie hier:

SFOR (seit 1997)

KFOR (seit 1999)

Kleinprojekte

Wiederaufbau: 1.331

Sheltering-Programm: 1.683

Wiederaufbau Häuser: 966

Wiederaufbau Schulen: 27

Wiederaufbau Sonstige: 191

Opstine-Reports: 120

+ Updates: 38

Ca. 33 Mio. DM

Ca. 26 Mio. DM

Die umgesetzten Summen setzen sich zusammen aus Mitteln des Bundes, der Länder – letztere vor allem für den Wohnungsbau für Flüchtlinge in Bosnien – sowie aus Geldern der EU. Aber auch Spenden werden uns unmittelbar zugeleitet.

Im Kosovo stammen die Mittel teilweise von NGOs, für die wir die Projektarbeit übernehmen. Dazu gehören u.a. die AWO, die CARITAS Österreich und die Johanniter. Wir pflegen diese Zusammenarbeit unter dem Stichwort „Hier baut die deutsche Bundeswehr mit Hilfsgeldern (z.B.) der internationalen Arbeiterwohlfahrt“. Wobei ich Ihnen ja erläutere, dass wir nicht selber Hand anlegen, sondern projektieren und bauen lassen.

Lassen Sie mich eine weitere Zwischenbilanz zu unseren laufenden Einsätzen auf dem Balkan ziehen:

Die Bundeswehr ist auf dem Balkan nicht in der Katastrophenhilfe tätig, wenn auch die Bevölkerung, besonders zu Beginn der Einsätze in Bosnien 1996 und im Kosovo im Juni 1999, die Lage sehr wohl als katastrophale Notlage, deren Auswirkungen von den Streitkräften vermindert wurden, empfand.

- Die Bundeswehr, wie überhaupt die NATO, ist dort im Rahmen der Krisenbewältigung unter UN-Mandat tätig.
- Unsere CIMIC-Aktivitäten dienen einmal unmittelbar der eigenen Truppe: Sie sind ein Beitrag zum Aufrechterhalten der Operationsfreiheit, einschließlich der von mir erwähnten „Force Protection“. Zum anderen erfüllen sie einen sehr politischen Zweck: Die CIMIC-Aktivitäten tragen zum zügigen Wiederaufbau bei und helfen möglichst rasch, stabile selbsttragende zivile Strukturen und Verhältnisse zu schaffen. In Klammern ergänze ich, damit wir, die Bundeswehr, umso schneller wieder aus dem kostspieligen Auslandseinsatz nach Hause geholt werden können.
- Einen letzten Punkt, der für unseren Minister von Bedeutung ist, will ich nicht unerwähnt lassen: Die Bundeswehr-CIMIC-Tätigkeiten tragen ganz erheblich zum Verständnis und zur Akzeptanz der deutschen Bevölkerung für unseren Einsatz im Ausland bei.

Im Bild der Öffentlichkeit sollen die Soldaten der Bundeswehr sichtbar werden als Helfer für die geschundene Bevölkerung, neben ihrer rein militärischen Sicherheitsfunktion.

Die beiden letzten Punkte, also vor allem die politischen Begründungen für unsere CIMIC-Tätigkeit, sind der Ansatz der zum Teil massiven Kritik der NGOs. Ich werde darauf noch eingehen.

Katastrophenhilfe

Mozambique und Oderflut sind Beispiele für den Einsatz der Bundeswehr in der Katastrophenhilfe. Sie erinnern sich an den eingangs gezeigten Auftrag der Bundeswehr aus den „Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992“. Dort heißt es im letzten der vier Auftragssteile: „Die Bundeswehr hilft bei Katastrophen, rettet aus Notlagen und unterstützt humanitäre Aktionen.“

Aus den beiden Worten „hilft“ und „unterstützt“ wird der subsidiäre Charakter unseres Tätigwerdens bei Katastrophen und humanitären Aktionen deutlich. Beides gehört nicht zu den militärischen Kernaufträgen. Deshalb werden auch keine besonders spezialisierten Truppen zur humanitären Hilfe vorgehalten. Wir unterstützen und helfen auf Anforderung mit solchen Kräften und Mitteln, die wir ohnehin für militärische Aufträge verfügbar halten. Von ihrem militärischen Anforderungsprofil her sind manche Truppengattungen für Katastropheneinsätze besonders geeignet.

Dazu gehören Pioniere und Fermannen, Heeresflieger, Sanitätstruppen und ggf. Logistiktruppen. Aber auch, wenn es um reine „manpower“ geht, wie beim Sandsackschleppen an der Oder, haben wir das schnell verfügbare Reservoir in unseren Kampf- und Kampfunterstützungstruppen.

Zum Verfahren bei Katastrophenhilfeeinsätzen im Ausland

Derartige Einsätze erfolgen nur auf der Grundlage von Hilfsersuchen eines Staates, einer Staatengruppe oder einer internationalen Organisation wie z.B. Vereinte Nationen oder OSZE an die Bundesregierung. Innerhalb der Bundesregierung obliegt dem Auswärtigen Amt die Federführung und Koordinierung. Entscheidet sich die Bundesregierung, wie in Mozambique, zum Einsatz der Bundeswehr, werden in einem Auftrag an die Streitkräfte Art, Umfang und voraussichtliche Dauer des Einsatzes festgelegt. Der Aufnahmestaat muss dem Einsatz von deutschen Streitkräften in seinem Land zugestimmt haben. Die Gesamtleitung von Katastrophenhilfeeinsätzen liegt in ziviler Hand. Nach diesem Muster sind unsere unterstützenden Hilfeleistungen in der Katastrophenhilfe auch tatsächlich abgelaufen.

Katastrophenvorsorge

Die ZMZ- bzw. CIMIC-Spezialisten² in den Streitkräften sind die, die im heimatischen Friedensdienstbetrieb die Ver-

² Wir sprechen von ZMZ, wenn wir die Zivil-Militärische Zusammenarbeit in Deutschland meinen und nennen es CIMIC, wenn es um die Civil Military Cooperation bei Auslandseinsätzen geht.

bindungen zu den zivilen Behörden und Organisationen halten, die im Katastrophenfall im Inland oder für die humanitäre Hilfe im Ausland zuständig sind. Dazu gehören die Hilfsorganisationen in ganz besonderem Maße.

Für die Inlandsvorsorge gibt es entsprechende ZMZ-Strukturen auf Länderebene mit den Wehrbereichskommandos, sowie auf Ebene der Kreise und Regierungsbezirke mit den Verteidigungsbezirkskommandos.

Für Hilfeinsätze im Ausland ist die wesentliche Diskussions- und Abstimmungsrunde der „Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“ unter Leitung des Auswärtigen Amtes, in dem die größten deutschen Hilfsorganisationen und auch die Bundeswehr vertreten sind. Nach meiner Bewertung haben sich diese Runden bei aller möglichen, jeweils aktuell genährten Kritik grundsätzlich bewährt.

Stellungnahme zur Kritik an Bundeswehr-Hilfsaktivitäten

Lassen Sie mich jetzt auf die kritischen Stimmen eingehen, die von Seiten der Hilfsorganisationen vor allem unsere Auslandsaktivitäten begleiten.

Stichwort „Unabhängigkeit“:

In Bosnien zogen sich Hilfsorganisationen aus dem deutschen Beratungsbüro zurück, als dort der Abgeordnete *D. Schlee* und später *H. Koschnick* als Regierungsbeauftragte mit Unterstützung von abgestellten Offizieren die Maßnahmen zur Flüchtlingsrückkehr koordinierten. Begründung war: Konditionierung der humanitären Hilfe, Einflussnahme auf die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen, Versuch der „Befehlsgebung“ an die Hilfsorganisationen; Bundeswehr verwendet Gelder der humanitären Hilfe und arbeitet uneffizient.

Mein Kommentar:

Natürlich nahm die Bundesregierung Einfluss, um ein sie sehr stark berührendes politisches Problem zu lösen, die Rückführung der knapp 350.000 Flüchtlinge aus Deutschland.

Sie nutzte dazu das ihr als Exekutive unmittelbar verfügbare Mittel, die Bundeswehr. Wir, die Streitkräfte, sind wiederum nicht wie die Hilfsorganisationen unabhängig, sondern handelsweisungsgebunden und unterliegen dem Primat der Politik.

Eine Koordinierung, selbst der an sich unabhängigsten Hilfe, erscheint mir immer sinnvoll und notwendig, schon um Doppelbegünstigungen zu vermeiden. Umso mehr, wenn, wie in diesem Fall, die Gelder direkt aus den verschiedenen deutschen Haushaltstöpfen kommen.

Es ist richtig, dass wir in Bosnien allmählich zu einem, wenn auch kleinen, Konkurrenten der Hilfsorganisationen wurden. Für die Finanzgeber der Projekte, seien es die Länder, der Bund oder die EU, wirtschafteten wir in kürzester Zeit sehr

wohl effizient. Schon deshalb, weil wir Fachleute für die Verwaltung von Finanzen den Projektleitern zur Seite stellen und so eine wirksame Nutzung der Gelder gewährleisten.

Nun zu einigen mehr grundsätzlich theoretischen Vorwürfen:

Die Bundeswehr verfolge einen „interventionistischen“ oder wie man auch gerne sagt „invasiven“ Ansatz.

Es ist richtig, dass wir uns im Gegensatz zum Roten Kreuz oder zu den kirchlichen Hilfswerken nicht auf eigene „Netzwerke“, also im Lande befindliche Organisationen gleicher Couleur, abstützen können.

Auf der anderen Seite verschaffen wir uns mit den uns eigenen Mitteln in sehr kurzer Zeit einen recht guten Überblick über die Lage vor Ort, nicht zuletzt auch durch die enge Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen.

Bei der Durchführung der Projekte nutzen wir vorrangig inländisches Know-how und inländisches Arbeitspotenzial.

Die Netzwerk-Organisationen haben, wie Sie selber wissen, auch ihre Schwächen, gerade weil sie nicht „interventionistisch“ oder „invasiv“ vorgehen und sich ganz wesentlich auf lokale, inländische Strukturen ihrer Partnerorganisationen abstützen müssen. Das kann in Krisengebieten, die von innerstaatlichen und besonders von ethnischen Auseinandersetzungen heimgesucht werden, problematisch sein.

Das führt mich zur von den NGOs eingeklagten „Neutralität“ im Umgang mit Bedürftigen. Ich versichere Ihnen, dass gerade dieser Grundsatz von den Streitkräften sehr nachhaltig verfolgt wird: Wir haben Wohnungen in Bosnien für Angehörige aller Ethnien gebaut. Wir unterstützen gerade jetzt die Ansätze für die Rückkehr von Bosniaken in serbisches Gebiet und versuchen dabei auch Anstöße für die serbische Wirtschaft zu geben. Der Minderheitenschutz ist im Kosovo eine unserer vorrangigsten Aufgaben. Jeder zweite Soldat von KFOR ist zum Schutz von Serben, Roma und Goranern eingesetzt. Unsere konkreten Hilfsbemühungen galten von Anfang an vor allem den serbischen Minderheiten. Wir haben ein kleines CIMIC-Spezialteam aufgestellt, das sich ausschließlich um die Verbesserung der Lebensbedingungen in den serbischen Enklaven im deutschen Einsatzraum kümmert.

Netzwerkorganisationen, wie Kirchen und das Rote Kreuz, tun sich mit der Neutralität teilweise nicht leicht, gerade weil sie sich so stark auf örtliche Partner abstützen, die sich den lokalen Streitereien gar nicht entziehen können und in der Regel Partei sind.

Ein weiterer Vorwurf, der uns gerne gemacht wird, ist die mangelnde „Nachhaltigkeit“³. Das trifft für unseren Somalia-Einsatz zu, wo im Übrigen auch die Hilfsorganisationen

³ Hier ist Nachhaltigkeit nicht die „nachhaltige Entwicklung“, wie sie als „sustainable development“ auf der VN-Konferenz von Rio 1992 gemeint war, sondern die Kontinuität des Einsatzes über einen längeren, auch mehrjährigen Zeitraum.

zum größten Teil das Feld räumen. Nicht zu trifft es auf Bosnien, wo wir teilweise mit längerem Atem als andere Organisationen an unseren Projekten arbeiten und absehbar auch bleiben werden.

Natürlich ist die Hilfstätigkeit des Militärs an die Dauer des Einsatzes gebunden. Wir werden aber immer versuchen, bei Abzug nicht abgeschlossene Projekte an Hilfsorganisationen oder die zwischenzeitlich aufgewachsenen selbsttragenden inländischen Strukturen zu überführen.

Der **CNN-Effekt** ist sicherlich auf der politischen Ebene ein „driving factor“ und beeinflusst exekutives Handeln. Aber wird er nicht auch von den Hilfsorganisationen ganz bewusst beim „Fundraising“ eingesetzt? Nur mit der Medienberichterstattung, möglichst dramatisch und spektakulär, ist das zum Teil sehr hohe Spendenaufkommen erklärbar.

Dass wir versuchen, die Berichterstattung aus den Einsatzländern für unsere Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen, wer könnte das übel nehmen? Möglicherweise drücken wir andere Akteure dabei etwas an die Wand. Das ist erklärbar aus der Größe und Sichtbarkeit des „Apparates“ mit Hoheitsabzeichen und Eisernem Kreuz. Es ist auch erklärbar aus der Tatsache, dass die Soldaten auf dem Fernsehschirm ja die lieben Söhne, Brüder, Freunde und Nachbarn sind. Ich versuche, wo ich kann, die mit uns gemeinsam agierenden Hilfsorganisationen mit ins Bild rücken zu lassen.

Es wäre im Übrigen sehr falsch, so zu tun, als sei humanitäres Handeln unser Hauptauftrag. Der militärische Hauptauftrag ist immer die Gewährleistung von Sicherheit.

Ich habe die Kritikpunkte der NGOs angesprochen und aus der Sicht der Streitkräfte bewertet. Unter dem Strich meine ich, dass wir bei gutem Willen – und den unterstelle ich auf allen Seiten – sehr wohl vernünftig und wirksam zusammen arbeiten können, wie es ja unter anderem in den „Grundregeln für die deutsche Humanitäre Hilfe“ (Ziff. 7) vorgesehen ist und von allen Beteiligten erwartet wird.

Unsere halbjährigen Zusammenkünfte in Koblenz sowie die konkrete gute Zusammenarbeit mit einer großen Zahl von Hilfsorganisationen in Bosnien und im Kosovo bestätigen mich in dieser Auffassung.

G5/CIMIC in der zukünftigen Bundeswehr

Ich möchte Ihnen zum Schluss noch kurz erläutern, wie G5/CIMIC in der neuen Struktur der Streitkräfte organisatorisch abgebildet sein soll. Grundlage für unsere Überlegungen sind natürlich unsere Erfahrungen in Bosnien und im Kosovo sowie unsere Einschätzung, dass auch in Zukunft Einsätze zur Krisenbewältigung am wahrscheinlichsten sind.

Zurzeit haben wir G5-Fachpersonal lediglich im Heeresführungskommando und bei einem Divisionsstab in Regensburg, insgesamt 15 Offiziere und Unteroffiziere. Alles andere CIMIC-Personal in Stärke von zusammengekommen 150 Soldaten bei SFOR und bei KFOR rekrutieren wir, wie ich

bereits erwähnte, aus anderen Verwendungen, um sie für die Dauer von sechs Monaten CIMIC-Aufgaben wahrnehmen zu lassen.

In der Zukunft wollen wir G5-Fachpersonal organisch in allen Stäben haben, die für Auslandseinsätze in Frage kommen. Das sind in erster Linie die Divisions- und Brigadestäbe. Daneben wollen wir gemeinsam mit den Niederlanden eine multinational strukturierte CIMIC-Truppe aufstellen, deren deutscher Anteil um die 100 Dienstposten umfassen kann.

Die Verhandlungen mit den Niederländern kommen gut voran, andere mitteleuropäische Nationen wollen sich beteiligen.

Diese CIMIC-Truppe ist keine „Katastrophenhilfe Task Force“, statt dessen wollen wir hier Personal ausbilden und ständig bereithalten, das durch sein Fachwissen auf verschiedenen zivilen Feldern für den CIMIC-Einsatz in Krisenbewältigungsszenarien geeignet ist. Es soll im Kern Aufgaben übernehmen, wie sie jetzt von dem von mir vorgestellten KFOR-CIMIC-Verband erfüllt werden.

Lassen Sie mich abschließend zusammenfassen:

- Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Auslandseinsatz – CIMIC – ist eine politisch und militärisch bedeutsame neue Aufgabe in den Streitkräften.
- Die Bundeswehr praktiziert CIMIC erfolgreich in Krisenbewältigungsszenarien auf dem Balkan.
- Im Katastrophenfall im Inland und im Ausland wird die Bundeswehr nur auf Anforderung eingesetzt und handelt nach Vorgabe der zivilen Katastrophenschutzleitung. Eine besondere Katastrophenhilfstruppe wird von der Bundeswehr nicht aufgestellt.
- Abstimmung, Koordinierung und womöglich Zusammenarbeit mit den anderen zivilen Akteuren, ganz besonders mit den Hilfsorganisationen, ist Voraussetzung einer effizienten Hilfe für die Bedürftigen und den zügigen Aufbau selbsttragender Strukturen in den Einsatzländern.
- Die Bundeswehr wird die Kapazitäten für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit in naher Zukunft ausbauen und das Aufgabengebiet verstärkt in Lehre und Ausbildung der Soldaten einbeziehen.

Dabei unterstreiche ich noch einmal, dass die Bundeswehr nicht beabsichtigt, zum „Global Player“ in Sachen humanitäre Hilfe zu werden. Unsere CIMIC-Aktivitäten beschränken sich immer und ausschließlich auf den relativ kleinen Bereich der Einsatzräume deutscher Streitkräfte, wie jetzt Bosnien und Kosovo.

Die Bundeswehr ist und wird keine militärische Konkurrenz für die nationalen und internationalen Hilfsorganisationen in der weltweit operierenden humanitären Hilfe. ■

Der Bericht des UN-Generalsekretärs über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten: Ein Beitrag zur Effektivierung des humanitären Völkerrechts?

Brigitte Reschke*

I. Einführung

Die Gründung der UNO nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges war mit großen Erwartungen und Hoffnungen beladen: Endlich sollte eine Weltorganisation den Frieden unter der Herrschaft des Völkerrechts dauerhaft sicherstellen. Als größte Errungenschaft war dabei der Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta anzusehen, der die Androhung und Anwendung von Gewalt zwischen den Staaten verbietet. Gleichwohl wurde diese Verpflichtung vielfach nicht eingehalten. Die Zahl der Kriege pro Jahr stieg von rund zehn im Jahre 1946 auf 52 im Jahre 1992 und weist zur Jahrtausendwende mit weltweit mehr als 20 bewaffneten Konflikten immer noch auf die Defizite der Weltorganisation hin.¹ In Angola, Guinea-Bissau, Kaschmir und im Kosovo sowie zwischen Äthiopien und Eritrea sind bewaffnete Konflikte ausgebrochen bzw. wieder aufgeflammt. Andere bereits seit langem andauernde Kriege namentlich in der Demokratischen Republik Kongo wurden fortgeführt. Dabei haben insbesondere Zivilpersonen schwer unter den Kriegsauswirkungen zu leiden. Zum einen fordern Kriege im Inneren von Staaten, die inzwischen häufigste Form des bewaffneten Konflikts, in der Regel mehr Opfer unter der Zivilbevölkerung als Kriege zwischen Staaten. Zum anderen machen Kombattanten den Angriff auf Zivilpersonen in zunehmendem Maße zum strategischen Ziel. Auch Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen bleiben von dieser brutalen Missachtung humanitärer Normen nicht verschont. Allzu oft wird ihnen der Zugang zu den Opfern in Konfliktzonen verwehrt oder werden sie selbst angegriffen.²

Anlässlich des 50. Jahrestages der Genfer Abkommen von 1949³ am 12. August 1999 trat die Frage der Effektivität des humanitären Völkerrechts in das Interesse der wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Auch die Vereinten Nationen beschäftigen sich seit längerem auf höchster Ebene mit dieser Frage. Die durch den Sicherheitsrat mit der Erklärung des Präsidenten vom 12. Februar 1999⁴ ergangene Aufforderung an den Generalsekretär, einen Bericht über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten⁵ zu erstellen, führte zu einem als grundsätzlich zu bezeichnenden Dokument. Auf dessen Grundlage lässt sich ein Bild über den gegenwärtigen Stand der Verwirklichung und Respektierung des humanitären Völkerrechts zeichnen, wobei Defizite deutlich erkennbar werden. Im Folgenden soll zunächst die bisherige Berücksichtigung des humanitären Völkerrechts durch den Sicherheitsrat aufgearbeitet werden, bevor die konkreten Empfehlungen des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat zur Effektivierung des Schutzes der Zivilbevölkerung im Einzelnen beleuchtet werden.

II. Die bisherige Haltung des Sicherheitsrates in Bezug auf den Schutz der Zivilbevölkerung

Der Sicherheitsrat trägt gem. Art. 24 UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Dieser Aufgabenzuweisung entsprechend konzentrierte der Sicherheitsrat seine Aufmerksamkeit im Falle einer Friedensgefährdung bislang hauptsächlich auf die Ursachen eines Konfliktes und seine möglichen Lösungsstrategien. Dabei bekräftigte er in einer Reihe von Resolutionen seit 1991 den unmittelbaren Zusammenhang zwischen systematischen und breitangelegten Verstößen gegen die Rechte von Zivilpersonen auf der einen und Störungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf der anderen Seite. So erkannte er in seiner hinsichtlich der Durchsetzung der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten bahnbrechenden Resolution 688 (1991) zu der Kurdenkrise im Irak⁶ an, dass die Unterdrückung der Zivilbevölkerung Folgen habe, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit der Region bedrohen. In der Tat bereitete diese Resolution die Grundlage für eine großangelegte Rettungsaktion für die geflüchteten Menschen, die unter dem militärischen Codewort „Operation Provide Comfort“ in die Geschichte einging und zur Schaffung der „safe havens“ im Irak führte, die ausschließlich humanitär begründet wurden. Seither „there has been a substantial increase in the number of resolutions on the humanitarian aspects of armed conflicts“.⁷ Kein anderer Konflikt fand bisher hinsichtlich seiner humanitären Aspekte so viel Aufmerksamkeit im Sicherheitsrat wie der im ehemaligen Jugoslawien.⁸ In Resolution 941 (1994) vom 23. September 1994 zu Bosnien und Herze-

* Brigitte Reschke ist ständige Mitarbeiterin der Redaktion.

¹ Vgl. J. Hippler, Konflikte und Krisenprävention, in: I. Hauchler et al. (Hrsg.), Globale Trends 2000, Frankfurt a.M. 1999, S. 421 ff.

² Vgl. Y. Sandoz, „Droit“ oder „devoir d'ingérence“ and the Right to Assistance: The Issues Involved, in: IRR 1992, S. 215 ff.

³ BGBl. 1954 II, S. 783 ff.

⁴ UN Doc. S/PRST/1999/6.

⁵ UN Doc. S/RES/957 (1999) vom 8. September 1999.

⁶ So Bundesaußenminister Genscher am 17. April 1991 vor dem Deutschen Bundestag. Kritisch dazu: H.-J. Heintze, Die Resolution 688 (1991) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und der internationale Minderheitenschutz, in: HuV-J 1991, S. 43.

⁷ T.A. van Baarda, The Involvement of the Security Council in Maintaining International Humanitarian Law, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 1994, S. 137.

⁸ Die einschlägigen Aktivitäten wurden vielfältig ausgewertet und kommentiert. Vor der US-Völkerrechtsgesellschaft brachte Botschafter Okun diese Reaktionen auf den Punkt:

„Few conflicts (...) have generated as much confusion, controversy and passion as the violent breakup of Yugoslavia“ (ASIL Proceedings 1996, Washington 1997, S. 471). Diese Einschätzung trifft auch vollinhaltlich auf das humanitäre Engagement des Sicherheitsrats zu.

gowina konstatierte der Rat, die ethnische Säuberung stelle einen eindeutigen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht dar und bedrohe die Friedensbemühungen. In Resolution 955 (1994) vom 8. November 1994 zu Ruanda stellte der Rat fest, Völkermord und andere systematische, weitverbreitete und flagrante Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht stellten eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar. 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. Schließlich bekräftigte der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1244 (1999) vom 10. Juni 1999 über den Kosovo die Achtung vor der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit des Gebietes, beauftragte jedoch gleichzeitig eine Mission der Vereinten Nationen mit der Wiederherstellung und Wahrung der Sicherheit auf dem Gebiet der Provinz.⁹

Wenn der Sicherheitsrat nunmehr ein umfassendes und koordiniertes Vorgehen zum Schutz von Zivilpersonen in Zeiten des bewaffneten Konfliktes fordert, muss dies als Weiterentwicklung des bisherigen Ansatzes verstanden werden. Der Sicherheitsrat qualifiziert Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und insbesondere Gewalt gegen die Zivilbevölkerung im Wesentlichen nicht mehr länger lediglich als Anknüpfungspunkt zur Ergreifung von Maßnahmen nach Kapitel VII (Zwangsmaßnahmen), sondern macht den Schutz der Zivilbevölkerung als solchen zum Gegenstand seines Handelns. Dieser Umstand unterstreicht sehr deutlich, dass die Menschen und deren Rechte in Friedens- und Kriegszeiten zunehmend zu einer Grundaufgabe bei der Durchsetzung des Völkerrechts geworden sind. Wenngleich der konkrete Umfang des allgemein verbindlichen humanitären Minimalstandards noch einer genaueren Ausformung bedarf, so ist dennoch unstrittig, dass es einen solchen gibt, der von den Staaten unter keinen Umständen unterschritten werden darf.¹⁰ Der Bericht des Generalsekretärs dient dabei der Analyse, welche humanitären Maßnahmen der Sicherheitsrat in seinem Zuständigkeitsbereich ergreifen kann, um den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu sichern.

1. Krieg zwischen dem Iran und Irak

Allerdings hat der Sicherheitsrat auch schon in seinen früheren Resolutionen verschiedentlich die Einhaltung des humanitären Völkerrechts gefordert. So formulierte der Sicherheitsrat in Resolution 598 (1987) vom 20. Juli 1987 die Bedingungen für eine Beendigung des bewaffneten Konfliktes zwischen dem Iran und Irak. Dabei wurden insbesondere drei Maßnahmen festgelegt, die von beiden Seiten nach der Feuereinstellung einzuhalten waren: Rückzug der bewaffneten Kräfte bis an die international anerkannten Grenzlinien, Verifikation des Waffenstillstandes und des Truppenrückzuges durch UN-Beobachter und Repatriierung der Kriegsgefangenen. Bei der Umsetzung der Resolution entbrannte jedoch Streit über die Frage, in welcher Reihenfolge diese drei Bedingungen oder ob sie gleichzeitig zu erfüllen waren. Aus der Sicht des humanitären Völkerrechts war die Situa-

tion hingegen eindeutig. Gem. Art. 118 III. Genfer Abkommen (GA) werden Kriegsgefangene „nach Beendigung der aktiven Feindseligkeiten ohne Verzug freigelassen und heimgeschafft“. Die Rückführung darf unter keinen Umständen von der Erfüllung anderer Bedingungen als der „Beendigung der aktiven Feindseligkeiten“ abhängig gemacht werden.¹¹ Durch die unvorsichtige Formulierung der Resolution schaffte der Sicherheitsrat somit wohl unbeabsichtigt eine zusätzliche Hürde bei der Lösung der verbleibenden humanitären Probleme nach dem Ende der Feindseligkeiten zwischen dem Iran und dem Irak.¹² Als Quintessenz aus dieser Erfahrung verstärkte das IKRK seine Aktivitäten zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts unter den Diplomaten und UN-Mitarbeitern.¹³ Das nun verstärkte Augenmerk des Sicherheitsrates auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts lässt hoffen, dass eine Wiederholung der beschriebenen Situation in Zukunft vermieden werden kann.

2. Golfkrieg 1990/91

Während des zweiten Golfkrieges fand das humanitäre Völkerrecht in den ersten Resolutionen des Sicherheitsrates hingegen überhaupt keine Erwähnung, obwohl der militärische Angriff des Iraks auf Kuwait und die anschließende Besetzung unzweifelhaft zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts führten. Dieser Aspekt wurde offensichtlich gegenüber der Ächtung der irakischen Aggression in den Hintergrund gestellt.¹⁴ Erst sechs Wochen später stellte der Sicherheitsrat in Resolution 666 (1990) vom 13. September 1990 erstmals auf das vierte Genfer Abkommen ab im Zusammenhang mit der Behandlung von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die der Irak in seiner Gewalt hielt. In Resolution 670 (1990) vom 25. September 1990 rief der Sicherheitsrat sodann den Irak dazu auf, seinen humanitären Verpflichtungen im besetzten Kuwait nachzukommen. Nichtsdestotrotz erwähnte der Sicherheitsrat in Resolution 678 (1990) vom 29. November 1990, in der er die Mitgliedstaaten ermächtigte, alle notwendigen Maßnahmen, d.h. einschließlich militärischer Gewalt, zur Befreiung Kuwaits zu ergreifen, weder die Genfer Abkommen noch das humanitäre Völkerrecht. Zwar war die Bindung der Staaten an das humanitäre Völkerrecht wiederum eindeutig, doch sah sich der Sicherheitsrat damals nicht veranlasst, seine Unterstüt-

⁹ Vgl. die Zusammenstellung des Generalsekretärs, in: UN Doc. S/1999/957, Ziff. 31.

¹⁰ Vgl. dazu die Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses, in: UN Doc. A/53/40, para. 18, sowie den Bericht des Generalsekretärs zu den „Minimum humanitarian standards“, UN Doc. E/CN.4/1998/87.

¹¹ Vgl. *S.H. Lamar*, The Treatment of Prisoners of War: The Role of the International Committee of the Red Cross and the War Between Iran and Iraq, in: *Emory International Law Review* 1991, S. 243.

¹² Vgl. zu den Hintergründen *C.R. Home*, The United Nations, Iran and Iraq: How Peacemaking Changed, Bloomington 1994, S. 25 ff.

¹³ *H.-P. Gasser*, The United Nations and International Humanitarian Law: The International Committee of the Red Cross and the United Nations' Involvement in the Implementation of International Humanitarian Law, Paper presented at the International Symposium on the Occasion of the 50th Anniversary of the United Nations, Geneva, 19-21 October 1995, S. 7.

¹⁴ Dies war das beherrschende Thema der ersten Reaktionen der Staatengemeinschaft. Vgl. *Y. Matsui*, The Gulf War and the United Nations Security Council, in: *R.S. Macdonald* (ed.), *Essays in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht 1993, S. 511 ff.

zung der Implementierung dieser Rechtsmasse zu dokumentieren.¹⁵

Während des weiteren Verlaufes des zweiten Golfkrieges wurde in verschiedenen Resolutionen die Einhaltung humanitärer Verpflichtungen gefordert, ohne jedoch die entsprechenden Verträge ausdrücklich zu benennen. Beispiel dafür sind die Resolutionen zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Irak.¹⁶ Das vom Sicherheitsrat etablierte Sanktionsregime sah Ausnahmen vor für Hilfslieferungen insbesondere an bedürftige Personen. Der Sicherheitsrat handelte insoweit in Einklang mit dem vierten Genfer Abkommen, ohne jedoch auf diesen Vertrag und seine Bestimmungen zum Schutz der Zivilbevölkerung Bezug zu nehmen.

Die umfassende Waffenstillstandsresolution 687 (1991) vom 3. April 1991 erfasst schließlich eine Reihe humanitärer Verpflichtungen, wiederum ohne Bezugnahme auf das anwendbare humanitäre Völkerrecht.¹⁷ Geregelt wurden u.a. die Repatriierung kuwaitischer Staatsangehöriger nach Kuwait, die Aufrechterhaltung der Wirtschaftssanktionen gegen den Irak und der Ausgleich von Verlusten und Schadensersatzansprüchen, die durch den Angriff des Iraks auf Kuwait verursacht worden waren. Von der Ersatzpflicht umfasst wurden dabei auch Schäden und Verluste aus der Verletzung des humanitären Völkerrechts, eine Regelung, die in Art. 91 des Zusatzprotokolls I (ZP I) zu den Genfer Abkommen festgeschrieben ist.

3. Bewaffneter Konflikt im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien

Im Jugoslawienkonflikt fanden das humanitäre Völkerrecht und insbesondere die Genfer Abkommen erstmals in Resolution 764 (1992) vom 13. Juli 1992 Erwähnung, deren Beachtung der Sicherheitsrat von allen kriegführenden Parteien forderte. Nach Verhängung eines Waffenembargos im Jahre 1991 entschied der Sicherheitsrat am 30. Mai 1992 dessen Ausdehnung auch auf Wirtschaftssanktionen.¹⁸ Ohne ausdrückliche Nennung der einschlägigen Vorgaben aus dem vierten Genfer Abkommen wurden aber auch hier wieder die erforderlichen Ausnahmen vom Embargo zugunsten hilfsbedürftiger Personen zugelassen, so dass die Maßnahmen im Einklang mit den völkerrechtlichen Regeln standen. Die nachfolgenden Resolutionen erstreckten sich wiederholt auf Bereiche des humanitären Völkerrechts: schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts, z.B. der gezielte Angriff auf die Zivilbevölkerung oder die Vertreibung einschließlich der ethnischen Säuberung; die Verpflichtung des freien Zugangs von IKRK-Personal zu Menschen in Not; Einzelfragen der Lieferung humanitärer Hilfssendungen.

Schließlich sei noch Resolution 1009 (1995) vom 10. August 1995 erwähnt als Antwort des Sicherheitsrates auf das militärische Vorgehen Kroatiens in der Krajina im Sommer 1995. Neben der Verurteilung der Verletzungen des humanitären Völkerrechts, die während der Operation begangen wurden, und der Forderung nach freiem Zugang für IKRK-Delegierte zu festgenommenen Personen, forderte die Reso-

lution die kroatische Führung dazu auf, die Rechte der örtlichen serbischen Bevölkerung zu beachten. UNPROFOR erhielt die Aufgabe, die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu beobachten. Damit stellte der Sicherheitsrat den direkten Bezug her zwischen dem internationalen Schutz aus dem humanitären Völkerrecht, welches in der damaligen Situation in der Krajina anwendbar war, und dem rechtlichen Schutz außerhalb eines bewaffneten Konflikts durch die Menschenrechte.

III. Die Empfehlungen des Generalsekretärs

Für die nunmehr vorgelegten Empfehlungen musste der Generalsekretär die Haltung des Sicherheitsrates in den oben genannten Konflikten zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen machen. Die vom Generalsekretär aufgezeigten Möglichkeiten des Sicherheitsrates für ein Tätigwerden weisen weit über diese bisherigen Aktivitäten hinaus. Die Empfehlungen erstrecken sich auf Maßnahmen in allen Stadien von Konflikten. Zwangsläufig weisen sie damit eine große Spannweite auf und beziehen sich auf Aktivitäten zum rechtlichen und persönlichen Schutz von Zivilpersonen. Umfasst werden Maßnahmen zur Förderung völkerrechtskonformen Verhaltens, politische und diplomatische Initiativen zur Beeinflussung des Verhaltens der Konfliktparteien bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta.

1. Empfohlene Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Schutzes

Der Schutz der Zivilbevölkerung wäre weitgehend sichergestellt, achteten die Kombattanten die Regeln des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Die diesbezüglichen Empfehlungen des Generalsekretärs sind deswegen darauf gerichtet, Wege aufzuzeigen, wie der Sicherheitsrat die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts sowohl durch die Staaten als auch durch nicht-staatliche Akteure sowie insbesondere die Konfliktparteien fördern kann. Die Empfehlungen enthalten zudem Vorschläge, wie der Sicherheitsrat eine Ahndung von Verstößen gegen diese Rechtsinstrumente durch geeignete gerichtliche Verfahren sicherstellen kann. Im Einzelnen empfiehlt der Generalsekretär dem Sicherheitsrat,

„I. den Mitgliedstaaten eindringlich nahezu legen, 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 Gesell-

¹⁵ Vgl. United Nations, Department of Public Information (Hrsg.), The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996, New York 1996, S. 8 ff.

¹⁶ Vgl. UN Doc. S/RES/661 (1990), 666 (1990), 687 (1991), Ziff. 20-29.

¹⁷ In der Literatur wird vor allem der Abrüstungsaspekt hervorgehoben. Vgl. beispielhaft W. Heintschel v. Heinegg, Die Resolution 687 (1991) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in: HuV-I 1991, S. 38 ff.

¹⁸ UN Doc. S/RES/757 (1992).

schaft verbreiten, und dem Rat über die diesbezüglichen Maßnahmen Bericht zu erstatten; (...)".

Darüber hinaus empfiehlt der Generalsekretär die Aufforderung an alle am Konflikt beteiligten Parteien, d.h. die Mitgliedstaaten und soweit erforderlich auch die nicht-staatlichen Akteure, zumindest diejenigen Normen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte einzuhalten, die nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen.¹⁹ Das sind zum einen die sogenannten notstandsfesten Menschenrechte. Das Instrumentarium der allgemeinen Menschenrechte enthält Klauseln, in denen Staaten ermächtigt werden, angesichts einer erheblichen öffentlichen Gefahr die ansonsten geschützten Rechte zu suspendieren, mit Ausnahme bestimmter fundamentaler Rechte, die in jedem Vertrag vorgesehen sind und die unter allen Umständen zu achten und damit unverzichtbar sind.²⁰ Dazu gehören insbesondere das Recht auf Leben, das Verbot der Folter und unmenschlicher Strafen und Behandlung, Sklaverei und Knechtschaft sowie das Rechtsstaatsprinzip und das Rückwirkungsverbot von Gesetzen (vgl. insbesondere Art. 4 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte²¹). Zum anderen darf der in ihrem gemeinsamen Art. 3 niedergelegte Mindeststandard der vier Genfer Abkommen unter keinen Umständen missachtet werden. Diese durch das humanitäre Völkerrecht gewährten fundamentalen rechtlichen Garantien fallen tendenziell mit den genannten, unter allen Umständen staatlicherseits zu beachtenden Menschenrechten zusammen. Diese Überschneidung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts hat die klassische Trennung zwischen dem Friedens- und dem Kriegsvölkerrecht aufgehoben. Dies wird nicht zuletzt in der Turku-Deklaration aus dem Jahre 1990 deutlich, die einen „*minimum humanitarian standard*“ konstatiert, der jederzeit gilt und sich aus den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht herleitet. Dieser Umstand verdient deshalb besondere Beachtung, weil die bewaffneten Konflikte der Gegenwart zunehmend vor allem dann in einer rechtlichen Grauzone stattfinden, wenn Staaten zusammenbrechen und Gruppen gegeneinander kämpfen.²²

Der Sicherheitsrat hat innerhalb von nur neun Tagen nach Vorlage mit der Verabschiedung der Resolution 1265 (1999) vom 17. September 1999 auf den Bericht des Generalsekretärs reagiert. Darin begrüßt der Sicherheitsrat den Bericht des Generalsekretärs als Ganzen,²³ macht sich die Empfehlungen jedoch nur teilweise zu Eigen. Entsprechend der Empfehlung Nr. 1 des Generalsekretärs fordert der Sicherheitsrat die Staaten auf, „*die Ratifizierung der wichtigsten Rechtsakte auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts zu erwägen*“²⁴ und deren Umsetzung und Beachtung sicherzustellen. Eine Aufforderung zur Rücknahme der Vorbehalte zu den entsprechenden völkerrechtlichen Verträgen ist jedoch nicht enthalten. Dies war jedoch auch nicht zu erwarten, haben doch die Staaten, die im Sicherheitsrat vertreten sind, selbst eine Reihe von Vorbehalten eingelegt. Sehr genau sind auch der Wortlaut der Empfehlung sowie die damit übereinstimmende Forderung des Sicherheitsrates hinsichtlich der zu ratifizierenden Instrumente zu betrachten: Beide verlangen

die Ratifizierung der „*wichtigsten*“ (Hervorhebung d. Verf.) *Rechtsakte auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts*“. Selbst die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates haben jedoch nicht alle großen Verträge auf diesem Gebiet ratifiziert. So sind die USA weder Mitgliedstaat des Zusatzprotokolls I²⁵ noch II²⁶ zu den Genfer Abkommen, Frankreich hat lediglich das Zusatzprotokoll II ratifiziert. Große Aufmerksamkeit erfuhr die Unterzeichnung des UN-Bürgerrechtspaktes²⁷ von Seiten Chinas am 5. Oktober 1998, eine Ratifikation ist jedoch vorläufig nicht zu erwarten. Bleibt den Staaten zwar ein gewisser Auslegungsspielraum, welche Verträge zu den „*wichtigsten Rechtsakten*“ gehören, so dürfte sich doch der Druck auch auf die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erhöhen, weitere Verträge zu ratifizieren.

Beachtenswert ist auch der in Empfehlung Nr. 1 enthaltene Vorschlag des Generalsekretärs einer Berichterstattung der Staaten über die Umsetzung und Verbreitung der Verträge an den Sicherheitsrat. Das Völkerrecht kennt das Staatenberichtsverfahren als spezielles Kontrollverfahren für Menschenrechtsverträge. Dabei sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über die Situation in ihrem Land an eigens dafür geschaffene, vertragsgebundene Expertenausschüsse zu berichten. Im humanitären Völkerrecht hingegen gibt es bislang kein solches Berichtssystem. Zwar war ein Berichtsverfahren für das humanitäre Völkerrecht bereits in Art. 72 des 1973er IKRK-Entwurfs der Zusatzprotokolle enthalten, die Vorschrift scheiterte jedoch auf der Diplomatischen Konferenz am Widerstand der Staatengemeinschaft.²⁸ In jüngster Zeit wurde von Expertenseite²⁹ erneut die Einführung eines Berichtssystems als effektives Instrument der Erfüllungssicherung gefordert, welches nachweisbare Lücken im System der Rechtsdurchsetzung schließen könne. Wenn nunmehr der Generalsekretär für die Bereiche humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte und Flüchtlingsrecht die Vorlage von Berichten an den Sicherheitsrat empfiehlt, ist dies vor dem Hintergrund der neuerlichen Initiativen grundsätzlich zu begrüßen. Zu hinterfragen ist jedoch, in welchem Verhältnis eine solche Berichtspflichtigkeit zu den Berichtspflichten an die bereits existierenden Ausschüsse auf dem Gebiet der Menschenrechte stehen könnte. Zudem ist offen, welche Erwartungen mit der Vorlage von Berichten an den Sicherheitsrat verbunden werden könnten. Die eingerichteten Berichtssysteme bieten vor

¹⁹ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 36, Empfehlung Nr. 2.

²⁰ Vgl. M. Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 78 ff.

²¹ BGBl. 1973 II, S. 1534.

²² Darauf wird in der Literatur verwiesen. Vgl. T. Meron, Contemporary Conflicts and the Minimum Humanitarian Standard, in: K. Wellens (ed.), International Law: Theory and Practice, The Hague 1998, S. 632.

²³ UN Doc. S/Res/1265 (1999), Ziff. 1.

²⁴ UN Doc. S/Res/1265 (1999), Ziff. 5.

²⁵ BGBl. 1990 II, S. 1550.

²⁶ BGBl. 1990 II, S. 1637.

²⁷ BGBl. 1973 II, S. 1534.

²⁸ Vgl. S.M. Seidel, Erfüllungssicherung im humanitären Völkerrecht durch ein Berichtsverfahren?, in: HuV-1 1999, S. 172.

²⁹ Vgl. das internationale Expertentreffen über die Einführung eines Berichtsverfahrens für das humanitäre Völkerrecht vom 28.-30. Mai 1999 an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a.M., dazu: S.M. Seidel, a.a.O. (Fn. 28).

allem Gelegenheit zu einem institutionalisierten Informationsaustausch und zur Kommunikation zwischen Staaten. Dieser Dialog kann nicht nur zur Vertrauensbildung durch Transparenz beitragen, sondern ist, wenn er von der Staatengemeinschaft ernst genommen wird, auch geeignet, weiteren Vertragsverletzungen vorzubeugen. Mit der Vorlage von Berichten an den Sicherheitsrat kann diese Zielsetzung jedoch nicht verbunden werden. Aufgrund der aufgezogenen offenen Fragen ist es deswegen nicht weiter erstaunlich, dass der Sicherheitsrat den Gedanken eines Berichtsverfahrens in seine Resolution 1265 (1999) nicht aufgenommen hat.

Im Hinblick auf die Verantwortung für Kriegsverbrechen empfiehlt der Generalsekretär, den Mitgliedstaaten „*eindringlich nahezu legen*“, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) zu ratifizieren sowie strafrechtliche Normen zu erlassen, die Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht unter Strafe stellen, und die Täter zu verfolgen.³⁰ Letzteres entspricht dem Weltrechtsprinzip, wonach die durch völkerrechtlichen Vertrag oder durch Völkergewohnheitsrecht gebundenen Staaten verpflichtet sind, strafrechtliche Normen zu erlassen, die eine Verletzung des international geschützten Rechtsgutes unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters sowie vom Begehungsort unter Strafe stellen.³¹ Im humanitären Völkerrecht kommt das Weltrechtsprinzip in Art. 49 I GA, Art. 50 II GA, Art. 129 III GA, Art. 146 IV GA sowie Art. 85 ZP I zum Ausdruck. Die Resolution 1265 (1999) setzt die Vorschläge um mit der Betonung, „*dass es Aufgabe der Staaten ist, der Straflosigkeit ein Ende zu setzen*“ sowie der Anerkennung der „*historischen Bedeutung der Verabschiedung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs*“.³² Auch hier wiederum war nicht zu erwarten, dass der Sicherheitsrat die Ratifizierung des ICC-Statuts „*eindringlich nahelegt*“, haben doch bisher lediglich 29 Staaten das Statut ratifiziert³³ und die USA ihre Ablehnung dieses Statuts klar bekundet.³⁴ Darüber hinaus solle der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen in Erwägung ziehen, soweit Staaten Anordnungen und Ersuchen der beiden bestehenden *ad hoc*-Gerichte für das ehemalige Jugoslawien beziehungsweise für Ruanda betreffend die Festnahme und Überstellung der Angeklagten nicht nachkämen. Der Sicherheitsrat beschränkt sich jedoch darauf, die Staaten an ihre Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit diesen Gerichten zu erinnern.

Der Sicherheitsrat hatte den Generalsekretär ausdrücklich zur Prüfung der Frage aufgefordert, ob die bestehenden Rechtsnormen zum Schutz der Zivilpersonen in Situationen bewaffneter Konflikts erhebliche Lücken aufweisen.³⁵ Zwangsläufig musste er sich daher drei Grundproblemen zuwenden, die seit einiger Zeit intensiv diskutiert werden: dem Mindestalter für die Einziehung in die Streitkräfte und andere bewaffnete Gruppen, der Binnenvertreibung sowie der Sicherheit des humanitären Hilfspersonals.

a) Kindersoldaten

Das Mindestalter für die Rekrutierung zu den Streitkräften liegt nach Art. 77 Abs. 2 ZP I bei 15 Jahren. Dieser Standard

wurde auch in Art. 38 Abs. 2 des UN-Kinderrechtsübereinkommens vom 20. November 1989³⁶ übernommen. Diese Regelung fand seinerzeit nur gegen den Widerstand einiger westlicher Staaten, aber mit Billigung der USA, Irans und Iraks Aufnahme in das Vertragswerk. Bereits auf der zweiten Tagung des Ausschusses für die Rechte des Kindes im Oktober 1992³⁷ wurde das Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten“ ausführlich erörtert. Die Anregungen führten dazu, dass sich eine „Open-Ended Working Group“ als Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission bildete. Diese Arbeitsgruppe legte am 20. Dezember 1993 den ersten Entwurf eines Zusatzprotokolls zum Kinderrechtsübereinkommen vor.³⁸ Dieses Zusatzprotokoll wurde sieben Jahre in diversen Ausschüssen beraten. Erst im Januar 2000 kam es zu einer Einigung auf ein Mindestalter von 18 Jahren für Rekrutierungen. Ein Nachteil des erreichten Kompromisses ist allerdings, dass diese Altersgrenze nicht für freiwillige Eintritte in die Streitkräfte gilt.³⁹

Auch der Sicherheitsrat hatte am 29. Juni 1998 im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes „Kinder und bewaffnete Konflikte“ eine Erklärung abgegeben, in der er das gezielte Vorgehen gegen Kinder in bewaffneten Konflikten verurteilte und zur Achtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere den Genfer Abkommen von 1949, den Zusatzprotokollen von 1977 und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1989 über die Rechte des Kindes aufforderte. Der Rat betonte, dass alle Staaten verpflichtet seien, die für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen. Eine Anhebung des Rekrutierungsalters hatte der Rat seinerzeit nicht ausdrücklich empfohlen.

Das im Januar 2000 vorgelegte Fakultativprotokoll zum UN-Kinderrechtsübereinkommen hat die Vorschläge des Sicherheitsrats aufgegriffen und entspricht weithin den Empfehlungen des UN-Generalsekretärs. Insofern kann durchaus von einem Erfolg gesprochen werden. Gleichwohl muss es nun darum gehen, diesem Zusatzprotokoll auch Rechtswirksamkeit zu verleihen. Dies bedeutet vor allem, dass sich die Vereinten Nationen für die Ratifikation des Protokolls durch die Staatengemeinschaft einsetzen müssen.

b) Binnenvertriebene

Gewaltsame Vertreibungen finden sowohl über die staatlichen Grenzen hinweg als auch innerhalb dieser Grenzen

³⁰ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 38, Empfehlung Nr. 4.

³¹ K. Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl., München 1999, § 42, Rdn. 7.

³² UN Doc. S/RES/1265 (1999), Ziff. 6.

³³ (Stand: 31. Dezember 1999).

³⁴ Vgl. A. Zamach, *Historisches Ereignis und diplomatisches Desaster der USA: Zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes*, in: HuV 1 1998, S. 136 ff.; gleichwohl haben die USA am 31. Dezember 2000 das Statut unterzeichnet.

³⁵ UN Doc. S/PRST/1999/6 vom 12. Februar 1999.

³⁶ BGBl. 1992 II, S. 121.

³⁷ Gemäß Art. 43 Kinderrechtsübereinkommen zur Überprüfung der Fortschritte der Staaten bei der Umsetzung des Kinderrechtsübereinkommens.

³⁸ Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1994/91.

³⁹ Vgl. <http://www.childsoldiers.org> vom 22. Januar 2000.

statt. Die Zahl der Vertriebenen heute wird auf über 30 Millionen geschätzt.⁴⁰ Hinsichtlich ihres rechtlichen Schutzes sind die Flüchtlinge jedoch von den Binnenvertriebenen zu unterscheiden. Während Flüchtlinge den Schutz des internationalen Flüchtlingsrechts genießen und dem Mandat des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) unterstehen, fallen Binnenvertriebene im Prinzip unter das Recht ihres eigenen Landes sowie unter das humanitäre Völkerrecht für Opfer nicht-staatlicher Konflikte und die Menschenrechte. Darüber hinaus gibt es keinen völkerrechtlichen Rahmen, der die Rechte und Freiheiten von Binnenvertriebenen im Einzelnen festlegt. Zwar forderte *de Zayas* schon 1975 vor dem Hintergrund der Häufigkeit solcher grundlegender Menschenrechtsverletzungen die Schaffung einer Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens der Vertreibung.⁴¹ Dieser Vorstoß blieb jedoch bislang erfolglos. In der Praxis wird vielmehr darauf verwiesen, dass es „wesentlich wichtiger sei, dafür zu sorgen, dass die geltenden Bestimmungen besser befolgt werden, als neue zu entwerfen“.⁴² Im Februar 1998 legte der UN-Beauftragte über Binnenvertriebene der Menschenrechtskommission Leitsätze betreffend die Binnenvertreibung vor, die auf den bestehenden Rechtsakten des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte beruhen.⁴³ Die Leitsätze beziehen sich sowohl auf Rechte und Garantien im Hinblick auf den Schutz vor Vertreibung, den Schutz und die Hilfe während der Vertreibung als auch während der Rückkehr und Reintegration. Im Einzelnen gehören dazu das Verbot, Zivilisten anzugreifen und zu terrorisieren, das Ausheben als Kriegführungsmethode und die Zerstörung lebenswichtiger Objekte. In Zeiten interner Konflikte genießen die Binnenvertriebenen den Schutz des allen vier Genfer Abkommen gemeinsamen Art. 3. Das humanitäre Völkerrecht verbietet Zwangsverlegungen mit Ausnahme der Fälle, in denen Verlegungen unbedingt erforderlich sind, entweder weil nur so die Sicherheit der Bevölkerung gewährleistet ist oder weil es zwingende militärische Gründe gibt. Angesichts der massiven Verletzungen dieser Bestimmungen auch in den jüngsten Konflikten ist dem Generalsekretär inhaltlich darin zu folgen, „den Staaten nahezu legen, sich an den Rechtsrichtlinien in den Leitsätzen betreffend die Binnenvertreibung zu orientieren“.⁴⁴ Hinsichtlich der Formulierung wäre es jedoch wünschenswert gewesen, dass der Generalsekretär in der Empfehlung selbst deutlich gemacht hätte, dass die Staaten rechtlich verpflichtet sind, die menschenrechtlichen und humanitärrechtlichen Schutzbestimmungen einzuhalten, eine ledigliche „Orientierung“ des Verhaltens daran also nicht genügt.

c) Humanitäre Helfer

In den letzten Jahren ist es immer wieder zu Übergriffen auf humanitäres Hilfspersonal gekommen. Deshalb schuf die UNO am 15. Dezember 1994 das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal, das am 15. Januar 1999 in Kraft trat.⁴⁵ Es basiert auf dem Gedanken, dass der hilfesuchende Staat für die Sicherheit der Helfer verantwortlich ist.⁴⁶ Eine Schwäche dieses Abkommens ist freilich, dass es sich auf UN-Kräfte beschränkt. Zutreffend wird deshalb eine Ausdehnung dieses

Vertrages auf Ortskräfte gefordert, die bislang noch nicht erfasst sind.

Unabhängig vom Geltungsbereich ist allerdings darauf zu verweisen, dass die Respektierung internationaler Schutzzeichen immer häufiger durch Überfälle auf humanitäre Helfer in Frage gestellt wird. Dies ist eine große Herausforderung für die humanitäre Hilfe insgesamt.⁴⁷

2. Empfohlene Maßnahmen zur Verbesserung des persönlichen Schutzes

Zusätzlich zu den rechtlichen Maßnahmen analysiert der Generalsekretär, inwieweit 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 UN-Charta fördern kann. Der Generalsekretär sucht daher aufzuzeigen, wie der Sicherheitsrat den persönlichen Schutz von Zivilpersonen durch breitgefächerte, in verschiedenen Konfliktphasen einsetzende Maßnahmen verbessern kann.

Das Tätigwerden des Sicherheitsrates müsse bei der Konfliktverhütung einsetzen. Einen wichtigen Impuls in diese Richtung hatte der frühere Generalsekretär *Boutros-Ghali* bereits 1992 mit seiner Agenda für den Frieden⁴⁸ gesetzt. In der Öffentlichkeit war mit ihr damals die Hoffnung verbunden, dass die Staatengemeinschaft ihrer prinzipiellen Verpflichtung zur internationalen Friedenssicherung und zum Schutz der Menschenrechte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts umfassender nachkommen würde. Innerhalb der Vereinten Nationen ließ die Diskussion über die Agenda für den Frieden nach 1993 jedoch deutlich nach.⁴⁹ Im Juli 1997 griff der jetzige Generalsekretär *Kofi Annan* diesen Ansatz wieder auf in dem von ihm vorgelegten Bericht über die Reform der Vereinten Nationen, in dem er betonte, es müsse mehr Gewicht auf eine rechtzeitige und angemessene Prävention gelegt werden.⁵⁰ Als Mittel der Konfliktverhütung kommen insbesondere Frühwarnmechanismen in Betracht. Dazu unterbreitet der Generalsekretär zwei konkrete Vorschläge: erstens die Einrichtung von Arbeitsgruppen des Sicherheitsrates zu bestimmten spannungsträchtigen Situationen.⁵¹ Diese sollen einem besseren Verständnis der Konfliktsachen und -folgen dienen. Zudem solle der Sicherheitsrat damit ständig über ein Forum verfügen, in dem die für den jeweiligen Fall vorhandenen Optionen zur

⁴⁰ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 11.

⁴¹ A.-M. de Zayas, *Harvard International Law Journal* 1975, S. 208.

⁴² IKRK/DRK, *Das humanitäre Völkerrecht*, Bonn 1999, S. 30.

⁴³ UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, Anhang.

⁴⁴ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 39, Empfehlung Nr. 7.

⁴⁵ BGBl. 1999 II, S. 718.

⁴⁶ Vgl. W. Hermsdörfer, *Humanitäre Hilfe durch die Bundeswehr während eines bewaffneten Konflikts im Ausland*, in: *HuV-I* 1997, S. 11.

⁴⁷ J. Gassmann, *Internationale humanitäre Aktionen: Zunehmende Probleme und neue Perspektiven vor der Jahrtausendwende*, in: *Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.)*, *Im Schatten der Konflikte*, Bonn 1996, S. 121 ff.

⁴⁸ UN Doc. A/47/277-S/24111 vom 17. Juni 1992.

⁴⁹ B. Hamm, *Modelle zur Frühwarnung vor humanitären Katastrophen*, INEF Report Nr. 37, Duisburg 1999, S. 8.

⁵⁰ UN Doc. A/51/950 vom 14. Juli 1997, Ziff. 110.

⁵¹ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 47, Empfehlung Nr. 14.

Verhütung eines Gewaltausbruchs erwogen werden könnten. Zweitens empfiehlt der Generalsekretär die Bereitstellung von Informationen und Analysen auf dem Gebiet der Menschenrechte, die insbesondere durch unabhängige Sachverständige der Vertragsorgane und die Mechanismen der Menschenrechtskommissionen vorgelegt werden. Diese Informationen solle der Sicherheitsrat als Wegweiser für mögliche Präventivmaßnahmen nutzen.⁵² Interessanterweise bezieht der Generalsekretär hier das „Humanitarian Early Warning System (HEWS)“ der Vereinten Nationen nicht in seine Überlegungen mit ein. HEWS liegt in der Zuständigkeit des zum Sekretariat gehörenden „Departement of Humanitarian Affairs (DHA)“. Diese Abteilung dient „as focal point for the collection, analysis and dissemination of early warning information“.⁵³ HEWS soll die Funktion von DHA unterstützen. Das Projekt zur Entwicklung eines computerunterstützten Frühwarnsystems begann im Sommer 1993. Zwar ist HEWS bis heute nicht voll funktionsfähig und wird nach Einschätzung von DHA-Mitarbeitern eher als reaktives denn als aktives Warnsystem eingestuft,⁵⁴ jedoch verfügt es über eine ausgezeichnete Datenbank, die sich aus unterschiedlichsten Quellen speist (insbesondere Daten privater Presse-Agenturen, der Weltbank, von UNDP, des Internationalen Währungsfonds und privater „security risk“-Unternehmen⁵⁵). Offen bleibt, inwieweit die vom Generalsekretär empfohlene Datenbereitstellung durch die genannten Sachverständigen und Mechanismen darüber hinausgehen soll und in welchem Verhältnis beides zueinander stehen könnte. Diese Frage bedürfte bei der Ausgestaltung des Instruments der Klärung. Der Sicherheitsrat hat sich in seiner Resolution 1265 (1999) bei der Umsetzung der Vorschläge zur Konfliktverhütung bisher jedoch darauf beschränkt zu unterstreichen, wie wichtig es sei, dass Maßnahmen zur Verhütung und Beilegung von Konflikten ergriffen werden. Die beiden erläuterten konkreten Empfehlungen wurden nicht aufgegriffen. Aufnahme in Resolution 1265 (1999) hat hingegen die Empfehlung gefunden, in bestimmten Fällen einen präventiven Friedenssicherungseinsatz oder eine andere präventive Überwachungspräsenz zu erwägen.⁵⁶ Die Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien konnte insoweit ein gutes Beispiel für ein frühes und wirksames Eingreifen zur Konfliktverhütung geben.

Zum Thema Vertrauensbildung setzt sich der Generalsekretär mit der Rolle der Massenmedien in bewaffneten Konflikten auseinander. Angeraten wird, „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“.⁵⁷ Dieser Gedanke ist nicht neu. Er hat bereits eine völkerrechtliche Kodifikation in Art. 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁵⁸ sowie in Art. 20 UN-Bürgerrechtspakt⁵⁹ erfahren, wonach jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz verboten ist.⁶⁰ Jedoch sind die Staaten hinsichtlich der Akzeptanz dieser Vorschrift sehr zurückhaltend und sehen ein Spannungsverhältnis zwischen der Meinungsfrei-

heit und dem Verbot der Kriegspropaganda.⁶¹ So haben die USA einen Vorbehalt dahingehend eingelegt, dass aufgrund von Art. 20 UN-Bürgerrechtspakt keine Beschränkung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit der Rede gefordert werden könne.⁶² Ein Hinweis auf den Umgang mit Hetzmedien findet sich in Resolution 1265 (1999) folglich nicht. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass sich der Sicherheitsrat angesichts des ungeheuren Einflusses der Massenmedien in der weiteren Befassung mit der Angelegenheit der Frage stellen wird. Der Generalsekretär hat diesbezüglich die Einleitung einer internationalen Initiative angekündigt, um geeignete Maßnahmen gegen Medien zu ermitteln, die zur Gewalt gegen Zivilpersonen aufhetzen.⁶³

Ist ein Konflikt bereits ausgebrochen, so legt der Generalsekretär Empfehlungen vor, die darauf abzielen, das Leid der Zivilpersonen in einer solchen Situation zu lindern. Hier ist insbesondere die Frage des humanitären Zugangs von größter Wichtigkeit. Der Generalsekretär empfiehlt dem Sicherheitsrat

„18. bei Beginn eines Konfliktes in seinen Resolutionen zu unterstreichen, dass die Zivilbevölkerung unbedingt uneingeschränkten 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“.

Zugangsverweigerungen für humanitäre Hilfsorganisationen hat es in den letzten Jahren wiederholt gegeben.⁶⁴ Kombattanten machen Zivilpersonen 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

⁵² UN Doc. S/1999/957, Ziff. 47, Empfehlung Nr. 15.

⁵³ Bericht des Generalsekretärs vom 30. Oktober 1992, UN Doc. A/47/595.

⁵⁴ B. Hamm, a.a.O. (Fn. 49), S. 16 f.

⁵⁵ B. Hamm, a.a.O. (Fn. 49), S. 16 f.

⁵⁶ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 47, Empfehlung Nr. 12.

⁵⁷ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 48, Empfehlung Nr. 16.

⁵⁸ BGBl. 1969 II, S. 961.

⁵⁹ BGBl. 1973 II, S. 1534.

⁶⁰ Vgl. M. Banton, International Action Against Racial Discrimination, Oxford 1996, S. 75 f.

⁶¹ Vgl. M. Nowak, CCPR-Kommentar, a.a.O. (Fn. 20), S. 381 ff.

⁶² Der entsprechende Vorbehalt lautet:

„(...) that Article 20 does not authorize or require legislation or other action by the United States that would restrict the right of free speech and association protected by the Constitution and laws of the United States“; abgedruckt in: Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General, UN Doc. ST/LEG/SER.E/17, S. 138 (Stand: 30. April 1999). Der Menschenrechtsausschuss bejaure die US-Vorbehalte in seinen „Observations“ und verwies auf seinen General Comment 24 (52) zu Vorbehalten. Vgl. UN Doc. A/50/40, para. 278.

⁶³ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 48.

⁶⁴ „Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations“, Bericht des Generalsekretärs vom 15. Juni 1999, UN Doc. A/54/154/E/1999/94.

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.⁶⁵ Sowohl aus dem humanitären Völkerrecht als auch aus den Menschenrechten lässt sich jedoch ein Recht auf Zugang nachweisen für den Fall des bewaffneten Konfliktes sowie bei Naturkatastrophen oder anderen Unglücksfällen.⁶⁶ In einem internationalen bewaffneten Konflikt beinhaltet das Recht auf Unterstützung insbesondere den freien Durchlass von Sendungen bestimmter Güter, die für das Überleben der Zivilbevölkerung erforderlich sind (Art. 23 IV. GA, der für den Fall von Blockaden abgefasst wurde) sowie die Pflicht der Besatzungsmacht, die Grundversorgung der Bevölkerung auf besetztem Gebiet zu gewährleisten (Art. 55 IV. GA); falls die eigenen Vorräte unzureichend sind, muss die Besatzungsmacht einer Unterstützung von außen zustimmen (Art. 59 IV. GA). Die Normierungen des ZP I verstärken dieses Regelwerk. So muss der Staat im Kriegszustand z.B. akzeptieren, dass auf seinem Territorium zugunsten der Bevölkerung nicht-diskriminierende, unparteiische humanitäre Hilfsaktionen gemäß der Übereinkunft der betreffenden Parteien durchgeführt werden. Falls diese Bedingungen erfüllt sind, begehrt ein Staat einen Verstoß, wenn er solche, weder als Einmischung in den bewaffneten Konflikt noch als Akt der Feindseligkeit geltenden Hilfsaktionen ablehnt. Für nicht internationale Konflikte legt das ZP II fest, dass in Fällen, in denen die Zivilbevölkerung extremen Mangel leidet, weil lebensnotwendige Güter fehlen, Hilfsaktionen durchzuführen sind, die ausschließlich humanitärer und unparteiischer Art und in ihrer Durchführung ohne missgünstige Unterscheidung sind, was jedoch der Zustimmung der Kriegsparteien unterliegt. Mittlerweile ist allgemein anerkannt, dass solche rein humanitären Hilfsoperationen staatlicherseits autorisiert werden müssen (Art. 18 ZP II). Nur 156 der 192 Staaten dieser Welt sind jedoch an das ZP I und 149 Staaten an das ZP II gebunden,⁶⁷ und das humanitäre Völkerrecht findet nur in bewaffneten internationalen bzw. nicht internationalen Konflikten Anwendung. Wo die gewohnheitsrechtlichen Grenzen für ein Recht auf humanitäre Hilfe verlaufen, ist bislang weitgehend ungeklärt.⁶⁸ Zugegebenermaßen findet auch die humanitäre Hilfe in einem Spannungsfeld zwischen Souveränität und Humanität statt. Gleichwohl ist die vom Generalsekretär empfohlene Unterstreichung eines uneingeschränkten Zugangs zu humanitärer Hilfe deswegen dringend erforderlich. Von großer praktischer Relevanz ist auch die Koordinierung der Hilfeleistungen in der Hand der Vereinten Nationen. In der Vergangenheit hat es verschiedentlich Situationen gegeben, in denen der humanitären Hilfe der Vorzug gemacht wurde, zur Verlängerung eines Konflikts beigetragen zu haben. Dies war beispielsweise in Liberia der Fall, wo es zu Plünderungen von Hilfslieferungen kam, ohne dass es eine gezielte Reaktion der Hilfsgemeinschaft gegeben hätte. Die Geberländer nutzten ihre Macht nicht, um auf die kämpfenden Gruppen einzuwirken, den humanitären Mindeststandard zu achten.⁶⁹ Die Konsequenz aus dieser schwierigen Lage der Hilfsorganisationen kann jedoch nicht sein, die Zivilbevölkerung völlig ohne Hilfe zu lassen. Vielmehr ist die Forde-

rung des UN-Generalsekretärs zu unterstreichen, den Hilfsorganisationen ein Zugangsrecht zu gewähren und sie auf dieser Grundlage ihren humanitären Auftrag ausführen zu lassen.

Besonders großen Wert legt der Generalsekretär schließlich auf zwei Empfehlungen, die darauf abzielen, die Fähigkeit des Rates und der Vereinten Nationen, die von bewaffneten Konflikten betroffenen Zivilpersonen zu schützen, auf Dauer zu verbessern. Er empfiehlt vor allem, dass die UNO besser zu befähigen sei, Einsätze rasch zu planen und zu entsenden. Dazu gehöre eine verbesserte Beteiligung am System der Verfügungsbereitschaftsabkommen. Damit zieht der Generalsekretär die Konsequenzen aus den Erfahrungen, die zum Beispiel den Ruanda-Einsatz betreffen. Hier hatte sich der Sicherheitsrat zu Beginn der Massaker 1994 untätig verhalten.⁷⁰ Daraufhin schlug der Generalsekretär zwei Alternativen für das Tätigwerden des Rates vor: entweder eine massive Verstärkung der bereits vor Ort stationierten Blauhelme und die Überleitung in eine Kapitel VII-Maßnahme, oder den weiteren Abzug der UNO-Truppen, da diese im Rahmen einer bloßen „Peace-keeping“-Operation für einen humanitären Einsatz zu schwach waren.⁷¹ Der Sicherheitsrat entschied sich für die zweite Variante und ließ damit dem Völkermord in Ruanda seinen Lauf. Natürlich wurde dieses Verhalten von der Weltöffentlichkeit massiv kritisiert, weshalb der seinerzeitige Generalsekretär *Boutros-Ghali* vom Sicherheitsrat eine Änderung seiner Haltung und den Einsatz von Zwangsmitteln forderte.⁷² Als sich der Rat am 8. Juni 1994 dann endlich mit der Resolution 925 (1994) zu militärischen Maßnahmen zur Überwindung der humanitären Notlage entschloss, war kein Staat bereit, Truppen nach Ruanda zu entsenden.⁷³ Ebendiese Erfahrung unterstreicht die Notwendigkeit einer schnellen Eingriffsmöglichkeit für die UNO. Diese zentrale Forderung des Generalsekretärs ist daher nur zu unterstützen. Dasselbe gilt hinsichtlich des Vorschlags, durch eine Erhöhung der Zahl der Zivilpolizisten und des fachlich spezialisierten Zivilverwaltungs- und humanitären Personals schnell auf Krisen reagieren zu können. Auch hier stehen offensichtlich praktische Defizite der Vereinten Nationen Pate. So erwies sich jüngst im Kosovo wieder, wie notwendig die Entsendung von Polizeikräften und zivilen Helfern ist, um die öffentliche Sicherheit in einem Territorium, das sich praktisch über Nacht selbstverwalten soll, sicherzustellen.

⁶⁵ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 19.

⁶⁶ Vgl. G. Schotten, Der aktuelle Fall: Wiederholtes Verbot für Hilfsflüge durch die sudaneseische Regierung – gibt es ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen im nicht internationalen bewaffneten Konflikt?, in: HuVf 1999, S. 32 ff.; ders., Der aktuelle Fall: Zugangsverweigerung für humanitäre Hilfe trotz anhaltender Hungersnot in Nordkorea – gewähren die Menschenrechte ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen, ebd., 1999, S. 224 ff.

⁶⁷ Stand: 20. Januar 2000.

⁶⁸ Vgl. G. Schotten, a.a.O. (Fn. 66), S. 32 ff.

⁶⁹ Vgl. F. Weismann, Liberia: Sind die Hilfsorganisationen den Kriegsherren gewachsen?, in: Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 47), S. 202.

⁷⁰ Archiv der Gegenwart 1994, S. 38836.

⁷¹ UN Doc. S/1994/470.

⁷² UN Doc. S/1994/518.

⁷³ Vgl. H. Endemann, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen, Frankfurt a.M. 1997, S. 323.

len.⁷⁴ Ein schnelles Eingreifen der Staatengemeinschaft wurde notwendig, um zu verhindern, dass sich die Kosovo-Albaner an den verbliebenen Serben rächen und damit die öffentliche Sicherheit insgesamt gefährdeten.

Die Forderung des Generalsekretärs nach schnellen und durchorganisierten Eingriffsmöglichkeiten der UNO deckt sich zweifellos mit den Erfahrungen der Öffentlichkeit aus früheren Einsätzen. Gezeigt hatte sich, dass für einen „erfolgreichen Einsatz (...) eine straffe Organisation und eine einheitliche Führungsstruktur für die militärischen, zivilen und polizeilichen Komponenten“⁷⁵ Voraussetzung ist. Letztlich baut Kofi Annan mit seinen Forderungen auf den Gedanken auf, die bereits in der Agenda für den Frieden angesprochen wurden.⁷⁶

Eng mit der zuvor kommentierten Empfehlung hängt ein weiterer Vorschlag des Generalsekretärs zusammen, der von ihm ebenfalls als grundlegend charakterisiert wird. Er will einen ständigen Mechanismus zur technischen Überprüfung der Sanktionsregime der Vereinten Nationen und der regionalen Sanktionsregime schaffen. Zentrale Aufgabe ist dabei die Bereitstellung von Informationen, um festzustellen, wie sich Sanktionen voraussichtlich auf Zivilpersonen auswirken werden. Auch diesem Vorschlag liegen negative Erfahrungen der Weltorganisation zugrunde. Insbesondere betrifft dies die humanitären Konsequenzen der Sanktionen gegen den Irak. Dort mehrten sich seit 1991 alarmierende Berichte über die Situation der Zivilbevölkerung. Die Ernährungs- und gesundheitliche Lage der Menschen wurde als besorgniserregend beschrieben; viele Beobachter fürchteten eine humanitäre Katastrophe. Humanitäre Hilfe war zwar zugelassen, aber nicht im notwendigen Umfang verfügbar. Der Sicherheitsrat reagierte auf diesen Notstand, indem er das „oil for food“-Programm entwickelte. Dem Irak sollte unter UN-Aufsicht der Export einer bestimmten Menge Öl erlaubt sein, dessen Erlöse u. a. zu Reparationszahlungen und zum Erwerb humanitärer Güter wie Nahrungsmittel und Medizin für die leidende Bevölkerung verwendet werden sollten. Der Irak lehnte allerdings die Durchführung dieses Programms bis Ende 1996 als Eingriff in seine Souveränitätsrechte ab. Aber auch nach dem Anlaufen des „oil for food“-Programms unter strikter UN-Aufsicht verbesserte sich die Lage kaum.

Die Verschlechterung der humanitären Situation im Irak stellt keinen Einzelfall dar. Wirtschaftssanktionen, insbesondere umfassende und effektiv durchgesetzte Maßnahmen, sind von ihrer Anlage her so ausgerichtet, dass sie die Zivilbevölkerung als Nebenfolge zwangsläufig treffen. Berichte über schädliche Auswirkungen der Sanktionen auf die Menschen in den Zielstaaten gibt es daher auch in den Fällen der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und Haiti.

Diese Sanktionsfolgen sind nicht nur ethisch fragwürdig, sie haben auch rechtliche Relevanz. Die Menschenrechte und das im bewaffneten Konflikt anwendbare humanitäre Völkerrecht werden zunehmend als Grenze für die Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen erkannt.⁷⁷

Es ist daher nur folgerichtig, wenn der Generalsekretär die

Sanktionspraxis der UNO an humanitären Kriterien ausrichten will. Auch dieser Kernforderung des Berichtes ist daher vollinhaltlich zuzustimmen.

IV. Abschließende Bemerkung

Dem Bericht des Generalsekretärs liegt die allgemeine Erkenntnis zugrunde, 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 muss zweifelsfrei dem Sicherheitsrat die Führungsrolle zukommen. Der Generalsekretär erwartet deswegen vom Sicherheitsrat einerseits die Entwicklung einer Gesamtkonzeption zur Krisenbeilegung und andererseits die Ermutigung aller Teile des Systems der Vereinten Nationen, der regionalen Kräfte, der bilateralen Akteure, der Regierungen und der nicht-staatlichen Akteure in den betroffenen Ländern sowie der Zivilgesellschaft, namentlich der internationalen nicht-staatlichen Organisationen, zu enger Zusammenarbeit und Koordination.⁷⁸

Insgesamt ist sehr zu begrüßen, dass der Schutz der Zivilbevölkerung damit in der Agenda der Vereinten Nationen eine höhere Priorität erhalten hat. Dies ist eine notwendige Konsequenz aus dem Umstand, dass die gegenwärtigen bewaffneten Konflikte zunehmend nicht mehr unter Kombattanten ausgetragen werden, sondern gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sind. Insbesondere im Falle ethnischer Konflikte werden die Kampfhandlungen mit dem Ziel geführt, den Gegner physisch zu zerstören. Das bedeutet vor allem Missetzung und Tötung von Zivilpersonen. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Gegenseitigkeitserwartung, auf der die Einhaltung des humanitären Völkerrechts bislang vornehmlich beruhte, nicht mehr greift. Es müssen deswegen neue Wege aufgezeigt werden, wie eine Beachtung des Konfliktrechts gesichert werden kann. Die Staatengemeinschaft hat diese Entwicklung lange Zeit mit Zurückhaltung beobachtet. Der Kosovo-Konflikt hat jedoch gezeigt, dass eine Allianz von Staaten zunehmend bereit ist, sich aktiv in solche Konflikte „einzumischen“. Will die UNO ihr Gewaltmonopol verteidigen, muss sie zukünftig in vergleichbaren Situationen konkrete Maßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Rechte treffen. Die Vorschläge des Generalsekretärs zielen in diese Richtung und verdienen daher der Anerkennung. Wichtig erscheint zudem, dass die Empfehlungen nicht auf solche der zwangsweisen Durchsetzbarkeit des

⁷⁴ Vgl. M. Weller, *Enforced Negotiations: The Threat and Use of Force to Obtain an International Settlement for Kosovo*, in: *International Peacekeeping* 1999, S. 4 ff.

⁷⁵ M.Z. Karadi/D.S. Lutz, *Der Preis des Krieges ist seine Legitimität: Zu den Kosten und Folgekosten des Kosovo-Krieges*, in: S + F 1999, S. 160.

⁷⁶ Vgl. A. Lippold, *Die Vereinten Nationen und die Zukunft der präventiven Diplomatie: Ein Beitrag zur aktuellen Debatte über die Umsetzung der Agenda für den Frieden*, in: *HuV-I* 1998, S. 24 ff.

⁷⁷ So M. Kulessa/D. Starck, *Frieden durch Sanktionen?*, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.), *Policy Paper Nr. 7*, Bonn 1998, S. 6.

⁷⁸ UN Doc. S/1999/957, Ziff. 69.

humanitären Völkerrechts beschränkt sind. Die Effektivität einer Norm ergibt sich letztlich aus der Identifikation ihres Adressaten mit dem Norminhalt.⁷⁹ Die Umsetzung des humanitären Völkerrechts muss deswegen mit seiner Verbreitung als Präventivmaßnahme beginnen. Auch dieser Erkenntnis kommt der Generalsekretär in seinen Empfehlungen nach. Hier muss insbesondere über die Erfüllungssicherung durch ein Berichtsverfahren im humanitären Völkerrecht weiter nachgedacht werden. Auch die „modernen“ Konflikte finden nicht im rechtsfreien Raum statt. Die Gen-

fer Abkommen, nun schon über ein halbes Jahrhundert alt, sind nicht veraltet, sondern der Minimalstandard für den Schutz der Zivilbevölkerung. Dies erneut eindringlich unterstrichen zu haben, ist ein großes Verdienst *Kofi Annans*. ■

⁷⁹ K. Ipsen, Gedanken zur Effektivität des humanitären Völkerrechts, in: Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (Hrsg.), Beiträge zum humanitären Völkerrecht, zur völkerrechtlichen Friedenssicherung und zum völkerrechtlichen Individualschutz, Bochum 1993, S. 1 (15).

Der aktuelle Fall: Der lange Arm des nationalen Richters: Demokratische Republik Kongo v. Königreich Belgien

Tobias Gries*

I. Sachverhalt

Am 17. Oktober 2000 reichte die Demokratische Republik Kongo (im Weiteren Kongo) gegen Belgien Klage vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag ein.¹ Kongos Absicht ist es, auf diesem Wege Belgien zu verpflichten, den am 11. April 2000 erlassenen internationalen Haftbefehl gegen den zu diesem Zeitpunkt noch amtierenden kongolesischen Außenminister *Yerodia Abdoulaye Ndombasi* zu annullieren. Um dieses Ziel zu erreichen greift Kongo in der Klageschrift sowohl das belgische Gesetz zur Strafverfolgung schwerer Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht² als auch den darauf basierenden internationalen Haftbefehl an.

In dem besagten Haftbefehl ersucht der Brüsseler Untersuchungsrichter *Vandermeersch* die internationale Staatengemeinschaft um die Festnahme und anschließende Auslieferung von *Yerodia Ndombasi* an Belgien. *Yerodia Ndombasi* wird der Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht beschuldigt³, welche er im August 1998 begangen haben soll.⁴ Zu diesem Zeitpunkt führte eine Militärrebellion, unterstützt durch Invasoren aus Ruanda, Uganda und Burundi, zu schweren Unruhen in Kongo. Aufgrund der überwiegenden Zugehörigkeit der Rebellen und ihrer Verbündeten zur Ethnie der Tutsi, setzte im Verlauf der Kämpfe eine Jagd nicht nur auf die Rebellen und ihre Verbündeten, sondern auch auf die Teile der Zivilbevölkerung Kongos ein, die den Tutsi angehörten. Im Rahmen dieser „Säuberungen“ erfolgten willkürliche Festnahmen weiten Ausmaßes sowie Massaker an Kämpfern und der Zivilbevölkerung. *Yerodia Ndombasi*, damals Leiter des Kabinetts (directeur du cabinet) des Präsidenten Kongos, provozierte die zu diesem Zeitpunkt bereits begonnenen Massaker durch zwei Medienauftritte. Darin habe er seine „Brüder“ aufgerufen, sich wie ein Mann zu erheben und unter Verwendung aller zur Verfügung stehenden Waffen den gemeinsamen Feind aus dem Land zu werfen. Er bezeichnete die Feinde Kongos als „Abschaum“. Sie seien nur Mikroben, die man mit Methode ausradieren müsse, wozu die allereffektivste „Medikation“ anzuwenden wäre.⁵

Unter Anführung der Tatsache, dass *Yerodia Ndombasi* zum Zeitpunkt des Erlasses des Haftbefehls kongolesischer Außenminister war, beantragte Kongo die Aussetzung des internationalen Haftbefehls als vorsorgliche Maßnahme gemäß Artikel 41 IGH-Statut.⁶ Belgien erwiderte dies mit der Forderung nach Ablehnung des Antrages und der Streichung des Falles von der Liste des Gerichtshofes.⁷ Die mündlichen Verhandlungen hierzu fanden vom 20.–23. November 2000 vor dem IGH in Den Haag statt, dessen Entscheidung am 8. Dezember 2000 verkündet wurde.⁸ Die Forderung Belgiens nach Streichung des Falles von der Liste wurde durch die IGH-Richter einstimmig zurückgewiesen. Zugleich verneinten sie das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anordnung vorsorglicher Maßnahmen. Entsprechend dieser Entscheidung und nach der Unterredung der Parteien mit dem Präsidenten des Gerichts, setzte dieser am 13. Dezember 2000 die Fristen für die Abgabe der Schriftsätze

* Tobias Gries LL.M. (Cand) ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

¹ Case Concerning The Arrest Warrant of 11 APRIL 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), General List No. 121, abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org>.

² Loi relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire vom 16. Juni 1993, geändert durch das Gesetz vom 10. Februar 1999, abrufbar unter <http://www.cass.be/wwet2.htm>.

³ „Au plan juridique, le mandat d'arrêt constate que les discours imputés à l'intéressé apparaissent comme des provocations à commettre certaines infractions visées par la loi de 1993, à savoir: «le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique, à la santé» (art. 1, par. 3); le fait de commettre des crimes contre l'humanité (art. 1, par. 2); or, la loi de 1993 incrimine non seulement la provocation (art. 4, 3^e al.), mais aussi l'omission d'agir pour prévenir la consommation des faits incriminés par la loi (art. 4, 5^e al.).“ E. David, Verbatim Record CR-2000/33, a.a.O. (Fn. 1), para. 20.

⁴ Die dem Haftbefehl zu Grunde gelegten Angaben zum Sachverhalt wurden von Seiten Kongos vehement bestritten, vgl. J. Masangu-a-Myanza, Verbatim Record CR-2000/34, a.a.O. (Fn. 1).

⁵ Bilingual Application instituting Proceedings, a.a.O. (Fn. 1), S. 4; E. David, Verbatim Record CR-2000/33, a.a.O. (Fn. 1), para. 16 ff.

⁶ Demande d'indication d'une mesure conservatoire, 11. April 2000, a.a.O. (Fn. 1).

⁷ J. Devadder, Verbatim Record CR-2000/35, a.a.O. (Fn. 1), para. 6 a.E.

⁸ Order of 8 December 2000, Request for the Indication of Provisional Measures, a.a.O. (Fn. 1).

fest,⁹ welche durch Beschluss vom 14. März 2001 auf den 17. April 2001 für Kongo und den 31. Juli 2001 für Belgien verschoben wurden.

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Der vorliegende Fall bietet Gelegenheit, sich sowohl mit der Frage der Geltung und Anwendbarkeit des Weltrechtspflegeprinzips als auch mit Fragen nach dem Umfang diplomatischer bzw. staatlicher Immunität sowie davon abgeleiteter Immunität in Bezug auf Strafverfolgung von Kriegsverbrechen zu befassen. Kongo begründet seine Forderung nach sofortiger Rücknahme des internationalen Haftbefehls mit zwei Argumenten.¹⁰ Erstens stellten das belgische Gesetz zur Verfolgung von schweren Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht und der darauf basierende Haftbefehl gegen *Yerodia Ndombasi* einen Verstoß gegen Art. 2 Ziff. 1 der VN-Charta dar. Zweitens verstießen das besagte Gesetz und der darauf beruhende Haftbefehl insoweit gegen geltendes Völkerrecht, als diese die Immunität des (damaligen) Außenministers eines souveränen Staates, basierend auf Artikel 41 Abs. 2 der Wiener Konvention über Diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961, missachteten. Es ist demnach zu erörtern, inwieweit einem nationalen Gericht aus völkerrechtlicher Sicht die Jurisdiktion über eine von einem Ausländer im Ausland begangene Straftat gegen das humanitäre Völkerrecht zusteht. Außerdem wird zu erörtern sein, ob eine Person von der Strafverfolgung vor nationalen Gerichten wegen Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht aufgrund dessen Immunität ausgenommen sein kann.

III. Völkerrechtliche Beurteilung

1. Ablehnung des Antrages auf vorläufige Aussetzung des Haftbefehls

Einige wesentliche Aspekte des Falles wurden bereits während der Anhörungen im November letzten Jahres erörtert. Aus diesem Grunde soll eingangs auf diese Aspekte eingegangen werden.

Hauptursache für das Scheitern des kongolesischen Antrages war die Tatsache, dass *Yerodia Ndombasi* am 20. November 2000 sein Amt als Außenminister Kongsos niederlegte. Die von Kongo vorgetragene Dringlichkeit und Schwere des Falles beruhte hauptsächlich auf der mit der Funktion als Außenminister verbundenen Notwendigkeit häufiger Präsenz im Ausland. Der internationale Haftbefehl hätte nach Angaben Kongsos die Arbeit des Außenministers und somit die Repräsentanz Kongsos erheblich beeinträchtigt.¹¹ Als nunmehr neu ernannter Bildungsminister, so das Gericht, sei er jedoch wesentlich weniger in seiner Tätigkeit als Minister beschränkt, so dass von einer Dringlichkeit und irreparablen Schäden nicht auszugehen sei.¹²

Bezüglich der Einleitung des Strafverfahrens wurde von Seiten Belgiens die entscheidende Aussage getroffen, dass der Haftbefehl nicht auf einer freien Entscheidung des Unter-

suchungsrichters beruht habe, sondern sich auf mehrere Strafanträge von Opfern, belgischer bzw. kongolesischer Nationalität, gestützt habe, welche ihren Wohnsitz in Belgien hätten.¹³ Der erste Klagepunkt Kongsos hätte sich insoweit bereits erledigt, als dass durch die bloße Existenz des Gesetzes in die staatliche Souveränität Kongsos nicht eingegriffen werde und der Hauptkritikpunkt Kongsos der (angeblich) mangelnde Anknüpfungspunkt gewesen sei.¹⁴ Da der Gegenstand für das Hauptverfahren trotz der nachträglichen Information nicht entsprechend begrenzt wurde, wird im Folgenden dennoch auf die Problematik des Weltrechtspflegeprinzips eingegangen.

Nach Feststellung des Anknüpfungspunktes der Strafverfolgung behauptet Kongo weiterhin die Unrechtmäßigkeit des Haftbefehls mit der Begründung der Notwendigkeit der Anwesenheit des Beschuldigten auf dem zugehörigen Staatsterritorium des ersuchenden Gerichts.¹⁵ Dieses Erfordernis wurde jedoch mit Recht seitens Belgiens zurückgewiesen. *David* führte für Belgien in der Anhörung vor dem IGH hierzu aus: „*This assertion stems from a confusion between the issue of an arrest warrant and a court's exercise of a power of trial: the issue of the arrest warrant does not depend in the slightest on the presence in the territory of the prosecuting State of the person at whom it is directed; in the present era of cross-border crime, I know of no legislation which makes the issue of an arrest warrant conditional on the presence of the offender in the territory of the issuing State, for obvious reasons relating to the effectiveness of criminal justice. On the other hand, when it comes to the actual trial of an individual accused of offences committed abroad, the law often insists on his presence, but it does so solely in order to avoid in absentia proceedings, and certainly does not seek to preclude the issue of an arrest warrant against a defendant who happens to be abroad.*“¹⁶

2. Verletzung der staatlichen Souveränität Kongsos

Die souveräne Gleichheit aller Staaten ist einer der die internationalen Beziehungen prägenden Grundsätze. Er ist sowohl völkergewohnheitsrechtlich anerkannt als auch in Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta rechtsverbindlich verankert. Demnach besitzt kein Staat gegenüber einem anderen Staat hoheitliche Befugnisse bzw. kann nicht über dessen Handlungen gerichtlich

⁹ Demnach hätte Kongo seinen Schriftsatz bis zum 15. März 2001 einreichen sollen. Die Frist Belgiens für den gegnerischen Schriftsatz hätte am 31. Mai 2001 geendet.

¹⁰ In der Klageschrift heißt es: „// Violation du principe selon un Etat ne peut exercer sur le territoire d'un autre Etat et du principe de l'égalité souveraine entre tous les membres de l'Organisation des Nations Unies, proclamé par l'article 2, § 1, de la Charte des Nations Unies : 2/ Violation de l'immunité diplomatique du ministre des affaires étrangères d'un Etat souverain, reconnu par la jurisprudence de la Cour et découlant de l'article 41, § 2, de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.“ (Application, a.a.O. [Fn. 5], S. 2).

¹¹ Demande d'indication d'une mesure conservatoire, a.a.O. (Fn. 6).

¹² Order, a.a.O. (Fn. 8), para. 78.

¹³ E. David, Verbatim Record CR-2000/33, a.a.O. (Fn. 1), para. 15.

¹⁴ Application, a.a.O. (Fn. 5), S. 4.

¹⁵ J. Vergès, Verbatim Record CR-2000/32, trans.; N.L. Lumu, Verbatim Record CR-2000/34, trans.

¹⁶ E. David, Verbatim Record CR-2000/35, a.a.O. (Fn. 1), para. 4.

befinden.¹⁷ Dieser Grundsatz gilt heutzutage nicht uneingeschränkt und findet seine Grenzen unter anderem in dem sog. Weltrechtspflegeprinzip.¹⁸ Danach ist es Staaten erlaubt, ihre strafrechtliche Jurisdiktion¹⁹ auf Taten auszuweiten, die von Staatsangehörigen anderer Staaten (aktives Personalitätsprinzip) begangen worden sind und keinen Staatsbürger des Gerichtsstaates geschädigt haben (passives Territorialitätsprinzip). Das Weltrechtspflegeprinzip dient lediglich dem Schutz der international als besonders schützwürdig anerkannten Rechtsgüter.²⁰ Artikel 7 des belgischen Gesetzes zur Verfolgung schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts²¹ ermöglicht eine derart extensive Strafverfolgung²² und verkörpert somit das Weltrechtspflegeprinzip, dessen Verhältnis zum Prinzip der staatlichen Souveränität hier in Frage steht.²³

Die Jurisdiktion eines Staates beschränkt sich nicht auf sein Territorium.²⁴ Es ist völkerrechtlich anerkannt, dass ein Staat Straftaten bestrafen kann, auch wenn sie außerhalb seines

Territoriums begangen worden sind.²⁵ Zur Einschränkung staatlicher Strafansprüche auf Auslandstaaten und zur Vermeidung einer größeren Zahl von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gerichten verschiedener Staaten wird daher eine „meaningful relationship between the case and the adjudicating state“²⁶ verlangt. Demgegenüber verlangt das Weltrechtspflegeprinzip keinen Anknüpfungspunkt zum Staat, dessen Gericht den Strafanspruch geltend macht.²⁷ Aus rechtlicher Sicht liegen bei der bloßen extra-territorialen Jurisdiktion eines Staates und dem Weltrechtspflegeprinzip zwei verschiedene Konkurrenzverhältnisse vor. Im ersten Fall geht es um die Abwägung zweier aus der Souveränität der Staaten abgeleiteten Ansprüche. Aufgrund des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Faktum, dass Menschen Grenzen überqueren und es somit zu Überschneidungen der Strafansprüche kommen kann, sind insofern zwei gleichwertige Ansprüche in Übereinstimmung zu bringen. Anders verhält es sich bei der Anwendung des Weltrechtspflegeprinzips. Es ist für diejenigen Straftaten einschlägig, die als derart verabscheuenswürdig angesehen werden, dass jedes Mitglied der Staatengemeinschaft diese verfolgen solle,²⁸ mit dem Ziel, international anerkannte und geschützte Werte sowie Interessen effektiv zu verteidigen.²⁹ Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf Piraterie, Sklavenhandel, Kriegsverbrechen, Hijacking, Sabotage in zivilen Flugzeugen und Völkermord.³⁰ Einige Auffassungen gehen darüber hinaus und erachten es als „well established in international law“, dass das Weltrechtspflegeprinzip in allen Fällen zur Verfolgung internationaler Verbrechen Anwendung finde. Hintergrund des Weltrechtspflegeprinzips ist es, nationale Gerichte als Instrumente dezentralisierter Durchsetzung internationaler Rechte einzusetzen.³¹ Der wesentliche Unterschied der Konkurrenzverhältnisse liegt somit in der Verschiedenheit der Interessen: zum einen die staatliche Souveränität (nationale Interessen) und zum anderen die unmittelbare Durchsetzung völkerrechtlicher Verbote (internationalen Interessen).³²

¹⁷ S. Wirth, Staatenimmunität für internationale Verbrechen – das zweite Pinochet-Urteil des House of Lords, in: JURA 2000, S. 71. Dieser völkerrechtliche Grundsatz darf jedoch nicht mit der im anglo-amerikanischen Rechtsraum verbreiteten „act-of-state“-Doktrin verwechselt werden. Letztere besagt, dass kein Staat die Jurisdiktion besitzt, die Wirksamkeit von Hoheitsakten anderer Staaten oder deren Organe zu überprüfen (Ch. Gloria, in: K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999, § 26, Rn. 10). Zum einen ist diese Doktrin nicht Bestandteil des Völkerrechts (A. Bianchi, Immunity versus Human Rights: The Pinochet Case, in: EJIL 10 (1999), S. 266; Ch. Gloria, § 26, Rn. 10, J.-P. Fonteyne, in: R. Bernhardt, EPIL, Vol. I [1992], S. 17–20), zum anderen geht es im vorliegenden Fall nicht um die Kompetenz zur Überprüfung der Wirksamkeit einer Handlung in Ausübung eines Amtes, sondern um die Feststellung der persönlichen Vorwerfbarkeit völkerrechtlich relevanten Handelns.

¹⁸ D. Flüh, Die Verfolgung von Völkermord durch deutsche Gerichte aufgrund des Weltrechtsprinzips, in: HuV-1 10 (1997), S. 39; K. Ipsen, in: ders., a.a.O. (Fn. 17), § 42, Rn. 2 ff.

¹⁹ Blakesley definiert Jurisdiktion als „the authority to affect legal interests – to prescribe rules of law (legislative jurisdiction), to adjudicate legal questions (judicial jurisdiction) and to enforce judgement the judiciary made (enforcement jurisdiction)“ (Ch.L. Blakesley, Extraterritorial Jurisdiction, in: M.Ch. Bassiouni, International Criminal Law, New York 1986, S. 3).

²⁰ M.Ch. Bassiouni, Crimes Against Humanity in International Criminal Law, Dordrecht u.a. 1992, S. 551; K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 18), § 42, Rn. 7; Carnegie schrieb: „A State claiming to act under this principle claims to exercise jurisdiction over any offender irrespective of any question of nationality or place of commission of the offence, or of any link between the prosecuting State and the offender.“ (A.R. Carnegie, Jurisdiction over Violations of the Laws and Customs of War, BYIL, Vol. 39 [1963], S. 405).

²¹ Art. 7 Abs. 1 besagt: „Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises.“, a.a.O. (Fn. 2).

²² K. Bremer, Strafverfolgung von Kriegsverbrechen nach belgischem Recht, in: HuV-1 13 (2000), S. 7; K. Ambos, Der Fall Pinochet und das anwendbare Recht, in: JZ 1999, S. 17.

²³ Der Vertreter Kongos Lumu führte hierzu aus: „La conception que la loi belge se fait de la compétence universelle ne correspond nullement à une obligation internationale que le droit international général imposerait à l'Etat belge. Du reste, il n'y a rien de pareil dans la pratique des autres Etats. Le cas belge constitue donc une particularité, une singularité, une véritable spécificité. Il est à se demander si, en mentionnant les exemples du tribunal international de Nuremberg, des tribunaux internationaux sur l'ex-Yugoslavie et de la Rwanda, de la cour criminelle internationale, la Belgique, dans sa volonté de se substituer à la Communauté internationale ou d'en devenir le légataire universel, n'est pas en train d'instaurer une sorte de «tribunal belge sur le Congo?»“ An anderer Stelle heißt es: „l'application de cette loi belge à compétence universelle ne peut qu'introduire des germes de désordre et d'anomie dans les relations entre Etats.“, N.L. Lumu, Verbatim Record CR-2000/34, a.a.O. (Fn. 1).

²⁴ A.R. Carnegie, a.a.O. (Fn. 20), S. 402.

²⁵ R. Wolfrum, The Decentralized Prosecution of International Offences Through National Courts, in: Y. Dinstein/M. Tabory, War Crimes in International Law, The Hague u.a. 1996, S. 233.

²⁶ R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 25), S. 233 f. m.w.N.

²⁷ Im Tadic-Fall stellte der Bundesgerichtshof fest, dass zur Rechtfertigung des Eingriffs in die Souveränität eines anderen Staates ein völkerrechtliches Verbot nicht entgegenstehen darf und ein legitimer Anknüpfungspunkt im Einzelfall als unmittelbarer Bezug zur Strafverfolgung vorhanden sein muss. Ein solcher Anknüpfungspunkt soll bereits in den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands liegen. Beschluss vom 13. Februar 1994, in: NSZ 14 (1994), S. 232.

²⁸ Ch.L. Blakesley, a.a.O. (Fn. 19), S. 31; gegen eine solche Zuständigkeit der Staaten siehe H. Fox, The Pinochet Case No. 3, in: ICLQ, Vol. 48 (1999), S. 698 ff.

²⁹ R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 25), S. 235; A. Bianchi, a.a.O. (Fn. 17), S. 250.

³⁰ R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 25), S. 236; vgl. J.J. Charney, Progress in International Law, in: AJIL, Vol. 93 (1999), S. 455. Die Formulierung von Art. 1 sei kein Ausschluss der Zuständigkeit solcher Gerichte, deren territoriale Jurisdiktion sich nicht auf den Ort der Tat erstreckt. Vergès, Vertreter Kongos, stimmt dem zu, lässt jedoch in seiner Aufzählung Kriegsverbrechen außen vor (J. Vergès, Verbatim Record CR-2000/32 trans., a.a.O. [Fn. 1]).

³¹ R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 25), S. 236; A.L. Paulus, Triumph und Tragik des Völkerstrafrechts, in: NJW 1999, S. 2645 f.

³² G. Handl, The Pinochet Case, Foreign State Immunity and the Changing Constitution of the International Community, in: W. Benedek (Hrsg.), Development and developing international and European Law, Frankfurt am Main u.a. 1999, S. 69.

Die Abwägung dieser Interessen hat ihren Niederschlag in den Beschlüssen zur Errichtung der *ad hoc*-Tribunale sowie des Internationalen Strafgerichtshofes (ISiGH) gefunden. Diese eindeutige Wertung ist jedoch nicht ohne weiteres auf die vorliegende Frage zu übertragen, da keine völkerrechtlich relevante Stellungnahme einer beachtenswerten Gruppe von Staaten vorliegt, die diese Bewertung auch für die Jurisdiktion einzelner Staaten anerkennt. Der vorliegende Fall lässt die unterschiedlichen Auffassungen äußerst deutlich werden. Kongo beschuldigt Belgien, das Verfahren ohne legitimen Anknüpfungspunkt eröffnet zu haben.³³ Die hiermit vertretene Ansicht der Notwendigkeit des legitimierenden Anknüpfungspunktes wird nicht nur von Kongo, sondern auch von einer Reihe anderer Staaten vertreten, so u.a. von Deutschland³⁴, Frankreich, USA³⁵ sowie Kanada. Hingegen gilt in Großbritannien, Neuseeland, Belgien, den Niederlanden³⁶ und der Schweiz das Weltrechtsprinzip für die Verfolgung von schweren Kriegsverbrechen nach den Genfer Konventionen.³⁷

Welcher Ansicht ist der Vorrang zu gewähren? Nach Ansicht *Bassiounis* ist von einer Verpflichtung zur Verfolgung von Kriegsverbrechen auszugehen. Die Verpflichtung erstreckt sich jedoch nur soweit, als dass ein Vertragsstaat einen verdächtigen Kriegsverbrecher auf seinem Territorium antrifft.³⁸ Dies dürfe nach *Bassiouni* jedoch nicht mit einem Verbot weiterführender Kompetenzen gleichgesetzt werden. Er führt weiter aus, dass Art. 49 I. Genfer Abkommen von 1949 (GA), Art. 50 II. GA, Art. 129 III. GA und Art. 146 IV. GA,³⁹ welche die universelle Gerichtsbarkeit garantieren, auf diese Weise der Verteidigung der universellen Gerechtigkeit dienen.⁴⁰ Dieser Ansicht folgt auch *Wolfrum*⁴¹, der hinzufügt, dass die Verfolgung durch unbeteiligte Staaten lediglich von deren nationaler Rechtsordnung abhängt, das internationale Recht, insbesondere das Genfer Recht einer umfassenden

Jurisdiktion von Drittstaaten nicht entgegensteht.⁴² *Colter* geht noch einen Schritt weiter und qualifiziert die eben genannten Normen als dem *ius cogens* angehörend,⁴³ somit vorrangig gegenüber dem Prinzip staatlicher Souveränität.

Zudem sei auf die Tatsache verwiesen, dass Kongo am 17. Juli 1998 das Statut des ISiGH unterzeichnet, wenn auch noch nicht ratifiziert hat⁴⁴. Entgegen der in der Klageschrift vorgetragene Auffassung Kongos scheint Kongo sich in der Abwägung seiner staatlichen Souveränität im Verhältnis zur internationalen Strafverfolgung durch den ISiGH zu Gunsten Letzterer entschieden zu haben. Da unter Anwendung des Weltrechtspflegeprinzips internationale Interessen geschützt werden – eben dieselben, die auch vom ISiGH wahrgenommen werden – erscheint der Vorwurf Kongos, Belgien verletze dessen staatliche Souveränität, unverständlich.⁴⁵

Unter Annahme der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Weltrechtsprinzips bei Verbrechen gegen die Genfer Konventionen ist abschließend auf dessen Voraussetzungen einzugehen. Diese sind sowohl die rechtliche Absicherung des Strafanspruchs durch nationale Rechtsvorschriften, was vorliegend durch das bereits erwähnte Gesetz zur Verfolgung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht gegeben ist, als auch das Vorliegen „international als strafwürdig anerkannter Verletzungen solcher Rechtsgüter“, die völker-

Recht zweifelhaft erscheinen muss. Für eine Anerkennung bei Kriegsverbrechen auch *P.H.F. Bekker*, *The Democratic Republic of the Congo Requests the World Court to Order Belgium to Annul an Arrest Warrant issued against the Congo's Foreign Minister*, in: *ASIL Insight*, <http://www.asil.org/insights55.htm>, 10. Januar 2001, para. 6; *S.B. Asranil M.P.A. Sunghay*, *Bringing Despots to Justice: The Quest for an Effective Legal Regime*, in: *Ind.JIL*, Vol. 40 (2000), S. 189 f. Die Sensibilität der Thematik wird durch eine Definition der Souveränität durch *Blakesley* besonders deutlich vor Augen geführt. Er schreibt: „Sovereignty requires that the power in control of the territory prescribed adjudicate and enforce its laws on that territory; any state that does not maintain such jurisdiction within its territory is not sovereign.“ *Ch.L. Blakesley*, a.a.O. (Fn. 19), S. 9; in diesem Zusammenhang sei auf die u.a. von *Ambos* zur Strafverfolgung von Menschenrechtsverbrechen vorgetragene Argumentation verwiesen, welche sich auf den vorliegenden Fall entsprechend anwenden ließe. Demnach besteht für solche Rechtsgebiete universelle Jurisdiktion, die nicht mehr den ausschließlichen inneren Angelegenheiten eines Staates zuordenbar sind (*K. Ambos*, Anmerkung zu BGH, NSZ 1999, S. 405; ders., Aktuelle Probleme der deutschen Verfolgung von „Kriegsverbrechen“ in Bosnien-Herzegowina, in: NSZ 1999, S. 227).

⁴² *Wolfrum* schreibt: „In most cases, the interested state will be either the injured State or the home country of the accused. Yet extradition is not confined only to those States. Merely by proving an abstract interest in the prosecution of the grave breaches committed and producing the respective incriminating evidence, a request for extradition can be filed by all States, even by States that are neutral to the conflict concerned. Thereby, the Geneva Law secure the prosecution of war crimes by all State parties.“ (*R. Wolfrum*, a.a.O. [Fn. 25], S. 245); nach der Ansicht *Colters* handelt es sich bei der Verfolgung von Verbrechen gegen das Völkerrecht auf nationaler Ebene nicht um eine eingeschränkte Ausnahme zur internationalen Strafverfolgung, sondern „the first order of international enforcement itself“. (*J. Colter*, *Bringing Nazi War Criminals in Canada to Justice: A Case Study*, *ASIL Proceedings*, Vol. 91 [1997], S. 269; siehe auch *H.H. Jescheck*, *War Crimes*, in: *R. Bernhardt*, *EPIL*, Vol. IV, S. 1352).

⁴³ *V. I. Colter*, a.a.O. (Fn. 42), S. 266.

⁴⁴ Vgl. zur Bindungswirkung: Art. 18 Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 926 ff. Kongo ist seit dem 12. Mai 1982 Vertragsstaat.

⁴⁵ Zum internationalen Interesse an der Beendigung und rechtlichen Aufarbeitung des Konflikts im Kongo vgl. *D. Bethlehem*, *Verbatim Record CR-2000/33*, a.a.O. (Fn. 1), para. 2 ff.

³³ Application, a.a.O. (Fn. 5), S. 4. Insoweit greifen bereits die oben erwähnten geändert Umstände ein.

³⁴ BGH NSZ 1994, S. 232 und BGH, NSZ 1999, S. 397. Vgl. Fn. 27 und *H. Roggemann*, *Strafverfolgung von Balkankriegsverbrechen aufgrund des Weltrechtsprinzips – ein Ausweg?*, in: *NJW* 1994, S. 1437. Das Erfordernis eines legitimierenden Anknüpfungspunktes verneint *K. Ambos*, Anmerkung, in: NSZ 1999, S. 405 f.; kritisch zur Notwendigkeit des legitimierenden Anknüpfungspunktes bei der Anwendung des Weltrechtspflegeprinzips auch *S. Luder*, *Eröffnung der deutschen Gerichtsbarkeit für den Völkermord im Kosovo?*, in: *NJW* 2000, S. 270.

³⁵ Hier erfolgte die Beschränkung lediglich aus innenpolitischen Gründen, nicht aus der Überzeugung einer völkerrechtlichen Beschränkung, vgl. *M. Zaid*, *Remarks by M. Zaid*, *Effectuating International Criminal Law through International and Domestic Fora: Realities, Needs and Prospects*, in: *ASIL Proc.* Vol. 91 (1997), S. 274 f.

³⁶ Vgl. *E. David*, *Verbatim Record CR-2000/35*, a.a.O. (Fn. 1), para. 2.

³⁷ *C. Stahn*, *Die Umsetzung des Rom-Statuts in nationales Recht – Ein erster rechtsvergleichender Überblick*, in: *HuV* 13 (2000), S. 204 f.

³⁸ *M.Ch. Bassiouni*, *Armed Conflict and War Crimes*, in: ders., a.a.O. (Fn. 19), S. 222.

³⁹ Kongo ist Vertragsstaat sowohl der Genfer Konventionen (seit 4. Februar 1967) als auch der zwei Zusatzprotokolle (seit 15. Dezember 1983).

⁴⁰ *M.Ch. Bassiouni*, a.a.O. (Fn. 38), S. 230; er verzeichnet jedoch zugleich eine erhebliche Zurückhaltung der Staaten bei der Inanspruchnahme dieser Kompetenz. Vgl. *A.R. Carnegie*, a.a.O. (Fn. 20), S. 408; *K. Ipsen*, in: ders., a.a.O. (Fn. 18), § 42, Rn. 11; *I. Brownlie*, *Principles of Public International Law*, 4. Auflage, Oxford 1990, S. 305.

⁴¹ *R. Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 25), S. 245. Im Weiteren *I. Staudinger*, *Eröffnung der deutschen Gerichtsbarkeit für den Völkermord im Kosovo?*, in: *NJW* 1999, S. 3100. *Staudinger* räumt jedoch zugleich ein, dass eine gewohnheitsrechtliche Akzeptanz aufgrund der Diskussionen zum Rom-Statut

rechtlich „als universell schutzwürdig angesehen werden“⁴⁶, welche im vorliegenden Fall aufgrund der vorgeworfenen Begehung von Kriegsverbrechen ebenfalls vorliegen. Beide Voraussetzungen sind somit im vorliegenden Fall erfüllt. Für den Fall einer Entscheidung vor dem IGH über die Frage der Jurisdiktion könnte daher mit einer Verneinung der Verletzung der staatlichen Souveränität Kongos zu rechnen sein.

3. Die Verletzung „diplomatischer Immunität“

a) Diplomatische Immunität

Als zweiten Verstoß gegen geltendes Völkerrecht führt Kongo die Verletzung der „diplomatischen Immunität“ *Yerodia Ndombasi* an und verweist hierbei auf Art. 41 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 (WÜD)⁴⁷.

Diplomatische Immunität im Sinne des WÜD ist ausschließlich den nach dessen Regeln anerkannten Diplomaten vorbehalten.⁴⁸ Gemäß Art. 1 lit. e WÜD handelt es sich bei Diplomaten im Sinne des WÜD um den Missionschef und die Mitglieder des diplomatischen Personals der Mission. Der Missionschef ist gemäß Art. 1 lit. a WÜD die Person, die vom Entsendestaat beauftragt ist, in dieser Eigenschaft tätig zu werden, wohingegen die Mitglieder des diplomatischen Personals die in diplomatischem Rang stehenden Mitglieder des Personals der Mission sind, Art. 1 lit. d WÜD.⁴⁹ Insoweit ist bereits an dieser Stelle festzustellen, dass keine Angaben vorliegen, wonach *Yerodia Ndombasi* entweder zum Zeitpunkt der Begehung der ihm vorgeworfenen Straftat oder des Erlasses des Haftbefehls oder zu einem anderen, insb. späteren Zeitpunkt Mitglied einer Mission im Sinne des WÜD gewesen wäre. Eine unmittelbare Herleitung diplomatischer Immunität aus dem WÜD muss daher ausscheiden.

Die mangelnde direkte Anwendbarkeit des WÜD, insb. von Art. 31, muss den Vertretern Kongos bei der Abfassung der Klageschrift insoweit bewusst gewesen sein, da sie die Argumentation auf Art. 41 Abs. 2 WÜD aufbauen, eine Norm, die in keiner Weise eine Äußerung zur diplomatischen Immunität enthält. Vielmehr bemühen sich die Vertreter Kongos um eine Begründung, basierend auf einem angeblich implizit gegebenen und aus einem Umkehrschluss abgeleiteten Argument. Demnach gehen die Vertreter Kongos von einem Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen den diplomatischen Vertretern der Mission und dem Ansprechpartner im Gaststaat aus und leiten daraus den gleichen Schutzanspruch für den Außenminister wie für einen Diplomaten her. Festzustellen ist jedoch, dass der angeführte Abs. 2 von Art. 41 lediglich besagt, dass die Mission in dem Gaststaat alle ihr vom Entsendestaat anvertrauten Geschäfte mit dem Außenministerium des Gaststaates zu regeln habe.

Ein derart weit verstandener Schutzbereich der auf dem WÜD basierenden diplomatischen Immunität widerspricht jedoch dessen intendierten Schutzzweck. Nicht, wie hier von Kongo argumentiert, der gesamte diplomatische Verkehr bzw. die internationalen Beziehungen der Staaten mit Missionen anderer Staaten – so ist die Argumentation Kongos

wohl zu verstehen – fallen in den Schutzbereich des WÜD, sondern lediglich der Schutz diplomatischer Missionen und ihrer Funktionsfähigkeit im Ausland.⁵⁰ Ein besonderer Schutz des Außenministers ist nicht beabsichtigt, da dieser im Heimatstaat nicht in dem besonderen Maße ausländischer Hoheitsgewalt ausgesetzt sein könnte, wie es ausländische Missionen sind. Aufgrund dieses limitierten Schutzzwecks greift auch die aus Art. 41 Abs. 2 abgeleitete Argumentation nicht. Vielmehr scheinen die Vertreter Kongos einem sprachlichen Missgeschick erlegen zu sein, und es ist davon auszugehen, dass sie beabsichtigen, die Verletzung der Immunität des Außenministers zu behaupten, ohne diese auf die diplomatische Immunität nach dem WÜD zu beschränken.⁵¹ Die Wahl der Terminologie ist insoweit ungeschickt, als dass diplomatische Immunität von der Immunität von Staatsorganen zu unterscheiden ist, auch wenn sich die rechtlichen Konsequenzen bzgl. der zu gewährenden Privilegien ähneln.⁵² Die Notwendigkeit dieser Differenzierung zeigt sich bereits bei den ersten Ansätzen einer Erörterung der möglichen Verneinung der Immunität. So sind zum einen die für eine Abwägung der betroffenen Prinzipien notwendigen Schutzziele verschieden. Des Weiteren handelt es sich bei dem WÜD um ein self-contained Regime⁵³, welches für einen Ausbruch aus diesem System eine intensive Auseinandersetzung mit dem Reaktionsmechanismus des WÜD erfordern würde.⁵⁴

b) Immunität in der Funktion als Außenminister

aa) Ableitung, Funktion und Arten der Immunität

Die Immunität⁵⁵ staatlicher Organe und deren höchster Repräsentanten lässt sich aus der souveränen Gleichheit der

⁴⁶ D. Füh, a.a.O. (Fn. 18), S. 39.

⁴⁷ Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, 18. April 1961, BGBl. 1964 II, S. 959 ff. bzw. UNTS Bd. 500, S. 95 ff.

⁴⁸ Art. 31 WÜD; zu verweisen ist auf neben dem WÜD geltendes Völkerwohnsrecht, welches jedoch abgesehen von in diesem Zusammenhang unwesentlichen Abweichungen den Regelungen des WÜD entspricht (H. Fischer, in: K. Ipsen, a.a.O. [Fn. 17], § 35, Rn. 34).

⁴⁹ J. Bröhmer, Diplomatic Immunity, Head of State Immunity, State Immunity: Misconceptions of a Notorious Human Rights Violator, LJIL, Vol. 12 (1999), S. 366; hinzu kommen sog. Spezialmissionen, die jedoch auch von der Zustimmung des Gaststaates abhängig sind. Vertiefend hierzu H. Fischer, a.a.O. (Fn. 48), § 36.

⁵⁰ H. Steinberger, Immunity Case (German Federal Constitutional Court), in: R. Bernhardt, EPIL, Vol. II (1995), S. 945; R. Bank, Der Fall Pinochet: Aufbruch zu neuen Ufern bei der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen?, in: ZaöRV, Vol. 59 (1999), S. 668; H. Fischer, a.a.O. (Fn. 48), § 35, Rn. 34; P.H.F. Bekker a.a.O. (Fn. 41), para. 8; J. Kabbers, The General, the Lords, and the Possible End of State Immunity, in: NJL, Vol. 68 (1999), S. 92.

⁵¹ Hierfür sprechen auch die während der Anhörung im November geäußerten Stellungnahmen. So argumentierte der Vertreter Kongos für die Beachtung der head of state-immunity unter der Überschrift „1.1 Respect for diplomatic immunity“, N.L. Lamu, Verbatim Record CR-2000/34, a.a.O. (Fn. 1); so auch der Vertreter Belgiens, D. Bethlehem, Verbatim Record CR-2000/33, a.a.O. (Fn. 1), para. 13.

⁵² So auch H. Steinberger, State Immunity, in: R. Bernhardt (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 50), S. 615 f.; K. Ambos, a.a.O. (Fn. 22), S. 19.

⁵³ United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, United States v. Iran (Teheraner Geiseln-Fall), ICJ Rep. 1980, S. 40.

⁵⁴ Siehe hierzu Art. 9 WÜD, welcher als weitreichendste Sanktionsmaßnahme die Erklärung einer Person als *persona non grata* vorsieht.

⁵⁵ Staatliche, oder davon abgeleitete Immunität darf nicht mit der im anglo-amerikanischen Rechtsraum verbreiteten „act-of-state“-Doktrin verengt werden. Vgl. Fn. 17.

Staaten⁵⁶ und der damit einhergehenden staatlichen Immunität ableiten, welche einen Staat von der Jurisdiktion eines anderen Staates ausnimmt.⁵⁷ Als oberste Staatsorgane kommen das Staatsoberhaupt, aber auch weitere hochrangige Vertreter, zu denen vor allem der Außenminister zählt, in den Genuss der vom Staat abgeleiteten Immunität.⁵⁸ Diese erstreckt sich zum einen auf die Person an sich (*ratione personae*) und auf deren hoheitliche Tätigkeit (*ratione materiae*).⁵⁹ Ziel der Immunität ist sowohl die Wahrung der Funktionsfähigkeit des Staates⁶⁰ als auch der Schutz der staatlichen Reputation als Mitglied der Staatengemeinschaft⁶¹.

bb) Grundsätzliche Anwendbarkeit der Immunität

Zur Beantwortung der Frage, ob *Yerodia Ndombasi* Immunität genießt bzw. genoss, ist vorab die Zuordnung zur funktionellen oder persönlichen Immunität vorzunehmen. Unter funktioneller Immunität (*ratione materiae*) ist die Befreiung staatlicher Vertreter von der Jurisdiktion in Bezug auf Amtshandeln zu verstehen.⁶² Demnach würde *Yerodia Ndombasi* grundsätzlich dann Immunität zustehen, wenn er als oberster Vertreter des Staates (personelle Anwendbarkeit) die ihm vorgeworfenen Straftaten in Ausübung seines Amtes begangen hätte (materielle Anwendbarkeit). Es ist demnach zunächst auf den Zeitpunkt der ihm vorgeworfenen strafbaren Handlung abzustellen. Den Angaben der Klageschrift folgend war *Yerodia Ndombasi* zur Tatzeit im August 1998 Leiter des Kabinetts (*directeur du cabinet*) des Präsidenten.⁶³ Folgt man dem Ansatz, dass es sich hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs um völkerrechtliche Repräsentanten eines Staates handeln muss, denen zumindest auch aus

der Natur ihres Amtes herrührende völkerrechtliche Kompetenzen zustehen, so scheidet die funktionale Immunität bereits an der personellen Anwendbarkeit.⁶⁴

In Frage käme weiterhin die Einwendung persönlicher Immunität (*ratione personae*).⁶⁵ Voraussetzung hierfür ist die Bekleidung eines den Staat völkerrechtlich repräsentierenden Amtes. Sowohl im Zeitpunkt des Erlasses des internationalen Haftbefehls als auch im Zeitpunkt der Klageerhebung erfüllte *Yerodia Ndombasi* diese Voraussetzung als Außenminister Kongs. Im Gegensatz zur funktionalen Immunität ist diese jedoch nur auf die Dauer der Amtszeit begrenzt und erlischt bei dem Ausscheiden aus dem Amt⁶⁶, was am 20. November 2000 geschah. *Yerodia Ndombasi* kann daher einer strafrechtlichen Verfolgung zum jetzigen Zeitpunkt keine Immunität jedweder Art entgegenhalten.⁶⁷

Mit der Niederlegung des Amtes wurde die vom Gericht zu beantwortende Frage nicht obsolet. Vielmehr bleibt festzustellen, ob bereits durch den Erlass und die internationale Verbreitung des Haftbefehls die Immunität (*ratione personae*) verletzt worden sein könnte.⁶⁸ Den Zweck der Immunität staatlicher Repräsentanten berücksichtigend wäre eine solche Verletzung nicht auszuschließen. Auch wenn ein solcher Haftbefehl für sich keine völkerrechtlich verpflichtende Wirkung beansprucht,⁶⁹ so ist dennoch eine Beeinträchtigung der Arbeit des Außenministers und vor allem der Repräsentanz des Staates zu befürchten. Wenn heute angeblich nicht mehr als so schwerwiegend angesehen,⁷⁰ so ist dennoch der Aspekt der Wahrung der Reputation eines Staates nicht zu vernachlässigen.⁷¹ Insofern erschiene es äußerst

⁵⁶ Ch. Gloria, a.a.O. (Fn. 17), § 26, Rn. 7 und 29; Ausfluss dieses Prinzips ist der Grundsatz, dass kein Staat der Hoheitsgewalt eines anderen Staates unterliegt, soweit das Völkerrecht keine gesonderten Vereinbarungen vorsieht (ders., Rn. 10).

⁵⁷ S. Wirth, a.a.O. (Fn. 17), S. 71 m.w.N.; K. Ambos, a.a.O. (Fn. 22), S. 19 m.w.N.; Ch. Gloria, a.a.O. (Fn. 17), § 26, Rn. 16; es ist von einer eingeschränkten Immunität (für „*acta iure imperii*“) auszugehen, wobei die bereits anerkannten Einschränkungen (für „*acta iure gestionis*“) hier nicht von Relevanz sind (M. Bothe, Die Strafrechtliche Immunität fremder Staatsorgane, in: ZaöRV, Vol. 31 [1971], S. 247 ff.).

⁵⁸ J.A. Barberis, Representatives of States in International Relations, in: R. Bernhardt, a.a.O. (Fn. 50), S. 196-199; J. Brownlie, Principles of Public International Law, 4. Auflage, Oxford 1990, S. 325 f. An dieser Stelle ist auch der von Kongo in der Klageschrift aufgeführte Verweis auf den Grönland Case zu verorten. Versuchte Kongo mit diesem Verweis die Anwendbarkeit diplomatischer Immunität auf den Außenminister zu begründen, so besagt das Gericht im angeführten Fall jedoch nur, dass das Handeln des Außenministers im diplomatischen Verkehr als den Staat bindendes und zurechenbares Verhalten zu werten ist. Siehe PCIJ, Series A/B No. 53, S. 7.

⁵⁹ Zum Teil wird eine unterschiedliche Begründung funktionaler und persönlicher Immunität angeführt. Demnach leite sich die persönliche Immunität des Staatsoberhauptes von dessen persönlicher Unverletzlichkeit, dessen funktionelle Immunität hingegen direkt von der Immunität des Staates ab (H. Fox, a.a.O. [Fn. 28], S. 695). Diese Argumentation greift jedoch zu kurz, als auch die persönliche Unverletzlichkeit des Staatsoberhauptes nicht in der Natur der Person, sondern in der des Amtes liegt. Siehe auch J. Bröhmer, a.a.O. (Fn. 49), S. 364.

⁶⁰ H. Steinberger, a.a.O. (Fn. 52), S. 620; J. Bröhmer, a.a.O. (Fn. 49), S. 364.

⁶¹ Teilweise wird hier eine dritte Komponente bzgl. des Schutzes der politischen Beziehungen zwischen den Staaten angeführt (S. Wirth, a.a.O. [Fn. 17], S. 71 f.). Dies ist jedoch abzulehnen. Bei der Wahrnehmung außenpolitischer Aufgaben handelt es sich um originäres Staatshandeln, welches bereits vom ersten Schutzwirkung erfasst wird.

⁶² S. Wirth, a.a.O. (Fn. 17), S. 72.

⁶³ Application, a.a.O. (Fn. 5), S. 4.

⁶⁴ Im Übrigen ist die Einschränkung funktionaler Immunität für Kriegsverbrechen anerkannt. M. Bothe, a.a.O. (Fn. 57), S. 252 m.w.N.

⁶⁵ Von dieser Frage ausgenommen ist der Schutz staatlicher Repräsentanten, welche sich in hoheitlicher Funktion und auf Einladung des Gaststaates im selbigen befinden. Im Haftbefehl heißt es hierzu: „*En vertu du principe général de loyauté de l'action de la justice, une immunité d'exécution doit être, à notre sens, reconnue à tout représentant d'un Etat qui est accueilli sur le territoire belge en tant que tel (en «visite officielle»). L'accueil d'une telle personnalité étrangère (...) inclut l'engagement de l'Etat accueillant et de ses différentes composantes de ne prendre aucune mesure coercitive à l'égard de son hôte et cette invitation ne pourrait devenir le prétexte pour faire tomber l'intéressé dans ce qui devrait alors être qualifié de «guet-apens».*“ Mandat d'arrêt, p. 23, annexe n° 19, wiedergegeben von E. David, Verbatim Record CR-2000/33, a.a.O. (Fn. 1), para. 21.

⁶⁶ S. Wirth, a.a.O. (Fn. 17), S. 72, Ch. Gloria, a.a.O. (Fn. 17), § 26, Rn. 29.

⁶⁷ Zwar bekleidet *Yerodia Ndombasi* als Bildungsminister weiterhin ein staatliches Amt, jedoch kann nicht jede hoheitliche Position zur Verleihung völkerrechtlicher Immunität führen. Im Gegensatz zur Immunität vor nationalen Gerichten, verliehen durch nationales Recht desselben Staates, kann aufgrund der Ableitung aus der souveränen Gleichheit der Staaten völkerrechtliche Immunität nur auf die für die internationalen Beziehungen relevanten Positionen Anwendung finden. Dies ist bei einem Bildungsminister im Gegensatz zum Außenminister oder dem Staatsoberhaupt in der Regel nicht der Fall.

⁶⁸ So auch Fischer, der bereits die Einleitung oder Durchführung eines Strafverfahrens gegen Diplomaten für unzulässig hält (H. Fischer, a.a.O. [Fn. 48], § 35, Rn. 43), eine Aussage, die auf die Immunität eines Außenministers übertragbar ist.

⁶⁹ E. David, Verbatim Record CR-2000/33, a.a.O. (Fn. 1), para. 31 ff.

⁷⁰ S. Wirth, a.a.O. (Fn. 17), S. 71.

⁷¹ Zum Recht auf Achtung und Schutz der Ehre eines Staates und der damit einhergehenden Achtung ausländischer staatlicher Organe siehe Ch. Gloria, a.a.O. (Fn. 17), § 26, Rn. 14. Dieses findet seine Grenzen jedoch in konkurrierenden völkerrechtlich geschützten Rechtsgütern (ders., Rn. 15) und steht somit im möglichen Widerstreit zur Verfolgung von Straftaten gegen das Völkerrecht.

inopportun, wenn ein Staat außenpolitisch durch einen wegen Kriegsverbrechen mit internationalem Haftbefehl gesuchten Außenminister vertreten werden würde. So ist bereits die Kabinettsumstellung vom November letzten Jahres auf die Vorwürfe gegen *Yerodia Ndombasi* und das Verfahren vor dem IGH zurückzuführen.⁷² Sinn und Zweck der Verleihung von Immunität liegen jedoch gerade in der Vermeidung solcher und ähnlicher Turbulenzen.⁷³

cc) Einschränkung aufgrund der Konkurrenz zu höherrangigen Prinzipien

Die Frage nach möglichen Ausnahmen von der Immunität von Staatsorganen in Bezug auf strafrechtliche Verfolgung hat noch keine abschließende Klärung gefunden.⁷⁴ Historisch ist von einer absoluten Immunität auszugehen, herrührend aus einer Zeit der Identifikation des Monarchen mit dem Staat.⁷⁵ Für die funktionelle Immunität erfolgte bereits eine Einschränkung auf die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben (*acta iure imperii*). Diese eingeschränkte und heute als wohl herrschend anzusehende Auffassung ist jedoch nicht als Schlusspunkt der Entwicklung anzusehen. Mit der steigenden internationalen Bedeutung anderer Schutzziele, hier ist vor allem der internationale Schutz von Personen in Friedens- als auch in Kriegszeiten zu erwähnen, hat der verbleibende Anwendungsbereich weitere Einschränkungen erfahren, deren Begründungen zum Teil sehr divergieren. Im Folgenden soll nur auf die hier relevante Einschränkung in Bezug auf ausländische Strafverfolgung wegen schwerer Verstöße gegen das Völkerrecht eingegangen werden.

Unstreitig ist eine solche Beschränkung der Berufung auf persönliche Immunität für internationale Verfahren gegeben. Als eine der jüngsten Regelungen sei hier Art. 27 ISIGH-Statut erwähnt, welcher die Berufung auf staatliche Immunität versagt.⁷⁶ Der von Seiten Kongos vorgebrachte Einwand, die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Immunität gemäß Art. 27 ISIGH-Statut greife nicht, da das Statut nicht einschlägig sei, ist insofern zutreffend, als dass Kongo weder Vertragspartei⁷⁷, noch das Statut bisher in Kraft getreten ist. Keine besondere Beachtung fand das Völkergewohnheitsrecht bei den Vertretern Kongos. Die wenig erfolgreiche Suche nach einschlägiger Staatenpraxis scheint den Vertretern Kongos in dieser Haltung Recht zu geben. So stellt *Bassiouni* fest, dass trotz einer Vielzahl von Ansätzen es nie zu einer Verurteilung eines amtierenden Staatsoberhauptes und somit Aberkennung staatlicher Immunität gekommen sei.⁷⁸ Dem entgegen sieht *Kreß* in Art. 27 ISIGH-Statut die Kodifizierung des gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsatzes der Unbeachtlichkeit von Immunitäten bei der Strafverfolgung der sogenannten Kernverbrechen.⁷⁹ *Triffler* führt zu Art. 27 aus: „It appeared so obviously predominant, that reference in some of the international documents to the irrelevance of official capacity for the exercise of jurisdiction of a permanent International Criminal Court was thought to be superfluous. (...) It is self-evident that article 27 is applicable only within the jurisdiction of the Court, as established by the Rome-Statute after it comes into force. However, it nevertheless recognizes a generally accepted principle of

international criminal law.“⁸⁰ Der Ausschluss der Immunität gelte hierbei sowohl *ratione materiae* als auch *ratione personae*.⁸¹

Eine Adaption des Grundsatzes auf nationale Strafverfahren erscheint zumindest wert, hinterfragt zu werden, da im Gegensatz zum Statut des ISIGH für nationale Verfahren keine international kodifizierte Norm besteht. Die Vertreter Belgiens gehen von der Anwendbarkeit auch auf nationale Verfahren aus. *David* führte hierzu aus: “[A] careful reading of that provision (...) shows on the contrary that immunity is denied not just where the International Criminal Court itself is concerned, but in respect of the provisions of its Statute as a whole. Now, in so far as the Statute itself gives domestic courts prior jurisdiction in respect of crimes covered by the Statute, and in so far as the Statute [recalls] that it is the duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for international crimes’ (ISIGH-Statut, Präambel, para. 6 [Einfügung durch den Verf.]), it is perfectly logical to conclude that the Statute’s denial of immunity applies to any proceedings brought before the courts of States parties to the Statute where the charge concerns a crime covered by the Statute.“⁸²

⁷² Politische Beobachter bewerteten diese Umstellung als wichtigen Schachzug im Vorfeld des Besuchs der belgischen Außenministerin und zur Wahrung des Ansehens der bereits angeschlagenen Regierung. ANN/IRIN, DR Congo: Foreign Minister replaced, im Internet unter <http://www.africanewswire.com/annnews/categories/headlines/story4867.shtml>, 16. Januar 2001.

⁷³ Vgl. J. Bröhmer, a.a.O. (Fn. 49), S. 369.

⁷⁴ M.Ch. Bassiouni, a.a.O. (Fn. 19), S. 91; H. Fox, a.a.O. (Fn. 28), S. 692.

⁷⁵ M.Ch. Bassiouni, a.a.O. (Fn. 20), S. 465.

⁷⁶ Rome Statute of the International Criminal Court, (U.N. Doc. A/CONF.183/9) 17. Juli 1998, abgedruckt unter 37 ILM 999 (1998), 139 Unterzeichnungen und 29 Ratifikationen (Stand: 1. März 2001), Art. 27 besagt:

“1. This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of a Government or parliament, an elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence.

2. Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person.”

⁷⁷ Vgl. Fn. 44.

⁷⁸ M.Ch. Bassiouni, a.a.O. (Fn. 20), S. 467. So finden sich bereits in folgenden Normen Unbeachtlichkeitsklauseln bzgl. staatlicher Immunität: Art. 7 Statut des Internationalen Militärgerichtshofes von Nürnberg (UNTS 82 [1951], S. 280 ff.), Art. 6 des entsprechenden Gerichtshofes von Tokio, Art. 7 Abs. 2 des Tribunals für das ehemalige Jugoslawien (UN-Doc. S/Res/827 [1993], 32 ILM 1192 [1993]), Art. 6 Abs. 2 des Tribunals für Ruanda (UN-Doc. S/Res/955 [1994], 33 ILM 1602 [1994]).

⁷⁹ C. Kreß, Die Kristallisation eines Allgemeinen Teils des Völkerstrafrechts: Die Allgemeinen Prinzipien des Strafrechts im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, in: HuV 12 (1999), S. 8; unter Hinweis auf die Statute der internationalen Tribunale nach dem 2. Weltkrieg und des ISIGH geht auch Lord Hutton davon aus, dass „since the end of the second world war there has been a clear recognition by the international community that certain crimes are so grave and so inhuman that they constitute crimes against international law and that the international community is under a duty to bring to justice a person who commits such a crime“. Hutton, United Kingdom House of Lords: Regina v. Bartle and The Commissioner of police for the Metropolitan and others ex parte Pinochet, March 24, 1999, abgedruckt in: 38 ILM 636 (1999).

⁸⁰ O. Triffler, in: ders., Commentary on the Rome Statute on the International Criminal Court, Baden-Baden 1999, Art. 27, Rn. 11 und 12.

⁸¹ Id., Rn. 20.

⁸² E. David, Verbatim Record CR-2000/35 translation, a.a.O. (Fn. 1), para. 7.

Als wegweisend könnte insoweit die Entscheidung des britischen House of Lords im Fall *Pinochet* vom 24. März 1999 angesehen werden.⁸³ Auf den ersten Blick scheinen eindeutige Parallelen zum *Pinochet*-Fall vorzuliegen. Dieser trügerische Eindruck verfliegt jedoch bereits bei einem ersten intensiveren Vergleich beider Fälle und der näheren Betrachtung der im *Pinochet*-Fall angeführten Argumentationen. Ein Problemschwerpunkt im *Pinochet*-Fall war die Einschränkung funktionaler Immunität. In Abweichung dazu ist im vorliegenden Fall zu klären, ob von der persönlichen Immunität *Yerodia Ndombasis* Einschränkungen hinzunehmen sind, der völkerrechtlich garantierte Schutz aufgrund persönlicher Immunität demnach nicht absolut wäre. Es soll dennoch Bezug auf den *Pinochet*-Fall genommen werden, um festzustellen, ob Argumentationen der Richter des House of Lords einen möglichen Ansatz für die Lösung der vorliegenden Frage bieten können.

Die von den Lords *Browne-Wilkinson*⁸⁴ und *Hutton*⁸⁵ vertretene Argumentation der restriktiven Auslegung des Merkmals „in amtlicher Eigenschaft handelnde Person“ (Art. 1 UN-Folterkonvention⁸⁶), die *Bank* als Tatbestandslösung bezeichnet,⁸⁷ basiert ausschließlich auf der Bewertung des Handelns des staatlichen Repräsentanten. Die Argumentation ist somit für die funktionale Immunität maßgebend, jedoch nicht übertragbar auf die persönliche Immunität. Ein weiterer Grund für die Ablehnung dieser Argumentation ist die isolierte rechtliche Bewertung persönlicher und staatlicher Verantwortlichkeit. Der Prozess der Stärkung individueller Verantwortlichkeit kann als Konsequenz nicht zur Einschränkung völkerrechtlicher Verantwortlichkeit führen. Aus den völkerrechtlichen Regelungen bleiben Staaten weiterhin verpflichtet. Ein Leugnen der Eigenschaft staatlichen Handelns würde die individuelle Verantwortlichkeit in Widerspruch zu staatlicher Verantwortlichkeit stellen, ein Ergebnis, das weder erwünscht noch systematisch kohärent und verständlich wäre.⁸⁸

Ein anderer Ansatz geht von der prinzipiellen Unvereinbarkeit funktioneller Immunität mit dem Folterverbot aus.⁸⁹ Die von den Lords *Millet* und *Hope* angeführte Argumentation basiert auf dem Gedanken, dass die Folterkonvention in Art. 1 Folter als eine Handlung in Ausübung staatlicher Gewalt verstanden und demnach in den Fällen, in denen Staatsrepräsentanten involviert wären, eine Strafverfolgung aufgrund ihrer Immunität nie möglich wäre. Dies wäre eine Konsequenz, die dem Sinn und Zweck des Abkommens fundamental widerspräche. Auch diese Argumentation lässt sich in dieser Weise nicht ohne weiteres auf den vorliegenden Fall übertragen. So ist die Begehung der Tat in hoheitlichem Amt nicht Tatbestandsmerkmal einer Vielzahl von Kriegsverbrechen. Der personelle Anwendungsbereich der Vorschriften über die Kriegsverbrechen greift erheblich weiter als nur auf die Träger persönlicher Immunität. Von einer Aushöhlung der Kriegsverbrechensvorschriften kann daher nicht ausgegangen werden.⁹⁰ Lord *Phillips* weicht im Grunde nur unwesentlich von diesen Gedanken ab, begründet seine Entscheidung jedoch mit der prinzipiellen Unvereinbarkeit von funktionaler Immunität und Völkerrechtsverbrechen,⁹¹ eine Überlegung, die auch auf die persönliche Immunität Anwendung finden könnte, was zum vorliegenden Fall zurückführt.

Es bleibt festzustellen, dass eine erneute Abwägung der hier widerstreitenden Prinzipien vorzunehmen ist. Der Grundsatz universeller strafrechtlicher Verfolgung von Kriegsverbrechen und das Prinzip der persönlichen Immunität sind die zwei für die Abwägung entscheidenden Elemente. Dieser Widerstreit lässt sich in letzter Konsequenz nur über eine Bewertung der betroffenen Schutzgüter auflösen. *Ambos* stellt hierfür auf die Art und Schwere der vorgeworfenen Taten und auf die Ernsthaftigkeit der Gefährdung der funktionalen Souveränität ab.⁹² Für den Fall eines amtierenden Staatsoberhauptes sieht er eine eindeutige Tendenz zu Gunsten der staatlichen Souveränität und somit für die persönliche Immunität. Dieser Ansatz greift jedoch an zu später Stelle. Die Abwägung kann nicht erst danach erfolgen, wie hoch die Bedeutung eines individuellen Staatsorgans für die Funktionsfähigkeit des bestimmten Staates ist, da diese von Staat zu Staat variiert. Eine solche Abwägung würde zur Folge haben, dass bei gleicher Strafwürdigkeit Staatsorgane, die seitens der nationalen Verfassungen mit erheblich mehr Kompetenzen ausgestattet sind, sich seltener vor Strafgerichten zu verantworten hätten als jene mit geringerem staatlichen Aufgabenspektrum. Sachfremde Beweggründe wie Staatsaufbau, Arbeitsbeanspruchung, Kompetenzverteilung oder aktuell-politische Lage der Nation hätten Einfluss auf den Umfang strafrechtlicher Verfolgung. Es kann daher nur um eine Abwägung der formellen Prinzipien gehen, welche dann für alle staatlichen Organe, die als Träger staatlicher Immunität in Frage kommen, gleichermaßen Geltung beansprucht.⁹³

Unter Berücksichtigung der fortschreitenden Entwicklung der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit im Bereich des Völkerstrafrechts und dem einhergehenden Rückzug staatlicher Vorrechte⁹⁴ kann mit vorsichtigem Optimismus davon ausgegangen werden, dass das Gericht eine Verletzung der Immunität *Yerodia Ndombasis* unter Beru-

⁸³ United Kingdom House of Lords: Regina V. Bartle and The Commissioner of police for the Metropolis and others ex parte Pinochet, March 24, 1999, abgedruckt in: 38 ILM 581 (1999).

⁸⁴ Lord *Browne-Wilkinson*, in: House of Lords, a.a.O. (Fn. 83), S. 593.

⁸⁵ Lord *Hutton*, in: House of Lords, a.a.O. (Fn. 83), S. 634.

⁸⁶ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 10. Dezember 1984, abgedruckt unter BGBl. 1990 II, S. 246 ff.

⁸⁷ *R. Bank*, a.a.O. (Fn. 50), S. 690 ff.; *G. Dahm*, Zur Problematik des Völkerstrafrechts, Göttingen 1956, S. 39 ff.

⁸⁸ *Ambos* befürwortet diese Variante mit dem Argument, dass Verbrechen von Menschen, nicht von abstrakten Gebilden (Staaten) begangen werden und daher eine restriktive Anwendung des Begriffs „staatliches Handeln“ geboten wäre (*K. Ambos*, a.a.O. [Fn. 22], S. 23). Vgl. *G. Handl*, a.a.O. (Fn. 32), S. 68 mit dem Verweis, dass es sich nicht um eine Trennung von staatlicher und individueller Verantwortung, sondern um eine Ergänzung handelt.

⁸⁹ So Lord *Millet*, House of Lords, a.a.O. (Fn. 83), S. 651, Lord *Hope*, House of Lords, a.a.O. (Fn. 83), S. 622 ff.

⁹⁰ Problematisch wäre insoweit eine einseitige Strafverfolgung ausführender Personen, ohne die „wahren Kriegsverbrecher“ hinter den „Tätern“ erfassen zu können, ein unerträglicher und mit dem Sinn der Genfer Konventionen nicht zu vereinbarenden Gedanke.

⁹¹ Lord *Phillips*, House of Lords, a.a.O. (Fn. 83), S. 661.

⁹² *K. Ambos*, a.a.O. (Fn. 22), S. 23 f.

⁹³ *A. Bianchi*, a.a.O. (Fn. 17), S. 260 ff.

⁹⁴ *G. Handl*, a.a.O. (Fn. 32), S. 61; *S.B. Asrani/M.P.A. Sunghay*, a.a.O. (Fn. 41), S. 187; *J. Böhm*, a.a.O. (Fn. 49), Rn. 364 f.

fung auf das höherrangige Prinzip⁹⁵ der universellen Verfolgung von Kriegsverbrechen verneinen wird.⁹⁶ Im Gegensatz zur Aberkennung funktionaler Immunität bei ehemaligen Staatsoberhäuptern bzw. Personen, die entsprechenden Schutz genießen, ist bei der Aberkennung persönlicher Immunität der Staat in seiner Funktion betroffen. Es ist jedoch kein Staat daran gehindert, es ist sogar seine völkerrechtliche Verpflichtung, auf seinem Territorium begangene Kriegsverbrechen zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen.⁹⁷ Wenn demnach Kongo seiner völkerrechtlichen Verpflichtung der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung dieser Taten nicht nachkommt, so kann es sich später nicht auf die Wahrung der Interessen des Staates, insbesondere dessen Funktionalität berufen, wenn wie im vorliegenden Fall die Fakten bekannt waren. Was unterblieb, waren die strafrechtlichen Konsequenzen. Zur Aufrechterhaltung des Prinzips der universellen Ahndung von Kriegsverbrechen und zur Verhinderung einer Flucht in die Immunität muss daher die im *Pinochet*-Fall festgestellte Beschränkung funktionaler Immunität auch auf die persönliche Immunität ausgedehnt werden.⁹⁸ Eine einseitige Aufrechterhaltung würde bei Personen mit persönlicher Immunität der Versuchung Vorschub leisten, durch das Festhalten an ihrer staatlichen Position den Immunitätsstatus aufrecht zu erhalten und sich in dieser Weise der strafrechtlichen Verfolgung zu entziehen.

IV. Schlussbemerkung

Das weitere Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag wird zeigen, ob die hier vertretenen Auffassungen obsiegen werden. Kommt das Gericht zu einer Entscheidung in der Sache, so steht bereits fest, dass die Entscheidung von erheblicher Bedeutung für die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und die internationalen Menschenrechte sein wird. ■

⁹⁵ Nach *Steinberger* handelt es sich bei der Immunität von Staaten, und davon abgeleitet somit auch bei der Immunität von Organen, um Regeln des Völkerrechts, die nicht dem *ius cogens* zuzuordnen sind. Eine Verdrängung durch höherrangige Prinzipien ist daher möglich. *H. Steinberger*, a.a.O. (Fn. 52), S. 616.

⁹⁶ So auch allgemein im Fall *Pinochet* Lord *Phillips*, House of Lords, a.a.O. (Fn. 83), S. 661, *G. Handl*, a.a.O. (Fn. 32), S. 82.

⁹⁷ Vgl. *E. David*, *Verbatim Record* CR-2000/33, a.a.O. (Fn. 1), para. 33.

⁹⁸ Vgl. *J. Kabbers*, a.a.O. (Fn. 50), S. 88 f. In Anbetracht der mittlerweile eindeutigen Rechtslage vor internationalen Tribunalen wäre es unverständlich, wenn vor nationalen Gerichten andere Maßstäbe für die völkerrechtliche Verantwortlichkeit gelten sollten als vor internationalen Spruchkörpern (vgl. *A. Bianchi*, a.a.O. (Fn. 17), S. 260); hingegen sprechen Lord *Millet* und Lord *Phillips* von absoluter persönlicher Immunität, erkennen somit die Einschränkungen funktionaler Immunität für die persönliche Immunität nicht an (vgl. Lord *Millet*, a.a.O. (Fn. 83), S. 651; Lord *Phillips*, a.a.O. (Fn. 83), S. 657).

Uranwaffeneinsatz: eine humanitär-völkerrechtliche Standortbestimmung

Manfred Mohr*

I. Vorbemerkung

Seit Jahren ist „DU“ (= depleted uranium/abgereichertes Uran) ein Thema. Über die Einsatzstationen „Golf“, „Bosnien“, „Kosovo“ hat sich die Debatte über „Uranmunition“ zum Jahreswechsel 2000/2001 enorm verschärft. Nach dem Golfkriegssyndrom ist von einem Kosovo-Syndrom die Rede, dem möglicherweise etliche Soldaten verschiedener NATO-Armeen zum Opfer gefallen sind.

Bei der mit Verve geführten Auseinandersetzung stehen naturwissenschaftlich-medizinische, militärisch-technische und politisch-moralische Aspekte im Vordergrund. Es mangelt an (völker-)rechtlichen Darstellungen. Dies wurde etwa auf einer Anfang November 2000 in Manchester von der Campaign against depleted uranium (CADU) veranstalteten Konferenz deutlich. U.a. beschäftigt man sich innerhalb der Juristenvereinigung gegen Kernwaffen, IALANA (International Association of Lawyers Against Nuclear Arms) seit einiger Zeit mit der Thematik; eine Publikation befindet sich in Vorbereitung.¹

Von der Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission wurden zwei Resolutionen verabschiedet, die die Problematik von „weaponry containing depleted uranium“ er-

wähnen. Dies geschieht unter Bezugnahme auf die Menschenrechte und/oder das humanitäre Völkerrecht sowie eine entsprechende Unvereinbarkeit.²

Innerhalb des Haager Jugoslawien-Tribunals (ICTY) herrscht (noch) allgemeine Zurückhaltung vor. Das von der Anklagebehörde eingerichtete Komitee zur Untersuchung der NATO-Luftkampagne gegen Jugoslawien verwies auf die bisherige Nichteinleitung von DU-bezogenen Verfahren „in view of the uncertain state of development of the legal standards governing this area“³. Im Januar 2001 hieß es, dass bei ausreichenden Verletzungshinweisen eine Überprüfung der

* Prof. Dr. Manfred Mohr ist Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Berlin. Der Beitrag erscheint in gekürzter Form ebenfalls in der Zeitschrift „Wissenschaft und Frieden“.

¹ Vgl. hierzu z.B. Progress-report on the Depleted Uranium project, in: IALANA update, Vol. 2, Nr. 1, 1 January 2001 (Internet-Fassung).

² Vgl. Res. 1996/16 (para. 1, Präambel-para. 1 und 6); Res. 1997/36 (Präambel-para. 1, 4 und 8). Im Rahmen dieser Entwicklung hat sich – völkerrechtlich – insbesondere *Karen Parker* engagiert und geäußert, vgl. hierzu – zusammenfassend und als Reflexion der Manchester-Tagung –: Why DU-Weaponry is Illegal, Statement of Karen Parker, International Conference Campaign Against Depleted Uranium, Manchester, UK, 4-5 November 2000, (Internet-Fassung, <http://headlines.igc.apc.org>).

³ Final Report to the Prosecutor by the Committee established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia, para. 26.

Position und eine Untersuchung durch die Anklagebehörde möglich wären.⁴

In der Klage Jugoslawiens gegen einzelne NATO-Staaten („Legality of the Use of Force“) vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) ist ein Punkt die Verwendung von DU-Waffen.⁵ Interessanterweise hatte das US-Verteidigungsministerium anfangs jede Information über DU-Einsatz auf jugoslawischem Territorium unter Verweis auf das IGH-Verfahren verweigert. Jede zu diesem Zeitpunkt gegebene Antwort könnte die Interessen der USA in diesem Verfahren beeinträchtigen.⁶ Dies kann wohl als Indiz für eine gewisse politisch-rechtliche „Unbehaglichkeit“ gewertet werden.

Im Übrigen ist die offizielle NATO-Haltung zur rechtlichen Bewertung des DU-Einsatzes (im Kosovo) ebenso eindeutig wie knapp formuliert; in den Worten von Sprecher *Mark Laity* auf einer Pressekonferenz am 24. Januar 2001: „(...) *DU is not illegal. It is a legal weapon of war. End of story. We used it, it's legal.*“⁷

Welche Ansatzpunkte für ein Hinterfragen dieser Position existieren, soll im Folgenden – skizzenhaft – umrissen werden. Die relevanten rechtlichen Standards sind durchaus nicht „unsicher“, wie es die zitierte ICTY-Äußerung suggeriert (die dann noch – immerhin – von der Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgeht)⁸.

II. „Faktisches“

Seit Jahren und Jahrzehnten gibt es eine fortgesetzte Auseinandersetzung um die genauen Folgen von DU-Einsätzen. Das Bild ist, zumal für einen naturwissenschaftlichen/medizinischen Laien, einigermaßen verwirrend. Man registriert so etwas wie einen „Krieg der Forscher“ und Disziplinen des epidemiologischen Ansatzes gegen eine molekular-zelluläre Betrachtung u.a.m.⁹

Für die hier anzustellende rechtliche Betrachtung wird von folgenden Hauptwirkungsrichtungen von DU-Waffeneinsätzen ausgegangen¹⁰:

1. Radioaktivität in Form einer Niedrigstrahlung

Beim Auftreffen von Uranmunition auf harte Ziele entstehen (keramische) Aerosole; die durch Einatmen aufgenommenen strahlenden Partikel verbleiben sehr lange in der Lunge und wirken von innen auf den Körper ein. Dazu ist das in 100% Konzentration verwandte DU radioaktiver als natürliches Uran. Das alles kann zu Gesundheitsbeeinträchtigungen selbst bei kleinsten Dosen führen. (Insoweit dürften die bloßen äußeren Strahlungsmessungen, wie sie im deutschen Feldlager in Prizren vorgenommen wurden,¹¹ als „Spielchen“ abzutun sein.)

Die Gefahren bzw. Konsequenzen liegen in einem erhöhten Krebsrisiko und weiteren gesundheitlichen Negativwirkungen (Schwächung des Immunsystems, Geburtsabnormalitäten u.a.).

2. Relativ hohe chemische und radiologische Giftigkeit

Höhere Dosen führen zu einer Schwermetallvergiftung, niedrigere u.U. zur Nierenschädigung. Auch hier werden die

gesundheitlichen Negativwirkungen durch unmittelbares Eindringen in den Körper (Einatmen jener Partikelwolke bzw. Splitter) verstärkt, die signifikanten Mengen abgesehen. In der Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2001 (zu den Folgen der Verwendung von Geschossen mit abgereichertem Uran) ist von „Giftstaub“ die Rede (Präambel, Punkt A). Es ist der Vergleich zu Asbeststaub hergestellt worden.¹²

Die Radiotoxizität wird durch Hinzutreten von U-236 bzw. Plutonium extrem erhöht. Dieser Aspekt ist schon länger bekannt, was auch von NATO-Seite eingeräumt wird. Allerdings werden die entsprechenden Anteile in DU als äußerst geringfügig angegeben, mit Bezug auf (laufende) UNEP-Untersuchungen.¹³

In jedem Fall liegt in der Giftwirkung die Hauptgefahr des Einsatzes von Uranwaffen.

3. Ausdehnung in Raum und Zeit

Über die Staubwolke, Boden- und Wasserversuchung ist eine relativ weite Ausbreitung von DU-Wirkungen möglich (über zig Kilometer). Einmal in den Körper gelangt, verbleiben DU-Partikel dort relativ lange. Gesundheitliche Folgen sind häufig erst nach zwei, fünf, 20 oder mehr Jahren feststellbar.

Kontaminierte Gebiete bleiben kontaminiert, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Erhöhte Strahlenwerte

⁴ Vgl. ICTY Press Briefing, 17 January 2001 (Internet-Fassung).

⁵ Z.B. gegen Belgien: „(...) in the breach of its obligation not to use prohibited weapons and not to cause far-reaching health and environmental damage“; I.C.J., Application, 1999, General List, No. 105, III. (Internet-Fassung). Das Hauptsache-Verfahren befindet sich (noch) in der Phase der Zuständigkeitsprüfung.

⁶ Vgl. (nach) (o.V.) Facts on the consequences of the use of depleted uranium in the NATO aggression against the Federal Republic of Yugoslavia in 1999, Belgrade, August 2000, S. 7 (Fn. 6).

⁷ Briefing by the NATO Acting Spokesman *Mark Laity* and Statement by Ambassador *Daniel Speckhard*, Chairman *Ad Hoc* Committee on Depleted Uranium, NATO HQ, 24 January 2001 (Internet-Fassung).

⁸ Vgl. Ann. 3, ebenda.

⁹ Vgl. „Krieg der Forscher“, Berliner Zeitung, 24. Januar 2001, S. 3; *R. Wolff*, Was sind DU-Waffen? Wo und Wie wurden sie eingesetzt? Überblick und Hintergründe, in: Evangelische Akademie Mülheim an der Ruhr, Dokumentation, Uran-Waffen im Einsatz: Irak, Kosovo... (2000), S. 5.

¹⁰ Vgl. hierzu etwa (zusammengenommen) UNEP/UNCHS Balkan Task Force (BTF), The potential effects on human health and the environment arising from possible use of depleted uranium during the 1999 Kosovo conflict, October 1999, (besonders) S. 6 f. (Beginnend mit der Formel: „For example, it is known that [...]“); WHO, Fact Sheet No. 257, January 2001, Depleted Uranium; Depleted Uranium Munitions: The Use of Radiological Weapons as a Violation of Human Rights, Joint Intervention by International Peace Bureau and International Educational Development, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Fifty-first Session, Agenda Item 12, August 1999; *R. Wolff*, a.a.O. (Fn. 9), S. 4 f.; *M. Ball/G. Neuneck*, Anmerkungen zum Einsatz von abgereichertem Uran (DU) als Munition, in: Evangelische Akademie, a.a.O. (Fn. 9), S. 11 ff.; *P. Diehl*, Abgereichertes Uran – Abfall der Kerntechnik, in: ebenda, S. 5 ff.

¹¹ Vgl. das Bundeswehr-Internet-Dokument „Wissenschaftler zeigen: Keine Strahlengefahr durch Uran für KFOR“.

¹² Vgl. *H. van der Keur*, DU as a New Poison: Scientific Consequences, in: Evangelische Akademie, a.a.O. (Fn. 9), S. 1.

¹³ Vgl. NATO Press Release (2001) 006 vom 18. Januar 2001; hierzu UNEP Press Release vom 16. Januar 2001 („UNEP confirms Uranium 236 found in DU penetrators“) (jeweils Internet-Fassungen).

im Gefolge des Uranwaffeneinsatzes in der Jugoslawien-Kampagne sind in Griechenland und Bulgarien gemessen worden.¹⁴

Bei allem Streit um Messwerte, Grenzwertüberschreitungen und Kausalitätsketten: Der Einsatz von Uranwaffen ist mit nicht unerheblichen Risiken für Mensch und Natur verbunden. Es drohen Spätschäden („long-term consequences“)¹⁵, z.T. gravierender Ausmaßes. Nahezu täglich gibt es neue, negativ akzentuierte Erkenntnisse. Die Frage ist, wie lange man noch warten muss, bevor politisch-rechtliche Wertungen vorgenommen und Konsequenzen gezogen werden. Und: Es kann nicht Sache des Juristen bzw. Völkerrechtlers sein, faktische Szenarien (ständig) zu hinterfragen.

Einen deutlichen Hinweis auf die Gefährlichkeit von DU gibt das Verhalten der Militärs selbst. Wieso wurde sonst ein „Paket von Schutzmaßnahmen und Sicherheitsvorkehrungen“ für deutsche Soldaten im Kosovo (aber nicht für die dortige Zivilbevölkerung) getroffen?¹⁶ Dem Hinweis auf Komplexität, Unsicherheiten und Unklarheiten im faktischen Bereich kann und muss mit dem Grundsatz „Im Zweifel zugunsten des Opferschutzes“ begegnet werden. So verlangt etwa auch die WHO, trotz „remaining uncertainties about the effects of DU“, Säuberungsarbeiten in den betroffenen Zonen, speziell mit Blick auf die dort lebenden Kinder.¹⁷

III. Der Grundsatz der nicht unbeschränkten Wahl

Nach Art. 22 der Haager Landkriegsordnung von 1907 (HLKO) haben die Kriegführenden kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes. Das Prinzip, das in Art. 35 Abs. 1 des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Abkommen (ZP I) seine Bekräftigung gefunden hat, markiert einen Grundsatz des modernen *ius in bello*, des humanitären Völkerrechts. Es geht von einer „humanitären Proportionalität“ aus und durchbricht die (vorangegangene) Geltung „militärischer Notwendigkeit“. Das humanitäre Völkerrecht enthält in sich diesen Ausgleich oder diese Balance. Ein zusätzlicher Hinweis auf „militärische Notwendigkeit“ wird nur akzeptiert, wenn die Regeln dies ausdrücklich vorsehen.^{18, 19}

Der Grundsatz der nicht unbeschränkten Wahl hat den Charakter von Gewohnheitsrecht und von zwingendem Recht (*ius cogens*). Er ist von eigenständiger Bedeutung und wird durch spezielle Waffenverbote (in Vertrags- oder Gewohnheitsrechtsform) ergänzt bzw. umgesetzt. In seiner Ausrichtung beinhaltet er bereits die grundlegende Verpflichtung, die Regeln des humanitären Völkerrechts im Hinblick auf Kriegsmittel und -methoden zu respektieren.²⁰

Aufgrund der oben zugrunde gelegten Wirkungen müsste allein auf der Basis dieses Prinzips der Einsatz von Uranmunition unterbleiben. Es besteht, nach meinem Dafürhalten, eine Rechtspflicht, nach Alternativen zu suchen und diese ggf. zur Anwendung zu bringen. Auch sie sind schon lange bekannt: Tungsten bzw. Wolfram. Beide bergen keine vergleichbaren Gesundheitsrisiken. Der Vorteil von Uranmu-

nitration liegt im – nicht mehr akzeptierten – Bereich der „militärischen Notwendigkeit“: DU, das rund doppelt so dicht ist wie (ebenfalls hochgiftiges) Blei, besitzt eine besonders hohe Durchdringungsfähigkeit. Sie wird durch seine Entzündlichkeit noch gesteigert – also gerade die Eigenschaft, die den Einsatz von Uranmunition so gefährlich macht²¹. Schließlich fällt DU in großen Mengen an und ist daher für die Uranwaffenherstellung kostengünstig.

Genau unter diesen Aspekten, einschließlich dem der „militärischen Notwendigkeit“, setzen und setzen die USA auf DU-Waffen – im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland bzw. der Bundeswehr, wo man Wolfram vorzieht.²² Die erwählte Entscheidung des Europäischen Parlaments fordert die NATO auf, neben dem Anwendungsmoratorium, den Einsatz anderer Munitionstypen in Erwägung zu ziehen (paras. 6 und 7).

IV. Spezielle Prüfpflichten

Als unmittelbarer Ausfluss jenes Grundsatzes verpflichtet Art. 36 ZP I die Staaten, neue Waffen auf ihre Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht zu überprüfen. Dies bezieht sich auf die Absicht der Einführung und nicht nur technologisch neuartiger Waffen; als Maßstab gilt neben dem Vertrags- auch Gewohnheitsrecht.²³ Der innere humanitäre Charakter des Rechts des bewaffneten Konflikts, so der IGH in seinem Kernwaffengutachten, gilt „(...) für alle Formen der Kriegführung und alle Arten von Waffen (...), die in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“.²⁴

¹⁴ Vgl. (nach) Depleted Uranium Munitions, a.a.O. (Fn. 10), S. 2.

¹⁵ (Vgl.) Res. 1996/16 der Menschenrechts-Unterkommission, Präambel-para. 4.

¹⁶ (Vgl.) Bundeswehr-Internet-Dokument „Grundsätzliche Einschätzung der gesundheitlichen Gefährdung durch Rückstände von DU-Munition“, 5. Januar 2001.

¹⁷ Vgl. Fact Sheet, a.a.O. (Fn. 10).

Auch die UNEP-Studie „Depleted Uranium in Kosovo – Post-Conflict Environmental Assessment“ weist auf mögliche negative Langzeitfolgen, die Problembereiche „Kinder“ und „Grundwasser“ sowie auf „uncertainties“ (vgl. S. 25 ff. u.a.). Ebenso schließt die EU-Studie vom 6. März 2001 (längerfristige) gesundheitliche Beeinträchtigungen nicht ganz aus (vgl. Opinion of the Group of Experts established according to Art. 31 of the Euratom Treaty, Depleted Uranium, S. 15 f., para. 1 ff. u.a.).

¹⁸ Z.B. in Art. 54 Abs. 5 ZP I.

¹⁹ Vgl. Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (eds.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Geneva 1987, S. 399, Rn. 1405; Bundesministerium der Verteidigung, Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Handbuch – S. 18, paras. 131 und 132; H. Fischer, Methoden und Mittel der Kriegführung, in: H. Schönlér/B. Hoffmann, Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen, Bonn 1993, S. 165.

²⁰ Vgl. Commentary, a.a.O. (Fn. 19), S. 399, Rn. 1405.

²¹ Sie allerdings damit nicht zu einer verbotenen Brandwaffe im Sinne von Protokoll III zum UN-Waffenübereinkommen von 1980 macht, soweit es sich hier nur um die Verbindung der Brandwirkung mit einer anderen Wirkung handelt; vgl. etwa Handbuch, a.a.O. (Fn. 19), S. 43, para. 421.

²² Vgl. u.a. A. McDonald, Depleted Uranium as a New Weapon, in: IALANA, Findings of the IALANA Support Group on Depleted Uranium Weapons Under International Law, Draft for Discussion, 9. September 2000, S. 8.

²³ Vgl. Commentary, a.a.O. (Fn. 19), S. 425, Rn. 1472.

²⁴ I.C.J., Advisory Opinion, 8 July 1996, General List, No. 95, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, para. 86; deutscher Text in: IALANA (Hrsg.), Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof, Münster 1997, S. 29 ff.

Von den ca. 17–20 Staaten, die DU in ihrem Arsenal haben sollen, ist überwiegend nicht bekannt, ob und mit welchem Ergebnis sie ein entsprechendes Prüfverfahren realisiert haben. Interessanterweise haben dies – ohne Vertragsparteien von ZP I zu sein – die USA getan; einmal im Jahr 1975 und einmal im Jahr 1994.²⁵ Aus (rechtlich eigentlich irrelevanten) „Kosten“- und „Effektivitäts“-Überlegungen führte die 1975er Untersuchung zur Empfehlung der Nichtanwendung von Uranwaffen, soweit Alternativen zur Verfügung stünden; es könnte sonst (auch) eine Gefährdung für die Zivilbevölkerung geben. Die nach dem Golfkrieg durchgeführte Untersuchung des Jahres 1994 erbrachte dagegen weit weniger Bedenken, unter Heranziehung der bekannten „low-level“- , „low-dose“-Argumente.

Wie erwähnt, entschied man sich im deutschen Verteidigungsministerium (etwa Mitte der 80er und erneut Mitte der 90er Jahre) gegen eine militärische DU-Nutzung. Ausschlaggebend sollen dafür politisch-psychologische Momente (Vorbeugen einer weiteren „Anti-Nuklear-Debatte“) bzw. Kostenaspekte (20 Mill. DM Investitionshöhe für eine mögliche DU-Munitions-Fertigungsanlage) gewesen sein.²⁶ Es handelte sich mithin noch weniger um ein rechtlich ausgezeichnetes Prüfverfahren.

Die Verfahren nach Art. 36 ZP I oder direkt gestützt auf den Grundsatz der nicht unbeschränkten Mittelwahl laufen intern ab. Sie können von den Staaten frei gestaltet werden. Es ist deshalb die Einschaltung einer unabhängigen Institution u.ä. gefordert worden.²⁷ Immerhin bieten sich hier aber rechtliche Ansatzpunkte, um detailliertere Informationen, Untersuchungen und Bewertungen zu verlangen. Staaten, zwischenstaatliche und Nichtregierungsorganisationen können nach den Ergebnissen von Prüfverfahren fragen.

Hier kann man die – für die Thematik insgesamt bedeutsame – besondere Verpflichtungsstruktur des humanitären Völkerrechts (Genfer Abkommen und ZP I) ins Spiel bringen. Gemäß dem jeweiligen Art. 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Verträge unter allen Umständen einzuhalten und ihre Einhaltung durchzusetzen. D.h., auch ein Staat ohne DU-Waffenbesitz kann und muss alles dafür tun, dass ein (völkerrechtswidriger) Einsatz von Uranmunition unterbleibt.

V. Das Verbot der Verursachung überflüssiger Verletzungen und unnötiger Leiden

Als Ausdruck bzw. in Anwendung des Grundsatzes der nicht unbeschränkten Wahl dürfen die Staaten keine Waffen, Geschosse und Materialien einsetzen, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen (Art. 23 Abs. 1 lit. e HKLO; Art. 35 Abs. 2 ZP I). Die dahinterstehende Überlegung formulierte bereits die Petersburger Erklärung von 1868 in der Präambel:

„(...) das einzige rechtmäßige Ziel, welches sich ein Staat in Kriegszeiten stellen kann, (ist) die Schwächung der Streitkräfte des Feindes (...); (...) zu diesem Zweck (ist es) hinreichend (...), dem Gegner eine so große Zahl von Leuten als möglich außer Gefecht zu setzen (...).“

Alles was darüber hinaus geht, gilt grundsätzlich als disproportional, als exzessiv. Dies ist der Fall, wenn (feindliche) Streitkräfteangehörige über das Außergefetztes hinaus durch Uranwaffeneinsatz weit und lange danach schwere gesundheitliche Schäden oder gar einen qualvollen Tod erleiden. Erst recht außer jedem Verhältnis ist es, wenn die Zivilbevölkerung, die sowieso nicht als solche angegriffen werden darf, einem derartigen Leiden ausgesetzt wird. Insoweit findet der hier behandelte Grundsatz indirekt auch auf Nichtkombattanten Anwendung, im Sinne einer Verschärfung der schon an sich bestehenden Schutzverpflichtung.²⁸

Aufgrund ihrer spezifischen Wirkung, ihrer negativ-exzessiven Natur ist der Einsatz der DU-Waffe im Lichte des hier behandelten Grundsatzes als völkerrechtswidrig einzustufen, auch wenn es noch kein spezielles Verbot dieser Waffe gibt. Das humanitäre Völkerrecht, in Sonderheit ZP I, und das Verbot der Verursachung unnötigen Leidens stellen grundlegend auf die Waffenwirkung und nicht auf einzelne Waffentypen ab.²⁹ Zumindest kann man eine Parallelexistenz von allgemeiner Regel und einzelnen, speziellen Waffenverboten konstatieren.³⁰ Dies wird schon an der Eingangsformulierung von Art. 23 Abs. 1 HKLO deutlich: „Abgesehen von den durch Sonderverträge aufgestellten Verboten, ist namentlich untersagt (...).“

Sollten sich Waffen-(Einsatz-)Verbote erst aus bzw. mit speziellen Vereinbarungen ergeben, wäre das humanitäre Völkerrecht weitgehend wirkungslos. So hat der IGH in seinem Kernwaffengutachten die volle Anwendung der beiden „Kardinalprinzipien“ dieses Rechts – des Grundsatzes der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten sowie des hier behandelten Grundsatzes – auf die Nuklearwaffenproblematik erklärt und praktiziert, mit dem Ergebnis: Kernwaffeneinsatz steht generell im Widerspruch zum humanitären Völkerrecht (paras. 78 ff.).

Einen Versuch, (medizinisch) näher zu bestimmen, was überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden sind, stellt das SirUS-Project dar.³¹ Eines der vom Projekt formulierten Kri-

²⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden A. McDonald, a.a.O. (Fn. 22), S. 4 ff.

²⁶ Vgl. (nach) Die Welt, 9. Januar 2001 (online); Berliner Zeitung, 18. Januar 2001; Pressestatement R. Scharping im Anschluss an die 63. Sitzung des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages (1983. Internet).

²⁷ Vgl. Commentaire, a.a.O. (Fn. 19), S. 426, Rn. 1474.

²⁸ Die 27. Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz hat die Staaten ermutigt, Prüfmechanismen und -verfahren einzurichten und dabei Transparenz herzustellen; vgl. Die ICRC and various issues related to the use of certain weapons, Statement made at the UN General Assembly, 55th session, 2000, in: *International Review of the Red Cross (IRRC)* 82 (2000), No. 840, S. 1087.

²⁹ So bezog sich Res. 1997/36 der Menschenrechts-Unterkommission auf den Einsatz von Waffen mit Exzessivwirkung „...“ both against members of armed forces and against civilian populations, resulting in death, pain, misery and disability“ (S. Präambel-para.).

³⁰ Vgl. (in diesem Sinne) H. Fischer, a.a.O. (Fn. 19), S. 168; K. Ipsen, *Völkerrecht*, München 1999, S. 1083; Commentaire, a.a.O. (Fn. 19), S. 393 f., Rn. 1390; anderer Auffassung (eher) W. Heintschel v. Heinegg, Probleme im Zusammenhang mit konventionellen Waffen und Initiativen des Roten Kreuzes zum Verbot konventioneller Waffen, in: *Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften (HuV-I)* 11 (1998), S. 244; ähnlich O. Bröck, *Laserwaffen und Humanitäres Völkerrecht*, in: *HuV-I* 4 (1991), S. 180.

³¹ Vgl. (in dieser Richtung) Commentaire, a.a.O. (Fn. 19), S. 404, Rn. 1419; S. Oeter, *Kampfmittel und Kampfmethoden*, in: D. Fleck (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, S. 96.

terien bezieht sich auf das Fehlen allgemein anerkannter und bewährter sowie einfacher (Feldlazarett) Behandlungsmöglichkeiten.³² Genau davon wird man aber wohl bei den DU-Einsatzfolgen ausgehen müssen.³³

Als ein besonderer Aspekt tritt der der Selbstschädigung oder -betroffenheit hinzu. Wie Golfkriegs- und Kosovo-Szenario zeigen, gefährdet der Uranwaffeneinsatz die eigene Truppe (auch über friendly-fire-Konstellationen hinaus) bzw. die „befreundete“ Bevölkerung. Dieser Umstand macht es vielleicht leichter, derartige Waffen, wie etwa im Fall von bakteriologischen Waffen, loszuwerden.

VI. Der Grundsatz der Unterscheidung und das Verbot unterschiedsloser Angriffe

Dieser Grundsatz ist ebenso Ausdruck der Philosophie des humanitären Völkerrechts: Die Kampfhandlung ist auf das Außergefechtsetzen des Gegners, des Kombattanten zu beschränken. Zivilbevölkerung, Zivilpersonen und zivile Objekte dürfen nicht Gegenstand von Angriffen sein. Dementsprechend sind unterschiedslose Angriffe verboten.

Neben Kampfmethoden und -arten gibt es auch bestimmte Kampfmittel – Waffen –, deren Effekte unter keinen Umständen begrenzt sind, wie z.B. bakteriologische Waffen.³⁴ Mit solchen Waffen vorgetragene Angriffe sind nach Art. 51 Abs. 4 c ZP I als unterschiedslose Angriffe ausdrücklich verboten.³⁵

Ähnlich wie A-, B- und C-Waffen sind DU-Waffen in ihrer Wirkung nicht kontrollierbar. Sie entwickeln, nach der Anwendung, ein „eigenes Leben“, Effekte mit nicht eingrenzbarer Zeit- und Raumausdehnung sowie der Abhängigkeit von Zufallsfaktoren wie Wind und Wasser.³⁶ Aufgrund ihrer unterschiedslosen Wirkung stellt die Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission Uranwaffen neben Massenvernichtungswaffen (Res. 1996/16, para.1). Nach dem Bericht von V. Kröning an die Parlamentarische Versammlung der NATO (Civilian Affairs Committee) wird DU-Munition von einigen als eine Art Kernwaffe betrachtet. Entscheidend ist (jedoch) ihre unterschiedslose Wirkung.³⁷ Insoweit kann auch ihre nähere Qualifizierung als „Massenvernichtungs-“ oder „konventionelle“ Waffe dahingestellt bleiben. Die Unterschiedslosigkeit ihrer Raum- und Zeitausdehnung ist jedenfalls typisch für eine Strahlen- bzw. Giftwaffe. Für derartige Wirkungen reichen relativ geringe Mengen aus.³⁸

Auch hier bildet der Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit den Hintergrund für die Regel.³⁹ Gemäß Art. 51 Abs. 5 b ZP I ist eine Angriffsart als unterschiedslos anzusehen, bei der damit zu rechnen ist, dass zivile Verluste verursacht werden, die in keinem Verhältnis zum erwarteten militärischen Vorteil stehen.⁴⁰ Selbst wenn Uranmunition eine hochwirksame, panzerbrechende Waffe darstellt, ist auf ihren Einsatz in Anbetracht der Langzeitfolgen und -schäden für den zivilen Bereich zu verzichten. Die Verseuchung des Kosovo und umgebender Gebiete steht in keinem Verhältnis zu den (überragend nicht sehr zahlreichen) vernichteten serbischen Panzerfahrzeugen.

Unter dem Kapitel IV „Vorsorgliche Maßnahmen“ des ZP I wird ausdrücklich verlangt, von derartigen Angriffen Abstand zu nehmen (Art. 57 Abs. 2 lit. a [iii]). Bei der Angriffsplanung ist sicherzustellen, dass Zivilpersonen bzw. zivile Objekte nicht zu Angriffszielen werden und der Angriff nicht nach dem Protokoll verboten ist (Art. 57 Abs. 2 lit. a [i]). Die „zero-risk“-Kriegführung im Kosovo/Jugoslawien-Konflikt (Angriffe aus großer Höhe) hat eine Beachtung dieser Regeln zusätzlich erschwert und den Einsatz von Uranmunition noch gefährlicher werden lassen.

VII. Das Verbot der Umweltschädigung

Das moderne humanitäre Völkerrecht, speziell ZP I, verbietet den Einsatz von Waffen, die ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen (Art. 35 Abs. 3; Art. 55 Abs. 1). Unabhängig von der Frage, ob diese ZP-I-Regeln (als sog. „neue Regeln“) nur vertragliche Bindungswirkung entfalten⁴¹, ist zu beachten, dass alle drei Kriterien – kumulativ – erfüllt sein müssen. Es ist fraglich, ob diese hohe Anwendungsschwelle, insbesondere im Punkt der Schwere der Umweltschädigung,⁴² durch den Uranwaffeneinsatz (etwa im Kosovo) überschritten wurde.

³¹ SIRUS=“superfluous injury or unnecessary suffering“; vgl. zum Projekt R. Coupland/P. Herby; Review of the legality of weapons: a new Approach, in: IRRIC 81(1999), No. 835, S. 583 ff.

³² Vgl. ebenda, S. 590.

³³ Vgl. auch M. Zwanenburg, Depleted Uranium and the Prohibition of Weapons of a Nature to Cause Superfluous Injury and Unnecessary Suffering, in: IALANA, Findings, a.a.O. (Fn. 22), S. 7.

³⁴ Vgl. Commentary, a.a.O. (Fn. 19), S. 613, Rn. 1963.

³⁵ („... Angriffe, bei denen Kampfmethoden oder -mittel angewendet werden, deren Wirkungen nicht entsprechend den Vorschriften dieses Protokolls begrenzt werden können (...).“)

³⁶ Vgl. J. Kleffner, The Use of DU and the Prohibition of Indiscriminate Attacks, in: IALANA, Findings, a.a.O. (Fn. 22), S. 7 ff. Gerade auch Parker betont – mit entsprechender Negativbewertung – den „territorial“ und den „temporal test“ (neben dem „humaneness“ und dem „environmental test“); (vgl.) Why DU Weaponry, a.a.O. (Fn. 2).

³⁷ Vgl. NATO Parliamentary Assembly, Civilian Affairs Committee, Kosovo and International Humanitarian Law, V. Kröning, Special Rapporteur, AS 245, CC(99)11, November 1999, para. 24.

³⁸ Im Golfkrieg wurden immerhin rund 320 und im Kosovo-Konflikt rund 9 t DU zum Einsatz gebracht; vgl. (z.B.) J. Kleffner, a.a.O. (Fn. 36), S. 9 f., Fn. 42 und 43.

³⁹ Vgl. – so – auch Oeter, der jedenfalls bei diesem Grundsatz eindeutig eine eigenständige Geltung über spezielle Waffenverbote hinaus annimmt; vgl. S. Oeter, a.a.O. (Fn. 30), S. 143 f.

⁴⁰ Im Handbuch des Verteidigungsministeriums (a.a.O. [Fn. 19]) heißt es unter para. 456: „Als unterschiedslos gelten eine Beschießung oder Bombardierung auch, wenn (...) Zivilpersonen oder zivile Objekte auch außerhalb des eigentlichen Zielbereichs oder seiner unmittelbaren Umgebung in erheblicher Weise geschädigt werden.“

⁴¹ Immerhin sind sie von den USA bei dem erwähnten 1994er Prüfverfahren mit herangezogen worden, obwohl keine Vertragspartnerschaft vorliegt; vgl. A. McDonald, a.a.O. (Fn. 22), S. 9.

⁴² Vgl. hierzu Commentary, a.a.O. (Fn. 19), S. 418, Rn. 1457; andererseits gibt es hier (S. 411, Rn. 1443) auch den Hinweis auf eine mögliche Regelverletzung durch „chemical components of certain material war remnants“ mit möglichen „permanent harmful effects“. Die notwendige Schwere der Umweltbeeinträchtigung betont S. Oeter (a.a.O. [Fn. 30], S. 98 f.); sie könnte jedoch auch durch reine Kollateralschäden erreicht werden. Skeptisch hinsichtlich Anwendbarkeit und Relevanz ist schließlich ebenfalls Mahraun, er hebt – zutreffend – die Bedeutung von Art. 35 (insgesamt) für DU-Munitions-Einsatz hervor; vgl. T. Mahraun, Environmental damage in times of armed conflict – not „really“ a matter of criminal responsibility?, in: IRRIC 82 (2000), No. 840, S. 1035.

Nichtsdestoweniger, so der IGH in seinem Kernwaffengutachten, müssen die Staaten „Umweltüberlegungen“ heranziehen, wenn sie bestimmen wollen, was beim Angriff auf ein legitimes militärisches Ziel notwendig und proportional ist.⁴³ Wie sonst bei der Bestimmung bzw. Abwägung humanitär-völkerrechtlicher Aspekte des Waffeneinsatzes kommen auch hinsichtlich möglicher (negativer) Umweltfolgen die allgemeinen Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Unterscheidung zum Tragen. Hinzu treten solche allgemeinen Regeln wie die des Verbots disproportionaler, nicht gerechtfertigter Eigentumszerstörung und Verwüstung (Art. 23 Abs. 1 lit. g HLKO; Art. 6 b Statut des Internationalen Militärgerichtshofs [IMT]; Art. 3 b ICTY-Statut).

Schließlich kann, wie im angeführten IGH-Ansatz deutlich wird, das „Friedens“-Umwelt-Recht herangezogen werden. Hier ist die Anwendungsschwelle regelmäßig niedriger; „significant damage“ ist ausreichend und wird bei der (angenommenen) radiologischen/toxischen Wirkung von DU erreicht. Von Relevanz sind solche Grundsätze wie der des Schädigungsverbots, der Pflicht zu Vorsichtsmaßnahmen sowie zu Warnung und Information.⁴⁴

Vor diesem Hintergrund und bei einer solchen Zuordnung scheint es gerechtfertigt, dass die Menschenrechts-Unterkommission auf die „physical effects on the environment“ (Res. 1996/16, Präambel- para. 5) und der Krönig-Bericht auf das Einsatzverbot von Waffen, „which have lasting environmental pollution effects“⁴⁵ in Verbindung mit DU hinweisen.

VIII. Das Verbot von Gift und vergifteten Waffen

Hierbei handelt es sich um ein „uraltet“ Verbot des Kriegsvölkerrechts, verankert u.a. in der (2.) Haager Deklaration von 1899, Art. 23 Abs. 1 lit. a HKLO sowie dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925. Auf die Möglichkeit einer entsprechenden Argumentation – die dann besonders fest „etabliert“ ist – verweist auch der Krönig-Bericht, „(should) DU munitions be recognised as posing a lasting radioactive and chemical poisoning threat (...)“⁴⁶.

(Schwermetall-)Giftigkeit bildet den hauptsächlichlichen Negativeffekt von Uranwaffeneinsatz. Dies wird auch von NATO-bzw. Bundeswehrseite eingeräumt, zusammen mit dem Verweis auf mögliche „Schutzvorkehrungen“ (für militärisches Personal).⁴⁷ DU gilt allgemein als sehr giftig („very toxic“, „very poisonous“⁴⁸); die Grenzwerte sind entsprechend (äußerst) niedrig.⁴⁹

Über die beschriebene Wolkenbildung und -ausbreitung kann m.E. auch ein Bezug zu „Giftgas“ und das betreffende Verbot hergestellt werden. Einen solchen Ansatz (hinsichtlich Kernwaffen) verfolgt Richter Weeramantry in seiner Dissenting Opinion zum IGH-Gutachten, wobei er betont, „(...) that the distinction between solids, liquids and gases has never been strictly applied in military terminology to the words ‚gas‘“⁵⁰

Der Begriff „Gift“ bzw. „Giftwaffe“ selbst ist in den betreffenden Regeln nicht näher definiert. Wichtige und auf DU

weitgehend zutreffende Ansatzpunkte liefern die „Elements of Crime“, die zu den Verbrechenstatbeständen des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verabschiedet worden sind. Hier heißt es zum Kriegsverbrechen der „Gift“-/„Giftwaffen“-Anwendung:

- „1. The perpetrator employed a substance or a weapon that releases a substance as a result of its employment.
2. The substance was such that it causes death or serious damage to health in the ordinary course of events, through its toxic properties (...)“⁵¹

Der Aspekt der Gesundheitsschädigung bzw. Lebenszerstörung – selbst über kleine Mengen – wird auch in anderen Definitionen hervorgehoben.⁵²

Laut IGH-Kernwaffengutachten werden unter Giftwaffen solche gefasst, „(...) deren wesentlichste oder sogar ausschließliche Wirkung darin besteht, zu vergiften oder Erstickung hervorzurufen“. Von daher würden Kernwaffen (speziell) nicht unter die entsprechenden Regeln fallen (paras. 55 f.). Wie angedeutet, ist hier Weeramantry dezidiert anderer Auffassung, gestützt auf „radiation“ (= „poison“) als „major (collateral) by-product of a nuclear weapon“⁵³

Zu dieser Problematik findet sich im Handbuch des Bundesverteidigungsministeriums folgende Aussage: „Unbeabsichtigte und unerhebliche giftige Nebenwirkungen von ansonsten erlaubten Kampfmitteln sind von diesem Verbot (Gift/Gas, M.M.) nicht betroffen.“⁵⁴ Daraus ergeben sich (jedenfalls) für den DU-Waffeneinsatz durchaus Subsumtionsmöglichkeiten: Die betreffenden Nebenwirkungen sind nicht nur „unerheblich“ und im Übrigen ist es – im Lichte der bisher entwickelten Argumentation – fraglich, ob solche Waffen „ansonsten erlaubt“ sind.

⁴³ Vgl. para. 30.

⁴⁴ Vgl. R. Desgagné, The Use of Depleted Uranium and the Protection of the Environment, in: IALANA, Findings, a.a.O. (Fn. 22), S. 13 ff.

⁴⁵ Vgl. NATO Parliamentary, a.a.O. (Fn. 37), para. 24.

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ Vgl. z.B. Bundeswehr „Wissenschaftler zeigen“, a.a.O. (Fn. 11).

⁴⁸ (Vgl.) A. Schott, On the Proof of the Causality between Depleted Uranium and Illness, Death, Congenital Anomalies, Abortion (Diskussionspapier), S. 1.

⁴⁹ Sie liegen – nach US-Vorgaben – bei 0,05 mg/m³ (lösliches Uranium; identisch: Blei; im Kontrast dazu Wolfram: 1 mg/m³); nach: M. Ball/G. Neunack, a.a.O. (Fn. 10), S. 14.

⁵⁰ Dissenting Opinion of Judge Weeramantry, in: IALANA, Atomwaffen, a.a.O. (Fn. 24), S. 244.

⁵¹ In der Beschreibung des „Giftgas-Verbrechens“ geht es um die Anwendung von „gas or other analogous substance or device“.

⁵² Nach einer Definition der US Air Force: „Poisons are biological or chemical substances causing death or disability with permanent effects when, in even small quantities, they are ingested, enter the lungs or blood-stream, or through the skin“; International Law: The conduct of Armed Conflict and Air Operations, Air Force Pamphlet 110-31, Dept. of the Air Force, 19 November 1976; vgl. weiter Weeramantry, a.a.O. (Fn. 50), S. 243; K. Ipsen (a.a.O. [Fn. 29], S. 1085), wo betont wird, dass der Giftbegriff nicht einschränkend, sondern „im Sinne seiner gewöhnlichen Bedeutung“ verstanden werden sollte.

⁵³ Vgl. Weeramantry, a.a.O. (Fn. 50), S. 243 ff.

⁵⁴ Handbuch, a.a.O. (Fn. 19), para. 434.

Oeter schließt (dagegen) „reine Nebenwirkungen ganz anderer Wirkungsmechanismen (...) (wie z.B. bei Nuklearwaffen)“ von vornherein aus; vgl. S. Oeter, a.a.O. (Fn. 30), S. 123.

Ausgehend von den allgemeinen, für Waffeneinsätze geltenden Prinzipien des humanitären Völkerrechts zeigen sich hier auch einander überschneidende und wechselseitig stützende Argumentationslinien: In der (nicht sehr umfangreichen) Liste von speziellen Waffentypen, die überflüssige Verletzungen und unnötiges Leiden verursachen, erscheinen „Gift“ und „vergiftete Waffen“ ebenso wie „Giftgas“ in der Zusammenstellung unterschiedslos wirkender Waffen.⁵⁵

IX. Andere Regeln und Aspekte

Hier ist vor allem der Grundsatz des klassischen Haager Rechts zu nennen, wonach das Gebiet eines dritten, konfliktunbeteiligten oder neutralen Staates unverletzlich ist. Auf diesem Gebiet dürfen keine Kampfhandlungen stattfinden oder Schäden angerichtet werden. Dies bezieht sich auch auf etwaige Nebenwirkungen von Kampfhandlungen oder (absolut unzulässige) Begleitschäden.⁵⁶ Auch dieses Prinzip, unterstreicht der IGH im Kernwaffengutachten, findet – wie die anderen Prinzipien des humanitären Völkerrechts – auf jedweden internationalen bewaffneten Konflikt Anwendung, unabhängig vom eingesetzten Waffentyp (vgl. para. 89) und: Es „passt“ auf die Konstellation und die (möglichen) Auswirkungen von Uranwaffeneinsatz.

Nicht zuletzt sei die *Martenssche* Klausel erwähnt. In allen nicht von (speziellen) Übereinkünften erfassten Fällen „(...)verbleiben Zivilpersonen und Kombattanten unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts, wie sie sich aus feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben“ (Art. 1 Abs. 2 ZP I). Die Klausel dient (hier) nicht einfach nur als eine Art Auffangnorm. Sie bietet vielmehr eine Auslegungs- und Abwägungsorientierung in Hinblick auf die humanitär-völkerrechtlichen Grundsätze, die auf die DU-Problematik Anwendung finden (wie den der Verhältnismäßigkeit).

X. Kriegsverbrechen (?)

Insgesamt bieten sich (tatbestandsseitig) folgende, substantiell bereits entwickelte Anknüpfungspunkte:

- nicht gerechtfertigte, exzessive Verwüstung, Zerstörung und Schädigung (Art. 6 lit. b IMT-Statut; Art. 2 lit. d und 3 lit. b ICTY-Statut; Art. 8 Abs. 2 lit. b [iv] IStGH-Statut);
- Verursachung von Leiden oder schweren Gesundheitsbeeinträchtigungen (Art. 2 lit. c IStGH-Statut; Art. 8 Abs. 2 lit. a [iii] IStGH-Statut);
- Einsatz von Gift, Giftwaffen oder sonstigen Waffen, die unnötige Leiden verursachen (Art. 3 lit. a ICTY-Statut; Art. 8 Abs. 2 lit. b [xvii] IStGH-Statut);
- Führen eines unterschiedslos wirkenden Angriffes mit unverhältnismäßigen Folgen im zivilen Bereich (Art. 85 Abs. 3 b ZP I);
- Gebrauch verbotener Waffen (gestützt auf Art. 23 HLKO; als [weitere] „schwere Verletzung“ des humanitären Völkerrechts)⁵⁷.

Diese tatbestandsmäßigen Ansätze sind weitgehend völkerrechtlich abgesichert.

Der Eintritt (völker-)strafrechtlicher Verantwortlichkeit für die Begehung derartiger Kriegsverbrechen setzt Vorsatz bzw. Wissenheitlichkeits darüber voraus, dass bestimmte Folgen „im normalen Verlauf der Ereignisse eintreten werden“ (Art. 30 Abs. 2 lit. b IStGH-Statut). Speziell bei unterschiedslos wirkenden Angriffen ist die vorherige Kenntnis über die nachteiligen, exzessiven Wirkungen und Konsequenzen erforderlich.⁵⁸ Eine solche Kenntnis konnte man aber wohl auf Seiten der alliierten Konfliktparteien mit Beginn des Golfkriegs, spätestens aber mit Einleitung der NATO-Luftoperation gegen Jugoslawien voraussetzen. Davon zeugen vorliegende Untersuchungen (z.B. in Gestalt der 1994er US-Studie) genauso wie die umfangreichen, für das Militär eingeleiteten Schutz- und Sicherheitsvorkehrungen. Auf der individuell-subjektiven Seite (eines Politikers oder Militärs) ist dann jeweils der Schuld- und Kenntnisnachweis noch im Einzelnen zu führen.

Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, wenn die Vorsitzende der Ethik-Kommission des Bundestages, *Margot von Renesse*, den Einsatz von Uranmunition als Kriegsverbrechen verurteilt.⁵⁹ Im Sinne der umfassenden persönlichen strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen (z.B. nach Art. 7 ICTY-Statut) könnte auch eine Person, die im Rahmen von alliierten Kommandostrukturen (etwa der NATO) an der Planung, Vorbereitung oder Ausführung des Verbrechens beteiligt war oder dazu Beihilfe geleistet hat, verantwortlich gemacht werden. Fast noch wichtiger und juristisch zwingender ist folgender Aspekt:

XI. Verantwortlichkeit und Haftung

Hierbei handelt es sich um einen allgemeinen Grundsatz oder Mechanismus des Völkerrechts, der im humanitären Völkerrecht seine spezielle Ausprägung in Gestalt von Art. 3 IV. Haager Abkommen (1907) bzw. Art. 91 ZP I gefunden hat. Jeder Staat haftet für völkerrechtliche Pflichtverletzungen im umfassenden Sinne. Er hat Wiedergutmachung und ggf. Schadensersatz zu leisten; er muss für das pflichtwidrige Verhalten seiner Untergebenen (Streitkräfteangehörigen) eintreten. Eine mögliche (völker-)strafrechtliche Verantwortlichkeit solcher Personen befreit ihn hiervon nicht.

Dies ist nun die Grundlage für Forderungen und mögliche Ansprüche im Zusammenhang mit Uranwaffeneinsatz. Sie

⁵⁵ Vgl. Commentary, a.a.O. (Fn. 19), S. 404 f., Rn. 1419 bzw. *J. Kleffner*, a.a.O. (Fn. 36), S. 7 f.

⁵⁶ Vgl. Handbuch, a.a.O. (Fn. 19), Rn. 1101 und 1108; *M. Bothe*, Neutralitätsrecht, in: *D. Fleck*, a.a.O. (Fn. 30), S. 395.

⁵⁷ Vgl. (so nach) Handbuch, a.a.O. (Fn. 19), para. 1209; *R. Wolfrum*, Zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts, in: *D. Fleck*, a.a.O. (Fn. 30), S. 432.

⁵⁸ *Vgl. ebenda*, S. 429; Commentary, a.a.O. (Fn. 19), S. 617, Rn. 1934; S. 996, Rn. 3481.

⁵⁹ Vgl. (nach) *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 8. Januar 2001, S. 1. Auch die Position von *K. Parker* (a.a.O. [Fn. 2]) ist eindeutig: „In my view, the use of an illegal weapon would necessarily violate the grave breach provisions of the Geneva Conventions, and hence that use would constitute a war crime (...)“

bewegen sich auf den verschiedensten Ebenen und in den verschiedensten Formen: im Innenverhältnis (gegenüber eigenen, möglicherweise geschädigten Soldaten) und im Außenverhältnis (etwa gegenüber betroffenen Zivilpersonen im Zielgebiet); als Ansprüche auf mehr Information, Untersuchung und Transparenz, auf Vorsichts- und Aufräummaßnahmen sowie ggf. auf Haftung und Schadensersatz, auf Wiedergutmachung im breiten Verständnis, wozu man auch die Verpflichtung zu einer Nichtwiederholung, zur künftigen Nichtanwendung solcher Waffen rechnen könnte.

Das ganze Versteckspiel um die möglichen Folgen von militärischen DU-Einsätzen hängt sicherlich wesentlich damit zusammen, dass eine Welle von Schadensersatzforderungen abgewehrt werden soll. Das betrifft in erster Linie das Golfkriegs-Syndrom, das wohl in der Tat auf ein Bündel von möglichen Ursachenkonstellationen zurückgeht, zu denen aber u.a. auch DU gehört.⁶⁰

Es besteht u.U. eine gesamtschuldnerische, gemeinsame oder kollektive Haftung, z.B. im Fall von Militärkoalitionen. Soweit, wie bei DU-Einsatz, der Umweltbereich tangiert ist, könnte eine Haftungsverschärfung in Richtung einer verschuldensunabhängigen, objektiven oder sog. Gefährdungshaftung gegeben sein.⁶¹

In diesem Rahmen bewegt sich auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), wenn es auf die völkerrechtliche Verantwortung der DU-Waffen einsetzenden Staaten hinweist, die notwendigen Untersuchungen zur vollständigen Erfassung der Wirkungen und möglichen Gesundheitsbeeinträchtigungen dieses Einsatzes festzustellen.⁶² Forderungen nach mehr Information erhoben deutsche Hilfsorganisationen wie das DRK im Kosovo aus Sorge um die Mitarbeiter wie die Bevölkerung. Man sei über die Gefahren des DU-Einsatzes nicht aufgeklärt worden.⁶³

XII. Schluss

Der Einsatz von Uranwaffen mit bestimmten, eingangs zugrunde gelegten Konsequenzen begegnet schwerwiegenden völkerrechtlichen Bedenken. Er läuft wesentlichen

Grundsätzen des humanitären Völkerrechts zuwider, wie dem Prinzip der nicht unbeschränkten Wahl von Kriegsmitteln, dem Verbot der Verursachung überflüssiger Verletzungen und unnötigen Leidens, unterschiedslos wirkender Angriffe sowie von Giftwaffen.

Als Konsequenz besteht eine Verpflichtung, solche Waffen nicht mehr einzusetzen und für ihren Einsatz eine umfassende Verantwortung zu übernehmen. Zur Bekräftigung und Umsetzung dieser Rechtslage sollte schnellstmöglich eine spezielle Übereinkunft über die Nichtanwendung und allgemeine Ächtung von DU-Waffen erarbeitet werden. Vorbild stellen die B- und C-Waffen-Übereinkommen sowie der Ottawa-Vertrag dar. Als eine Option oder Zwischenlösung bietet sich ein weiteres Zwischenprotokoll zum UN-Waffenübereinkommen von 1980 an.⁶⁴ In jedem Fall wäre eine spezielle DU-Übereinkunft ein wirksamer Schritt zur Durchsetzung der allgemeinen Waffenverbote des humanitären Völkerrechts;⁶⁵ für die Ächtung und Beseitigung dieser gefährlichen, inhumanen Waffe unerlässlich. Für das erfolgreiche Beschreiten eines solchen Prozesses bestehen gute Aussichten. ■

⁶⁰ Vgl. beispielsweise G. Nicolson, *Gulf War Illness. Causes and Treatments*, in: *Armed Forces Medical Developments*, 2001/2, S. 41-44. Interessanterweise hat das dänische Verteidigungsministerium mittlerweile einen Zusammenhang zwischen Golfkriegseinsatz und Krankheiten dänischer Golf-Veteranen, mit möglichen Schadensersatzkonsequenzen, anerkannt; vgl. (nach) taz, Berlin, 24. Januar 2000, S. 9.

⁶¹ Vgl. *Commentary*, a.a.O. (Fn. 19), S. 1057, Rn. 3658 bzw. S. 1058, Rn. 3661.

⁶² Daneben wird festgestellt: „In general, the ICRC is concerned by all new weapons developments that might lead to grave health consequences for soldiers, the population at large and health or aid workers.“ (Vgl.) Press line on the DU issue in Kosovo/the Balkans, 5. Januar 2001.

⁶³ Vgl. „Sorge um Mitarbeiter und Bevölkerung im Kosovo. Deutsche Hilfsorganisationen beklagen mangelnde Information über Uran-Munition“, *Berliner Zeitung*, 13. Januar 2001.

⁶⁴ Vgl. so z.B. S. Egorov, *The Kosovo crisis and the law of armed conflict*, in: *IRRC 82* (2000), No. 837, S. 187; weiter auch N. Ronzitti, *Is the non liquet of the Final Report by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia acceptable?*, in: ebenda, No. 840, S. 1023. Die nächste Revisionskonferenz zum Abkommen findet in der 2. Dezemberhälfte 2001 statt.

⁶⁵ Es wäre auch nicht, wie K. Parker (a.a.O. [Fn. 2]) mit Blick auf die (voraussichtlich) ablehnende Haltung der USA meint, kontraproduktiv im Hinblick auf ein bereits bestehendes DU-Einsatzverbot.

Riot Control Agents im Kosovo Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Reizstoffen durch KFOR

Daniel H. Göbel*

Die Entwicklung sog. „nicht-letaler Waffen und Wirkmittel“ (NLW) ist gerade angesichts des sich ändernden Aufgabenspektrums von Streitkräften in den letzten Jahren aus ihrem Schattendasein herausgetreten und wird inzwischen nachdrücklich vorangetrieben.¹ Da die Mehrzahl der heutigen bewaffneten Konflikte nicht mehr dem klassischen Kriegsbild entspricht, also nicht mehr zwischen regulären Streit-

kräften der beteiligten Staaten stattfindet, sondern sich stattdessen zumeist innerhalb von Staaten als Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen bewaffneten Gruppierungen darstellt, liegen die Vorteile solcher Wirkmittel auf der Hand:

* Daniel H. Göbel ist Rechtsreferendar am Landgericht Bielefeld.

¹ O. Bringmann, *Nicht-letale Waffen: Der Königsweg des humanitären Völkerrechts?*, in: *HuV 1* 1999, 234 ff.

In Auseinandersetzungen unterhalb der Schwelle eines klassischen Kriegsszenarios, sog. „low-level intensity conflicts“, können etwa Fangnetze oder schnell aushärtende Industrieschäume die Bewegungsfähigkeit von Personen oder Fahrzeugen hemmen, Wuchtkörper² Auführer auf Distanz halten, als Aerosol oder in wässriger Suspension ausgebrachte Reizstoffe wie CN/CS-Gase oder Pfefferspray die Handlungsfähigkeit von Personen herabsetzen oder Wasserwerfer eine gewalttätige Menschenmenge zerstreuen – und so den angestrebten Erfolg sicherstellen, ohne dass auf möglicherweise tödlich wirkende Waffen (wie beispielsweise die Schusswaffe) zurückgegriffen werden muss.³ Sie stellen daher nahezu das Mittel der Wahl für eine Vielzahl von Einsatzoptionen im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen dar. Im Bereich der Bundeswehr sind solche nicht-letalen Wirkmittel allerdings zumeist entweder erst in der Erprobung oder von vornherein nicht vorgesehen.

Die rechtliche Einordnung nicht-letaler Waffen und Wirkmittel insbesondere auf völkerrechtlicher Grundlage ist bislang nur in Grundzügen versucht worden⁴ und beschränkt sich im Allgemeinen auf den Ansatz, eine Katalogisierung der vorhandenen oder möglichen Wirkmittel vorzunehmen und diese unter bestehende Normen zu subsumieren.

Unterdessen stellt sich gerade auch den deutschen im Rahmen der KFOR eingesetzten Soldaten das praktische Problem, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sie ihnen zur Verfügung stehende oder schnell verfügbar zu machende NLW einsetzen dürfen.⁵ In Betracht kommen hier insbesondere entweder bereits vorhandene oder über die Polizeien des Bundes oder der Länder zu beschaffende Reizstoffe wie CN/CS-Gase oder Pfefferspray. Fraglich ist nach Auffassung der Bundeswehr, ob der Einsatz solcher Wirkmittel unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten zulässig ist.

I. Allgemeine Regelungen des Völkerrechts

Nicht-letale Waffen und Wirkmittel sind *per definitionem* gerade dahingehend konzipiert, keine tödlichen Folgen nach sich zu ziehen. Gleichwohl handelt es sich bei ihnen regelmäßig um Waffen, deren Einsatz natürlich nicht im rechtseeren Raum stattfindet.⁶ Vielmehr muss dieser Einsatz in Ermangelung spezifischer Bestimmungen zu NLW ebenso wie der Einsatz letaler Waffen im internationalen Einsatz den allgemeinen Bestimmungen des Völkerrechts, hier insbesondere des humanitären Völkerrechts und des Menschenrechtsschutzes, Rechnung tragen. Dies gilt insbesondere auch für den Einsatz im Rahmen friedenssichernder Maßnahmen und anderer Operationen der Vereinten Nationen.⁷

Insofern könnte sich eine entsprechende Einsatzbeschränkung für die beschriebenen Reizstoffe gegebenenfalls aus dem Verbot unterschiedsloser Angriffe gemäß Art. 51 Abs. 4 ZP I ergeben, da sich ein Einsatz von Reizstoffen bereits aufgrund ihres Typus⁸ als Flächenwirkstoff nicht jederzeit auf die vorgesehenen individuellen Ziele begrenzen lässt.⁹ Eine solche Auffassung würde jedoch verkennen, dass eine Vielzahl militärischer Waffen, die jeweils als völkerrechtskonform angesehen werden, eine solche Unterscheidung eben-

falls nicht unter allen Umständen zulassen.⁹ Ausgangspunkt der Zulässigkeitsüberlegungen muss vielmehr sein, ob die Waffe oder Munition ihrem Wesen nach grundsätzlich dergestalt eingesetzt werden kann, dass sie nicht Kombattanten und Zivilpersonen unterschiedslos schädigt. Die beschriebenen Reizstoffe werden in dem der Untersuchung zugrunde liegenden Einsatzspektrum jeweils als Aerosole oder Suspensionen, die CN/CS-Gase gegebenenfalls auch als Schuss-/Wurfbehälter zum Einsatz gebracht und werden zielgerichtet gegen die jeweiligen Störer angewandt. Es handelt sich jedenfalls nicht um Wirkmittel, die nach ihrem Einsatz der Kontrolle der Streitkräfte entzogen unterschiedslos Personen schädigen können. Art. 51 Abs. 4 ZP I ist insoweit also nicht einschlägig.

Der Einsatz der KFOR im Kosovo reicht zudem über den traditionellen Anwendungsbereich des *ius in bello* hinaus. Art. 9 lit. d der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 überträgt der internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo ausdrücklich auch die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bis die internationale zivile Präsenz die Verantwortung für diese Aufgabe übernehmen kann. Derzeit hat die UNMIK¹⁰ und insbesondere die zivile Polizei noch nicht die Kapazität, sich dieser Aufgabe alleinverantwortlich zu stellen.

KFOR – und damit auch die eingesetzten deutschen Soldaten – hat nach der SR-Res. 1244 mithin nach wie vor die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sicherzustellen. Die Resolution beschränkt sich insoweit allerdings auf die entsprechende Aufgabenübertragung; eine ausdrückliche Befugnis zur Anwendung unmittelbaren Zwangs beinhaltet sie nicht. Unbeschadet dessen folgt in solchen Fällen nach allgemeiner Auffassung der Zuweisung der Aufgabe die Kompetenz zu ihrer Durchführung. KFOR besitzt aufgrund des Missionsziels in SR-Res. 1244 also die Befugnis, in dem Maße Gewalt anzuwenden, wie es zur Durchsetzung dieses Mandats erforderlich ist. Mangels näherer Regelungen ist als hierfür zulässiger Maßstab wohl auf allgemein anerkannte

² Beispielsweise aus großkalibrigen Rohrwaffen oder Raketenträgern verschossene Gummigeschosse oder Silikonbälle.

³ O. Bringmann, a.a.O. (Fn. 1), S. 234.

⁴ O. Bringmann, a.a.O. (Fn. 1); H.-J. Heintze, Nichtletale Waffen und das humanitäre Völkerrecht, in: Sicherheit und Frieden (S+F) 2000, S. 2 ff.; F. Krüger-Sprengel, Nicht-letale oder kampfhemmende Waffen aus sicherheitspolitischer und rechtlicher Sicht, in: Bundeswehrverwaltung (BWV) 1995, S. 147 ff.; ders., Neue Aspekte für internationale Truppen-einsätze, in: BWV 1997, S. 231; ders., Non-lethal Weapons – ein Gebot des humanitären Völkerrechts, in: K. Ipsen et al. (Hrsg.), Wehrrecht und Friedenssicherung, FS Dau, Neuwied 1999; B. Simma, Nicht-letale Waffen und Wirksysteme aus der Sicht des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechte, Rechtsgutachten vom 17. November 1995.

⁵ St. Weber, Vortrag vor der DRK-Tagung „Verbreitung der Genfer Konventionen“ am 27. Oktober 2000 (vgl. Tagungsbericht in diesem Heft).

⁶ H.-J. Heintze, a.a.O. (Fn. 4), S. 2.

⁷ Ch. Greenwood, in: D. Fleck (Hrsg.), Handbuch des Humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, S. 35; F. Krüger-Sprengel, FS Dau a.a.O. (Fn. 4), S. 130.

⁸ Vgl. H.-J. Heintze, a.a.O. (Fn. 4), S. 5.

⁹ Als Beispiele sei hier nur auf Bomblet-Munition der Artillerie oder Cluster Bomb Units (CBU) der Luftwaffe verwiesen, die jeweils durch den Ausstoß von Submunition eine möglichst hohe Wirkungsichte erreichen sollen.

¹⁰ United Nations Mission in Kosovo.

Grundsätze des „law enforcement“ abzustellen, da KFOR insoweit polizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Die hier anwendbaren polizeilichen Zwangsmittel umfassen nach allgemeiner Auffassung notwendigerfalls auch den Einsatz von Reizstoffen wie den beschriebenen.¹¹

Bei einem derartigen Einsatz ist selbstverständlich in besonderem Maße das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten, demzufolge die Verwendung der beschriebenen Reizmittel nur dann zulässig ist, wenn eine weniger intensive Gewaltentwirkung nicht den angestrebten Erfolg sicherstellen würde. Gleichwohl ist bis hierher festzuhalten, dass nach allgemeinen Regeln des Völkerrechts ein Einsatz von Reizstoffen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die KFOR grundsätzlich zulässig ist.

II. Das Chemiewaffen-Übereinkommen

Neben den allgemeinen Regelungen des humanitären Völkerrechts können sich hinsichtlich des Einsatzes von Reizstoffen Einschränkungen aber auch aus spezielleren Regelungen des Rüstungskontrollrechts ergeben. Einschlägig ist hier insbesondere das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ)¹².

1. Reizgas

Vor Abschluss des Übereinkommens hatte sich wohl die Auffassung eines allgemeinen Verbots der militärischen Nutzung von Reizgasen (CN/CS) durchgesetzt.¹³ Hierbei wurde jedoch stets auf die kombattante Nutzung abgestellt; eine Erweiterung des Aufgabenspektrums der Streitkräfte bis hin zur Wahrnehmung der ausschließlichen Polizeigewalt war zu diesem Zeitpunkt wohl auch noch nicht abzusehen.¹⁴

Das Chemiewaffen-Übereinkommen normiert demgegenüber nunmehr ausdrücklich das Verbot, riot control agents¹⁵ als Mittel der Kriegführung einzusetzen¹⁶. Hieraus lässt sich allerdings bereits schließen, dass solche Mittel zu anderen, eben polizeilichen, Zwecken jedenfalls verwendet werden können. Zudem nimmt das CWÜ nach Art. II Nr. 1 lit. a solche Mittel bereits begrifflich von den „Chemischen Waffen“ aus, die nach diesem Übereinkommen nicht verbotenen Zwecken dienen, solange sie nach Art und Menge mit solchen Zwecken vereinbar sind. Hierunter fallen ausdrücklich eben auch Zwecke der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung einschließlich der innerstaatlichen Bekämpfung von Unruhen.¹⁷ Abzustellen ist hierbei insbesondere darauf, dass bereits nach dem Wortlaut „law enforcement including [Hervorhebung durch den Verf.] domestic riot control purposes“ die innerstaatliche Rechtsdurchsetzung lediglich eine, wenn auch prominente, Untergruppe des law enforcement darstellt¹⁸, diese Kategorie jedoch insoweit nicht gänzlich ausfüllt. Der Einsatz solcher Wirkstoffe ist – zu den genannten Zwecken – mithin auch im internationalen Aufgabenspektrum zulässig.¹⁹ Diese Auslegung wird zudem dadurch gestützt, dass der erste Vertragsentwurf die Formulierung „Domestic law enforcement and domestic riot control“ enthielt²⁰, diese aber eben vor dem Hintergrund nicht ausschließlich nationaler Einsatzmöglichkeiten verworfen wurde.

Wie oben dargelegt wurde, sind CN/CS-Gase für den polizeilichen Einsatz geeignet und auch gebräuchlich. Sie fallen insoweit auch bereits begrifflich nicht unter die Definition der „Chemischen Waffen“ im Sinne des CWÜ. Einem Einsatz dieser Reizgase durch Angehörige der Bundeswehr zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach SR-Res. 1244 steht das CWÜ mithin nicht entgegen.

2. Pfefferspray

Das ebenfalls zu den polizeilich einsetzbaren Reizstoffen zählende Pfefferspray unterliegt wohl bereits von seinem sachlichen Anwendungsbereich her nicht dem Chemiewaffen-Übereinkommen, da der weitgehend auf natürlicher Basis hergestellte Reizstoff definitiv nicht als „Chemikalie“ anzusehen ist.²¹ Jedenfalls könnte aber auch für einen Einsatz von Pfefferspray als riot control agent nichts anderes als für die bereits untersuchten „klassischen“ Wirkmittel CN/CS-Gas gelten. Einen entsprechenden Einsatz von Pfefferspray hindert das Chemiewaffen-Übereinkommen demzufolge ebenfalls nicht.

III. Folgerungen

Nach den oben dargelegten Erwägungen steht dem Einsatz von Reizstoffen wie CN/CS-Gas oder Pfefferspray zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Angehörige der KFOR in Ausübung des Mandats aus SR-Res. 1244 aus völkerrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts entgegen.

Nicht-letale Waffen sind auf Schadensminimierung ausgerichtet und werden in der polizeilichen Praxis seit langem erfolgreich eingesetzt. Sie schließen eine spürbare Eskalationslücke zwischen einfacher körperlicher Gewalt und ihren Hilfsmitteln, etwa durch Schlagstockeinsatz, und dem Schusswaffengebrauch. Insbesondere gegenüber einer auf-

¹¹ O. Bringmann, a.a.O. (Fn. 1), S. 239 m.w.N.

¹² Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen vom 13. Januar 1993 – Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ), BGBl. 1994 II, S. 807.

¹³ Vgl. etwa M. Bothe, Das Völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen, Köln 1973, S. 49 ff.; H. Jaschinski, Neuartige chemische Kampfstoffe im Blickfeld des Völkerrechts, Berlin 1975, S. 142; G. Kassapis, C-Waffen: der völkerrechtliche Hintergrund der Genfer Verhandlungen über ihre Eliminierung, München 1986, S. 82 ff.; jeweils m.w.N.

¹⁴ Zu der Neuartigkeit dieser Aufgaben vgl. R. Clement, Die Teilnahme der Bundeswehr am internationalen Militäreinsatz im Kosovo und in Jugoslawien, in: E. Reiter (Hrsg.), Der Krieg um das Kosovo 1998/99, Mainz 2000, S. 157, 166.

¹⁵ Mittel zur Bekämpfung von Unruhen (amt. Übersetzung), J. Badelt (Chemische Kriegführung – Chemische Abrüstung, Berlin 1994, S. 109) kritisiert die seiner Ansicht nach ungenaue Übersetzung, da hierdurch die Tatsache, dass es sich um chemische Mittel handele, „unterschlagen“ werde. Er schlägt stattdessen den Terminus „Chemikalien zur Bekämpfung von Unruhen“ vor.

¹⁶ Art. I Abs. 5 CWÜ.

¹⁷ Art. II Nr. 9 lit. d CWÜ.

¹⁸ J. Badelt, a.a.O. (Fn. 12), S. 109.

¹⁹ F. Krüger-Sprengel, FS Dau, a.a.O. (Fn. 4), S. 133.

²⁰ Vertragstext des Vorsitzenden des CW-Ad-Hoc-Ausschusses, zitiert nach: J. Badelt, a.a.O. (Fn. 12), S. 109.

²¹ Wie hier O. Bringmann, a.a.O. (Fn. 1), S. 239; H.-J. Heintze, a.a.O. (Fn. 4), S. 5.

gebrachten Menschenmenge stellen sie häufig das einzig geeignete und verhältnismäßige Einsatzmittel dar.

Die im Rahmen von KFOR eingesetzten Soldaten der Bundeswehr sollten umgehend mit geeigneten nicht-letalen

Wirkstoffen ausgerüstet werden. In Betracht kommen hier insbesondere Reizstoffe wie CN/CS-Gase und Pfefferspray. Parallel hierzu sind entsprechende Soldaten, insbesondere Angehörige der Feldjägertruppe, in der Anwendung dieser Wirkmittel auszubilden. ■

Massenvernichtungswaffen, eine Herausforderung für die Verbreitung der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle

Hansjoachim Linde*

Um Sie in diese Thematik einzuführen, lassen Sie mich auszugsweise zitieren, was die Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfeltreffen in Washington 1999 in einer Erklärung festgestellt haben:

„Die Weiterverbreitung atomarer, biologischer und chemischer Waffen (sog. ABC-Waffen) und ihrer Trägersysteme kann eine unmittelbare militärische Bedrohung für die Bevölkerung, das Territorium und die Streitkräfte von Bündnispartnern darstellen und bleibt daher für die Allianz Grund zu ernster Sorge.

Die Initiative zu den Massenvernichtungswaffen wird die Entwicklung einer Strategie zur Unterrichtung der Öffentlichkeit durch Bündnispartner unterstützen, um das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Proliferationsthematik zu steigern.“

Unter Proliferation von Massenvernichtungswaffen verstehen wir heute die unkontrollierte Weitergabe von wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Herstellung und Verbreitung von ABC-Waffen. Mit dieser dargestellten neuerlichen Erklärung der NATO-Regierungschefs von 1999 ist das Rote Kreuz geradezu zu einer Strategie zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, mit Unterstützung der Bundesregierung, aufgefordert.

Zwei Sachverhalte sind hier anzumerken:

1. Das Deutsche Rote Kreuz hat satzungsgemäß die Aufgabe der Verbreitung der Kenntnisse des „Humanitären Völkerrechts“ sowie der Grundsätze und Ideale der Internationalen Rotkreuz- Rothalbmondbewegung.

1956 hat die Bundesregierung das Deutsche Rote Kreuz als nationale Hilfsgesellschaft zur Erfüllung derjenigen Aufgaben anerkannt, die von den Nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes gem. den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und den von internationalen Rotkreuz-Konferenzen festgelegten Grundsätzen wahrgenommen werden.

Auch in der Satzung des Bayerischen Roten Kreuzes in der Fassung vom 26. September 2000 wird die Verbreitung der Kenntnisse des humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung festgeschrieben und es werden dem BRK Aufgaben zugeordnet, die sich aus den Genfer Rot-

kreuz-Abkommen, den Zusatzprotokollen und den Beschlüssen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenzen ergeben. Das Bayerische Rote Kreuz achtet auf deren Durchführung.

Hier werden also eindeutig Aufgaben für die Konventionsbeauftragten definiert und bestimmt. Die neue Fassung der Satzung des BRK sieht auf den Ebenen Landesverband, Bezirksverband und Kreisverband Konventionsbeauftragte vor.

Ich habe unter Punkt 1 die satzungsgemäßen Aufgaben des Roten Kreuzes und seiner Konventionsbeauftragten in groben Zügen angerissen und komme zu Punkt 2.

In der Erklärung der NATO-Regierungschefs haben sich diese zu einer Strategie zur Unterrichtung der Öffentlichkeit verpflichtet, um das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Proliferationsthematik von Massenvernichtungswaffen zu steigern.

Wir als Konventionsbeauftragte erwarten also zu Recht die Unterstützung der Bundesregierung für unsere Arbeit und fordern den Herrn Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes auf, sich in Zusammenarbeit mit dem Bundeskonventionsbeauftragten um diese Unterstützung der Bundesregierung zu bemühen.

Die nachfolgenden Ausführungen mögen Ihnen einen kleinen Einblick in die Problematik der Verbreitung von ABC-Waffen geben, Ihnen zugleich auch die Bemühungen aufzuzeichnen, wie sie vor allem in den USA und vorbildlich auch in Deutschland in der Sanitätsakademie der Bundeswehr in München für den medizinischen Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Waffen getroffen werden.

Zum Abschluss liste ich die Abkommen und Übereinkommen auf, die die Bezüge zu unserer Aufklärungsarbeit als Konventionsbeauftragte herstellen.

* Generalmajor a.D. Dr. Hansjoachim Linde ist Landeskonventionsbeauftragter des Bayerischen Roten Kreuzes. Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete Fassung des Vortrages, gehalten am 2. Dezember 2000 in Nürnberg vor den Justitiaren und Konventionsbeauftragten des Bayerischen Roten Kreuzes.

A Die Angst vor einem Atomschlag hat lange Jahre die Ost-West-Spannungen bestimmt und die Bevölkerung in Atem gehalten. Nukleare, zivil genutzte Anlagen bestimmen auch heute noch die Diskussionen um eine Gefährdung der Zivilbevölkerung und die Debatte darum wird bei den bevorstehenden Transporten zur Entsorgung nuklearer Abfälle von abgereicherem Uran erneut – zumindest in Deutschland – die Gemüter erregen. Tschernobyl (1986) hat deutliche Warnsignale gesetzt aber auch Angstpsychosen geschürt.

Nuklearwaffen haben aber in den letzten Jahren eine Verbreitung erfahren, die kaum mehr im Bereich internationaler Kontrolle beherrschbar erscheint. Indien und Pakistan besitzen Atomwaffen, im Irak und Iran sowie Nordkorea sind solche Waffen in Entwicklung, dank der Kontrollen im Irak derzeit unwahrscheinlich. Die Lage in der früheren Sowjetunion ist zumindest in Bezug auf die Herstellung, Wartung und Einsatzfähigkeit von Atomwaffen unkalkulierbar.

Die klassischen Atomwaffen sind aber nur ein Teilspekt der nuklearen Bedrohung. Es lassen sich radioaktive Substanzen z.B. durch konventionelle Sprengung eines Behälters mit radioaktiver Substanz freisetzen. So drohten tschetschenische Terroristen der russischen Regierung mit der Kontamination Moskau (1995) und versteckten in Moskau als Beweis eine Cäsium-137-Strahlenquelle, die vom Geheimdienst tatsächlich aufgespürt und sichergestellt werden konnte. Seit dem Verfall der Sowjetunion hat der illegale Handel mit Nuklearmaterial in erheblichem Maße zugenommen und stellt eine latente Gefahr dar. Wenn man von Schädigungen durch atomare Waffeneinwirkung spricht, denkt man unwillkürlich an die Ereignisse in Hiroshima und Nagasaki mit Hunderttausenden von Toten und hunderttausend Verwundeten, denkt man an die vielen Spätschädigungen der Verletzten selbst und an die Erbschädigungen. Es gibt recht genaue Berechnungen von Todesraten durch die verschiedenartigen Anwendungen von Atombomben je nachdem, ob eine hohe Luft-Explosion oder eine erdnahe Explosion erfolgt. Bei ersterer gibt es in erster Linie Verletzte durch die Druckwelle und die Hitzeinwirkung, bei einer erdnahe Explosion kommt neben Druckstoß und Hitze die Verletzung durch die Kernstrahlung hinzu. Als Spätschäden wird ein enormer Anstieg von Krebserkrankungen und von genetischen Spätschäden zu erwarten sein.

Ich will auf die biologischen Folgen von großen Atomexplosionen nicht näher eingehen, weil sie dank der Einsicht der Atommächte, aber auch aufgrund gegenseitiger nuklearer Abschreckung und dem Abbau einer Ost-West-Konfrontation beinahe unwahrscheinlich zu sein scheinen. Dagegen bleiben kleinere Strahlungsenergiefreisetzungen in terroristischer Absicht nicht ausgeschlossen.

B Lassen Sie mich aber zu einer wahrscheinlicheren Bedrohung bei staatlichen oder innerstaatlichen Konflikten kommen, der Bedrohung durch biologische Kampfmittel:

In einer großen deutschen Tageszeitung waren zwei Ganzseiten dem Thema der biologischen Kriegführung gewidmet: „Pocken, Pest und Ebola als perfide Biowaffen, Bakterien

sind eine probate Waffe für Erpressungen, biologische Kriegführung hat lange Tradition.“

Solche Nachrichten liest man, oder liest über sie hinweg, weil vielleicht eine Nachricht über den Verkehrsunfall einer Schauspielerin oder der Dopingfall eines Sportlers im Moment viel interessanter erscheint, als der unwahrscheinliche „Krieg“ mit biologischen Kampfmitteln.

Deshalb sind mahnende Stimmen notwendig und das Deutsche Rote Kreuz ist mittels seiner Konventionsbeauftragten aufgerufen, ohne Angstmacherei, sachlich zu informieren. Die Anwendung biologischer Kampfmittel ist nämlich keinesfalls nur ein potenzielles Mittel zur Kriegführung, sondern durchaus als ein Mittel terroristischer Erpressung denkbar.

In diesem Zusammenhang sei an die AUM-Sekte in Japan erinnert, die 1995 – allerdings mittels Giftgas – in der Tokioter U-Bahn zwölf Menschen tötete und 5500 Menschen krankenhauserreif infizierte. In den Jahren 1993 bis 1998 wurden immerhin auf der Welt rund 2000 terroristische Anschläge mit Tausenden von Toten registriert. Erinnert sei auch an sogenannte fehlgeschlagene Einsätze terroristischer Akte wie der Anschlag auf das World Trade Center in New York im Jahre 1993, bei dem zwar nur sechs Menschen getötet und 1000 Menschen verletzt wurden; geplant war aber eine viel größere Katastrophe dadurch, dass in der Tiefgarage dieses Komplexes ein geparktes Fahrzeug nicht nur mit Sprengladung beladen war, sondern dass diesem Sprengstoff ein Blausäure freisetzendes Agenz beigemischt war, welches nach der explosiven Freisetzung alle Hilfs- und Ordnungskräfte durch die giftigen Dämpfe außer Gefecht gesetzt hätte. Nur durch eine Fehleinschätzung seitens der Terroristen misslang die ablaufende chemische Reaktion.

Eine ganze Reihe von Staaten könnte hier aufgelistet werden, die biologische Waffen entwickelt hat. Wir kennen aus dem Golfkrieg die Entdeckung von solchen Waffenlagern im Irak mit nachfolgenden bis heute andauernden schwierigen Nachkontrollen. Man weiß, dass die ehemalige Sowjetunion ein großes Arsenal biologischer Kampfmittel vorrätig hielt und heute die besondere Gefahr darin besteht, dass tausende mit dieser Materie befasste Wissenschaftler sich anderen Ländern als Experten zur Verfügung gestellt haben, nachdem das Reich der Sowjetunion zerfallen war und Präsident Jelzin Aktivitäten auf diesem Fachgebiet unter Strafe stellte.

Ohne etwa eine vollständige Liste von B-Kampfmitteln hier vorzustellen, sollen nachfolgend einige biologische Kampfstoffe und ihre Auswirkungen auf den menschlichen oder tierischen Organismus dargestellt werden.

- **Botulinustoxine:** Giftstoffe, wie sie bei Lebensmittelvergiftungen vorkommen, beginnend mit Erbrechen bis hin zu zentralen Lähmungen der Atemwege;
- **Cholera:** mit plötzlichem Auftreten von Brech-Durchfällen, schnelle Austrocknung des ganzen Körpers, heute noch in Asien und in Teilgebieten von Afrika vorkommend;

- **Ebola:** die aus Afrika bekannte Viruserkrankung mit hoher Ansteckungsgefahr und meist tödlichem Ausgang;
- **Gasbrand:** wie er bei früheren Kriegsverwundungen häufiger auftrat und bei den verletzten Gliedern zur Amputation zwang. Gasbrand auch mit moderner Therapie noch zu 50 % tödlich;
- **Milzbrand:** Einatmen oder Aufnahme mit der Nahrung führt zu Lungen- bzw. Darmmilzbrand und ist auch heute meist tödlich. Milzbrand ist einer der sogenannten „besten“ B-Kampfstoffe wegen seiner Widerstandsfähigkeit gegen äußere Einflüsse;
- **Ricin:** ist ein gebräuchliches Pflanzengift, verursacht blutige Durchfälle, schließlich Herzversagen und Tod;
- **Pest:** ursprünglich Erkrankung der Nagetiere, von diesen auf den Menschen übertragbar, insbesondere durch Flöhe. Die Lungenpest ist auch von Mensch zu Mensch übertragbar und endet meist tödlich;
- **Pocken:** Heute praktisch ausgestorbene Erkrankung dank der Schutzimpfungen, so dass die Impfungen eingestellt worden sind. Heute gibt es Pocken nur noch in den Laboratorien. Es gibt nur noch wenige Menschen, die eine Immunität gegen Pocken besitzen. Die WHO hatte einst zehn Mio. Dosen des Impfstoffes in Genf gelagert, den Großteil dieses Impfstoffes aber später vernichtet. So muss heutzutage damit gerechnet werden, dass ein einziger auftretender Pockenfall irgendwo auf der Erde zu einem globalen medizinischen Notstand führen wird.

Offiziell gibt es lebende Pockenviren gegenwärtig nur an zwei Orten dieser Welt (Atlanta/USA und weitere in Sibirien). Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Pockenviren inoffiziell in einer Reihe von Ländern auf der ganzen Welt in heimlichen B-Waffen-Labors gelagert werden. Pockenviren ließen sich mit Flugkörpern verschießen und wären nach deren Explosion über bewohntem Gebiet geeignet, ganze Völker auszurotten. Es sei daran erinnert, dass noch im 20. Jahrhundert mindestens 300 Millionen Menschen an Pocken verstarben.

Die Vorstellung, dass nur noch in zwei Tiefkühltruhen Pockenviren existieren (USA und früheres Groß-Russland), ist heute nur eine beruhigende Fiktion. Es gibt publizierte Geheimdienst-Informationen, wonach es Pockenkulturen in Nordkorea, dem Irak und noch einigen anderen Ländern gibt, insgesamt etwa zehn.

Eine Lösungsmöglichkeit, einen bestmöglichen Schutz vor dem „Aufleben“ des Pockenvirus wäre die Einrichtung eines international überwachten Forschungslabors z.B. in der Schweiz, zur Entwicklung eines bestmöglichen Schutzes gegen diese Seuche.

C. Chemische Kampfmittel

Giftige Chemikalien wie Phosgen, Blausäure, Chlorgas und Insektizide sind in der Diskussion um die Massenvernichtungsmittel in den Hintergrund getreten, spielen aber insbe-

sondere bei terroristischen Anschlägen nach wie vor eine große Rolle. Im Gegensatz zu den biologischen Kampfmitteln sind sie weit einfacher herzustellen und anzuwenden. Uns ist auch bekannt, dass Staaten wie Iran, Syrien, Libyen, Nordkorea chemische Waffen besitzen und Indien und Pakistan vermutlich entsprechende Produktionsanlagen im Aufbau haben. Der Irak hatte erhebliche Bestände an chemischen Waffen bis zum Golfkrieg 1991. Blausäure z.B. ist ein für den Menschen tödliches Gift u.a. durch Atemlähmung. Soman, Sarin und Tabun z.B. sind sogenannte Nerven-kampfstoffe. Es sind aber auch Psychokampfstoffe entwickelt worden, die bewirken, dass Verwirrheitszustände auftreten oder auch auf die Psyche der Betroffenen derart einwirken, dass sie keinen Widerstand mehr leisten wollen. Es ließen sich unzählige Möglichkeiten der Anwendung von chemischen Kampfmitteln hier auflisten, im Zusammenhang aber mit diesem Übersichtsreferat mögen die wenigen Hinweise genügen.

D Nachfolgend seien einige **völkerrechtliche Bestimmungen und Abmachungen** aufgezählt, mit deren Hilfe man versucht hat oder versuchen will, die Herstellung, Lagerung und schließlich Anwendung von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden:

Erinnert sei zunächst an die Genfer Abkommen vom 12. August 1949:

I. Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde:

Es sind mindestens die folgenden Bestimmungen anzuwenden (Art. 3):

1. Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Mitglieder der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgend eine andere Ursache außer Kampf gesetzt sind, werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt.

Überall verboten sind Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung ...

2. Ortsfeste Einrichtungen und bewegliche Einheiten des Sanitätsdienstes dürfen unter keinen Umständen angegriffen werden.

II. Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See.

III. Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen.

IV. Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegzeiten.

Besonderer Schutz gilt den Zivilkrankenhäusern und dem Schutz der Kinder.

Allen vier Genfer Abkommen ist der in Auszügen zitierte Artikel 3 gleich.

I. Zusatzprotokoll zu den vier Genfer Abkommen vom 10. Juni 1977 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte.

Artikel 35: 1. In einem bewaffneten Konflikt haben die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung.

2. Es ist verboten, Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder Leiden zu verursachen.

3. Es ist verboten, Methoden und Mittel der Kriegführung zu verwenden, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen.

Artikel 56: Schutz von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten (Staudämme, Deiche, Kernkraftwerke).

II. Zusatzprotokoll zu den vier Genfer Abkommen vom 10. Juni 1977 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte.

Es sei weiterhin erinnert an:

- die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (9. Dezember 1948);
- das Waffenübereinkommen: Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (10. Oktober 1980).

Die Waffenübereinkommen wurden beschlossen, ausgehend von dem Grundsatz, dass die an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung haben sowie dem Grundsatz, der die Verwendung von Waffen, Geschossen und Material sowie Methoden der Kriegführung, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen und unnötige Leiden zu verursachen, in bewaffneten Konflikten verbietet.

Weitere Abkommen und Übereinkommen sind:

- **Genfer Protokoll** über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege (17. Juni 1925!), das sog. Genfer Giftgasprotokoll. Überarbeitung und wesentliche Ergänzung erfolgte im C-Waffenübereinkommen von 1993, signiert von 173 Staaten.
- **B-Waffenübereinkommen** über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (10. April 1972). U.a. enthält dieses Waffenübereinkommen auch die Verpflichtung,

die Agenzien, Toxine, Waffen, Ausrüstungen oder Einsatzmittel sowohl zu vernichten als sie an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben.

- **Nichtverbreitungsvertrag von A-Waffen**, geschlossen von den fünf vom UN-Sicherheitsrat anerkannten Kernwaffenstaaten.

Aus dem Gesagten wird klar, dass es auf der ganzen Welt ein riesiges Potenzial von Massenvernichtungswaffen gibt, die sowohl in Kriegen als aber auch in terroristischen Aktionen eingesetzt werden können. Darum muss es verhindert werden, dass diese Waffen eingesetzt werden. Dazu dienen unter anderem die Verträge und Abkommen und vor allem die Durchsetzung zur Einhaltung dieser Abkommen in den einzelnen Staaten.

Eines ist aber auch sicher: Je besser sich ein Staat vor dem möglichen feindlichen Einsatz von Massenvernichtungswaffen schützt, desto unwahrscheinlicher wird der Einsatz sein. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Durchimpfung der Bevölkerung gegen mögliche biologische Kampfmittel oder der Schutz gegen den Einsatz chemischer Kampfmittel. Dabei wäre es unzureichend, nur die Streitkräfte entsprechend auszurüsten und zu schützen, wenn die Zivilbevölkerung solchen Waffen schutzlos ausgeliefert bliebe.

In den letzten Jahren haben wir uns in Deutschland geradezu bemüht, die Gefahren des Einsatzes von Massenvernichtungsmitteln herunterzuspielen und sind kräftig dabei, den Zivilschutz auf ein Minimum zu reduzieren, ABC-sichere Bunkeranlagen des Bundes und der Länder aufzulassen und anderen Zwecken zuzuführen. Die eingelagerten Betten und chirurgischen Instrumentarien werden in die „Dritte Welt“ als Entwicklung- oder Nothilfe exportiert. Ja, es besteht in der Bevölkerung überhaupt kein Bewusstsein mehr darüber, welche Gefahren drohen könnten.

Hier ist einer der Ansatzpunkte unserer Verbreitungs- und Aufklärungsarbeit – ohne Panikmache, ohne Angstmacherei. Sachliche Information ist gefragt. Wir sollten nicht nachlassen, Erste-Hilfe-Lehrgänge durchzuführen und auch auf die Wiederaufnahme der Schwesternhelferinnen-Lehrgänge zu bestehen. Wir sollten auch auf den Massenansturm von Verletzten vorbereitet und in den vorsorgenden Katastrophenschutz-Organisationen tätig sein.

Als eine der Hoffnungen bleibt uns, dass jeder Staat, der in seinen Planungen den Einsatz von Massenvernichtungswaffen vorsieht, selbst mit gleichen Vergeltungswaffen zu rechnen hat.

Das ist sicher auch ein Grund, warum z.B. im 2. Weltkrieg keine chemischen Kampfmittel eingesetzt wurden und es in den kritischen Jahren des Kalten Krieges einer Ost-West-Konfrontation nicht zu einem Atomschlag der Großmächte gekommen ist.

Geben wir also den Mut nicht auf, unsere Ideale, die auf den Ideen der Gründer des Roten Kreuzes aufbauen, zu verbreiten!

Literatur:

- Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten, Textsammlung BMVg Abtlg. VR II 8.
- desgl. Handbuch BMVg Abtlg. VR II 3.
- O. Messerschmidt, Biologische Folgen von Kernexplosionen, Perimed Verlag.
- Zeitschrift Europäische Sicherheit Nr. 5, 49. Jahrg., Mai 2000.

- Zeitschrift für Katastrophenmanagement und Humanitäre Hilfe, NV 2/2000 u.a. OTA Dr. T. Sohns, Sanitätsakademie der Bundeswehr München.
- R. Preston, Der Dämon aus der Tiefkühltruhe (Pocken), The New Yorker, 12. Juli 1999.
- Biowaffen, DIE WELT, 9. Mai 2000.
- The medical aspects of chemical warfare, Jugoslawische Quelle, unveröffentlicht. ■

Bericht zum Geschäftsfeld „Verbreitungsarbeit“ im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes

Februar 1999 – Dezember 2000

Marion Messerschmidt*

Mit der Reorganisation des DRK-Generalsekretariates vom 15. Februar 1999 wurde innerhalb der Stabsstelle Verbandsentwicklung eine Stelle zur Koordination der Verbreitungsarbeit eingerichtet. Mit der Schaffung dieser Funktion wurde die hohe Priorität des Geschäftsfeldes Verbreitungsarbeit unterstrichen. Verbreitungsarbeit, die erste satzungsgemäße Aufgabe des Deutschen Roten Kreuzes, umfasst dabei zum einen die Information über das humanitäre Völkerrecht, die Rotkreuzgrundsätze sowie die Grundlagen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, zum anderen das Eintreten für das humanitäre Völkerrecht, seine Durchsetzung sowie Weiterentwicklung und schließlich die Vermittlung der Bedeutung des humanitären Völkerrechts und der Rotkreuzgrundsätze für die praktische Arbeit und das persönliche Verhalten. Die 1999 und 2000 in diesem Zusammenhang durchgeführten Maßnahmen innerhalb des Geschäftsfeldes Verbreitungsarbeit im DRK-Generalsekretariat waren im Wesentlichen folgende:

- Ein erster **Maßnahmenkatalog zur Teilstrategie Verbreitungsarbeit** wurde erstellt (26. April 1999) und zwischenzeitlich überarbeitet (25. Januar 2000). Dieser wurde im Verband kommuniziert und in regelmäßigen Abständen auf die Durchführung einzelner Maßnahmen hin kontrolliert.
- Ein Konzept zur **Einführung eines Landesverbandsberichtswezens** hinsichtlich der Aktivitäten zur Verbreitungsarbeit wurde entwickelt und im Verband bekannt gemacht (14. Februar 2000).
- Innerhalb des DRK-Generalsekretariats wurde erstmalig eine **Quantifizierung der personellen und finanziellen Ausstattung des Geschäftsfeldes Verbreitungsarbeit** vorgenommen (15. September 1999).
- Die **Projektgruppe Verbreitungsarbeit** des DRK-Generalsekretariates wurde koordiniert und tagte einmal

im Jahre 1999 (8. Juni 1999) sowie dreimal im Jahre 2000 (1. Januar, 6. Juni und 22. November 2000). Inhaltliche Schwerpunkte der Treffen bildeten neben dem Controlling des Maßnahmenkatalogs zur Teilstrategie Verbreitungsarbeit vor allem die Durchführung der Millenniumskampagne, die Vor- und Nachbereitung der 27. Internationalen Rotkreuzkonferenz, die völkerrechtliche Beurteilung des Kosovokonflikts, Probleme nationaler humanitärer Hilfe, die Position des DRK zu Anwaltschaftsfragen sowie die Ausbildung von Konventionsbeauftragten.

- Ein auf der Resolution 6 des letzten Delegiertenrates basierendes „**Positionspapier zur Anwaltschaft im Deutschen Roten Kreuz**“ wurde von allen wichtigen Führungsgremien verabschiedet (Dezember 1999 – Juni 2000) und im Verband verbreitet.
- Als eine erste wichtige Maßnahme zur Förderung der Nachwuchsarbeit im Bereich der ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten wurde ein **Fragebogen zur Erfassung des Ist-Zustandes der Nachwuchsarbeit im Bereich der ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten** entwickelt und an die Landesverbände versandt (27. September 1999). 16 von 19 Landesverbänden beteiligten sich an der Umfrage, deren Ergebnisse in einer schriftlichen Auswertung zusammengefasst wurden (31. Januar 2000). Die wichtigsten Resultate hier in Stichworten:
 - Einerseits: 30% der Konventionsbeauftragtenpositionen sind nicht besetzt; nur 10% der vergebenen Positionen sind von Frauen besetzt; das Durchschnittsalter der Konventionsbeauftragten liegt zwischen 45 und 55; es bestehen stark differierende Vorstellungen über die Eingangsqualifikationen der Konventionsbeauftragten; noch immer liegen keine Konzepte zur gezielten Nachwuchsgewinnung vor;

* Marion Messerschmidt ist Mitarbeiterin im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes, Team für Verbreitungsarbeit.

– Andererseits: Es ist eine hohe Beteiligungsrate der Landesverbände an der Verbreitungsarbeit zu verzeichnen; fast alle Landeskonventionsbeauftragtenpositionen sind besetzt; es besteht eine nur geringe Fluktuationsrate; es wird/werden weitere/s Potenzial und Zielgruppen für eine aktive Mitarbeit gesehen; viele Initiativen und Vorschläge für Verbesserung der Verbreitungsarbeit wurden bereits eingebracht.

Die Auswertung der Umfrage wurde in der Projektgruppe Verbreitungsarbeit und mit den Landeskonventionsbeauftragten diskutiert. Als erste Konsequenz soll der Gewinnung und Ausbildung von Konventionsbeauftragten zukünftig stärkere Priorität eingeräumt werden.

- Eine **Umfrage im Jugendrotkreuz zur Identifikation des Potenzials zukünftiger Konventionsbeauftragter** wurde daraufhin bis Mai 2000 durchgeführt. Acht Kandidaten wurden hierbei als potenzielle Teilnehmer einer voraussichtlich Anfang 2001 stattfindenden Ausbildungsveranstaltung identifiziert.
- Mit dem im März 2000 initiierten „**Wettbewerb Verbreitungsarbeit 2000**“ wurde eine Maßnahme zur Entwicklung innovativer Methoden in der Verbreitungsarbeit umgesetzt, deren Ergebnisse im November 2000 ausgewertet wurden. Trotz der enttäuschenden Resonanz (nur acht Beiträge!) soll die Maßnahme im Jahre 2001 wiederholt werden.
- Verschiedene **Publikationen** im Bereich Verbreitungsarbeit wurden betreut, übersetzt und/oder erstellt. Dazu gehören u.a.:
 - die deutschsprachige Ausgabe der IKRK¹-Broschüre „Das humanitäre Völkerrecht – Antworten auf Ihre Fragen“ (8/2000) und die deutschsprachige Ausgabe der Föderations²-Broschüre „Strategie 2010“ (8/2000),
 - die Übersetzung der „Vereinbarung von Sevilla“ (3/2000), des „Aktionsplans“ der letzten Rotkreuzkonferenz (6/2000) sowie diverser „Positionspapiere“ der Föderation (9/2000),
 - die Veröffentlichung themenspezifischer Artikel im „Rotkreuzmagazin“ sowie der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“,

- die Produktion der CD-ROM „Verbreitungsarbeit“ durch das Bayerische Rote Kreuz (9/1999)
- sowie Einrichtungen von DRK-Internetseiten zur Thematik des humanitären Völkerrechts.

Eine deutschsprachige Publikation zur weltweiten Umfrage des IKRKs „Zeugen des Krieges“ wurde in Angriff genommen und wird voraussichtlich Anfang 2001 vorliegen.

- Vom 13.–18. Juni 1999 wurde zum vierten und wahrscheinlich letzten Mal der **Workshop „From Principles to Action“** gemeinsam mit der Föderation organisiert. Diese Fortbildungsveranstaltung, die sich an einsatzerfahrene Delegierte in leitenden und koordinierenden Funktionen richtete, vermittelte vertiefte Kenntnisse und Diskussionsstoff über die Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung, Mandat und Strukturen, Prinzipien und Leitlinien, humanitäres Völkerrecht sowie Menschenrechte.
- Vom 21. Oktober – 6. November 1999 fanden mit der Generalversammlung der Föderation, dem Delegiertenrat und der 27. Internationalen Rotkreuz-Konferenz wichtige **internationale Gremiensitzungen** statt, auf denen auch Beschlüsse zu Themen der Verbreitungsarbeit und des humanitären Völkerrechts getroffen und entsprechende Papiere, u.a. der „Aktionsplan“, verabschiedet wurden. Mit intensiven Vorarbeiten wurden hierzu die Positionen des DRK eingebracht und die Ergebnisse anschließend in den Verband hineingetragen. Ähnliche Zuarbeiten wurden im Jahre 2000 hinsichtlich der zwischenzeitlich verschobenen diplomatischen Konferenz und internationalen Gremiensitzungen der Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung zur Emblem-Thematik geleistet.
- Zu erwähnen bleibt schließlich noch die durch den Öffentlichkeitsbereich betreute **Wanderausstellung zu den Genfer Abkommen**, die seit Frühjahr 1999 vielfältig zum Einsatz kam. ■

¹ IKRK = Internationales Komitee vom Roten Kreuz.

² Föderation = Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-gesellschaften.

Wettbewerb Verbreitungsarbeit 2001

Verbreitungsarbeit ist satzungsgemäß Aufgabe Nr. 1 des Deutschen Roten Kreuzes. Die Verankerung im humanitären Völkerrecht und die Praxis der Rotkreuzprinzipien ist das, was die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von allen anderen humanitären Organisationen unterscheidet. Die weltweit zunehmenden Konflikte und das Elend der Opfer erfordern mehr Einsatz denn je für die Bekanntmachung und Umsetzung humanitärer Werte.

Und dennoch: Verbreitungsarbeit hat den Ruf „knochentrockene Juristenarbeit“ zu sein, anspruchsvoll, begrifflich und praktisch nur schwer vermittelbar und in ihrer Wirkung kaum messbar. Was genau macht die Essenz der Genfer Konventionen und anderer Vertragswerke des humanitären Völkerrechts aus? Wie können die Rotkreuzideale im persönlichen Alltag und den vielfältigen Einsatzsituationen des Roten Kreuzes gelebt werden? Welche kritischen Momente gibt es und wo finden sich dann Entscheidungshilfen für die Praxis? Diese und andere Fragen lassen sich nicht mit einfachen Formeln beantworten, sondern erfordern eine tieferegehende, situationsbezogene und adressatengerechte Auseinandersetzung mit der Wertewelt des Roten Kreuzes.

Verbreitungsarbeit muss attraktiver werden! Dies nicht nur für die Zielgruppen der Rotkreuzarbeit, sondern auch für die „Rotkreuz-Verbreiter“ selbst. Hierzu können v.a. auch ansprechende und moderne Methoden und Mittel der Verbreitungsarbeit beitragen. Gibt es sie schon? Oder müssen wir sie erst erfinden? Und wenn es sie gibt: Wer weiß davon? Um dieses „Rätsel“ zu lösen, hat sich das DRK-Generalsekretariat zum zweiten Mal entschlossen einen Wettbewerb auszuschreiben.

Gesucht werden innovative Methoden und Mittel der Verbreitungsarbeit!

Dies können originelle Vorträge, ansprechende Folien, praktische Fallbeispiele, kreative Spiele, fantasievolle Veranstaltungen oder sonstige Konzepte der Verbreitungsarbeit sein.

Als Gewinne warten:

- bis zu 1000,- DM zur Unterstützung eines Projektes in der Verbreitungsarbeit oder zur Teilnahme an einer Verbreitungsarbeit-Veranstaltung (1. Preis),
- 3x jeweils ein Video zur Verbreitungsarbeit (2.–4. Preis)
- sowie 6x jeweils eine CD-Rom zur Verbreitungsarbeit (5.–10. Preis).

Die „Jury“ wird gebildet aus qualifizierten Teilnehmern der Projektgruppe Verbreitungsarbeit des DRK-Generalsekretariats. Auswahlkriterien zur Preisvergabe sind dabei v.a.: Innovation und Originalität, Weiterwertbarkeit der Idee bzw. des Produktes im Verband sowie die Zielgruppenattraktivität. **Wichtig für die Prämierung ist eine vollständige Ideenpräsentation bzw. Produktbeilage!**

Einsendeschluss ist der 30. November 2001. Mitarbeiter des Bundesverbandes sind von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen. Eine Auswertung der Ergebnisse wird bis zum 31. Januar 2002 erfolgen.

Bitte senden Sie Ihre „Lösungen“ unter dem Kennwort „Wettbewerb Verbreitungsarbeit 2001“ mit Angabe Ihrer vollständigen Adresse und Telefon-Nummer (einschließlich, so vorhanden, der Landes- bzw. Kreisverbandszugehörigkeit) an das DRK-Generalsekretariat, Team 24, z.H. Frau Messerschmidt, Carstennstraße 58, 12205 Berlin.

Für Rückfragen steht Ihnen Frau Messerschmidt unter der Rufnummer 030/85404-264 gerne zur Verfügung.

M. Messerschmidt
(16.02.2001)

The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*

The Independent International Commission on Kosovo

6 International Law and Humanitarian Intervention

Any assessment of the legality of recourse to force in Kosovo and Serbia under NATO auspices should not lose sight of several elements of the surrounding circumstances. There was an impending and unfolding humanitarian catastrophe for the civilian Kosovar Albanian population against a background of events in Bosnia (i.e. a recent diplomatic failure to act decisively enough to avoid tragic consequences). Milosevic was an adversary with a track record of manipulation and criminality, and one whom few trusted to implement negotiated agreements. After the autumn of 1998, authorization for coercive action appeared politically impossible to secure under UN auspices, because of the expected Russian and Chinese vetoes.

In addition to these prior conditions, the results of the NATO action have an important bearing. Although the intervention produced a temporary and severe worsening of the ordeal faced by the Kosovar Albanians, over time it averted their worst fears of ethnic cleansing, and had the emancipatory effect for them of dismantling the oppressive Serb police and paramilitary structure. Participation after the intervention by the United Nations in the arrangements negotiated to end NATO's use of force (Security Council Resolution 1244) added a sense of ex-post legitimacy to the operation. Additionally, the postwar dynamic of "reverse ethnic cleansing" in which the Serb and Roma minorities in Kosovo were the principal victims is an important consideration.

It should also be kept in mind that the crisis was essentially provoked by a pattern of Serb violations of human rights in Kosovo during the decade of the 1990s, although the turn to armed struggle with unwavering secessionist aims by the Albanian opposition in Kosovo exacerbated the Serbian response. This pattern of Serb oppression included numerous atrocities that appeared to have the character of crimes against humanity in the sense that this term has been understood since the Nuremberg Judgment in 1945. These atrocities were greatly intensified in the period of the NATO military campaign in a manner that can find no justification in the law of war –

or for that matter, in international morality. Also relevant is the fact that Slobodan Milosevic was indicted as a war criminal by the ICTY during the 1999 bombing campaign for his role in the crimes committed in the former Yugoslavia.

This complex of circumstances raises a central question – are the constraints imposed by international law on the non-defensive use of force adequate for the maintenance of peace and security in the contemporary world? The question is particularly relevant where force is used for the protection of a vulnerable people threatened with catastrophe. If international law no longer provides acceptable guidelines in such a situation, what are the alternatives? In responding to these challenges, the Commission considers the international law controversy provoked by the NATO campaign. It also puts forward an interpretation of the emerging doctrine of humanitarian intervention. This interpretation is situated in a gray zone of ambiguity between an extension of international law and a proposal for an international moral consensus. In essence, this gray zone goes beyond strict ideas of *legality* to incorporate more flexible views of *legitimacy*.

This chapter has two main parts:

- a consideration of the legality of forceful humanitarian intervention by reference to both *jus ad bellum* (recourse to war) and *jus in bellum* (lawfulness of conduct in war);
- an argument on behalf of legitimacy by way of an emergent framework of principled humanitarian intervention.

The fry alleged that the NATO attack and the subsequent bombing were violations of international law, and appealed to the ICTY and the International Court of Justice (ICJ) for formal legal action against the responsible NATO governments. The ICJ has not yet reached a determination as to whether it has jurisdiction to hear the matter, although it has refused a fry request for Preliminary Measures and it has, on *prima facie* grounds, excluded the USA and Spain from the case, leaving ten NATO members as potential defendants. The Final Report of the ICTY Prosecutor by the committee established to review the NATO bombing exerted some influence on the Commission's approach to the issues posed.¹ The Report concluded that the principal allegation of the illegality of the initial NATO recourse to force was currently under con-

sideration by the ICJ, and in any event was not within the purview of the Tribunal's authority. This foundational issue of international law will, however, be addressed by the Commission.

The main body of the ICTY Final Report examines in some detail whether the main specific complaints about NATO tactics and methods of warfare amounted to violations of the law of war, and concludes that the allegations were not of sufficient weight even to be worthy of investigation. The Commission defers to this Report, although it does supply some independent analysis of its own that reaches less confident conclusions on some points. Furthermore, the Commission suggests that an assessment of NATO tactics and methods in an undertaking justified as "a humanitarian war" should be subject to more demanding standards than those required under current international humanitarian law in wartime. In effect, the Commission believes that a greater obligation is imposed on the intervening side to take care of the civilian population in a humanitarian campaign. The specific modalities of this higher standard of "military necessity" do not yet exist in any international agreement or United Nations declaration, but the Commission envisages this standard to be a flexible notion that complements the adaptation of legal constraints on the use of force to the realities of the early twenty-first century. The Commission believes that this proposal should be formalized in international law, perhaps in the form of a "Protocol III" to the Geneva Conventions.

Military Intervention and International Law

The analysis of the previous chapter concludes that the negotiations conducted before March 24, 1999, although extensive, were enmeshed in threat diplomacy and ambiguous offers of negotiation, and thus failed to satisfy fully the legal requirements associated with the obligation to pursue the peaceful settlement of all international disputes. Such an assessment of the Kosovo negotiations is particularly important since NATO actions were, in any event, on shaky legal ground, given the decision to proceed with an armed intervention without obtaining, or even seeking, a clear UN Security Council (UNSC) authorization, and without making any sort of secondary appeal to the General Assembly. Under the United for Peace Resolution,² the General Assembly is authorized to act in the event that the UNSC cannot meet its obligations to address threats to international peace and

* © Oxford University Press 2000. Reprinted from *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lesson Learned*. The Independent International Commission on Kosovo (2000) by permission of the Oxford University Press.

¹ Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia.

² Uniting for Peace Resolution, adopted by the UN General Assembly, 3 Nov. 1950, G.A. Res. 337A, in Do. A/1775 (1951).

security. NATO's own constituting treaty³ does not provide any convincing legal grounds for recourse to force aside from meeting an external use of force directed at the territorial integrity and political independence of its member countries.

International law as embodied textually in the UN Charter is on the surface clear with respect to the permissible scope for the use of force in international law.⁴ The threat or use of force by states is categorically prohibited by Article 2 (4). The sole exception set forth in Article 51 is a right of self-defense, but only if exercised in response to a prior armed attack across an international frontier, and then only provisionally. A claim to act in self-defense must be promptly communicated to the UNSC, which is empowered to pass final judgment. The UNSC, in discharging its responsibility for international peace and security under Chapter VII is empowered to authorize the use of force. This narrow interpretation of the legal framework governing the use of force was strongly endorsed by a commanding majority within the International Court of Justice in the Nicaragua Case decided in 1986.⁵ The only other relevant directive as to the use of force is contained in Article 53, which allows regional organizations to engage in enforcement actions provided that they do so on the basis of UNSC authorization. Although there is a subsidiary argument about implied authorization to use force once a conflict has been formally treated by the UNSC as a threat to international peace and security under Chapter VII of the Charter,⁶ it remains difficult to reconcile NATO's recourse to armed intervention on behalf of Kosovo with the general framework of legal rights and duties which determines the legality of the use of force.

It is, however, possible to argue that, running parallel to the Charter's limitations on the use of force, is Charter support for the international promotion and protection of human rights.⁷ In this vein it has been asserted that, given the unfolding humanitarian catastrophe precipitated by the Serb pattern of oppressive criminality toward the civilian Albanian population in Kosovo, the use of force by NATO was legitimate, as it was the only practical means available to protect the Albanian Kosovars from further violent abuse. The main difficulty with such a line of argument is that Charter restrictions on the use of force represented a core commitment when the United Nations was established in 1945 – a commitment which has reshaped general international law. In contrast, the Charter provisions relating to human rights were left deliberately vague, and were clearly not intended when written to provide a legal rationale for any kind of enforcement, much less a free-standing mandate for military intervention without UNSC approval. Human rights were given a subordinate and marginal role in the UN system in 1945, a

role that was understood to be, at most, aspirational.

Any interventionary claim based on human rights would face the additional legal obstacle posed by Article 2 (7) which forbids intervention, even by the United Nations, in matters that fall essentially within the "domestic jurisdiction" of states. Even serious infractions of human rights were considered to be matters of domestic jurisdiction when the Charter was drafted, and were not thought to provide any grounds for an external use of force. The more sovereignty-oriented members of the United Nations, including notably China and Russia, continue to support such a view of human rights. Additionally, there has been as yet no clarification by the ICJ or other authoritative body as to the extent to which the evolution of law in relation to international human rights erodes the prohibition on non-defensive uses of force.

However, the Commission recognizes that, in the more than fifty years of UN existence, the status of human rights has changed dramatically. International legal standards have been agreed upon. Numerous NGOs have devoted great energy to their implementation. During the anti-apartheid campaigns of the 1980s, the UN committed itself to the implementation of human rights with respect to South Africa, and even went so far as to reject claims of sovereign rights. European states have shown a willingness to accept external accountability for upholding human rights, including giving their citizens the right to petition for relief to the European Commission on Human Rights. If the claim is viewed as substantial, citizens then have the right of access to the European Court of Human Rights. Also, the Helsinki Accords of 1975 led to an important process, as the

countries of East Europe accepted both an obligation to uphold human rights and a procedure of regional assessment. Such an experience is widely credited with undermining the legitimacy of authoritarian rule in East Europe and precipitating the non-violent transitions (except in Romania) to market constitutionalism at the end of the 1980s.

Such developments have led Secretary General Kofi Annan and his two predecessors, Javier Perez de Cuellar and Boutros Boutros Ghali, to insist that the evolution of international human rights standards and support for their implementation has now reached the stage where norms of non-intervention, and the related deference to sovereign rights, no longer apply to the same extent in the face of severe human rights or humanitarian abuses.⁸ The organized international community, according to this view, now enjoys a permissible option of humanitarian intervention as one way to protect vulnerable people against severe abuses of human rights, crimes against humanity, and genocide. Nevertheless, prudential considerations still inhibit humanitarian intervention, especially when the effort is likely to require a serious military commitment or involves the risk of provoking a major war. Still, this process of evolution could suggest that interventionary force to uphold human rights in extreme situations of abuse is less inconsistent with the spirit of the UN Charter and general international law than has been suggested by some.⁹

Even against this background, it remains open to question whether, under the circumstances of political blockage in the UNSC, NATO was a suitable agent for carrying out the intervention into Kosovo. At the time, the prevailing view in support of

³ The Treaty of Washington, article 5 states: The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

⁴ See Oscar Schachter, "In Defense of International Rules on the Use of Force," University of Chicago Law Review 53:113 (1986); Louis Henkin, "Force, Intervention, and Neutrality in Contemporary International Law," Proc. ASIL 147, 166 (1963); P. Jessup, *The Modern Law of Nations* 164-67 (1948).

⁵ In that decision the majority of the Court clearly held that customary international law, independent of the Charter, now imposes on states as restrictive an approach to the use of force as does the Charter, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States)* 76 ILR 349. For a range of views on the case see *Appraisals of the ICJ's Decision: Nicaragua v United States (Merits)*, G. Maier (ed) in 81 Am. J. Int'l L. 77 (1987).

⁶ Such argumentation is relied upon by Ruth Wedgwood, "NATO's Campaign in Yugoslavia," included in "Editorial Comments," *Nato's Kosovo Intervention*, 93 Am. J. Int'l L., at 835 *Rambouilletvtales*, Uppsala, 1999, 32 Judah, op. cit., p. 213.

⁷ Julie Mertus, "Reconsidering the Legality of Humanitarian Intervention: Lessons from Kosovo", 41 Wm. & Mary L. Rev. 1743 (2000).

⁸ See especially Kofi Annan's 1999 "Report of the Secretary General on the Work of the Organisation" made at the 54th session of the General Assembly.

⁹ See Michael J. Glennon, "The New Interventionism", 78 Foreign Affairs, (1999), on the need to revise the UN, or abandon its authority.

the approach adopted was that there was no realistic alternative to NATO available in 1999. Indeed, advocates of NATO's action argue that its performance as compared to the inadequacy of the protective response of the UN to the ethnic cleansing in Bosnia a few years earlier,¹⁰ vindicates the bypassing of the UNSC. In this regard, not only is the validity of the interventionary claim important, but also the question of political will, perseverance, and capabilities.

This argumentation is, however, somewhat self-serving, as the earlier UN failure was partly a result of the refusal by the NATO countries to support the Bosnian effort in a more vigorous and effective manner. The mandating powers viewed damage to the UN's credibility as a result of its failure in Bosnia unfortunate, but not an occasion for greatly expanded commitment. In contrast, in relation to Kosovo, the central involvement of NATO assumed a different form, and the major states were unwilling to accept an outcome that could not be presented as "a success" because damage to the credibility of NATO was unacceptable.

International law on these matters is not yet settled, and the fluidity caused by competing doctrines generates controversy and uncertainty. In these settings "coalitions of the willing" provide a subsidiary source of protection for a beleaguered people that cannot summon a response from the UN System, but this in turn creates a concern about the loosening of legal restraints on war and intervention. The Rwanda genocide in 1994 reinforced a perception that effective action to prevent such a tragedy should not be inhibited by deference to the UN or to outmoded or overly rigid restrictions governing use of force. But much of the non-Western world remains unconvinced, and is suspicious of validating use of force that endow the powerful countries of the North with such a discretionary option in this regard.¹¹ This suspicion is associated not only with NATO action in Bosnia and Kosovo, but with the sort of open-ended mandate provided by the UNSC regarding the use force against Iraq to recover the sovereignty of Kuwait in 1990-91, and the indefinite prolongation of this use of force without a subsequent renewal of the mandate.¹²

It is also suggested by advocates of intervention that UN practice has created greater flexibility and permissiveness with respect to the use of force than can be derived from the most relevant international law texts, including the Charter.¹³ On this reading of international law, the Charter is overly restrictive.¹⁴ This conclusion is arguably reinforced by the failure of UN membership, even after the end of the cold war, to implement the collective security provisions of Chapter VII (including the designation of standby forces and the active operation of the Military Staff Committee). As a result, all claims to use force must be

considered in each context, and evaluated as reasonable or not, based on their specific merit.¹⁵ Such a view is usually coupled with the argument that states have often acted in apparent opposition to these Charter restrictions, and have not encountered legal censure. In part, this more flexible approach to the interpretation of international law governing the use of force acknowledges the reasonableness of taking transnational action to respond to either international terrorism or genocidal behavior. It also accepts the necessity of acting in some circumstances without a UN authorization, when such authorization might be unavailable due to a veto being cast or anticipated by a Permanent Member of the UNSC.

In the case of NATO's recourse to force, some clarification of its claims can be made, but the controversy as to their legal propriety cannot be put to rest. There was no factual basis upon which NATO could claim a defensive use of force that could qualify as self-defense under international law. Not even an authorization by the United Nations

could have persuasively converted the NATO use of force into an instance of self-defense. NATO's action could more plausibly have been treated as an instance of enforcement of peace and security by a regional organization, an option embodied in Article 53 of the Charter.¹⁶

The most convincing legal ground for the NATO military campaign relates to the UNSC's authority to regard any set of circumstances as posing a threat to international peace and security as understood by Chapter VII of the Charter, and thereby opening up the possibility of authorizing the use of force to "maintain or restore" peace and security.¹⁷ The Gulf War proceeded on this logic, although in that instance there also existed a clear factual foundation for the more accepted claim of collective self-defense of territorial integrity and political independence under Article 51 of the Charter.¹⁸ It is certainly legally relevant that the deteriorating situation in Kosovo in the year prior to the NATO campaign was being treated as falling within Chapter VII.¹⁹ The international dimension

¹⁰ Among the many books, perhaps the strongest indictment is that of David Rieff, "Slaughterhouse: Bosnia and the Failure of the West", Vintage, London, 1995.

¹¹ This suspicion was reiterated to the Commission by many participants at its final seminar in Johannesburg, South Africa, August 25-26, 2000.

¹² See comment on this in David Cartright & George Lopez, eds., *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000); Anthony Arnove, ed., *Iraq under Siege* (Cambridge, MA: South End Press, 2000); for general background see Lori Fisler Damrosch, "Enforcing International Law Through Non-forcible Measures," *Recueil des cours*, 269:13-250 (1997).

¹³ For an overview see Anthony Clark Arend and Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force*, New York, Routledge, 1993; for a balanced view on these issues see Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 1994, pp. 254-266.

¹⁴ Michael Reisman Kosovo's Antinomies included in Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention, op. cit., p. 867, has argued this most persuasively. See also Reisman, Article 2 (4): The Use of Force in Contemporary International Law, Proc. ASIL 74-87 (1984); Reisman, "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2 (4)," ASIL 78: 642(1984).

¹⁵ For an overview supporting such an approach, see Myres, McDougal and Feliciano, *Law and Minimum Public Order: The Legal Regulation of International Coercion*, New Haven, CT, Yale University Press, 1961.

¹⁶ Article 53 of the UN Charter provides:

"(1) The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state. (2) The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter."

¹⁷ Article 39 of the UN Charter provides:

"The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security."

¹⁸ Article 51 of the UN Charter provides:

"Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security." (But there were other reasons for legal concern about even this mandate. See Ismael and Ismael for a collection of articles critical of the UN approach; also the remark of Boutros Ghali in Agenda for Peace that never again should a mandate to use force be so open-ended and without continuing Security Council supervision.)

¹⁹ Resolution 1160 (1998) of March 31, 1998, Resolution 1199 (1998) of September 23, 1998, and Resolution 1203 (1998) of October 24, 1998.

of Kosovo was explicitly associated with the wider danger of instability spreading to such neighboring countries as Macedonia, Albania, and Bulgaria and with the prospect of hundreds of thousands of refugees streaming across Europe.²⁰

In considering the legality of NATO's campaign, an additional extra-legal complexity makes reliance on force more reasonable. There were strong grounds for believing that a political compromise, even if negotiable, would not work reliably to protect the Kosovar Albanians, given the nature of Milosevic's past record of war crimes and illusory reassurances, and especially considering the precariousness of the situation in Kosovo. This consideration was a further basis for the view that it was not feasible to act within the UN to achieve the goal of effective protection of the Kosovar civilian population. This analysis reverts to the difficulties of reconciling legality and legitimacy in the Kosovo setting, and also evokes the anguished memories of international complicity in the terrible events in Bosnia, particularly the massacre at Srebrenica.²¹

One way to analyze the international law status of the NATO campaign is to consider legality a matter of degree. This approach acknowledges the current fluidity of international law on humanitarian intervention, caught between strict Charter prohibitions of non-defensive uses of force and more permissive patterns of state practice with respect to humanitarian interventions and counter-terrorist use of force.²² The Chapter VII resolutions prior to March 1999 usefully support this analysis, as does the one-sided rejection of the Russian-sponsored resolution of censure after the intervention.²³ Even more indicative of a quasi-ratification of the NATO action was the willingness of the UNSC in Resolution 1244 to accept a central role for restoring normality to Kosovo on the basis of the NATO negotiating position at Rambouillet and elsewhere, including the imposition of an UNMIK regime that amounts to de facto independence for the former province. These factors supportive of "legality" are offset in part, though, by the negotiating ambiguities outlined in the previous chapter, the exclusive reliance on air warfare, and the ambivalent relationship to the KLA.

Another fundamental legal concern relates to the kind of precedent being established by forceful intervention in Kosovo and Serbia. To endow the NATO campaign with an aura of legality on the basis of "implicit" authorization to use force by the UNSC seems an undesirable precedent. This is likely to encourage an even greater reliance on the veto by those Permanent Members who fear expansive subsequent interpretations. Such states may well be concerned that their concurring vote on what seems like a preliminary resolution on a threat to

peace might later be relied upon by some states to justify force and what they would regard as unwarranted intrusions on sovereign rights. There is little doubt that any move toward an implicit authorization for force tends to undermine "the bright red line" that the Charter has attempted to draw around permissible force, although this dilution, it must be admitted, may already be occurring in practice.

Several non-legal or quasi-legal justifications for the intervention have been put forward after the fact by supporters of the NATO undertaking. These include assertions that the Charter framework is obsolete in the current era of intrastate conflict, and that the moral priority of preventing genocide and severe crimes against humanity justifies action even when the UNSC cannot find a political consensus.²⁴ This geopolitically grounded argument suggests that a coalition of like-minded or "enlightened" states excluding the blocking Permanent Members can still wield sufficient moral authority for the international community to justify bypassing a paralyzed UNSC when the circumstances demand it. At the very least, such an argument demands that it be demonstrable that what is at stake is indeed as morally extreme as genocide or severe criminality, and that no course of action within the capacity of the UNSC could reasonably be expected to stop it. Despite this high threshold and the ambiguities surrounding whether Kosovo met such conditions, the recognition of such a vaguely defined right to "coalition" action has disturbing implications for future world stability. If the Kosovo war is employed as a precedent for allowing states, whether singly or in coalition, to ignore or contradict the UNSC based on their own interpretation of international morality, the stabilizing function of the UNSC will be seriously imperilled, as will the effort to circumscribe the conditions under which recourse to force by states is permissible.

In situations such as the Kosovo crisis, however, a decisive obstacle to recourse to the United Nations may have to do with the general absence of a supportive consensus among states rather than merely with the prospect of a veto. Indeed, the NATO states chose not to utilize the residual role of the

General Assembly under the Uniting for Peace Resolution because, even though there is no veto in the General Assembly, the sensitivity of non-Western states to interventionary claims of any sort made it unlikely that an authorization of force would have been endorsed by the required two-thirds majority. Arguably, Kosovo thus fell into a special zone where neither approval nor censure was forthcoming, making a weak case for bypassing the United Nations.

NATO and its supporters have wisely avoided staking out any doctrinal claims for its action either prior to or after the war. Rather than defining the Kosovo intervention as a precedent, most NATO supporters among international jurists presented the intervention as an unfortunate but necessary and reasonable exception. Nevertheless, NATO cannot hope to preclude states, and especially other regional organizations, from referring to its claims of intervention in Kosovo as a precedent. NATO could in theory formally commit itself not to repeat such an unauthorized intervention in the event of similar circumstances arising in the future, but such a step would be seen as amounting to the repudiation of its campaign on behalf of Kosovo, and is extremely unlikely.

The Kosovo "exception" now exists, for better and worse, as a contested precedent that must be assessed in relation to a wide range of international effects and undertakings. Chief among these is that NATO, as mentioned earlier, was widely viewed by many non-NATO countries as having independently waged a non-defensive war without having made sufficient effort to obtain proper authorization or to achieve a peaceful settlement. The ambiguities of these efforts, which support the judgment of "insufficiency", were discussed in the previous chapter. NATO was either engaging in threat diplomacy or treating the use of force as a foregone conclusion, and in any event seemed prepared to circumvent the UN because of anticipated Russian and Chinese opposition, reasons of military and political efficiency, and possibly because of an ancillary interest in constructing a new post-cold war security architecture in Europe based on a renovated NATO.

²⁰ Deep concern at the massive influx of Kosovo refugees into Albania, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and other countries, as well as by the increasing numbers of displaced persons within Kosovo, the Republic of Montenegro and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia activated SC Resolutions 1199 (1998) and 1239 (1999).

²¹ See the Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 (1998) and also the Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda.

²² On the latter see *Mad Dogs: the US Raids on Libya* edited by Paul Anderson and Mary Kaldor (Pluto Press: London, 1986).

²³ On March 26, by a vote of 3 in favor (China, Namibia, Russian Federation) to 12 against, the Security Council rejected a draft resolution demanding an immediate cessation by NATO the use of force against the Federal Republic of Yugoslavia. The draft had been submitted by Belarus, the Russian Federation, and India.

²⁴ See Thomas Franck, Lessons of Kosovo included in Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention, op. cit., at p. 864, on "exception" versus Glennon, op. cit., on "obsolescence".

Even if the benefit of the doubt is given to the diplomacy conducted on behalf of NATO, there was a failure to make a maximal effort at the UN level, where it did no more than informally justify non-recourse to the UNSC on the grounds that a veto was anticipated. Such an anticipation is itself highly subjective and conjectural, and does not take into account the obligation to explore the grounds for agreement with potential objecting states so as to achieve a UNSC consensus. In evaluating claims by parties that there is no reasonable alternative to the use of force in a given set of circumstances, the international law approach gives primacy to the UNSC and to the related priority accorded the avoidance of war.

Finally, eventual assessment of the "Kosovo principle" will also be strongly influenced by the ultimate outcome in Kosovo – whether the international action is seen as producing stable and humane governance, or the opposite.

The above discussions of the ambiguities inherent in all facets of adjudicating NATO's intervention into Kosovo place before the Commission a central question – whether, in a post-Cold War setting, international law as conceived a half century earlier provides adequate guidelines, especially given the failure of states to endow the United Nations with sufficient authority and capabilities? In answering this question, the Commission feels strongly that the moral imperative of protecting vulnerable people in an increasingly globalized world should not be lightly cast aside by adopting a legalistic view of international responses to humanitarian catastrophes. The effectiveness of rescue initiatives would seem to take precedence over formal niceties.

In this regard, it must be acknowledged that even a negotiated outcome attained by NATO diplomacy would still have consigned over 90% of the Kosovo population to oppressive and discriminatory rule under the fry. The NATO military campaign, despite its vulnerability to legal and moral criticism, did at least have the effect of liberating the majority population from a long period of abuse, and has given them some hope for a secure and genuinely autonomous future based on a seemingly irreversible *de facto* independence. Such a favorable set of circumstances for Kosovar Albanians would not have been achieved even if the restoration of pre-1989 style autonomy had been agreed to by Belgrade. Autonomy would have left Kosovo with a continued Serb police presence, and an ongoing vulnerability to fry armed interference. Consequently, it would have also been subject to the probable continuation of a KLA-led movement for an independent Kosovo. Of course, the beneficial aspects of the actual outcome for Kosovar Albanians need to be balanced against the failure to protect the non-Albanian minorities since June 1999, and the related

unlikelihood of a future multiethnic, democratic Kosovo.²⁵

Laws of War: Methods and Tactics

International law governing conduct in war is set forth in a series of international agreements that have the status of treaties.²⁶ The most pertinent treaty instrument is Additional Protocol I to the Geneva Conventions, which pertains to civil wars. More than 150 states have ratified Protocol I, but it has not been ratified by all members of NATO including France, Turkey, and the United States.²⁷ Nevertheless, most of its content is widely considered to be operative as "customary international law," that is, rules and standards that impose obligations on states as a result of their acceptance over time as norms which should be binding on states.²⁸ This is augmented by a series of customary law principles that have developed regarding the methods and tactics of warfare, including the principle of necessity (the use of force must be essential to achieve goals of war), the principle of proportionality (relation of means to ends; avoidance of excessive force), the principle of discrimination or distinction (methods and tactics must be directed at military targets), and the principle of humanity (methods and tactics must not inflict superfluous suffering on people; avoidance of cruelty).²⁹ Considerable latitude has been afforded to the interpretation of these principles.

In many respects, Article 48 of Protocol I formulates the basic rule relating to the protection of civilians, which is a treaty formulation of the customary rule of discrimination:

In order to ensure respect for and protection of the civilian population and civilian objects, the Parties to the conflict shall at

all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly direct their operations only against military objectives.

Article 52 (2) elaborates on the nature of military objects as "those objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offer a definite military advantage." Article 51 (2) rules out the idea of weakening a military effort by attacking civilians: "(...) the civilian population as such, as well as individual civilians, shall not be the object of attack." Further, Articles 51 (4) (5)(7) and (8) specify the facets of this underlying obligation.

In analyzing whether the NATO military campaign of 1999 complies with these treaty and customary rules of international law, the Commission has taken account of and given great weight to the Final Report of the Committee of the ICTY Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia. On the basis of a detailed examination of the evidence presented to it by the fry, and by its reliance on sources in the public domain, the ICTY concluded that the most serious allegations against NATO relating to the law of war were not of sufficient merit to warrant further investigation. It should be noted, however, that this conclusion goes directly against the recommendation of Amnesty International, which in its earlier report, "Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force," June 7, 2000, specifically enjoins the ICTY to conduct investigations of "all credible allegations of serious violations of international humanitarian law (...) with a view of bringing to trial any-one against

²⁵ See criticism by Dennis McNamara as cited in Steven Erlanger, "As UN's Kosovo Role Ebbs, an Official has Caustic Advice", International Herald Tribune, July 4, 2000.

²⁶ 1899 Hague Declaration 2 Concerning Asphyxiating Gases; 1899 Hague Declaration 3 Concerning Expanding Bullets; 1907 Hague Convention IV Respecting the Laws and Customs of War on Land; 1907 Hague Convention V Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land; 1907 Hague Convention VI Relating to the Status of Enemy Merchant Ships at the Outbreak of Hostilities; 1907 Hague Convention VII Relating to the Conversion of Merchant Ships into Warships; 1907 Hague Convention VIII Relative to the Laying of Automatic Submarine Contact Mines; 1907 Hague Convention IX Concerning Bombardment by Naval Forces in Time of War; 1907 Hague Convention XI Relative to Certain Restrictions with Regard to the Exercise of the Right to Capture in Naval War; 1907 Hague Convention XIII Concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War; 1949 Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field; 1949 Geneva Convention II for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea; 1949 Geneva Convention III Relative to the Treatment of Prisoners of War; 1949 Geneva Convention IV Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War; 1977 Geneva Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts; 1977 Geneva Protocol II Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts.

²⁷ France apparently intends to ratify shortly. The most important Protocol I provisions have been incorporated into the US Military Code of Conduct which is supposed to guide the behavior of its armed forces.

²⁸ This view of the content of Additional Protocol I is supported by the ICTY's Final Report, op. cit., par. 15.

²⁹ See e.g. *Crimes of War: A Legal, Political-Documetary and Psychological Inquiry into the Responsibility of Leaders, Citizens and Soldiers for Criminal Acts in Wars*, edited by R. Falk, G. Kolko and R. Lifton (New York: Random House, 1971).

whom there is sufficient admissible evidence.³⁰ The ICTY could argue that its inquiry was consistent with this recommendation to the extent that there was not sufficient admissible evidence available to justify an "investigation" of the sort being proposed by Amnesty International. The fry's allegations against NATO either were found not "sufficiently well-established as violations of international law to form the basis of a prosecution" or were such that "the prospects for obtaining evidence sufficient to prove that the crime had been committed by an individual who merits prosecution in the international forum" were not available.³¹

It should be kept in mind that the ICTY was concerned only with the very specific question as to whether there was a basis to charge particular individuals with crimes. This type of criminal inquiry, while obviously appropriate for the ICTY, is an inappropriately narrow undertaking for an independent international commission. The Commission is concerned about whether there is a basis for believing that NATO committed violations of the applicable laws of war, and thus does not need to connect individuals with specific violations, but rather seeks to investigate the responsibility of the governments involved in possible violations. The focus of the Commission thus is more in accord with the sort of assessment made by the Amnesty International study. The ICTY also pointed out that "The Prosecutor may, in her discretion require a higher threshold be met before making a positive decision that there is sufficient basis to proceed."³² Again, as the Commission is not responsible for prosecution, it is freer to inquire into allegations pertaining to the laws of war. When criminal responsibility is at stake, there is a stronger tendency to require a treaty basis for violations, but when the inquiry is more general and provisional, the principles of customary international law have greater relevance. Beyond this, where the claim is based on a rationale of "humanitarian intervention," adherence to the laws of war might properly be assessed in a particularly rigorous manner.

Targets

After the first period of bombing, NATO expanded its target list and began destroying the civilian infrastructure of Serbia, bombing bridges, broadcasting stations, electricity supply, political party offices, and other facilities considered basic to civilian survival. Such targeting is questionable under the Geneva Conventions and Protocol I but it must be acknowledged that state practice in wartime since World War II has consistently selected targets on the basis of an open-ended approach to "military necessity," rather than by observing the customary and conventional norm that disallows deliberate attacks on non-military targets. It must also be noted that the NATO

campaign was more careful, in relation to its targeting, than was any previous occasion of major warfare conducted from the air. This care with targeting was partly an expression of declared policy, and it reflected the availability of "smart" technology that had the capacity to be precise. As the ICTY noted, several serious mistakes were made. Nevertheless, there is no evidence of deliberate targeting of civilians. There is, nevertheless, reason to question the selection of targets relating to the civilian infrastructure of the fry in which the probability of civilians being present and killed was quite high. There are also allegations and evidence to suggest that NATO persisted with attacks after it realized that civilians were present at the target site, including Gredelica railroad bridge, the automobile bridge at Luan/Luan, and the Barbarin/Barbarin bridge.

Cluster Bombs

Human Rights Watch has carefully documented that at least 500 non-combatant civilians were killed by NATO bombs and missiles in Serbia and Kosovo. A significant number of these civilian deaths occurred during attacks on civilian infrastructure targets, and others as a result of the use of legally dubious cluster bombs against targets located in densely populated areas. Thousands of cluster bombs remain unexploded throughout Kosovo and Serb territory, posing a serious ongoing hazard somewhat analogous to "anti-personnel landmines" that have been outlawed since the 1998 Ottawa Treaty.³³ Although the legal force of this analogy can be questioned, especially with respect to those members of NATO that have so far not signed the treaty, the analogy is sound in that cluster bombs are often more destructive than mines, and have been responsible for over 500 civilian deaths. NATO has been slow to deploy its own expert teams to help in the locating and defusing of these unexploded bombs. In Kosovo, UN teams and NGOs are taking on the task, mostly with newly trained Albanian staff, but at a very slow pace due to limited resources.

The ICTY view is that cluster bombs are not clearly prohibited by international humanitarian law, and thus are not suitable for an investigation as to individual responsibility for their use. The Commission does not dispute this conclusion, but nevertheless recommends that cluster bombs should never be used in any future undertaking under UN auspices or claiming to be a "humanitarian intervention."³⁴

Tactics

The reliance by NATO on a high-altitude rule of engagement for its bombing sorties so as to minimize the risk of casualties to itself has been widely criticized. The fact that NATO endured zero casualties despite the magnitude of the war and the damage inflicted has underscored this critique. In the words of the Amnesty International report, "the requirement that NATO aircraft fly above 15,000 feet, made full adherence to international humanitarian law virtually impossible."³⁵ Nevertheless, it must be kept in mind that, despite a series of "mistakes," NATO's overall record was unprecedented to the extent that it avoided civilian damage through the accuracy of its targeting. The ICTY concluded that:

*"there is nothing inherently unlawful about flying above the height which can be reached by enemy air defenses. However, NATO air commanders have a duty to take practicable measures to distinguish military objectives from civilians or civilian objectives. The 15,000 feet minimum altitude adopted for part of the campaign may have meant the target could not be verified with the naked eye. However, it appears that with the use of modern technology, the obligation to distinguish was effectively carried out in the vast majority of cases during the bombing campaign."*³⁶

The high-altitude tactic does not seem to have legal significance, although it does weaken the claim of humanitarianism to the extent that it appears to value the lives of the NATO combatants more than those of the civilian population in Kosovo and Ser-

³⁰ See Section 4.11, "NATO/Federal Republic of Yugoslavia: 'Collateral Damage' or Unlawful Killings? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force," AI Index EUR 70/18/00, June 2000.

³¹ ICTY, Final Report, op. cit., par. 5.

³² ICTY, Final Report, op. cit., par. 5.

³³ Article 1 of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 18 September 1997, provides:

"1. Each State Party undertakes never under any circumstances:
To use anti-personnel mines; To develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, anti-personnel mines; To assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.
2. Each State Party undertakes to destroy or ensure the destruction of all anti-personnel mines in accordance with the provisions of this Convention."

³⁴ This is especially so given the recently leaked internal report from the British Ministry of Defense, which admitted that 60% of the Royal Air Forces' cluster bombs missed their intended target or remain "unaccounted for". R. Norton-Taylor, "MoD Leak Reveals Kosovo Failure" The Guardian August 15, 2000.

³⁵ AI Index EUR, op. cit., p 25. Commendably, NATO made some adjustments to the Rules of Engagement governing bombing after the civilian damage arising from the attack near Gjakove/Djakovica on April 14, 1999 and the bombardment of the Barbarin/Barbarin bridge on May 30, 1999.

³⁶ ICTY, Final Report, op. cit., par. 56.

bia, and especially the lives of the Kosovar Albanians that it was acting to protect.

Environmental Damages

The ecological/environmental effects of the bombing campaign also are alleged to have a long-term civilian consequences, both in Serbia and in Kosovo. A recent United Nations Environmental Program (UNEP) study conducted by the Balkan Task Force concludes that the environmental consequences it could document were in most cases either not substantial or not long-lasting,³⁷ in contrast to some of the NGO contentions that were made during and shortly after the war. However, UNEP does document several extremely serious toxic leaks caused by the bombing of industrial and petroleum complexes in several cities. These leaks created environmental and humanitarian emergencies posing uncertain long-term risks and demanding immediate clean-up. The UNEP report asserts that the fry is responsible for its own environmental clean-up, but it does acknowledge that any such clean-up efforts might be hindered by the ongoing embargo. Some NGO reports and scholarly assessments suggest more extensive and serious environmental damage that seems to cross the threshold of accountability embodied in Articles 35 (3) and 55 of Protocol I. The ICTY Final Report stresses the demanding character of this threshold, with the key words being that the damage sustained must be "widespread, long-term, and severe," taking special note of the word "and" that suggests that all three features must be cumulatively present for a violation to take place.³⁸

Another disturbing environmental concern raised during the war was the widespread use of depleted-uranium (DU) tipped armor-piercing shells and missiles. Upon explosion, such shells and missiles release respirable uranium dioxide into the atmosphere, with potential serious long-term health consequences. NATO does not deny the use of such shells and missiles, as DU is considered a cost-effective material with valued armor-piercing properties. Disturbingly, though, as of this writing NATO has been slow to assist the UNEP investigation. The UNEP report called for a World Health Organization investigation of the long-term health implications of the use of DU armament. Five months after a special request to NATO from Kofi Annan for more precise information, NATO confirmed that 31,000 rounds of DU ammunition, equivalent to 10 tons, was used in the Kosovo conflict, but UNEP still lacks sufficient targeting detail to allow for additional investigation of whether a significant radiation hazard might exist. Other studies provide reassurance that the damage resulting from DU is not substantial and not dangerous for the civilian population. The ICTY conclusion is that at present there is no consensus supportive of the prohibition of such DU ordnance, although it raises the possibility

of such a development in the future.³⁹ It reinforces its conclusion more questionably by suggesting that the ICJ was unable to agree that even nuclear weapons were unconditionally prohibited despite their undoubted character of doing severe and extensive environmental damage.⁴⁰ What makes this reasoning questionable is that the ICJ was considering the legality of a possible use of nuclear weapons without any real consideration of effects, and limited such use to extreme circumstances of self-defense, and then only as a legal possibility.

The Commission recommends that particular care be taken in the context of a humanitarian intervention to avoid targets that would cause serious environmental damage, adhering to standards of restraint greater than needed to comply with the current high threshold of Protocol I. It is noted that Iraq has been charged with tactics designed to inflict environmental damage in the course of the Gulf War, although its actions were connected with measures related to "military necessity" as seen from its perspective.

Discussion

The Commission is impressed by the relatively small scale of civilian damage considering the magnitude of the war and its duration. It is further of the view that NATO succeeded better than any air war in history in selective targeting that adhered to principles of discrimination, proportionality, and necessity, with only relatively minor breaches that were themselves reasonable interpretations of "military necessity" in the context. The Commission accepts the view of the Final Report of the ICTY that there is no basis in available evidence for charging specific individuals with criminal violations of the laws of war during the NATO campaign. Nevertheless, some practices do seem vulnerable to the allegation that violations might have occurred, and depend for final assessment upon the availability of further evidence.

The Commission does recommend that the ICRC or other appropriate expert body prepare a new legal convention for military operations that are either instances of UN peacekeeping or humanitarian intervention. This convention should impose more constraints on the use of force than are embodied in the law of war as now generally interpreted. A less ambitious alternative, recommended by Amnesty International, would be to accept stricter adherence to the existing standards of international law, particu-

larly as already embodied in Protocol I. Such an interpretation has been provided in competent form by the ICTY Final Report. While so recommending, the Commission is mindful of the importance of effectiveness in carrying out a humanitarian intervention under difficult conditions, and with a sense of urgency, and does not intend its emphasis on enhanced legal guidelines to undermine a reasonable view of "military necessity." There is a delicate balance here, as countries are being asked to take risks for humanitarian purposes, and may be reluctant to do so. Such reluctance points to the need for some form of global professional voluntary military, peace observation, and police force. Unfortunately, the current political obstacles to moving in such a desirable direction are formidable.

On the Doctrine of Humanitarian Intervention

With the ending of the Cold War, new conditions of world order have complicated earlier priorities with respect to the use of force in international relations. The post-1945 preoccupation was with the prevention of *international wars* between two or more states, and especially between major states. Nuclear weaponry and missile guidance systems lent a geopolitical urgency to this undertaking. Nevertheless, even before the Soviet collapse, many of the most serious challenges to international peace and security were arising in the course of *international crises* of a wide variety. The UN Charter discouraged responses to such crises with its assurance that matters "essentially within the domestic jurisdiction" of states were beyond its purview unless defined by the UNSC as threats to international peace and security.⁴¹ Although the UNSC has increasingly identified domestic crises as threats to international peace and security, the feeling persists that the Charter as originally written is not satisfactory for a world order that is increasingly called upon to respond to humanitarian challenges. This concern had already been clearly articulated before the Kosovo challenge, but it was accentuated by the NATO response.

The Commission's initial discussion above of the legality of the NATO campaign ended inconclusively with an appreciation of the difficulty of reconciling what was done to protect the people of Kosovo with the core prohibition on recourse to non-defensive force that has not been authorized by the United Nations. At the same

³⁷ "The Kosovo Conflict: Consequences for the Environment and Human Settlements".

³⁸ ICTY, Final Report, op. cit., par 14.

³⁹ ICTY, Final Report, op. cit., par 26.

⁴⁰ Legality of Nuclear Weapons, AO, ICJ 1996, 242.

⁴¹ Article 2 (7) of the UN Charter provides:

"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 or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII."

time, the Commission takes the view that the pattern of Serb oppression in Kosovo, the experience of ethnic cleansing a few years earlier in Bosnia, and the lack of international response to genocide in Rwanda in 1994 combine to create a strong moral and political duty on the part of the international community to act effectively, and to express solidarity with civilian societies victimized by governments guilty of grave breaches of human rights.⁴² This duty pertains both to the protection of the Kosovo Albanians and to the reestablishment of autonomy for the province. Arguably, it extends to the realization of the right of self-determination for the people of Kosovo. As the previous has argued, diplomacy failed to produce these results in a reliable manner, leaving the options of doing nothing or mounting a military intervention under NATO auspices. This situation supports the general conclusion that the NATO campaign was illegal, yet legitimate. Such a conclusion is related to the controversial idea that a "right" of humanitarian intervention is not consistent with the UN Charter if conceived as a legal text, but that it may, depending on context, nevertheless, reflect the spirit of the Charter as it relates to the overall protection of people against gross abuse. Humanitarian intervention may also thus be legitimately authorized by the UN, but will often be challenged legally from the perspective of Charter obligations to respect the sovereignty of states.

Allowing this gap between legality and legitimacy to persist is not healthy, for several reasons. Acknowledging the tension with most interpretations of international law either inhibits solidarity with civilian victims of severe abuse by territorial governments, or seriously erodes the prohibition on the use of force that the World Court and other authorities have deemed valid. Closely related to this effect, recourse to force without proper UN authorization tends to weaken the authority of, and respect for, the United Nations, especially the UNSC, in the domain of international peace and security. It needs to be observed, at the same time, that a failure to act on behalf of the Kosovars, or a repetition of the Bosnian or Rwandan experience of an insufficient UN mandate and capabilities, would have also weakened the United Nations, probably to a greater degree.⁴³ Therefore, although the Commission's finding is that the use of force by NATO in intervening in Kosovo is validated from the perspective of the legitimacy of the undertaking and its overall societal effects, the Commission feels that it would be most beneficial to work diligently to close the gap between legality and legitimacy in a convincing manner for the future.

The Commission is of the opinion that the best way to do this is to conceive of an emergent doctrine of humanitarian intervention that consists of a process of three phases:

- a recommended framework of principles useful in a setting where humanitarian intervention is proposed as an international response and where it actually occurs;
- the formal adoption of such a framework by the General Assembly of the United Nations in the form of a Declaration on the Right and Responsibility of Humanitarian Intervention, accompanied by UNSC interpretations of the un Charter that reconciles such practice with the balance between respect for sovereign rights, implementation of human rights, and prevention of humanitarian catastrophe;
- the amendment of the Charter to incorporate these changes in the role and responsibility of the United Nations and other collective actors in international society to implement the Declaration on the Right and Responsibility of Humanitarian Intervention.

The main problems relating to the protection of human rights and the prevention of humanitarian catastrophes are political rather than legal. In the face of serious abuses of human rights, even genocide, or the need to prevent or mitigate a humanitarian catastrophe, armed or unarmed intervention will not occur in an effective form unless such action conforms to the interests of potential intervening states; the action does not fly in the face of prudential concerns about sustaining the stability of world order; and, above all, the action does not risk the outbreak of a major war among states with nuclear capacity. For these reasons, it is unrealistic to expect humanitarian intervention to evolve according to the rule of law such that equal cases are treated equally. The only viable option is to prohibit such interventionary claims altogether, or to accept their selective implementation, ensuring only that in *appropriate* instances such intervention proceeds on a principled basis that is as consistent as possible with the humanitarian rationale.

During the cold war there was not the political will, nor the foundation in law, nor the practical conditions that would support a humanitarian diplomacy that might include the use of interventionary force. For different reasons, both superpowers were most reluctant to pursue goals in international society that did not relate to their rivalry, and both were acutely conscious of not taking action that would be likely to provoke its adversary to embark on warfare. The Soviet Union essentially appropriated the sovereignty of its client states in Eastern Europe in an oppressive manner, but at the same time it dogmatically resisted any

infringement of sovereignty by the West. The United States allied itself with many states that were guilty of extreme violations of human rights, so long as their governments adopted an anti-Communist orientation and supported the Western cause in international settings. The only important exception arose in relation to the apartheid regime in South Africa, where East and West, North and South, could, at least in the 1980s, agree on the illegality⁴⁴ of the racist practices, and on a gradually more coercive approach toward the official government that included the imposition of sanctions. The South African example generated an interventionary approach which, while falling well short of the threat or use of force, provided a sort of prelude to subsequent claims of humanitarian intervention.

There were additional inhibitions on any authorization of interventionary force by the United Nations. First of all, the normative standards associated with international human rights had not been accepted as internally binding in any serious sense. Second, the cold war era interventions were seen as extremely destructive exercises in geopolitics which had little bearing on the well-being of the societies in which the violence occurred, despite lofty ideals proclaimed by the intervenors. This legacy has resulted in continuing suspicion, especially by states that had been colonized or dominated by the West, that "humanitarian intervention" is a new name for Western domination. For the UN to give such claims any sort of legitimacy would be to create a "Trojan Horse" that could be used to undermine political independence and even the territorial integrity of weaker sovereign states. As such, the most that can be said regarding humanitarian intervention is that there is a disposition to approach imminent humanitarian catastrophes on an ad hoc or case-by-case basis. This reinforces an impression of double standards (taking action in Kosovo, but not in other places of equal or greater abuse), but it retains the basic norm of unconditional non-intervention in internal affairs. For opposite reasons – the desire to avoid pressures to act, as in sub-Saharan Africa or South Asia – those states that mounted the intervention on behalf of the Kosovars are also inclined to prefer an ad hoc approach at this point.

The Commission believes that the end of the Cold War has brought about some dramatic changes in circumstances, which make the case for a doctrine of humanitarian intervention much more compelling than in the past. There has been an impressive evolution of international standards governing human rights, and some expectation

⁴² See Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35, op. cit.; Organization of African Unity, Report of the International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and the Surrounding Events, July 7, 2000.

⁴³ See Rieff, op. cit.

⁴⁴ See the Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, General Assembly resolution 3068 (XXVIII) of November 30, 1973, which entered into force on July 18, 1976.

of implementation both by the organized international community (such as the anti-apartheid campaign) and through the initiative of civil society organizations and concerned governments. Further, there is a growing trend toward an insistence on accountability of leaders for crimes of states, demonstrated by the controversy over the extradition case against General Augusto Pinochet, and epitomized by the ICTY and by the Rome Treaty of 1998, which sets the framework for the establishment of an International Criminal Court.

Meanwhile, the threat that interventions undertaken for humanitarian goals will provoke strategic warfare among leading states has declined. In recent years the United Nations and other powerful actors have been harshly criticized for taking insufficient action in response to threatened or imminent humanitarian catastrophes. The Organization of African Unity (OAU) issued a report recently criticizing the UN, France, and the United States for their failure to take action to prevent genocide in Rwanda in 1994.⁴⁵ A similar pattern is associated with the UN role in Bosnia, culminating in its ineffectiveness in upholding "the safe havens" established under the authority of the UN, and not protecting them sufficiently.⁴⁶ In other words, the political, moral, and legal ground now exists to strike a new balance between the general duty of non-intervention in internal affairs of states and the ethos of humanitarian intervention on the basis of principled, collective decisions.

To advance discussion and to present recommendations for addressing these important issues, the Commission believes that the time is now ripe for the presentation of a principled framework, useful for evaluating past claims of humanitarian intervention, to guide future responses in the face of imminent or unfolding humanitarian catastrophe. It is important to understand that the scope of this framework extends beyond situations of governmental abuse to encompass acute human suffering associated with governmental collapse, as in Somalia in the early 1990s. It is our hope that this framework can be subsequently adopted in some modified form as a Declaration on Humanitarian Intervention by the UN General Assembly. On this basis, two lines of development can be projected. The preferred approach would be to have the Charter adapted to this Humanitarian Intervention Declaration by upgrading human rights and conditioning sovereign rights on respect for human rights and the maintenance of the capacity to govern. An alternative approach would be to encourage UNSC interpretations of the Charter that moved explicitly in this direction on a case-by-case basis, building up a new authoritative approach to this subject along the lines of the Humanitarian Intervention Declaration.

Such "innovations" in Charter interpretation have been part of the UN history all

along, and were most notably associated with Dag Hammarskjöld's tenure as Secretary General, particularly in the context of UN peacekeeping activities. A good example of such "legislative" interpretation is the conversion of the Article 27 (3) requirement that UNSC decisions be supported by the "concurring" votes of the five Permanent Members into a pattern of practice in which "abstentions" or absences are treated as equivalent to "concurring".

It might be unrealistic, however, to expect such an outcome in the near future. A large number of states continue to view humanitarian intervention outside the United Nations with great suspicion, and are not favorably disposed to such claims even within the UN. They distrust the assertion of "humanitarian" intentions and oppose intrusions on territorial sovereignty. The majority of states on the UNSC indicated a willingness to confirm the result of the Kosovo intervention as a practical reality. Similarly, many have given some indirect support to the intervention via UNMIK, by way of appropriations and through refusal to pass any kind of critical resolution. Nevertheless, there is no current disposition at the United Nations to provide a principled regime that would "legalize" such interventions in the future.

There is another source of resistance to any effort to put humanitarian intervention on a principled basis. Several important countries are extremely reluctant to remove humanitarian intervention from the realm of ad hoc diplomacy for fear of building expectations that, whenever a humanitarian catastrophe occurs, an interventional duty to prevent or the ameliorate the crisis would arise. Here, their objective is to retain the diplomatic flexibility associated with treating such challenges selectively, responding where the political will is present, but not undertaking a more general commitment to act in a consistent fashion that might not accord with their interests or reflect the outlook of their domestic society. These states are not currently willing to accept a duty of humanitarian intervention except at times and places of their own choosing.

We acknowledge that a framework for intervention is thus a controversial step. One opposing position argues that it is not necessary, because of the possibility of loosening the interpretation of the prohibition on force to an extent that "international law" encompasses what is here called "legitimacy." The second position insists that positing such a principles regime would contribute further to a revival of geopolitical discretion with respect to

force, weakening both international law and the United Nations in the process. This position was particularly firmly emphasized to the Commission by participants at its Johannesburg seminar.

However, the importance of agreeing upon a principled regime for humanitarian intervention or human rights enforcement has assumed prominence throughout the 1990s. Somalia, Bosnia, Haiti, Rwanda, and East Timor are only the most salient cases in which great moral pressure was exerted on the international community and the UN system to take forcible action to end a humanitarian catastrophe in the making—pressure exerted as a result of domestic circumstances. Kosovo underscored the challenge, and the NATO response is being treated by many commentators as the defining moment in the debate on humanitarian intervention.

A Framework for Principled Humanitarian Intervention

The Danish Institute of International Affairs suggests five "possible criteria" for "legitimate humanitarian intervention." Although the Institute frowns on creating any basis for the use of force outside the framework of existing international law, these criteria nonetheless offer a useful background to the Commission's recommended informal regime applicable to humanitarian intervention. The Danish Institute's criteria are as follows:

- serious violations of human rights or international humanitarian law;
- a failure by the UNSC to act;
- multilateral bases for the action undertaken;
- only necessary and proportionate force used;
- "disinterestedness" of the intervening states.⁴⁷

The Commission's recommended framework of principles is divided into two parts. The first suggests threshold principles that must be satisfied in order for any claim of humanitarian intervention to be legitimate. The second puts forward principles that enhance or diminish the *degree* of legitimacy possessed by forceful intervention. These "contextual principles" can be applied either before an intervention in order to determine whether force should be used, or to assess whether an intervention was justifiable. Unless it is apparent from the text that a principle is relevant only to instances of intervention without a UN mandate, these principles should be understood to be capable of application to coer-

⁴⁵ Special Report of the International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and the Surrounding Events. July 7, 2000.

⁴⁶ Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35, The Fall of Srebrenica. November 15, 1999.

⁴⁷ *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 1999, pp. 106-11.

cive humanitarian intervention either by the UN, or by a coalition of the willing acting with or without the approval of the UN. It should further be kept in mind that the term "intervention" is not applicable to a situation where a government in power gives its consent to an international presence, given that, in such a situation, no legal problem arises regarding the legitimacy of the humanitarian participation.

Threshold Principles

1. There are two valid triggers of humanitarian intervention. The first is severe violations of international human rights or humanitarian law on a sustained basis. The second is the subjection of a civilian society to great suffering and risk due to the "failure" of their state, which entails the breakdown of governance at the level of the territorial sovereign state.

2. The overriding aim of all phases of the intervention involving the threat and the use of force must be the direct protection of the victimized population.

3. The method of intervention must be reasonably calculated to end the humanitarian catastrophe as rapidly as possible, and must specifically take measures to protect all civilians, to avoid collateral damage to civilian society, and to preclude any secondary punitive or retaliatory action against the target government.

Contextual Principles

4. There must be a serious attempt to find a peaceful solution to the conflict. This solution must ensure that the pattern of abuse is terminated in a reliable and sustainable fashion, or that a process of restoring adequate governance is undertaken.

5. Recourse to the United Nations UNSC, or the lack thereof, is not conclusive. This is so if approaching the Council fails because of the exercise of a veto by one or more of the permanent members; or if the failure to have recourse to the UNSC is due to the reasonable anticipation of such a veto, where subsequent further appeal to the General Assembly is not practical. Effectively, the latter case suggests that the veto right is superseded by a ? or better majority determination by "a coalition of the willing" that a humanitarian catastrophe is present or imminent.

6. Before military action is taken, lesser measures of mediating and coercive action, including sanctions, embargoes and non-violent methods of peace observation, must have been attempted without success. Further delay must be reasonably deemed to significantly increase the prospect of a humanitarian catastrophe:

7. Any recourse to the threat or use of force should not be unilateral, but enjoy some

established collective support that is expressed both by a multilateral process of authorization and the participation of countries in the undertaking;

8. There should not be any formal act of censure or condemnation of the intervention by a principle organ of the United Nations, especially by the International Court of Justice or the UNSC.

9. There must be even stricter adherence to the laws of war and international humanitarian law than in standard military operations. This applies to all aspects of the military operation, including any post cease-fire occupation.

10. Territorial or economic goals are illegitimate as justification for intervention, and there should be a credible willingness on their part of intervening states to withdraw military forces and to end economic coercive measures at the earliest point in time consistent with the humanitarian objectives.

11. After the use of armed force has achieved its objectives, there should be energetic implementation of the humanitarian mission by a sufficient commitment of resources to sustain the population in the target society and to ensure speedy and humane reconstruction of that society in order for the whole population to return to normality. This implies a rejection of prolonged comprehensive or punitive sanctions.

Suggested Revisions of the UN Charter

The challenge for the future is certainly not that countries or groups of countries are too eager to intervene to stop serious abuse human rights, but rather the opposite. The pattern of the recent past suggests that states are eager to find excuses not to intervene. Optimistically, the Kosovo experience might make it somewhat more difficult for the UNSC and individual countries to avoid taking action against serious abuse of human rights in the future. However, it is extremely important that such actions should involve UNSC consideration and decision. It is consequently reasonable and necessary to give the protection of human rights a more important role in the UN Charter. At present, the Charter does not explicitly give the UNSC the power to take measures in cases of violations of human rights.

The distribution of powers between the different organs of the UN is part of a complex political and legal construction with the collective security system at its center. Under the collective security system, the role of the UNSC is, or has been until now, to ensure international peace and international order. The issue of human rights protection has been of only secondary importance to the UNSC within this framework. Ideally, the Charter must be amended to enhance the role of human rights in their

own right within the system for collective security.

Such amendment would both put pressure on and make it possible for the UNSC to invoke violations of human rights and humanitarian law directly as a reason for taking a variety of types of measures. The Council would consequently no longer have to stretch reality to invoke the notion of "threat to the peace" in every case, and would also have greater difficulty standing by and doing nothing.

References to human rights could be inserted into a number of existing articles in the UN Charter. For example, in Article 1 of the Charter concerning the purposes of the UN a reference to human rights could be inserted in sub-paragraph 1 after "international peace and security" in the very first sentence. The first sentence of sub-paragraph 1 would then read: "To maintain international peace and security and respect for human rights (...)"

In Article 24 sub-paragraph 1 on the functions and powers of the UNSC, the passage "and respect for fundamental human rights" could be inserted after "maintenance of international peace and security," so that Article 24 (1) would read:

"In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the UNSC primary responsibility for the maintenance of international peace and security and respect for fundamental human rights, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the UNSC acts on their behalf."

(Currently the General Assembly has the primary responsibility for the work for human rights within the UN organization. Rather than overturn this state of things the term "fundamental" is inserted before "human rights" in the proposed amendment in order to indicate that the UNSC would be involved only concerning serious human rights violations.)

At the end of Article 39, a reference to "respect for human rights" could also be inserted. This article would then read: "The UNSC shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, act of aggression or serious violation of human rights and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security and respect for human rights."

We are of course aware of the powerful political resistance to amending the UN Charter. In the meantime, there are also "softer" courses of action than formal changes of the Charter, such as adopting interpretative declarations concerning certain passages in the Charter, or resolutions in the General Assembly.

But there is a growing international momentum for UN reform, and the Commission would hope to provide some fuel for that process. The Commission feels that, in addition to the specific inclusion of human rights wording in the charter, other key ongoing debates related to UNSC reform have direct relevance to the topic of humanitarian intervention. Since the UN was formed, its structure has not changed with the changing post-Cold War political atmosphere. The Commission acknowledges that in order for the UNSC to maintain its functionality and global legitimacy, it should be reformed. Expanding the assignment of permanent and non-permanent seats on the UNSC should allow for more expedient and appropriate decision-making and more equitable representation

of the UN membership. It is also our position, given the lessons of the Kosovo experience, as well as Rwanda and other cases, that the current system allowing any Permanent UNSC member to paralyze UN action through the use of the veto must be adjusted in a judicious manner to deal effectively with cases of extreme humanitarian crisis. The Commission wishes to emphasize that such change is urgent both for the sake of future victims of humanitarian crises and for the very legitimacy and credibility of the UN as the legally authorized guardian of global security.

Conclusion

The application of this framework for humanitarian intervention to Kosovo is

intended to structure debate rather than to resolve controversy. The relationship between the principles articulated and the facts is complex and subject to diverse lines of interpretation. Reasonable disagreement is to be expected. The benefit of such a framework is that it encourages a more comprehensive approach to the interventionary action, and discourages a one-sided view. It also provides a pre-legal proposal for initiatives by governments and international institutions to move in the direction of establishing a legal doctrine of humanitarian intervention that balances the claims to protect peoples against the importance of restricting discretion to use force in international relations.

Referendartagung zur Verbreitung der Genfer Konventionen

Bad Waldliesborn, 26.–27. Oktober 2000

Daniel H. Göbel*

Am 26./27. Oktober 2000 richteten die DRK-Landesverbände Nordrhein und Westfalen-Lippe unter Mitwirkung des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum bereits zum zweiten Mal in diesem Jahr eine Referendartagung zur „Verbreitung der Genfer Konventionen“ aus. Tagungsort war einmal mehr der Kurort Bad Waldliesborn.

Die Veranstaltung, die inhaltlich durch das IFHV gestaltet wird, richtet sich natürlich zunächst einmal an die nordrhein-westfälischen Referendare; zur Nutzung von Synergieeffekten entsendet auch die Bundeswehr ausgewählte Offiziere. Ziel der Tagung ist die Vermittlung der Prinzipien und der grundlegenden Regelungsinhalte des humanitären Völkerrechts und angrenzender Bereiche. Dies erfolgt primär durch Referate zu den maßgebenden Themengebieten, jedoch sind die Teilnehmer der Veranstaltung durchgängig zu einer aktiven Mitarbeit während der Vorträge aufgerufen. Zudem ist integraler Bestandteil des Seminars der gemeinsam verbrachte Abend des ersten Tages. Hier wurden im informellen Rahmen zahlreiche Fragestellungen zwischen Referenten und Tagungsteilnehmern nochmals vertieft.

Eingeleitet wurde die Tagung durch die Begrüßung der insgesamt 55 Teilnehmer durch den Vizepräsidenten des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, Justizminister a.D. Dr. Rolf Krumsiek, der auch den ersten Teil der Veranstaltung moderierte. Später übernahm diese Aufgabe der Präsi-

dent des Landesverbandes Nordrhein Heinz-Josef Vogt.

Im Anschluss hieran führte dann Prof. Dr. Horst Fischer, Professor für Humanitäres Völkerrecht an der Rijksuniversiteit Leiden und Akademischer Direktor des IFHV, mit einer historischen Darstellung der Entwicklung des humanitären Völkerrechts in die Thematik des Seminars ein. Nach einem kurzen Rekurs auf die Entstehung des Roten Kreuzes und die auf dessen Initiative aufkommende ethische Debatte über eine verpflichtende Menschlichkeit auch im Kriege stellte Fischer zunächst die Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde vom 21. August 1864 als erste völkerrechtliche Vereinbarung zur Regelung der Kriegsführung und damit als Basis der Schaffung eines humanitären Völkerrechts dar. Er erläuterte dann die parallel verlaufenden Entwicklungslinien der beiden Kernbereiche des humanitären Völkerrechts, nämlich des sogenannten „Genfer Rechts“, welches schwerpunktmäßig dem Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte gilt, und des „Haager Rechts“, das im Wesentlichen die Zulässigkeit des Einsatzes oder sogar der Herstellung bestimmter Mittel der Kriegsführung regelt, und skizzierte hierbei kurz die wichtigsten Stationen dieser beiden Entwicklungsstränge. Fischer verdeutlichte dabei, dass die frühere strikte Trennung dieser beiden Teilbereiche durch die 1977 abgeschlossenen Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen an Schärfe verliere, da diese grundsätzlich eher dem Genfer Recht zuzuordnen seien, aber auch deutliche Regelungen des militärischen *ius in bello*, namentlich etwa

durch das Verbot des Angriffs auf zivile Objekte, beinhalteten.

Hiernach umriss Fischer noch die Regelungen des humanitären Völkerrechts zu speziellen Themenkomplexen wie den Abkommen zum Verbot chemischer und bakteriologischer Waffen, der Regelungen des See- und Luftkriegsrechts sowie der Neuerungen etwa durch das Ottawa-Abkommen zum Verbot von Antipersonenminen. In diesen Teil bezog er – gleichsam als Ankündigung des entsprechenden Fachreferates – kurz auch die Entwicklung einer strafrechtlichen Verantwortung für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit von den Militärtribunalen von Nürnberg und Tokio bis zum römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ein. Abschließend erläuterte Fischer die Wandlung der Bedeutung des humanitären Völkerrechts von einer ausschließlich zwischenstaatlichen Ebene zu einer Anwendung auch auf innerstaatliche bewaffnete Konflikte und hob die Bedeutung dieses Prozesses angesichts der deutlich geänderten Form gewaltsamer Auseinandersetzungen, die sich gegenwärtig überwiegend als nicht-internationale Konflikte darstellten, nachdrücklich hervor.

Als direkte Fortsetzung dieses Vortrags stellte dann Dr. Heike Spieker (Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes) kurz die wesentlichen Problemfragen der Implementierung respektive Umsetzung des Völkerrechts in den nationalen Rechtsordnungen dar. Sie hob hierbei insbesondere den unterschiedlichen Charakter völkerrechtlicher Vereinbarungen hervor, die häufig noch der unmittelbaren Einbindung in die jeweilige Rechtsordnung der beteiligten Staaten durch entsprechende innerstaatliche Normen bedürften, teilweise aber eben auch unmittelbare individuelle Rechte und Pflichten begründeten. Als plakatives Beispiel hierzu nannte sie die *erga omnes* Wirkung des Menschenrechtsschutzes. Daneben betonte Spieker die Bedeutung der innerstaatlichen Durchsetzung völkerrecht-

* Daniel H. Göbel ist Rechtsreferendar am Landgericht Bielefeld.

licher Normen und stellte die diesbezüglichen verschiedenen Ansätze dar, die von der Vermittlung der Kenntnisse über die Bestimmungen des – insbesondere humanitären – Völkerrechts als sozusagen präventive Maßnahme über den Einsatz entsprechend ausgebildeter Rechtsberater an entscheidungserheblichen Stellen bis hin zu disziplinären oder strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten reichen.

Dies diente quasi als Überleitung zum Vortrag von *Dr. habil. Hans-Joachim Heintze*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV. Dieser referierte über die wechselseitige Bedeutung von humanitärem Völkerrecht und dem Schutz der Menschenrechte. Hierzu stellte er in einem kurzen Abriss zunächst die Entwicklung des Verständnisses von Krieg und Frieden vor. Hatten nach klassischem Völkerrechtsverständnis Krieg und Frieden noch als jeweils gleichberechtigte politische Normalzustände gegolten, so habe dies spätestens mit der Ächtung des Krieges durch den *Briand-Kellogg-Pakt* von 1928 eine Änderung erfahren. Hierdurch sei zum ersten Mal eine Einschränkung der staatlichen Entscheidungsfreiheit – und mithin der Souveränität – zugunsten einer internationalen Friedensordnung allgemein akzeptiert worden. *Heintze* stellte dann die erstmals in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte Bedeutung der Menschenrechte als Klammer zwischen Krieg und Frieden dar, da sie die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards unabhängig vom Vorliegen eines bewaffneten Konfliktes forderten und insofern über den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts hinausgingen. In diesem Zusammenhang erläuterte er unter anderem die Arbeit des UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) im Rahmen der internationalen Menschenrechtsüberwachung. Er stellte hier besonders auf die Schwierigkeiten des hier eingesetzten Personals bei der Sachverhaltsklärung ab, da die Arbeit des UNHCHR insofern von der Unterstützung der jeweiligen Staaten abhängig sei. Schließlich stellte *Heintze* das Thema in den Gesamtzusammenhang der Tagung, indem er insbesondere im Hinblick auf den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen auf die Durchsetzung der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten abstellte. Er unterstrich hierbei, dass über den Menschenrechtsschutz auch die Einhaltung elementarer Grundregeln des humanitären Völkerrechts in solchen Konflikten, die an sich nicht dem Genfer und Haager Recht unterliegen, durchgesetzt werden könne. *Heintze* verdeutlichte dies am Beispiel des Vorgehens türkischer Sicherheitskräfte gegen die kurdische Bevölkerung und deren ziviles Umfeld, das regelmäßig Gegenstand von Verhandlungen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sei.

Im Anschluss hieran beleuchtete *Gregor Schotten*, Projektmitarbeiter am IFHV, Probleme der humanitären Hilfe in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten. Hierzu

stellte er zunächst die verschiedenen Erscheinungsformen nicht-internationaler Konflikte dar und hob dann die Bedeutung humanitärer Hilfe gerade in diesen Auseinandersetzungen hervor, da sie besonders häufig von großer Brutalität geprägt seien und zumeist auch die Zivilbevölkerung unmittelbar in Mitleidenschaft zögen. Er umriss dann den rechtlichen Rahmen der humanitären Hilfe in diesen Konflikten, indem er auf die sich aus dem Völkervertragsrecht (namentlich dem Verbot des Ausherns der Zivilbevölkerung sowie dem Recht zur Durchführung humanitärer Hilfsaktionen, Art. 14, 18 ZP II) sowie dem Völkergewohnheitsrecht ergebenden Rechte zur humanitären Hilfe hinwies. Hierbei unterstrich *Schotten* insbesondere das Recht auf Zugang für humanitäre Hilfe sowie das Verbot ihrer willkürlichen Behinderung, welches er am aktuellen Beispiel des Sudan verdeutlichte, sowie die Verpflichtung aller Beteiligten, das humanitäre Hilfspersonal zu schützen. Abschließend verdeutlichte *Schotten* im Anschluss an *Heintze* nochmals die gerade unter dem Gesichtspunkt der humanitären Hilfe bedeutsamen Menschenrechte auf Leben, Nahrung und Gesundheit als völkergewohnheitsrechtliche Grundlage für die Zulässigkeit humanitärer Hilfsaktionen.

Zu einem ganz anderen Aspekt der Praxis des humanitären Völkerrechts trug am nächsten Tag *Dr. Stefan Weber*, Rechtsberater der Bundeswehr und Referent im Völkerrechtsreferat des BMVg, vor. Nach einer kurzen Einführung in das System der Rechtspflege der Bundeswehr, in welcher er hervorhob, dass ab der Führungsebene einer Division jedem militärischen Befehlshaber ein Rechtsberater gerade zur Beratung in Fragen des humanitären Völkerrechts zur Verfügung stehe, und einer Skizzierung des Berufsbildes eines Rechtsberaters bei den Streitkräften stellte er schwerpunktmäßig die Aufgaben eines Rechtsberaters im Einsatz dar. *Weber* verwies darauf, dass alle größeren Auslandseinsätze der Bundeswehr (Somalia, Bosnien-Herzegowina, Kosovo) stets völlig neue Herausforderungen nicht nur für die militärische Führung, sondern auch für die jeweiligen Rechtsberater mit sich gebracht hätten. Diese hätten im Einsatz die militärischen Befehlshaber sowohl in allgemeinen rechtlichen Belangen, etwa im disziplinären Bereich, insbesondere jedoch im Hinblick auf das sogenannte operative Recht zu beraten und hierbei gegebenenfalls auch aktiv Vorschläge einzubringen. Die Umsetzung der zuvor auf politischer Ebene festgelegten Rules of Engagement, die die Anwendung von Gewalt durch Angehörige der Streitkräfte normierten, sowie der allgemeinen Grundsätze des humanitären Völkerrechts führten hier zu einem ständigen Beratungsbedarf. Als Beispiel führte *Weber* den Einsatz sogenannter Riot Control Means, etwa CS/CN-Gas, an. Weltweit im polizeilichen Einsatz genutzt, unterliefe sie aufgrund des Chemiewaffenüberkommens dem Verbot der militärischen

Verwendung. Klärungsbedürftig sei dann vor Ort, ob dies auch für den polizeilichen Einsatz von Streitkräften gelte. Daneben würden dem Rechtsberater zudem häufig Sonderaufgaben übertragen; so seien in Amtshilfe für die deutsche Staatsanwaltschaft im Zusammenwirken mit der Feldjägertruppe (Militärpolizei) auch schon strafrechtliche Ermittlungen im Einsatzland durchgeführt worden. Zusammenfassend hob *Weber* hervor, dass insbesondere im Hinblick auf den Einsatz der Bundeswehr im erweiterten Aufgabenspektrum der rechtlichen Beratung immer stärkeres Gewicht zukomme.

Abschließend stellte *Sascha R. Lüder*, Referent beim Generalbevollmächtigten des Johanniter-Ordens und der JUH in Brüssel, die internationale Strafgerichtsbarkeit als mögliches Instrument zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts vor. Hierzu zeigte er zunächst die Unterschiede zwischen internationalem Strafrecht (der nationalen Ahndung von Straftaten mit Auslandsbezug) und Völkerstrafrecht (der internationalen Ahndung bestimmter Delikte) auf, um dann die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit von den Militärtribunalen von Nürnberg und Tokyo über die jeweils für den Einzelfall eingerichteten Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (Den Haag) und Ruanda (Arusha) bis zum Abkommen über den ständigen Internationalen Strafgerichtshof, dem sogenannten Statut von Rom, zu skizzieren. Die Überlegungen zur Einrichtung einer solchen Institution begannen bereits 1947, als die Generalversammlung der Vereinten Nationen die International Law Commission (ILC) mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Konzeptes beauftragte. Es sollte dann aber noch bis zur Konferenz von Rom (1998) dauern, bis schließlich ein entsprechendes Statut ausgearbeitet wurde; der Abschluss des Ratifikationsvorgangs wird für 2002 erwartet. *Lüder* unterstrich, dass die Arbeit dieses Gerichtshofes komplementär zu der innerstaatlichen Rechtsverfolgung sei und er erst dann eingreife, wenn die nationale Ahndung aus politischen oder tatsächlichen Gründen nicht erfolge. Die Kompetenz des Internationalen Strafgerichtshofes bestehe für die Straftatengruppen Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Insgesamt vermittelte die Tagung, insbesondere auch durch die Auswahl der Referenten, einen sehr interessanten Überblick über die verschiedenen Blickwinkel, die sich hinter dem großen Themenkomplex „Humanitäres Völkerrecht“ verbergen. Angesichts des zeitlichen Umfangs konnte das Seminar naturgemäß nur einen Anstoß geben, sich selbst weiter mit diesem Bereich zu beschäftigen. Dennoch muss die Veranstaltung vor dem selbsterklärten Ziel, dem mit dieser Materie nicht Vertrauten eine qualifizierte Einführung geben zu wollen, als voller Erfolg bezeichnet werden. ■

25-jähriges Jubiläum des Rot-Kreuz-Lehrstuhles an der Universität Leiden – Symposium über den Schutz der Zivilbevölkerung in den bewaffneten Auseinandersetzungen des 21. Jahrhunderts

Den Haag, 8. Dezember 2000

Britta Buchenau und Birgit Kessler*

Am Freitag, den 8. Dezember 2000, veranstaltete das Niederländische Rote Kreuz gemeinsam mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz in Den Haag ein Symposium zu dem Thema „Protecting Civilians in 21st Century Warfare“. Hierzu wurde neben den 200 Teilnehmern aus dem In- und Ausland besonders die Vize-Präsidentin des Niederländischen Roten Kreuzes, Ihre Königliche Hoheit, Prinzessin Margriet der Niederlande, begrüßt.

Anlass dieser Veranstaltung war das 25-jährige Bestehen des vom Niederländischen Roten Kreuz begründeten und unterhaltenen Lehrstuhles für humanitäres Völkerrecht an der Universität Leiden. Der Tag begann mit der Eröffnung durch *Fred de Graaf*, Vorstandsmitglied des Niederländischen Roten Kreuzes. Dem folgten Grußworte von *Elco Brinkman*, dem Präsidenten des Niederländischen Roten Kreuzes für das Rote Kreuz. Professor *A. Breninkmeijer*, Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zu Leiden, begrüßte die Teilnehmer im Namen der Universität von Leiden. Im Rahmen dieser Eröffnung wurde insbesondere die Entstehungsgeschichte der als „Rot-Kreuz-Lehrstuhl“ bekannte Institution erwähnt, und auf ihre Einmaligkeit in Europa – und mit Ausnahme eines später errichteten australischen Lehrstuhles für humanitäres Völkerrecht auch weltweit – hingewiesen.

Im Jahre 1973 war der Generaldirektor des Niederländischen Roten Kreuzes, *van Emden*, an die Universität Leiden mit der Bitte herangetreten, dort einen Lehrstuhl für humanitäres Völkerrecht einrichten zu dürfen, da er in den Niederlanden zwar die Ausbildung der Soldaten im Bereich des humanitären Rechts für ausreichend erachtete, jedoch große Mängel in dessen allgemeiner Verbreitung erblickte. Um auch in der Zivilbevölkerung einen höheren Verbreitungsgrad des geltenden Rechts in bewaffneten Konflikten zu erreichen, sollte sich ein akademischer Lehrstuhl einzig der Forschung und Lehre auf diesem Gebiet widmen. Diese Möglichkeit wurde durch königliches Dekret vom 6. Oktober 1975 schließlich eröffnet, durch welches der Leiden University Fund die Erlaubnis bekam,

einen solchen Lehrstuhl zu etablieren. Ein Kuratorium, dem ein Vertreter des Niederländischen Roten Kreuzes, des Leiden University Funds und der Universität Leiden angehören, ist seitdem für die Unterstützung und Überwachung des Lehrstuhles verantwortlich. Dessen Inhaber wird jeweils für eine Zeitdauer von zwei bis fünf Jahren berufen, mit der Möglichkeit der Wiederberufung. Zunächst lehrte der Niederländer *Frits Kalshoven* von 1975 bis 1989 auf diesem Lehrstuhl, der von 1990 bis 1997 von dem US-Amerikaner *George H. Aldrich* gefolgt wurde. Seit dem 1. Januar 1998 hat ihn der Deutsche *Horst Fischer* inne.

Die erste Sitzung des Symposiums befasste sich mit militärischen Regeln und militärischer Praxis und wurde von Professor *Frits Kalshoven* geleitet. Zunächst stellte *Jean Marie Henckaerts*, Rechtsberater beim IKRK, die Studie des Komitees über die gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Völkerrechts vor, deren Erstellung 1995 auf der 26. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Genf beschlossen wurde. Das zweibändige Werk wird voraussichtlich im Frühjahr 2001 erscheinen. Anschließend führt *Henckaerts* ein, die für das Symposium wesentlichen Rechtsnormen des humanitären Rechts ein. Entsprechend dem Thema befasste er sich bei seiner Darstellung hauptsächlich mit der Zielauswahl durch das Militär sowie der Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Zielen. Des Weiteren ging er auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung militärischer Gewalt ein und setzte sich schließlich mit der Frage auseinander, welche vorbereitenden Maßnahmen das Militär zu treffen habe, um einen bewaffneten Angriff im Rahmen des – aus der Sicht des humanitären Völkerrechts – Erlaubten zu halten.

Daran anschließend referierte Group Captain *Tom Boyle* von der britischen Luftwaffe zu dem Thema der Verhältnismäßigkeit im militärischen Entscheidungsprozess und im tatsächlichen Einsatz. Gegenwärtig beim britischen Verteidigungsministerium für die militärische Zielauswahl mitverantwortlich, konnte er für seinen Vortrag auch auf seinen langjährigen Erfahrungsschatz als Pilot von Kampfflugzeugen zurückgreifen. Anhand mitgebrachter Dias aus dem zweiten Golfkrieg sowie dem Einsatz im

Kosovo verdeutlichte er die Schwierigkeiten, die bei der militärischen Zielauswahl und Durchführung eines Einsatzes auftreten können. Er machte zunächst klar, dass ein bewaffneter Einsatz der Luftwaffe ohne jedes zivile Opfer trotz klarer Richtlinien in Bezug auf die Abwägung zwischen militärischem Vorteil und zivilen Opfern unmöglich sei. Auch in der modernen Kriegführung komme es trotz intensiver Vorarbeit bei der Zielauswahl und dem Einsatz modernster Technologien wie der Satellitenüberwachung immer wieder zu Schäden im zivilen Bereich. Neben technischem und menschlichem Versagen führte er als Gründe dafür auch das Verhalten der gegnerischen Seite an. Trotz entgegenstehender Regelungen komme es vor, dass die angegriffene Partei die Trennung zwischen Militär und Zivilbevölkerung nicht ausreichend betreibe. Als Beispiel hierfür sei an das Phänomen der menschlichen Schutzschilder erinnert. Für die eingreifende Partei stelle die zunehmende Nutzung vieler Einrichtungen zu sowohl militärischen als auch zivilen Zwecken (dual use) ein erhebliches Problem dar.

Die optimale Zielauswahl werde auch dadurch erschwert, dass bei Luftangriffen nicht tief genug geflogen werden könne, da man sonst Gefahr laufe, selbst vom gegnerischen Militär abgeschossen zu werden. Mit diesem Punkt sprach *Boyle* eine wichtige Besonderheit moderner Konflikte für westliche Demokratien an. Sofern Staatengruppen wie die Alliierten im zweiten Golfkrieg oder die NATO im Kosovo-Konflikt an einer bewaffneten Auseinandersetzung teilnähmen, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen, handle es sich für sie um Konflikte, die innerstaatlich keine Verluste dulden. Daher sei auch die oberste Priorität beim Eingreifen, dass die eigenen Soldaten nicht verletzt oder getötet würden. Erst dann kämen Erwägungen des Schutzes der Zivilbevölkerung des angegriffenen Staates sowie der Verhältnismäßigkeit zum Tragen.

Dennoch machte *Boyle* klar, dass humanitäre Erwägungen einen sehr wichtigen Teil der Vorbereitung und Ausführung einer solchen Operation darstellten und belegte dies mit der graphisch unterlegten Schilderung des Entscheidungsprozesses im britischen Verteidigungsministerium bei der militärischen Zielauswahl. Angesichts dieses komplizierten Prozesses unter Zuhilfenahme zahlreicher Rechtsberater sei der zügige Einsatz britischen Militärs in schwierigen Fällen um so beeindruckender. *Boyle* beendete seinen Vortrag schließlich mit der Schlussfolgerung, dass das britische Militär stets bemüht sei, allen Regelungen der Kriegführung gerecht zu werden, und so die Zivilbevölkerung eines Staates, dessen Territorium Schauplatz eines bewaffneten Konfliktes sei, so gut wie möglich vor den Auswirkungen des Konfliktes zu schützen. Zivile Opfer seien

* Britta Buchenau und Dr. Birgit Kessler sind Mitarbeiter am Walther-Schickling-Institut für Internationales Recht, Kiel.

jedoch auch in heutigen Konflikten und mit dem gegenwärtigen technischen Know-how nicht unvermeidbar.

Es folgte ein Vortrag von Lt. Gen. *Leonardo Tricarico*, militärischer Berater des italienischen Premierministers und früherer Deputy Air Commander bei der NATO. Auch *Tricarico* äußerte sich zu dem Themenbereich der militärischen Zielauswahl und der militärischen Vorsorge bei der Durchführung von Luftangriffen. Er ging hierbei insbesondere auf seine Erfahrungen als stellvertretender Luftwaffenkommandeur der NATO während des Kosovo-Einsatzes ein. Dabei betonte er noch einmal, wie sehr das Ziel des Schutzes menschlichen Lebens in die Planung und Vorbereitung eines solchen Einsatzes mit einfließt. Eine möglichst präzise Analyse und Überwachung jedes einzelnen ausgewählten militärischen Zieles sowie gewährleisten, das Risiko von Schäden unter der Zivilbevölkerung so gering wie möglich zu halten. Nach seinen Angaben fanden während der gesamten Operation der NATO im Kosovo 3.800 Einsätze statt, bei denen 23.000 Bomben abgeworfen wurden, von denen nur 30 ihr Ziel verfehlten. Er äußerte damit seine Auffassung, dass die NATO im Falle des Kosovo-Einsatzes alles tatsächlich Mögliche und auch alles rechtlich Notwendige getan habe, um den Schutz der dortigen Zivilbevölkerung zu gewährleisten und den Regelungen des humanitären Völkerrechts zu genügen.

Anschließend berichtete *Jamie Shea*, Leiter der Abteilung für Presse und Öffentlichkeitsarbeit der NATO, über seine Erfahrungen als NATO-Presseprecher zur Zeit des Kosovo-Konflikts. Er betonte besonders die Rolle der Öffentlichkeit in modernen kriegerischen Auseinandersetzungen, in denen demokratisch regierte Staaten eingreifen, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen. Während der gesamten Dauer solcher Konflikte müssten diese von der Bevölkerung der eingreifenden Staaten befürwortet werden. In diesem Zusammenhang setzte er sich auch kritisch mit der Rolle der Medien auseinander, denen hierbei eine wichtige Mittlerfunktion zukäme und die entscheidend auf die Meinungsbildung der Bevölkerung Einfluss nehmen könnten. *Shea* verwies als Beispiel auf das Phänomen des sogenannten „virtuellen Feuers“, das dazu geführt habe, dass die chinesische Botschaft auf CNN sechs Tage länger gebrannt habe als in Realität. Umgekehrt hätten Fernsehberichte über Flüchtlingsströme und menschliches Elend die Bevölkerungsmehrung zugunsten des NATO-Einsatzes beeinflusst.

Nach dem Mittagessen begann die zweite Sitzung unter dem Titel „Challenges“, die von *Hanneke van Sambeek* vom Niederländischen Roten Kreuz geleitet wurde. Den ersten Vortrag hielt Richter *George Aldrich* über den Zusammenhang zwischen der

Entwicklung neuer Waffen und militärischer Strategien sowie der des humanitären Rechts. Seiner Auffassung nach wird die Weiterentwicklung des humanitären Rechts wesentlich durch den Stand der Waffentechnik bedingt. Anschließend ging *Botschafter Niek Biegmans*, ständiger Vertreter der Niederlande bei der NATO, auf die politische Entscheidungsfindung und Verantwortlichkeit hinsichtlich der Kriegsführung ein. Schwerpunkt seiner Ausführungen waren dabei Zielauswahl, vorsorgliche Maßnahmen, Proportionalität und die mögliche Spannung zwischen militärischen und politischen Zielen. Der letzte Vortrag der zweiten Sitzung war *William Fenrick* vorbehalten, Senior Legal Advisor im Büro der Anklage beim ICTY. *Fenrick* widmete sich dem Problem der Verfolgung von Kriegsverletzungen, wobei er insbesondere auf die Urteilspraxis des ICTY einging. Er zeigte die Schwierigkeiten des Tribunals bei der Auslegung neuer und entsprechend unklarer Begriffe des humanitären Rechts auf. Ihm zufolge ist das Tribunal zurückhaltend mit der progressiven Entwicklung des humanitären Rechts und zieht beispielsweise den Vorwurf des Genozids dem des Angriffs auf die Zivilbevölkerung vor. *Fenrick* plädierte daher für Fallstudien (case studies), um den Problemen bei der Auslegung des humanitären Rechts zu begegnen. In seinem Vortrag ging *Fenrick* weiterhin auf die Beurteilung der Operation der NATO im Kosovo durch das ICTY ein. Das Tribunal hatte erst kürzlich seinen abschließenden Bericht zur Prüfung des Einsatzes und möglicher Verletzungen des humanitären Völkerrechts vorgelegt und selbige verneint. Obwohl *Fenrick* den Einsatz – vom Standpunkt des Schutzes der Zivilbevölkerung aus betrachtet – wesentlich kritischer beleuchtete als einige seiner Vorgesetzten, schloss er sich der Gesamtwürdigung des Tribunals an, dass der NATO keine vorsätzlichen Verletzungen humanitären Völkerrechts vorzuwerfen seien.

In der dritten Sitzung unter der Leitung von Professor *Horst Fischer* wurde gleichsam ein Resümee gezogen. Unter dem Titel „Revisiting humanitarian law“ diskutierte er mit Commodore *Leo van den Born* von der niederländischen Luftwaffe, Rechtsberater beim IKRK *Knut Doermann*, *Gert-Jan van Hegelsom* vom niederländischen Verteidigungsministerium und *Jan Hoekema*, Mitglied des niederländischen Parlaments, über die im Laufe des Symposiums erhobenen Fragen. Das Hauptinteresse der Beteiligten galt dabei dem Aspekt der Verantwortlichkeit. Es herrschte Einigkeit darüber, dass sich dieses Problem bei multilateralen Einsätzen wie im Rahmen der NATO in besonderem Maße stellen würde. Dabei käme sowohl eine Verantwortlichkeit des einzelnen beteiligten Staates in Betracht als auch die aller Beteiligten oder gar der involvierten Organisationen. Darüber hinaus wurde auf die Auswirkungen und möglichen Schwierigkeiten eingegangen,

die sich bei demokratischen Regierungssystemen für eine moderne Kriegsführung ergeben, da in diesen Systemen der Öffentlichkeit und der Verantwortlichkeit der Regierenden ihr gegenüber eine besonders hohe Bedeutung zukomme. *Fischer* verwies insofern auf den Begriff der „accountability“ in Abgrenzung zur rechtlichen Verantwortlichkeit. *Van Hegelsom* ging ebenfalls von einer Erklärungspflicht der Politik gegenüber der Öffentlichkeit aus, schlug gleichzeitig aber vor, über die Grenzen der Demokratie im Rahmen der modernen Kriegsführung nachzudenken. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des humanitären Rechts angesprochen, die sich auch aus den Erfahrungen des Kosovo-Einsatzes der NATO ergab. Dies betraf insbesondere für die Auswahl künftiger militärischer Ziele angesichts der dualen Verwendbarkeit vieler Einrichtungen die Frage der Kollateralschäden, das Kriterium der Proportionalität sowie die zu treffenden vorsorglichen Maßnahmen. Das Panel war sich der Schwierigkeiten bewusst, die mit diesen Fragen verbunden waren, da Einigkeit darüber herrschte, dass auch modernste Waffentechnik nicht garantieren kann, dass Schäden unter der Zivilbevölkerung ausbleiben.

In einem Schlusswort wies *John Dugard*, Professor für Völkerrecht an der Universität Leiden, nochmals auf den Zusammenhang zwischen der Entwicklung des humanitären Rechts und der Waffentechnik hin. Obwohl die technischen Fortschritte in diesem Bereich eine bessere Befolgung des humanitären Rechts erlauben würden, bestehe weiterhin die Gefahr von Völkerrechtsverletzungen, die durch technisches oder menschliches Versagen verursacht werden könnten. Abschließend lenkte *Dugard* die Aufmerksamkeit auf die Konflikte außerhalb Europas, die oft unbemerkt von der Öffentlichkeit blieben und im Rahmen derer das humanitäre Recht aufgrund anderer Entscheidungsfindungsprozesse sowie weniger entwickelter Waffen verhältnismäßig häufig verletzt würde. Um diesem Problem zu entgegenen, betonte *Dugard* die Dringlichkeit, der Verbreitung von Kleinwaffen Einhalt zu gebieten.

Zusammenfassend handelte es sich um eine hochkarätig besetzte Konferenz, die sich durch eine gelungene Mischung von Vertretern aus Theorie und Praxis der verschiedensten Bereiche des Kriegsrechts im weiteren Sinne auszeichnete. Ihr thematischer Schwerpunkt, der auch durch die Zusammensetzung der Teilnehmer bedingt war, lag bei den rechtlichen Problemen, die sich bei der Durchsetzung des humanitären Rechts durch gemeinsame Militärfaktionen demokratischer Staaten ergeben können und die insbesondere durch den Einsatz der NATO im Kosovo aufgeworfen worden waren. Bemerkenswert ist, dass dabei sowohl die Legitimität als auch die Legalität des NATO-Einsatzes außer Frage standen. ■

„Die transatlantischen Beziehungen ins Gleichgewicht bringen! – Europa und die USA in der globalen Politik“

Symposium der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Aspen Institute Berlin
26.–27. Januar 2001 im Berliner Rathaus

Hans-Joachim Heintze*

Um es gleich vorweg zu nehmen, das Völkerrecht scheint in den transatlantischen Beziehungen aus der Sicht der beteiligten Staatenvertreter nur eine äußerst geringe Rolle zu spielen. Hier dominieren die politischen, militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen. Warum hat sich die Redaktion der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ dann dennoch entschlossen, über diese Veranstaltung zu berichten? Zum einen deshalb, weil in Berlin wiederholt deutlich gemacht wurde, dass die EU schon längst zum eigenständigen weltpolitischen Akteur geworden ist. Dies betrifft nicht das Gebiet, für welches eine solche Rolle mehrfach vehement gefordert wurde und das eigentlich mehr oder weniger auch im Mittelpunkt der Tagung stand: das Militär und die Interventionsfähigkeit. Nein, die EU spielt heute bereits weltweit die führende Rolle, wenn es um die Gewährung humanitärer Hilfe geht. Dies ist mehr oder weniger auch eine Konsequenz aus der wirtschaftlichen Stärke der Union.

Damit ist die EU – ob sie es nun will oder nicht, ob sie es realisiert hat oder nicht – ein „Global Player“. Und schon stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zu den Mitspielern, insbesondere den USA. Insofern ist der Titel der Konferenz berechtigt, wenn gleich das darin auftauchende Ausrufezeichen doch etwas überrascht (in der englischen Fassung fand man es auch nicht). Sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, dass die Zeit drängt? Der Moderator der ersten Diskussionsrunde, Prof. Dieter Senghaas, hob die Bedeutung dieses Zeichens noch hervor, indem er explizit feststellte, die atlantischen Beziehungen befänden sich bislang nicht im Gleichgewicht. Diese Bemerkung führte im Laufe der Konferenz zu verschiedentlichen Diskussionen, ob ein solches Äquilibrium in der Politik überhaupt etwas Wünschenswertes sei. Gleichwohl, das Ausrufezeichen im Titel machte neugierig auf die Veranstaltung und das hatten die deutsch-amerikanischen Veranstalter wohl auch beabsichtigt. Und – insgesamt – ist einzuschätzen, die Teilnehmer wurden nicht enttäuscht. Die inhaltliche Konferenz gewährte eine ganze Reihe hochinteressante Einblicke in eine sich verändernde Beziehung.

Zur Eröffnung wies der Geschäftsträger der US-Botschaft, *Terry Shell*, auf den neuen Schwung in den amerikanisch-deutschen Beziehungen hin, der vom Präsidentenwechsel in den USA ausgehe. Beibehalten bleiben aber die Kontinuität in der Außenpolitik und der grundlegende Konsens in den transatlantischen Beziehungen. Das schließt ein, einander zuzuhören. Einige deutsche Erwartungen an die neue US-Administration formulierte der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, *Wolfgang Ischinger*. Demnach erwarte Europa von den USA

- die Unterstützung seiner gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die dahingehenden europäischen Initiativen seien keine Konkurrenz zur NATO, sondern eine Stärkung des europäischen Pfeilers. Gleichwohl müsse Europa aber auch handeln können, wenn sich die USA nicht engagieren wollten;
- die gemeinsame Fortführung und Beendigung des Einsatzes auf dem Balkan. Europa stelle heute bereits viermal mehr Soldaten als die USA, habe aber Defizite (Satelliten, Kommunikation, Lufttransport). Diese werde man abbauen. Hinsichtlich des zivilen Bereichs bemängelte *Ischinger*, dass die USA die Anstrengungen zur Ostererweiterung der EU, die wie ein Marshallplan wirkten, nicht hinreichend würdigten. Die USA seien dadurch in einzigartiger Weise entlastet;
- Beratungen über die Einführung eines nationalen Raketenabwehrsystems (NMD) vor der Entscheidung über dessen Einführung. Weitere Abrüstungsschritte und die Ratifikation des Teststoppvertrages seien wünschenswert;
- die Erweiterung der NATO, über die aber noch nicht abschließend entschieden ist;
- eine gemeinsame Politik gegenüber Russland und China;
- mehr Gemeinsamkeiten in der Wirtschafts-, Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Aus amerikanischer Sicht äußerte sich Prof. *Catherine McArdle-Kelleher*, Direktorin des Berliner Aspen Institute, zu den globalen Strategien der USA und den trans-

atlantischen Beziehungen. Sie verwies darauf, dass isolationistische Tendenzen immer noch sehr stark seien und auch auf die neue Administration einwirken würden. Zu erwarten seien folglich höhere Militärausgaben und Schritte auf ein NMD. Die größten Konflikte würden sich aber hinsichtlich der Handelsbeziehungen auf tun. Aber,

- die transatlantische Partnerschaft gehe weiter;
- es werde weiter Schwierigkeiten wie immer geben;
- man brauche mehr Geduld und Nachdenklichkeit.

Derart eingestimmt widmete sich die Konferenz am Nachmittag dem Problemkreis „Europäische Sicherheit und atlantische Gemeinschaft“. Die Einführung wurde von *Elmar Brok*, MdEP gegeben. Demnach habe sich Europa noch nicht völlig auf die neue strategische Lage nach 1990 eingestellt. Insbesondere seien regionale Kriege wie auf dem Balkan wieder möglich geworden. Allerdings könne Europa ohne die USA nicht angemessen darauf reagieren. Deshalb würden die USA benötigt. Gleichwohl gebe es eine Reihe von Missverständnissen zwischen den USA und der EU. So resultiere der Druck der USA auf die Union, die Türkei aufzunehmen, aus einem solchen Missverständnis. Dieses habe aber unerwünschte Folgen, denn die damit geweckten völlig unrealistischen Erwartungen in der Türkei würden zu gewaltigen Frustrationen führen. Auch hinsichtlich europäischer Verteidigungsanstrengungen verstünden die USA nicht, dass es sich hierbei nicht um eine Alternative zur NATO handle. Insgesamt plädierte der Redner für weitere Streitschlichtungsmechanismen im transatlantischen Verhältnis.

Auch die Teilnehmer der anschließenden Panel Diskussion sprachen sich dafür aus, keine Aufgeregtheiten aufkommen zu lassen. Vielmehr sei eine nüchterne Interessenbilanzierung nötig. So meinte Generalmajor a.D. *Manfred Eisele*, die wichtigste Entscheidung des 20. Jahrhunderts sei die der USA gewesen, nach dem 2. Weltkrieg in Europa zu verbleiben. Seither seien die transatlantischen Beziehungen durch militärische Kooperation bestimmt gewesen. Mit dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation hätte nunmehr die gemeinsame Einschätzung der Lage ein Ende gefunden, weshalb Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwangsläufig auftauchen müssten. Das betreffe beispielsweise die europäischen Bemühungen zur Schaffung von Krisenreaktionskräften. Diese überschritten sich mit amerikanischen Forderungen nach der Erhöhung der Anstrengungen zur Stärkung der NATO. Da die Mittel nicht ausreichen, tue sich manche Quelle für Irritationen auf. Beachtung verdient, dass *Eisele* – wohl auf Grund seiner reichen

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

UN-Erfahrungen als beigeordneter Generalsekretär der Weltorganisation – einer weiteren Verrechtlichung der internationalen Beziehungen das Wort sprach und in diesem Zusammenhang die Unterschrift der USA unter das Statut des internationalen Strafgerichtshofs hervorhob. Er war damit neben Dr. James A. Paul vom Global Policy Forum in New York der einzige Penalist, der sich explizit für eine Stärkung des Völkerrechts aussprach.

Demgegenüber scheint das Völkerrecht für die Politiker ebenso wenig wie für die Veranstalter ein diskussionswürdiges Thema zu sein. Dies verwundert insofern, als gegenwärtig eine deutsche Klage gegen die USA vor dem IGH anhängig ist. Recht spielt also in den Beziehungen offensichtlich eine Rolle. Zudem wurde in der Diskussion auch darauf hingewiesen, dass die Kosovo-Intervention der NATO zwangsläufig die Autorität des UN-Sicherheitsrates untergraben habe. Gerade für die Europäer, die zum „Global Player“ aufsteigen müssen, ohne eine „Superpower“ zu sein, müsse aber das Völkerrecht die Grundlage ihres

Tätigwerdens sein. Es verdiente als solches auch gewürdigt zu werden, zumal es in den atlantischen Beziehungen unterschiedliche Auslegungen internationalen Rechts gibt. Dies zeigt nicht zuletzt der verschiedentlich auch auf der Konferenz gescholtene Helms-Burton-Act.

Auf die führende Rolle der EU bei der humanitären Hilfe wies Prof. Klaus Hänsch, MdEP, hin. Insgesamt spreche der Einfluss dieser Staatengemeinschaft wegen der militärischen Schwäche aber sonst nicht ihrem Potenzial. Das müsse sich demnächst ändern, wobei die Prioritäten im geographischen Umfeld liegen müssten. Durch Euro, die Grundrechtecharta, den Rechtsraum und die Verteidigungsinitiative würden die letzten Bereiche der nationalen Hoheit abgebaut, so dass nunmehr die Reform der EU dringlicher denn je sei. Die Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Akteure fand dann in einigen anderen Reden Unterstreichung. Dieses Thema hatte offensichtlich eine elektrisierende Wirkung. Rege Diskussionen waren die Folge. Nicht zuletzt die kühnen Thesen

Prof. Franz Nuschlers zur Notwendigkeit eines kooperativen Verhältnisses zwischen den USA und der EU und die scharfe Kritik James Pauls an der UNO-Politik der USA führten dazu, dass alle Teilnehmer das von der Zeitplanung vorgegebene viel zu schnelle Ende des Kongresses bedauerten. Dies ist wohl das Beste, was sich Veranstalter wünschen können. Gleichwohl darf dies nicht vergessen machen, dass natürlich viele Denkansätze und Fragestellungen tiefen Eindruck hinterlassen haben und zu weiterem Nachdenken auffordern.

Der Berichterstatter nahm den Eindruck aus Berlin mit, dass es wahrscheinlich weniger darum geht, die transatlantischen Beziehungen ins Gleichgewicht zu bringen. Dies wäre zu statisch; sie gleichberechtigt zu gestalten wäre wünschenswerter, weil dies den nötigen Raum für Dynamik ließe. Aber dies hätte freilich etwas mit Völkerrecht zu tun, und das scheint – das bestätigte die Veranstaltung – keinen großen Raum in den strategischen politischen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Planungen einzunehmen. ■

Moral und Politik, Recht und humanitäre Hilfe: „The Rich Get Diplomats, the Poor Get Aid Workers“

Überlegungen anlässlich der Konferenz „Politics and humanitarian Aid – Debates, Dilemmas and Dissension“, London, 1. Februar 2001

Veranstalter: Overseas Development Institute, Institute for Politics and International Studies/Universität Leeds und Catholic Agency for Overseas Development

Wirke von Pilar und Dieter Reinhardt*

Seit einigen Jahren verbindet sich die Debatte über bestimmte Probleme der humanitären Hilfe mit dem Begriff des „new humanitarianism“. Er spielte eine große Rolle bei den Referaten und den Auseinandersetzungen auf einer Konferenz zum Thema „Politik und humanitäre Hilfe“, die Anfang Februar in London stattfand. Es ist ein großes Verdienst der Veranstalter, ein Forum geschaffen zu haben, auf dem etwa 100 VertreterInnen von NRO, Universitäten, UNO-Organisationen und staatlichen Behörden anwesend waren und auf dem Diskussionen über die Rolle des Staates in der humanitären Hilfe im Mittelpunkt standen. Wie ein roter Faden durchzog die Konferenz die Befürchtung bzw. Einschätzung, dass zunehmend eine vordergründige und taktische Inanspruchnahme einer humanitären Rhetorik und eine stärker werdende politische Vereinnahmung humanitärer Organisationen durch die Regierungen der Geberländer stattfindend – eine Einschätzung, die nur teilweise von

den anwesenden Vertretern der Regierungen und UN-Organisationen geteilt wurde.

Es wäre wünschenswert, wenn die Konferenz Anstöße geben würde, diese Themen auch in Deutschland intensiver in der Öffentlichkeit zu debattieren. Im Vergleich zu den Diskussionen über Entwicklungspolitik, Menschenrechte und Umweltschutz ist die Diskussion über die humanitäre Hilfe in Kriegsgebieten wenig entwickelt. Notwendig ist eine offene Diskussion über die unterschiedlichen Mandate, Rollen, Funktionen und das jeweilige politische und humanitäre Selbstverständnis der staatlichen und privaten Akteure, der humanitären Organisationen und des Militärs, von Politikern und Praktikern der humanitären Hilfe. Während in den „vergesenen“ Krisen- und Konfliktgebieten der Erde häufig nur noch humanitäre Organisationen die internationale Gemeinschaft vertreten und westliche Regierungen keine politischen Initiativen für eine Konfliktregelung entwickeln, treffen staatliche und internationale, militärische und humanitäre Akteure in strategisch wichtigen Krisen- und Kriegsregionen, unter Bedingungen hoher medialer Aufmerksamkeit, immer

öfter aufeinander und kooperieren teilweise sehr eng miteinander. Umso wichtiger ist allerdings auch eine Klärung und ein gegenseitiges Verständnis ihrer jeweiligen Funktionen. Die Konferenz zeigte deutlich, dass bereits auf der Ebene der Begrifflichkeit fundamentale Verständnisprobleme bestehen, die teilweise schnell ausgeräumt werden können, andererseits aber auch auf Probleme verweisen, mit denen sich nur selten klar formulierte und ausgetragene politische Kontroversen verbinden.

Da die mehr als ein Dutzend Vorträge sehr unterschiedlich gelagerte Themen und Gesichtspunkte präsentierten, sollen im Folgenden nur einige zentrale Ideen und Diskussionen referiert werden, die auch für die deutsche Diskussion wichtige Anstöße geben könnten.

Zentrale Themen der Referate und Diskussionen

Joanna Macrae vom Overseas Development Institute stellte in ihrem Referat die für den Themenkomplex zentralen Probleme vor. Ihr Referat hatte den Titel: „Die Politik der Kohärenz: Die Entstehung eines allgemein anerkannten Standards (Orthodoxy) der Verbindung von Hilfe und politischer Reaktion auf chronische politische Notsituationen.“ Für Macrae basiert der Neue Humanitarismus auf dieser Form der Verbindung zwischen Hilfe und der Politik des Konfliktmanagements:

„Nach dem Völkermord in Ruanda entstand ein Konsens zwischen Geberregierungen, der UNO und vielen NRO über die Notwendigkeit eine ‚Kohärenz‘ herbeizuführen.“

* Dr. Ulrike von Pilar ist Geschäftsführerin der deutschen Sektion von Ärzten ohne Grenzen. Dipl. Pol. Dieter Reinhardt, Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

führen zwischen humanitären und politischen Reaktionen auf komplexe politische Krisen. Eine Integration von Hilfe und politischer Reaktionen wurde als notwendig betrachtet, um die Ursachen von Konflikten zu bearbeiten und sicherzustellen, dass Hilfe nicht zur Verschärfung politischer Spannungen führt.“

Joanna Macrae analysiert die Konsequenzen dieses neuen Kohärenzgebotes und stellt fest, dass humanitäre Hilfe in vielen Krisengebieten zu der dominierenden Form politischen Handelns geworden sei. Insbesondere in England habe dieser Ansatz zu einer verstärkten Konditionierung von Hilfe geführt, z.B. in Afghanistan und Sierra Leone. Die Verbreitung dieses integrativen Ansatzes werde ebenso sehr durch innenpolitische wie geopolitische Entwicklungen vorangetrieben, aber auch von einem Teil der humanitären NGOs unterstützt. Im Gegensatz zu Ländern, mit hohem geostrategischem Wert, sei in den nicht-strategischen Ländern internationale Politik zunehmend nicht mehr „direkt“, sondern nur noch in Form humanitärer Hilfe präsent – „the rich get diplomats, the poor get aid“.

Hieraus leitet sie ihre skeptische Schlussfolgerung ab: Der „Neue Humanitarismus“ befände sich im Gegensatz zu aktiven politischen bzw. militärischen Bemühungen, Konflikte zu deeskalieren. Dieser Humanitarismus könne weder die schrecklichen Folgen des Krieges beseitigen, noch zur Lösung der Ursachen beitragen.

Mark Duffield von der Universität Leeds analysierte in seinem Referat die Beziehung zwischen Globalisierung, der zunehmenden Abwicklung humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe durch private Organisationen und den Bemühungen, eine größere Kohärenz und Kooperation verschiedener Akteure und Politikfelder in Krisengebieten herzustellen. Der „Neue Humanitarismus“, wie er von einigen nordeuropäischen Regierungen und z.B. Großbritannien gefördert wurde, basiere auf der Konditionierung der Gewährung von Hilfe. Nothilfe werde zunehmend als Mittel der multilateralen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sowie zur Durchsetzung von Menschenrechten angesehen und werde eingebunden in politische Strategien.

Michael Pugh von der Plymouth Universität analysierte neue Entwicklungen im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen. Für ihn repräsentieren viele humanitäre Organisationen zwar einen kosmopolitischen Anspruch. Dieser sei aber durch die engere Kooperation mit Armeen gefährdet. Mitte der neunziger Jahre hätte in einigen Krisenregionen z.B. der UNHCR gegenüber dem intervenierenden Militär eine gewisse Koordinationsrolle behaupten können, in aktuelleren Kriegen, wie im Kosovo, hingegen nicht mehr.

Hugo Slim von der Oxford Brooks Universität befürwortete vehement die Umorientierung der Begründung und Legitimation der Nothilfe. Die philanthropische Perspektive müsse endlich ersetzt werden durch eine auf dem Recht basierende Perspektive, die sich auf Kant berufen könne. Nothilfe sei grundsätzlich eine Form der Intervention, auf die potenzielle Opfer ein Recht hätten. Er wies allerdings auf die zahlreichen Probleme dieser Umorientierung hin, z.B. auf die Vielschichtigkeit bzw. Widersprüchlichkeit des Völkerrechts.

Andre Pasquier vom IKRK nahm in seinem Referat eine Neubewertung bzw. eine erweiterte Definition des Prinzips der Neutralität vor. Neutralität sei kein Ziel in sich und nicht ein so fundamentales Prinzip wie die Unparteilichkeit, sondern ein pragmatisch einzusetzendes Mittel der humanitären Praxis. Wenn Nothilfe in einer Situation von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erfolge und mit dazu beitrage, Täter zu entlasten bzw. indirekt zu legitimieren, dann müsse öffentlich auf die Verantwortlichen hingewiesen werden, auch wenn dies in der Regel zur Folge haben dürfte, dass diese politische Stellungnahme den erzwungenen Abbruch der Nothilfe zur Folge habe.

Susan Woodward von der City University New York versuchte zu belegen, dass der Kriegsführung der NATO beim Kosovokrieg keine primär humanitären Ziele zu Grunde gelegen hätten, sondern die „humanitäre“ Sprachregelung eher propagandistische Zwecke erfüllt habe.

Leider wurde erst am Ende der Konferenz Referate über die humanitäre Hilfe in Serbien und Afghanistan gehalten. Dabei wurde aus der Perspektive der Menschen, die in extremen Notsituationen, wie in Afghanistan, kaum Zugang zur Überlebenshilfe haben, weil Hilfe an politische Bedingungen geknüpft wird, berichtet. Problematisiert wurde die Gefahr, dass im Namen der Durchsetzung von Menschenrechten das überwinden geglaubte Konzept der „guten“ und „bösen“ Opfer wieder offiziell Einzug in die Praxis der humanitären Hilfe hält.

Diese Referate hätten die Konferenz eröffnen sollen. Dann wären dadurch einige allzu abstrakte und akademische Debattenbeiträge auf der Konferenz verhindert worden.

In den Diskussionen ging es immer wieder auch um die Frage, ob es möglich ist, den Begriff der humanitären Hilfe zu definieren und um die Rollen und die Verantwortung der jeweiligen Akteure. Politische Entscheidungsträger waren leider kaum auf der Konferenz vertreten.

Ein Anstoß für die deutsche Diskussion?

In Deutschland gibt es in der humanitären Szene ein Unbehagen und ungeklärte Fra-

gen, u.a. bei dem Problem der Unabhängigkeit von NRO und der Kooperation von NRO und der Bundesregierung. Die wenigen deutschen Teilnehmer der Konferenz, aus unterschiedlichen Bereichen der humanitären Hilfe, waren sich einig, dass die Konferenz in London wichtige Denkanstöße gegeben habe und in Deutschland diese Debatte dringend weiter geführt werden sollte.

Ein wichtiger Ausgangspunkt muss dabei die Tatsache sein, dass die großen Geberländer unterscheiden zwischen „wichtigen“ und politisch „unwichtigen“ Kriegs- und Krisengebieten und entsprechend bei ihren außenpolitischen deeskalierenden Aktivitäten und beim Verteilen der finanziellen Mittel für humanitäre Hilfe Prioritäten setzen und insofern aus „strukturellen“ Gründen gegen den Grundsatz der „Unparteilichkeit“ humanitärer Hilfe verstoßen.

Die Diskussion sollte sich, innerhalb der „humanitarian community“, intensiver mit folgenden Fragen beschäftigen:

a) Inwieweit müssen humanitäre Organisationen angesichts neuer Formen der Kriegsführung und veränderter Ansätze internationaler Sicherheitspolitik ihre Arbeitsweise in Krisengebieten und ihrer Politik gegenüber Regierungen und Geldgebern verändern? Welche Unterschiede gibt es dabei zwischen den von Marc Duffield so genannten „border lands“ – den strategisch „unwichtigen“ Regionen – und den strategisch „wichtigen“ Krisen?

b) Insbesondere am Beispiel von Afghanistan und dem teilweise problematischen Konzept des „Strategic Framework Agreement“, einem unter UN-Leitung stehenden Koordinationsmechanismus, der Geberländer, UN und NRO in eine gemeinsame Politik einbinden soll, muss die Rolle des im UN-Generalsekretariat etablierten Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) in der humanitären Hilfe thematisiert werden. (Die deutsche Regierung hat bis Ende 2001 den Vorsitz der Geberkonferenz für Afghanistan übernommen.)

c) Welche Auswirkungen werden die sich im Aufbau befindenden zivil-militärischen Strukturen bei NATO bzw. bei der Bundeswehr auf die Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, militärischer und ziviler Akteure haben? Welche Schlussfolgerungen sind aus der umstrittenen Rolle der Bundeswehr während des Kosovokrieges zu ziehen?

d) Die Diskussion um die Rolle und Möglichkeiten der besseren Kooperation innerhalb des Koordinationsausschusses für humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes ist gerade wieder aufgenommen worden. Aber wie kann ein stärkeres Engagement des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe bei Problemen dieser Hilfe erreicht werden?

Boutros Boutros-Ghali, Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen

Discorsi-Verlag Hamburg 2000, 416 Seiten, DM 58,-

Brigitte Reschke*

Ein Vorgänger *Boutros-Ghalis*, der Österreicher *Kurt Waldheim*, nannte den Posten des UN-Generalsekretärs in seinen Memoiren 1979 den „schwierigsten Job der Welt“. Nach der Lektüre des vorliegenden Buches, das „einen offenen Bericht über den Konflikt zwischen der UNO und den Großmächten, allen voran die USA“ (Klappentext) darstellen soll, empfindet man die Bewertung *Waldheims* nicht als übertrieben. Es scheint wirklich der schwierigste Job der Welt zu sein, weil der Generalsekretär einerseits im Rampenlicht der Öffentlichkeit steht und damit große Erwartungen an ihn gerichtet werden, während er andererseits wenig tatsächliche Macht hat, um diese Hoffnungen auch zu erfüllen. In der Tat legt der frühere Generalsekretär *Boutros-Ghali* eine höchst spannende Beschreibung seiner Tätigkeit einschließlich klar benannter Konflikte vor, die deutlich macht, wie kompliziert es ist, die verschiedenen Interessen der Großmächte und der Entwicklungsländer in der Weltorganisation auszubalancieren.

Boutros-Ghali war von 1992 bis 1996 an der Spitze der UN-Hierarchie, somit in einer Zeit, als die Vereinten Nationen weltweit außerordentlich gefordert waren. *Boutros-Ghali* nahm diese Herausforderung an und füllte das Amt mit seiner Persönlichkeit aus. Eben dies war den Amerikanern wohl nicht recht. Die konkreten Anlässe kommen in dem Buch, das sich streckenweise wie ein Kriminalroman liest, sehr gut zum Ausdruck. Schon der dramaturgisch klug gewählte Aufbau erzeugt dadurch Spannung, als er das ohnehin bekannte Ende vorweg nimmt: die durch gezielte Indiskretion gestreute Information von der Weigerung der Clinton-Administration, der Wiederwahl *Boutros-Ghalis* für eine zweite Amtsperiode zuzustimmen. Obwohl Washington den Anlass für diese Entscheidung nicht bekannt gab, nennt ihn der Autor: Die wahren Gründe seien die „Dynamik der amerikanischen Präsidentschaftswahl“ und „die bemerkenswerten Ereignisse der vergangenen fünf Jahre“ gewesen (S. 14).

Boutros-Ghali schildert seine Eindrücke zu Beginn seiner Amtszeit. Ihm sei bewusst geworden, dass die Vereinten Nationen alles andere als bereit gewesen seien, eine zentrale Rolle in der Weltpolitik zu spielen. Er führt dies insbesondere auf die mangelnde Effizienz zurück. Die Belegschaft sei teilweise aufgeblasen und träge, keinesfalls mehr auf der Höhe der Zeit gewesen. Vielfach hätten sich die Mitarbeiter nicht der

UNO, sondern den jeweiligen Einsendestaaten verpflichtet gefühlt (S. 26). Folglich sah der neue Generalsekretär in der drastischen Reform seine erste Hauptaufgabe, was natürlich auf Widerstand stieß. Er fühlte sich an *de Tocqueville* erinnert, von dem der Ausspruch stammt, dass Revolutionen nicht entständen, wenn die Verhältnisse nicht mehr schlimmer werden könnten, sondern wenn Reformen sie verbessern (S. 32). Insbesondere die USA hielten immer weitere Veränderungen verlangt, ihm aber die öffentliche Unterstützung versagt, weil sie den Protest der Dritten Welt fürchteten (S. 34). Gleichwohl ging die Reformförderung auch nicht am Amt des Generalsekretärs vorbei. Es wurde verlangt, die Stellung besser zu nutzen: Das Ergebnis war die Agenda für den Frieden.

Den Hauptteil des Buches bilden natürlich zwangsläufig die Krisenherde der Welt, in denen die Vereinten Nationen zur Friedensschaffung oder -sicherung beitragen mussten. Die Darstellung beginnt mit der beispiellos breit angelegten Operation in Kambodscha. Schließlich ging es hierbei darum, ein durch eine verbrecherische „Regierung“ in den Abgrund geführtes Land wiederentstehen zu lassen.

Auf großes Interesse dürften die Darstellungen des UN-Engagements auf dem Balkan stoßen, da deren Auswirkungen noch heute die Welt bewegen. In dieser nun schon historischen Gesamtschau des Jahres 1992 wird nochmals deutlich, wie die UN-Truppen aufgrund ihrer dürftigen Präsenz der „gigantischen Aufgabe“ in Bosnien nicht gewachsen waren (S. 59). Die Forderung des Generalsekretärs nach größerem Engagement hatte die Europäer und die USA verärgert. Nach dem Studium dieses Kapitels wird besser verständlich, warum das konzeptionslose Vorgehen der Staatengemeinschaft auf dem Balkan ein derartiges Fiasko erlitt und weshalb die Menschen dort so viele Opfer bringen mussten. Da der Autor seine Erinnerungen chronologisch und nicht nach den einzelnen Konfliktgebieten aufbereitet hat, bekommt der Leser auch einen Einblick in die vielfachen Herausforderungen, denen sich die Vereinten Nationen gegenüber sehen. 1993 waren dies neben Kambodscha und Bosnien-Herzegowina auch noch Somalia und Haiti. 1994 erschütterte der Völkermord in Ruanda die Welt; die Vereinten Nationen reagierten völlig unangemessen. Zu Recht beklagte ihr Generalsekretär das Fehlen einer amerikanischen UN-Linie. Insbesondere wegen der Beitragsverweigerung durch Washington kritisierte er die USA trotz eindeutiger Anweisung von *Madeline*

Albright, was ihm in der konservativen Presse die Bezeichnung „Generalissimo-Sekretär“ einbrachte (S. 145). Die Sache brachte diese Konfrontation freilich nicht weiter. *Boutros-Ghali* nennt in den folgenden Kapiteln weitere Konfliktfelder: das Massaker von Sarajewo, die Agenda für Entwicklung, Israel, Libyen, das Öl gegen Nahrung-Programm und den Fall *Waldheim*. In den meisten Kapiteln geht der Autor immer wieder auf seinen Konflikt mit amerikanischen Positionen ein. Letztlich schließt sich wie im griechischen Drama der Kreis und man blättert zum ersten Kapitel zurück: Nun wird verständlich, warum *Boutros-Ghali* der erste UN-Generalsekretär ist, der nicht für eine zweite Amtsperiode gewählt wurde. Der Leser versteht, dass es nicht an fachlicher Kompetenz lag, sondern an politischen Erwägungen Washingtons.

Die ausgezeichnete Lesbarkeit des Buches resultiert auch aus kleinen Details am Rande, wie dem, dass *George Bush* weit mehr Charme hatte, als es die Fernsehwelt vermuten ließen. Man erfährt von der großen Empfindlichkeit des Prinzen *Sihanouk*, dass das einzige angelegene Restaurant *Phnom Pénh „No Problem“* hieß oder dass *Boutros* einen Afrikaner damit neckte, wenn er die Unterstützung Frankreichs wolle, müsse er nicht nur Französisch sprechen, sondern auch Englisch mit französischem Akzent. Auch gibt der Autor zu, dass einige ihm eine herrische Art nachsagten, mildert dies aber dadurch ab, dass er auch dem britischen UN-Botschafter, *Sir Hananay*, eine solche bescheinigte. Zweifellos, dieses Buch wurde von einem Meister des Wortes geschrieben, der genau das richtige Maß an Kurzweil eingebaut hat, der das Lesen von Memoiren zum Genuss macht.

Das Buch bietet aber auch dem wissenschaftler neben dem höchst nützlichen Register (immerhin zwölf Seiten) eine Fülle von Einblicken in die Hintergründe der Entstehung so mancher Resolution, die er nach allen Regeln der Kunst mühsam ausgelegt hat, um sie in das System der völkerrechtlichen Friedensericherung hineinzupressen. Man muss zugeben, dass die pragmatischen Erwägungen der Großmächte, die oftmals den hehren Motiven der UN-Charta so wenig entsprechen, desillusionierend sind. Zugleich verspürt man auch Zorn, da die Untätigkeit oder Unwilligkeit der UNO so viele Menschenleben gekostet hat. Es lässt sich daraus eigentlich nur ein Schluss ziehen: Eine Reform der Weltorganisation – die sich nicht nur auf die Zahl der Sitze im Sicherheitsrat beziehen kann – ist längst überfällig.

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um eine Übersetzung der englischsprachigen Originalausgabe. Dass sich der Discorsi-Verlag zur Veröffentlichung einer deutschsprachigen Fassung entschloss, ist sehr zu begrüßen und zugleich auch aufschlussreich: Es reflektiert das gewachsene Interesse an den Vereinten Nationen, das sicher auch aus dem deutschen Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat resultiert. Der Autor versäumt es in seiner Einleitung nicht, seine Unterstüt-

* Brigitte Reschke ist ständige Mitarbeiterin dieser Zeitschrift.

zung für dieses Ziel der Berliner Außenpolitik klar zu unterstreichen. Gleichwohl kommt er auch nicht umhin, eine sehr tiefgreifende Krise der Weltorganisation zu konstatieren, die er mit den Stichworten

Finanzen, Reform, Kosovo und Irak umschreibt und resümiert: „Die UNO wirkt resigniert und ratlos angesichts des weltweiten Chaos“ (S. 10). Wenn man den vorliegenden Erfahrungsbericht gelesen hat,

versteht man sehr viel besser, wie dieser Eindruck zustande kam. *Boutros-Ghali* gestattet in seinem Buch tatsächlich – wie er im Titel verspricht – einen Blick hinter die Kulissen der Weltpolitik.

Knut Ipsen/Christian Raap/Torsten Stein/Armin A. Steinkamm (Hrsg.), Wehrrecht und Friedenssicherung, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag

Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied und Krefeld 1999, 338 Seiten, DM 78,-

Klaus Krefß

I.

In der anzuzeigenden Festschrift haben die Herausgeber 23 Beiträge zum Wehrrecht und zum Recht der Friedenssicherung zusammengestellt, um den ehemaligen Leiter der Rechtsabteilung des Bundesministeriums der Verteidigung, *Klaus Dau*, zu dessen 65. Geburtstag zu ehren. Der Jubilar möge dem Rezensenten die folgende Konzentration auf einen – zudem: notgedrungen – Streifzug durch die Texte zum *ius ad bellum* et *in bello* nachsehen. Diese Beschränkung ist nicht nur den Kompetenzgrenzen des Rezensenten, sondern auch der thematischen Ausrichtung der HuV-I geschuldet. Sicher nicht verkannt wird hierbei, dass der Jubilar gerade im Wehrrecht Bedeutendes geleistet hat, was die Herausgeber in ihrem Geleitwort durch den Hinweis (S. VII) auf die „*konkurrenzlosen Standardwerke*“ *Daus* zur Wehrbeschränkung- und Wehrdisziplinarordnung gebührend würdigen.

II.

Die hier nicht näher angesprochenen Festschriftbeiträge seien jedoch wenigstens kurz genannt: *Dieter Blumenwitz* behandelt die „Deutsche Souveränität im Wandel“, *Hans Viktor Böttcher* thematisiert die „Grenzen der Umsetzbarkeit geltenden Völkerrechts im Rahmen friedenssichernder Aufgaben des zusammenwachsenden Europa am Beispiel der Danziger Volksgruppe“, *Eckhart Busch* schildert „1848: Der demokratische Aufbruch und die maritime Frage in Deutschland – Zum Entstehungsprozess für die erste deutsche Flotte“, *Eric Lingsen* befasst sich mit dem „Beurteilungsbeitrag im Wehrbeschränkungsverfahren“, *Christian Millotat* analysiert den „Weg des deutschen Heeres in die Multinationalität“, *Christian Raap* stellt „Johanniter-Malteserorden als multinationale Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung militärischer Aspekte“ vor, *Eberhard Ulrich Schwandt* nimmt – aus wehrrechtlicher Perspektive – Stellung zum „Einsatz der Bundeswehr ‚out of area““, *Horst Stein* legt „Militärgeschichtliche, verfassungsgeschichtliche und verfas-

sungsrechtliche Aspekte der Spitzengliederung deutscher Streitkräfte“ dar, *Klaus Vogelsang* erörtert „Die klassischen Milderungsgründe im Wehrdisziplinarrecht (Milderungsgründe der Tat)“, und *Dieter Walz* widmet sich dem Thema „Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundeswehrverwaltung“ unter der Fragestellung: „Abschied von der Zwei-Säulen-Theorie?“.

III.

Die Beiträge zum *ius ad bellum* und zum *ius in bello* lassen sich in drei große thematische Blöcke gliedern, auch wenn die Herausgeber eine strenge Aufteilung in diesem Sinne offenbar nicht vornehmen wollten. *Michael Bothe* („Kosovo – Anlässe zum völkerrechtlichen Nachdenken“), *Knut Ipsen* („Relativierung des ‚absoluten‘ Gewaltverbots? – Zur Problematik der Erstanwendung zwischenstaatlicher Gewalt“), *Klaus D. Naumann* („Rolle und Aufgaben der NATO nach dem Gipfel 1999 und erste Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt“), *Armin A. Steinkamm* („Zur humanitären Intervention – Völker- und wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts“) und *Dieter Wellershoff* („Die ‚eine Welt‘ und das Völkerrecht oder Warum die Staatengemeinschaft sich in ‚Innere Angelegenheiten‘ einmischen muß“) geht es um (Folge-)Fragen des Kosovo-Konflikts, wobei die humanitäre Intervention naturgemäß eine prominente Rolle spielt. Am Rande berührt wird die humanitäre Intervention in dem Beitrag von *Torsten Stein* („Flugverbote als Sanktion“), und zwar im Hinblick auf die wichtige und schwierige Bewertung der Errichtung und Durchsetzung von humanitär motivierten „Flugverbotszonen ohne ausdrückliche Ermächtigung durch die UN“. Zentrale Fragen des *ius in bello* stehen im Mittelpunkt der Aufsätze von *Dieter Fleck* („Zur Rolle des einzelnen im Völkerrecht“), *Friedhelm Krüger-Sprengel* („Non-Lethal Weapons – ein Gebot des humanitären Völkerrechts“), *Oskar Matthias Freiherr von Lepel* („Die Bekämpfung von Freischärlern im internationalen bewaffneten Konflikt – ein Beitrag zum Kampfführungsrecht“), und *Frédéric von Mülinen* („Das *ius in bello* verstehen und voll ausschöpfen“). Strafrechtliche Fragen mit völkerrechtlichem Bezug behandeln im dritten Themenblock *Karl Doehring* („Betrachtungen zum Statut

eines Internationalen Strafgerichtshofs“), *Willibald Hermsdörfer* („Zur Strafbarkeit des Umgangs mit Antipersonenminen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz“) und *Alexander Poretschkin* („Völkerstrafrecht und Verifikation“).

IV.

In seinem spannenden und auf der Basis profunder Sachkenntnis souverän urteilenden Beitrag zur sicherheitspolitischen Landschaft nach dem Kosovo-Konflikt schreibt *Naumann* (S. 190), der „Einsatz im Kosovo ist kein Modell für künftiges Handeln, aber es gibt auch keinen Grund, künftig nicht wieder (so) zu handeln“. Man muss nicht über prophetische Gaben, ja nicht einmal über die herausragende Expertise *Naumanns* verfügen, um der Einschätzung zuzustimmen, dass das zum „Kosovo-Dilemma“ führende Konfliktmuster in der Zukunft nicht ohne Entsprechung bleiben muss. Angesichts dessen und eingedenk des Umstands, dass die Nachkriegsepoche vorüber ist, in der es Deutschland vergönnt war, in Zeiten militärischer Zuspitzung im wahrsten Sinne des Wortes „außerhalb des Schussfeldes“ zu verbleiben, ist es dringlich, dass sich gerade auch die deutsche Rechtswissenschaft den kritischen Rechtsfragen vertieft zuwendet.

Den Herausgebern ist es zu danken, dass sie bei der Zusammenstellung der Beiträge nicht versucht haben, die bestehenden Kontroversen zu überdecken. So zeigt sich mit großer Deutlichkeit der recht tiefgreifende Dissens zwischen *Bothe*, der die Zulässigkeit der humanitären Intervention *de lege lata* verneint (wobei *Bothe* mit den Worten „*erhebliche Bedenken*“ [S. 18] noch eine gemessen an seiner Argumentation freundliche Formulierung wählt), und *Ipsen* und *Steinkamm*, die der NATO-Operation im Kosovo – wenn auch mit signifikant unterschiedlicher Begründung – völkerrechtlich aufgeschlossen gegenüberstehen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen drei Beiträgen ist – so reizvoll sie wäre – im Rahmen dieser Besprechung nicht möglich (zu diesen prinzipiellen Überlegungen des Rezensenten s. NJW 1999, S. 3077 ff.). Jedenfalls nimmt man mit Interesse zur Kenntnis, dass *Bothe* zufolge „*ein lege artis geführter Nachweis einer gewohnheitsrechtlichen Regel des Inhalts, daß die humanitäre Intervention neben dem Selbstverteidigungsrecht einen weiteren Rechtfertigungsgrund für den Einsatz militärischer Gewalt darstellt, [...] nicht möglich [ist] [...] und denn auch in der neueren deutschen Diskussion [...] nicht versucht [wird]*“ (S. 16), wohingegen *Steinkamm* zu dem Schluss gelangt, dass „*die Aufarbeitung der völkerrechtlichen Fragen [...] einen weiteren Schritt zur gewohnheitsrechtlichen Verfestigung des Rechts zur*

* Dr. Claus Krefß, LL.M. (Cambridge), Abteilung ausländisches und internationales Strafrecht, Universität zu Köln.

humanitären Intervention leisten" dürfte (S. 280). Dem Rezensenten scheint – auch im Licht des sehr lesenswerten Ausblicks *Welterschaffs* auf wesentliche Veränderungen der Weltordnung (insbesondere S. 322 ff.) – die methodische Frage, wie zu Beginn des neuen Jahrtausends ein „*lege artis* geführter Nachweis“ einer VN-satzungsrechtlich beachtlichen „späteren Praxis“ zur humanitären Intervention präzise auszuweisen hätte, nicht ganz bedeutungslos zu sein; jedenfalls erscheint die zitierte Festlegung *Bothes* nicht nur angesichts der Darlegungen *Steinkamms*, sondern auch in Anbetracht des Gesamtdiskussionsstands ein wenig zu kategorisch. Der besondere Wert des *Bothe*'schen Aufsatzes liegt demgegenüber darin, dass hierin – und das hat für die deutsche Diskussion nachdrücklich positiv hervorzuhebenden Ausnahmecharakter – den sich aufdrängenden Fragen zur Vereinbarkeit bestimmter NATO-Operationen mit dem *ius in bello* Raum gegeben wird. Ganz zu Recht stellt *Bothe* fest (S. 26), dass „wer mit dem Anspruch auftritt, das Recht durchzusetzen, [...] sich selbst am Maßstab des Rechts messen lassen [muss]“. In den entsprechenden Passagen (S. 22 ff.) formuliert *Bothe* die entscheidenden Fragen zu der Einordnung bestimmter Ziele als „militärisch“ und zur „*ius in bello*-Verhältnismäßigkeit“ mit großer Präzision. Dabei geht er sogar der schwierigen Frage nicht aus dem Weg, wie ein falsches Verhältnismäßigkeitsurteil des handelnden Soldaten (völkerstrafrechtlich einzunordnen sei). *Bothe* nimmt einen Verbotssirrtum an und zitiert Art. 32 Abs. 2 des ISIGH-Statuts. Damit ist das intrikate Problem angesichts der sybillinischen Fassung dieser Norm jedoch nur bezeichnet und noch nicht gelöst (vgl. hierzu demnächst die Überlegungen des Rezensenten in: 30 Israel Yearbook on Human Rights [2000]).

V.

Der gedankenreiche Beitrag von *Fleck* behandelt eine zentrale Facette der vom Rezensenten vorstehend aufgeworfenen Methodenfrage und wendet sie auf den Prozess der Rechtsentwicklung im humanitären Völkerrecht an (insbesondere S. 82 ff.). *Fleck* geht es um die sehr wesentliche, aber bis dato kaum vertieft reflektierte Frage, ob der fortschreitende Wandel der „*Rolle des einzelnen im Völkerrecht*“, auch Auswirkungen auf die Bedingungen der Fortentwicklung von Völkerrecht habe. Die entsprechenden und naturgemäß noch recht allgemein gehaltenen Überlegungen *Flecks* scheinen dem Rezensenten vorsichtig in eine bejahende Richtung zu weisen.

In seinem ausgesprochen instruktiven Aufsatz gibt *Krüger-Sprengel* einen Überblick über das zukunftssträchtige Thema der „Non-Lethal Weapons“. Dabei wird zunächst auf die nicht unbedeutende Bedeutung der entsprechenden neuartigen Kampfmittel eingegangen, um dann eine denkbare Definition vorzustellen. *Krüger-Sprengel* macht deutlich (S. 132), dass NLW im Sinne der präsentierten Definition „im Einklang mit dem Kriegsvölkerrecht

stehen“ und „für die rechtlich geschützten Personen und Güter eine grundsätzlich wirksamere Garantie [bieten] als dies bei Anwendung traditioneller Kriegsmittel und Methoden selbst unter voller Wahrung des Rechts jemals möglich war“. Der Beitrag mündet in die Feststellung des absehbaren Bedarfs „an positiven internationalen NLW-Abkommen“ (S. 135).

Freiherr von Lepel setzt sich u.a. mit der interessanten Frage auseinander, unter welchen Umständen und mit welcher rechtlichen Begründung Soldaten im internationalen bewaffneten Konflikt Zivilpersonen bekämpfen dürfen. Dabei arbeitet der Verfasser klar heraus, dass zwischen der Bekämpfung der Zivilperson als einem militärischen Ziel und der Anwendung von Gewalt gegen eine Zivilperson in Ausübung des Notwehrrechts zu unterscheiden ist. Zivilpersonen seien nach der Art. 52 Abs. 2 ZP I zu entnehmenden Wertung dann militärische Ziele, wenn ihr Tun darauf angelegt sei, „dem Gegner einen militärischen Vorteil zu verschaffen“ (S. 140). Da die rechtliche Einordnung einer Zivilperson als militärisches Ziel dazu führt, dass dem Soldaten weiteregehende Schussangshandlungen erlaubt sind als im Notwehrfall, stellt sich eine strafrechtsdogmatisch reizvolle Frage, wenn der Soldat irrtümlich von tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht, die eine rechtliche Qualifizierung als militärisches Ziel rechtfertigen. *Freiherr von Lepel* verweist hier zu Recht auf „die Irrtumsdogmatik“, lässt jedoch die sich hieraus ergebende Lösung offen. Die rechtliche Einordnung hängt interessanterweise davon ab, von welchem Straftatbestand ausgegangen wird: Wendet man den allgemeinen Totschlagstatbestand des § 212 StGB an und qualifiziert man die „*legale Kriegshandlung*“ mit einer verbreiteten Meinung als ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund, so müsste man konsequenterweise einen Erlaubnistatbestandsirrtum annehmen. Geht man hingegen – wie es der künftige ISIGH und der deutsche Richter nach Inkrafttreten des derzeit in Vorbereitung befindlichen Völkerstrafgesetzbuches zu tun hätten – von dem völkerstrafrechtlichen Tatbestand der Verletzung eines zivilen Ziels aus, so wäre dem Soldaten (bereits) ein (direkt) vorsatzausschließender Tatumsstandsirrtum zuzubilligen.

Von Mülinen setzt sich mit beifallswürdiger terminologischer wie analytischer Strenge mit einer Reihe von „*Lücken und Anwendungsproblemen*“ des geltenden *ius in bello* (den Neologismus „Humanitäres Völkerrecht“ vermeidet der Verfasser als weniger trennscharf) auseinander. Besonders lesenswert ist die Passage zum nicht-internationalen bewaffneten Konflikt (S. 166 ff.). Hier beleuchtet der Verfasser die Schwierigkeiten bei der Anwendung der unterschiedlichen Anwendungsschwellen (Gemeinsamer Art. 3 GK; Art. 1 Abs. 1 ZP II). Er hätte hier noch auf die jüngste mit Art. 8 Abs. 2 Buchstaben c bis f ISIGH-Statut verbundene Entwicklung eingehen können. *Von Mülinen*'s Forderung, bei allen Einsätzen die detaillierteren Bestimmungen zum internationalen bewaffneten Kon-

flikt „*mutatis mutandis*“ anzuwenden (S. 168), die mit der Rechtsentwicklungstendenz im Einklang steht, entspricht die Bundeswehr bereits in vorbildlicher Form (Nr. 211 der ZDV 15/2 vom August 1992). Die Konkretisierung des „*mutatis mutandis*“-Maßstabs ist allerdings in beachtlichem Umfang noch zu leisten.

VI.

Sicherlich nicht nur für den völkerstrafrechtlich vorbelasteten Rezensenten von großem Interesse sind die Betrachtungen *Doehring*s zum Status eines Internationalen Strafgerichtshofs. Punktgenau nimmt sich *Doehring* eine Reihe von kritischen Stellen des ISIGH-Statuts vor. Insoweit mag der Rezensent der Versuchung einer – punktuellen – Reaktion nicht zu widerstehen. Die Einordnung des Art. 26 ISIGH-Statut als Beschränkung der „Strafbarkeit“ (S. 64) auf mindestens 18-jährige Personen ist nicht richtig. Es geht hier lediglich um eine Zuständigkeitsbeschränkung des ISIGH, die ihren Grund darin findet, dass es in Rom aus Zeitgründen nicht möglich war, ein Jugendvölkerstrafrecht auszuarbeiten. Diese Unmöglichkeit mag man mit *Doehring* durchaus bedauern, nur muss man das in einer dramatischen fünfwöchigen Schlusskonferenz Machbare im Auge behalten. Erfreulicherweise bewertet *Doehring* den kategorischen Immunitätsausschluss in Art. 27 ISIGH-Statut positiv (S. 64). Die von ihm aufgezeigten Schwierigkeiten einer Immunitätsprüfung auf nationaler Ebene werden durch Art. 98 Abs. 1 ISIGH-Statut und (der von *Doehring* noch nicht berücksichtigten) Regel 195 Abs. 1 der Verfahrens- und Beweiserordnung gemildert. Strafrechtsdogmatisch nicht ganz zutreffend erfasst *Doehring* die Regelung des Notstands in Art. 31 Abs. 1 Buchstabe d des ISIGH-Statuts (S. 65 f.). Entgegen der Einschätzung des Verfassers haben sich hier „*Auffassungen kontinentalen Rechts*“ nur sehr eingeschränkt durchgesetzt. Das Verhandlungsergebnis ist vielmehr – gemessen an kontinentalen Maßstäben – das dogmatisch unausgereifte *mixtum compositum* von rechtfertigendem und entschuldigendem Notstand. Im Hinblick auf die Irrtumsregel des ISIGH-Statuts hat *Doehring* eine sichere Ahnung der Schwierigkeiten, mit denen sich die künftigen ISIGH-Richter konfrontiert sehen werden, bezeichnet diese Schwierigkeiten jedoch strafrechtsdogmatisch nicht präzise (S. 66 f.), ohne dass dies hier vertieft werden könnte. Interessant ist das Plädoyer *Doehring*'s für ein völkerstrafprozessuales Abwesenheitsverfahren (S. 67 f.). Die entsprechenden Argumente sind in Rom vorgetragen worden, konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Der Verfasser zweifelt dann – das Verdikt der „*political incorrectness*“ nicht scheuend – an der Sachgerechtigkeit des kategorischen Ausschlusses der Todesstrafe aus dem Strafenkatalog des Art. 77 ISIGH-Statuts (S. 68 f.). Dabei wird *Doehring* wissen, dass es für Staaten wie Deutschland schlechterdings unvorstellbar gewesen wäre, an einem die Todesstrafe ausprechenden ISIGH mitzuwirken. Im Hinblick auf den Strafvollzug sieht *Doehring* das Kernproblem zu Recht

darin, Ungleichbehandlungen zu begrenzen. Seine Auslegung des Art. 110 IStGH-Statut (S. 70) ist zutreffend. Abschließend (S. 71) erkennt Doehring „beachtliche Fortschritte“ der Verfahrensregelungen des IStGH-Statuts gegenüber denjenigen anderer internationaler Gerichte an und ist Realist genug, die Unumgänglichkeit von „Kodifikationskompromissen auch im Strafverfahren“ anzuerkennen.

Einen außerordentlich originellen völkerstrafrechtlichen Beitrag hat Poretschkin dem Jubilar gewidmet. Poretschkin begrüßt die Einrichtung des IStGH, geht jedoch völlig zu Recht davon aus, dass das Schwergewicht der Verfolgung von Völkerstrafstraftaten in Zukunft auf der nationalen Ebene liegen wird. Ein Strukturproblem besteht hier angesichts der tatsächlichen Rahmenbedingungen von Völkerstraftraftaten in der Gefahr nicht ernstlicher Strafverfolgung. Hier sieht Poretschkin (insbes. S. 197 ff.) in der Verifikation durch internationale Prozessbeobachtung ein zukunftsrichtiges Potenzial zur Verbesserung der nationalen Strafverfolgung einerseits und zur möglichst reibungslosen Anwendung des Komplementaritätsmechanismus des IStGH-Statuts andererseits. Der Verfasser stellt auch bereits einige konkrete Überlegungen dazu an, wie geeignetes Personal rekrutiert werden könnte. Diese Überlegungen Poretschkins verdienen nach Auffassung des Rezensenten eine gründliche Prüfung.

Nicht mit Völkerstrafrecht *stricto sensu*, sondern mit völkerrechtlich veranlasstem deutschem Strafrecht bezüglich des Umgangs mit Antipersonenminen befasst sich Hermsdörfer bei seiner Analyse des § 20a Kriegswaffenkontrollgesetz (KKG) sowie des flankierend das aktive Personalitätssprinzip statuerenden § 21 KKG. Zu Recht betont Hermsdörfer die Notwendigkeit, bei der Auslegung des § 20a die Wertungen des Mutterübereinkommens zu berücksichtigen (S. 91). Er hält den Gesichtspunkt der völkerrechtskonformen Auslegung sogar für wichtiger als die Systematik des KKG. Interessant ist, dass § 20a KKG auch den Einsatz von Antipersonenminen pönalisiert (S. 95 f.). Das wird gesetzgeberischen Abstimmungsbedarf nach sich ziehen, sobald das entsprechende Einsatzverbot seine völkerstrafrechtliche Verdichtung erlangt haben und in das (deutsche) Völkerstrafgesetzbuch eingestellt worden sein wird. Wie auch ansonsten im Nebenstrafrecht zu beobachten ist, verstandbündlich § 20a KKG Formen der Teilnahme (im Sinne der §§ 26 f. StGB) an der Tathandlung, indem er in seinem Absatz 1 Nr. 2 und 3 das „Verleiten“ und „Fördern“ als selbstständige Tatbestandsmodalitäten aufführt (S. 96 f.). Offenbar ist der entsprechende Bedeutung Gehalt teilweise enger und teilweise weiter als der der Anstiftung bzw. Beihilfe nach allgemeinem Strafrecht. Soweit die nebenstrafgesetzliche Bedeutung enger ist, stellt sich im Hinblick auf den StGB-AT die Frage der Sperrwirkung, die Hermsdörfer nicht explizit behandelt.

VII.

Summa summarum haben Herausgeber und Autoren eine sehr gelungene Festschrift vor-

gelegt. Das ist hinsichtlich der hier besprochenen Beiträge gewiss und im Hinblick auf die nur angezeigten Aufsätze gewiss zu vermuten. Das Buch erweist sich somit den herausragenden Leistungen von Klaus Dau-

würdig und wird dem Jubilar ohne Zweifel reichen Lesegenuss beschert haben. Es ist zu wünschen, dass viele Leser diesen Genuss teilen und sich von den hier versammelten Beiträgen inspirieren lassen werden. ■

Otto Kimminich/Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht

A. Franke-Verlag Tübingen, 7. vollst. überarb. u. erw. Aufl. 2000, 499 Seiten, DM 39,80

Hans-Joachim Heintze*

Das Lehrbuch von Kimminich gehört zu den weitverbreitetsten deutschsprachigen Werken dieser Art. Umfang, Wissenschaftlichkeit, sprachliche Klarheit und ein vernünftiger Preis haben Wesentliches zu diesem Erfolg, der in den vielen Neuauflagen anschaulich deutlich wurde, beigetragen. Da ein grausames Schicksal den Autor viel zu früh aus dem Leben riss, stellte sich die Frage danach, wer dieses wohlgeleitete Buch nunmehr fortführt. Der Kölner Völkerrechtler Stephan Hobe folgte der Bitte des Franke-Verlages und brachte im letzten Jahr eine vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage heraus, die ob ihrer Gelungenheit große Beachtung verdient. In der Tat gelang es dem Bearbeiter in ausgezeichneter Weise, das Basiswerk in seiner Struktur zu erhalten – wobei hinsichtlich der Kapitelabfolge begrüßenswerte Veränderungen vorgenommen wurden – und die zahlreichen und grundlegenden Entwicklungen des Völkerrechts der Gegenwart einzufangen. Freilich konnten nicht alle aktuellen Probleme – wie zum Beispiel die Kosovo-Intervention der NATO, auf die auf S. 304 nur sehr kurz eingegangen wird – in der gebotenen Umfanglichkeit und Tiefe erörtert werden.

Jedes Völkerrechtslehrbuch steht heute vor der Schwierigkeit, die relevanten aktuellen Prozesse unserer schnelllebigen Zeit zu analysieren und doch gleichzeitig ein gediegenes Grundwissen zu vermitteln. Auch das vorliegende Werk macht hier keine Ausnahme und es zeigt sich, dass jeder Autor diesbezüglich Kompromisse schließen muss. Dennoch gelingt es Hobe, Wesentliches herauszuarbeiten. Die fünf Seiten (S. 61–66) zum Völkerrecht im Umbruch sind eine prägnante Darstellung aktueller Entwicklungen, die aufzuzeigen, wie wenig definitive und gesicherte Aussagen gegenwärtig zu einzelnen völkerrechtlichen Problemen gemacht werden können. Wichtig ist es aber, diese Fragen aufzulisten, um die aktuelle Etappe der Völkerrechtsentwicklung darzustellen. Eine Erkenntnis nimmt der Leser allemal mit: Das Konzept der Souveränität hat sich gewandelt und das ist sicher der markante Zug der Gegenwart.

Hinsichtlich der Völkerrechtssubjektivität folgt Hobe der bewährten von Kimminich vorgegebenen Struktur und fügt Ausnahmen zu neueren Tendenzen ein. Manchmal hätte

man sich gewünscht, dass diese etwas detaillierter ausgefallen wären. So wären es die Anerkennungskriterien der EG für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion wert gewesen (S. 78 ff.), ebenso näher erörtert zu werden wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker (S. 111 ff.). Die hartnäckigen Leugner des Selbstbestimmungsrechts der Völker führen auch heute noch das *uti possidetis*-Prinzip an, und das nicht ganz zu Unrecht (S. 113).

Hobe hat die Kimminichs Struktur des Lehrbuches etwas umgestellt, indem er Reaktionen auf völkerrechtswidriges Handeln bereits als Kapitel 7 behandelt (früher 20). Gefolgt wird dieses die völkerrechtliche Verantwortlichkeit darstellende Kapitel durch eines zur individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Diese rechtsdogmatische Einordnung überzeugt weit mehr als die vielfach anzutreffende Verbindung der Strafgerichte mit der internationalen Gerichtsbarkeit. Die Herausbildung der Strukturen der Strafgerichtsbarkeit gehört zu den markantesten Entwicklungen im modernen Völkerrecht und es ist daher sehr zu begrüßen, dass sich das Buch diesen Fragen recht detailliert zuwendet. Als besonders erfreulich ist anzusehen, dass der Autor bei seiner Darstellung vielfach auf Artikel zurückgreift, die in unserer Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationschriften“ erschienen sind.

Eine zwangsläufige Konsequenz des Einbaus eines Kapitels zum völkerrechtlichen Strafrecht ist freilich eine gewisse Zergliederung des humanitären Völkerrechts. Dieses Kapitel ist nunmehr an das Ende des Buches gewandert (Kapitel 18). Einzelaspekte wie der Umweltschutz im Krieg finden sich dann allerdings schon in den jeweiligen Sachkapiteln. Insgesamt ist diese Herangehensweise sinnvoll, wenngleich sie den Gesamtblick für einzelne Rechtsgebiete verschiedentlich auch etwas erschwert. Neben dem humanitären Völkerrecht fällt dies besonders noch hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes auf. Hier wurden das Flüchtlingsrecht (das mit zwei Seiten sehr stiefmütterlich abgetan wurde) und der Minderheitenschutz (fünf Seiten) wie in den vorherigen Auflagen auch schon ausgegliedert. Gewiss kann man darüber trefflich argumentieren, ob dies notwendig ist. Gleichwohl ermöglichen es die Übersichtlichkeit und das Stichwortverzeichnis, schnell das Gesuchte im Buch zu finden.

Insgesamt zeichnet sich das Buch durch

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

seine hervorragende Eignung für Lehrzwecke aus. Bereits einleitend werden wichtige Hinweise zum Studium des Völkerrechts gegeben (S. 1–28), die auch für Nichtjuristen den Zugang zu diesem Fach erleichtern. Der „Kimmich/Hobe“ ist sehr übersichtlich gegliedert und die einzelnen Kapitel sind mit detaillierten Literaturangaben versehen, die einen idealen Einstieg für

weitergehende Forschungen darstellen. Als sehr gut erwies sich auch das detaillierte Sachregister. Gewinnen würde das Buch allerdings noch, wenn einige sehr grundlegende Gerichtsurteile und -gutachten in einer Zusammenstellung aufgelistet würden. Ein Lob muss auch dem Verlag gespendet werden: Die Vergrößerung des Formats ist wesentlich lesfreundlicher

und entspricht den Anforderungen an ein Lehrbuch weit mehr. Nummehr ist es möglich, dem Text eigene Randbemerkungen hinzuzufügen, also damit wirklich zu arbeiten. Dies war bei den vorherigen Auflagen im Taschenbuchformat nahezu unmöglich. Alles in Allem: ein empfehlenswertes Buch mit einem ausgezeichneten Preis-Leistungsverhältnis.

Marco Kuhn, Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft: Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen

Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 2000, 430 Seiten, DM 79,-

Dieter Reinhardt*

Das European Commission Humanitarian Office (ECHO), das 1992 gegründet wurde, wird als weltweit größte Institution der Finanzierung humanitärer Hilfe bezeichnet. Mit ECHO verbindet sich allerdings auch das Problem der mangelnden Koordination zwischen Nahrungsmittelforthilfe und humanitärer Hilfe, die vom Europäischen Rechnungshof gerügte finanzielle Abwicklung von Projekten, Spannungen mit NRO-Netzwerken und die problematische Beziehung zwischen der bilateralen humanitären Hilfe der EU-Mitgliedsstaaten und der humanitären Hilfe der Kommission. In zwei von der Kommission in Auftrag gegebenen Evaluierungen der Tätigkeit von ECHO wurden Teilbereiche stark kritisiert (vgl. Court of Auditors 2000, European Commission 1999, ICEA/DPPC 1999).

Darüber hinaus gibt es Probleme bei der Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und der EU-Menschenrechtspolitik und zwischen dieser Hilfe und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Kommissarin *Emma Bonini* war bis 1999 für ECHO zuständig. Der frühere dänische Minister *Poul Nielson* ist *Boninis* Nachfolger und als Kommissar zuständig für die Generaldirektion Entwicklung (DG VIII) und ECHO. Der neue Direktor von ECHO ist seit März 2000 *Constanza Adinolfi*.

Die nun vorliegende im Jahr 2000 veröffentlichte Dissertation von *Marco Kuhn*, Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft, Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen, die in der Reihe *Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht* erschienen ist, beschäftigt sich mit einem kleinen Ausschnitt des erwähnten Fragenkatalogs und zählt zu den sehr wenigen sozialwissenschaftlichen oder juristischen Analysen der humanitären Hilfe der EU. *Kuhns* Analyse erfasst den Zeitraum bis 1996, die erfasste Sekundärliteratur überschreitet nur in Ausnahmefällen das Jahr 1995.

Aufbau der Dissertation

Im Zentrum des ersten Kapitels „Entwicklung und System der humanitären Hilfe“ der EU, das knapp zwei Drittel der insge-

samt 430 Seiten der Dissertation umfasst, steht die Beschreibung der humanitären Hilfe im „Gefüge der Außenbeziehungen“ der EU. Zu diesem Gefüge zählt der Autor regionale Kooperationen, wie z.B. mit Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten), im Rahmen des Lomé-Abkommens, die Nahrungsmittelforthilfe und die „sonstige humanitäre Hilfe nach den Haushaltsplänen“. Einleitet wird dieses erste Kapitel mit einer kurzen Begriffsbestimmung von Katastrophen-, Sofort-, Flüchtlings-, Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe (22 Seiten) und wird mit der kurzen Betrachtung des Problems der Koordination innerhalb der EU, mit den EU-Staaten bzw. mit internationalen humanitären Akteuren und Struktur und Aufgaben von ECHO abgeschlossen (33 Seiten).

Das zweite Kapitel „Primärrechtlicher Rahmen humanitärer Hilfe“ der EU, das knapp ein Drittel der Dissertation umfasst, problematisiert die primärrechtlichen Bestimmungen vor und nach In-Kraft-Treten des EU-Vertrages 1993 (Maastricht-Vertrag). „Ausgangspunkt“ des zweiten Kapitels, so der Autor, ist die Tatsache, dass im

Primärrecht der EG- und EU-Verträge, die auf nationaler Ebene dem Verfassungsrecht entsprechen, humanitäre Hilfe nicht ausdrücklich als Gemeinschaftsaufgabe aufgeführt sei. Die 1996 verabschiedete Rechtsverordnung habe die nach wie vor gültige EG-Rechtsgrundlage auf der Ebene des Sekundärrechts geschaffen, die erstmals ausdrücklich humanitäre Hilfe als Gemeinschaftsaufgabe definierte. Überprüfen will der Autor die „Richtigkeit der Auffassung“, dass die in dieser Rechtsverordnung präzisierter Aufgabenstellung der humanitären Hilfe aus bestimmten Artikeln der EG- und EU-Verträge abgeleitet werden könne.² *Kuhn* räumt dabei dem Vergleich der Situation in den siebziger, achtziger und neunziger Jahren einen großen Raum ein. Zunächst problematisiert der Autor die „Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Bereich der humanitären Hilfe“. Abschließend werden die Grundlagen der „Handlungsermächtigung für die Gewährung der humanitären Hilfe“ für Länder mit und ohne ehemalige „koloniale Verbindung zu EG-Mitgliedern“ erläutert.

Im dritten Kapitel werden auf den verbleibenden knapp 20 Seiten die Ergebnisse zusammengefasst und einige Aspekte der Beziehung zwischen Humanitärer Hilfe und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschrieben.

Die Dissertation erfasst Materialien nur bis 1996. Während im ersten Kapitel praxisnahe Analysen überwiegen, wird im zweiten Kapitel eine juristische Analyse präsent-

* Dipl. Pol. *Dieter Reinhardt* ist Dozent an der Universität Osnabrück, Fachbereich Sozialwissenschaften.

1 Court of Auditors, 2000. Special Report No. 4/2000 on Rehabilitation actions for ACP countries as an instrument to prepare for normal development aid, accompanied by the Commission's replies (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC), Official Journal C 113, 1904/2000; European Commission, 1999: Communication for the Commission of 26 October 1999, Assessment and future of community humanitarian activities, http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/1999/future_of_community_humanitarian_activities, http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/1999/future_of_community_humanitarian_activities; ICEA/DPPC, 1999: Development and humanitarian assistance of the European Union, An evaluation of the instruments and programmes managed by the European Union, Final Synthesis Report, May 1999.

2 Der EU-Rechtsexperte *Oppermann* bezeichnet das primäre Recht der EU als „Verfassung der EG“, die auf den drei Integrationsverträgen der EG (früher EWG), der Montanunion (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) beruhe. Rechtsverordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, die von der Kommission, vom Rat und vom EU-Parlament verabschiedet werden, bilden das sekundäre der von der Kommission, die einfache Gesetzesebene dar. Das sogenannte europäische Verwaltungsdreieck stellt die einfache Gesetzesebene dar. Das primäre Recht ist formal uneinheitlich, stellt jedoch eine „einheitliche Rechtsmasse“ dar (*T. Oppermann, Europarecht*, 2. Aufl., C.H. Beck, München 1999, S. 182).

Die EU ist kein Völkerrechtssubjekt, im Gegensatz zu der EG, sondern ein „neues Dach“ für die drei die EU ist kein Völkerrechtssubjekt, im Gegensatz zu der Europäischen Gemeinschaften der EG, der EU-Staaten. Als Säule 1 werden die supranationalen Europäischen Gemeinschaften der EG, der EU-Staaten und als Säule 2 die GASP und als dritte Säule die Innen- und Rechtspolitik EGKS und EAG, sowie Säule 3 die GASP und als zweite Säule die Innen- und Rechtspolitik EGKS und EAG, sowie Säule 2 und drei bilden keine supranationalen Einheiten, sondern basieren auf einer bezeichnet. Säule zwei und drei bilden keine supranationalen Einheiten, sondern basieren auf einer internationalen Zusammenarbeit (*W. Hakenberg, Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, München 2000, S. 11).

tiert, die Verwaltungsvorschriften bzw. internationale Verträge auswertet. Die Auswirkung der Hilfe in bestimmten Krisenregionen werden nicht, auch nicht in Form von Länderbeispielen, behandelt.

Ergebnisse der Arbeit

Die Ergebnisse des ersten Kapitels seiner Arbeit fasst der Autor folgendermaßen zusammen: In den neunziger Jahren habe sich die humanitäre Hilfe der EG zu einem „*eigenständigen System ausgeweitet*“, das durch den Aufbau von ECHO, dem Erlassen von Haushaltslinien, Ratsverordnungen und völkerrechtlichen Abkommen über „*einen festen Rahmen für die Gewährung von humanitärer Hilfe*“ verfüge. Jedoch dürfe „*dieses System nicht mit den üblichen, normgeprägten Erwartungen und Vorstellungen des Juristen betrachtet werden*“, da „*Wesen und Eigenart der humanitären Hilfe*“ den üblichen Normierungen anderer Bereiche der EU „*entgegen stehen*“ würden (S. 384).

Im vierten Lomé-Abkommen zwischen 70 AKP-Staaten und der EG, das gültig war zwischen 1990 und Anfang 2000, wird die finanzielle Abwicklung von „*Soforthilfe*“, von „*Maßnahmen zum Wiederaufbau*“ und Flüchtlings- und Repatriierungshilfe geregelt. Alle Mittel werden dem Europäischen Entwicklungsfonds entnommen. Der gesamte Betrag belief sich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf ca. 350 Mio. ECU. Das Problem der Versorgung von Binnenvertriebenen werde im Abkommen nicht erwähnt. Gegenüber den Ländern des Mittelmeerraums und des Nahen Ostens seien keine vergleichbaren Abkommen getroffen worden. Auch im Rahmen des TACIS-Programms für die aus der Sowjetunion hervorgegangenen Länder und des PHARE-Programms für andere mittel- und osteuropäische Länder würden Fragen der humanitären Hilfe behandelt.

Die für die Arbeit von ECHO grundlegende EG-Rechtsverordnung 1257 von 1996 bewertet *Kuhn* als erhebliche Erweiterung und Stärkung der humanitären Hilfe der EU, da sie u.a. neue Möglichkeiten der Finanzierung eröffne und eine längst überfällige Regelung derjenigen Hilfe vornehme, die über den allgemeinen Haushalt der EG abgewickelt werde, und eine gewisse Systematisierung verschiedener Aspekte dieser Hilfe vornehme. So sei nunmehr auch die Finanzierung von „*Maßnahmen zum Schutz von Personal und Hilfsgütern*“ oder „*Maßnahmen der Katastrophenvorbereitung*“ geregelt.

Kritisch bewertet *Kuhn* allerdings die Überschneidungen zwischen dieser Rechtsverordnung und einer ebenfalls 1996 verabschiedeten Rechtsverordnung über Nahrungsmittelhilfe und die sich aus ihnen ergebende konfliktvolle Reibung zwischen verschiedenen Generaldirektionen der Kommission (S. 385).

Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit die Rechtsverordnung zur humanitären Hilfe tatsächlich aus dem Primärrecht der EG abgeleitet werden kann, unterscheidet *Kuhn* zunächst zwischen der Gewährung von Hilfe, die in völkerrechtlichen Abkom-

men und Assoziationsverträgen mit Drittstaaten geregelt ist, wie im Lomé-Abkommen, und der unabhängig von solchen Abkommen weltweiten Gewährung humanitärer Hilfe. Während diese Abkommen eine ausreichende unmittelbare primärrechtliche Grundlage darstellen, sei dies bei dem zweiten Typ der Gewährung erst mit Hilfe einer mehrstufigen Ableitung durch eine Auslegung derjenigen Bestimmungen des Primärrechts möglich, die die Entwicklungszusammenarbeit der EG regeln. Bei diesem Verfahren spielt auch das Gewohnheitsrecht der EU eine wichtige Rolle (S. 386 f.).

Stärken und Schwächen der Arbeit

Eine Fülle von offiziellen Vertragstexten und Verwaltungsvorschriften berücksichtigt *Kuhn* und arbeitet deutlich die fehlende Kohärenz der verschiedenen Rechtsverordnungen bzw. bürokratischen Entscheidungsabläufe innerhalb der Kommission und die fehlende Klarheit bei der Begriffsdefinition im Bereich der humanitären Hilfe heraus.³

Als „*eigentliches Anliegen der Untersuchung*“ bezeichnet der Autor das Ziel, „*aus juristischer Perspektive die Entwicklung der gemeinschaftlichen humanitären Hilfe nachzuzeichnen und ihren primärrechtlichen Rahmen aufzuzeigen*“ (S. 384). Dieses Ziel ist allerdings nur unter einem eingeschränkten juristischen Blickwinkel erreicht worden, denn Fragen der Beziehung zwischen der Definition bzw. Praxis der humanitären Hilfe der EG auf der einen und des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte bzw. der Menschenrechtspolitik auf der anderen bleiben z.B. unberücksichtigt. Leider geht der Autor am Ende der Arbeit nur sehr kurz auf den Amsterdamer Vertrag, der 1999 in Kraft trat, und auf die damit zusammenhängende wichtige Frage der Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und der GASP bzw. der sich im Aufbau befindenden Schnellen Eingreiftruppe der EU ein. Die Aufgaben dieser Eingreiftruppe sind identisch mit den sog. „*Petersberger Aufgaben der WEU*“, die sowohl friedenserhaltende und -schaffende Maßnahmen und Kampfeinsätze als auch humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze umfassen.

Weitergehende aktuellere Fragestellungen

Die Dissertation greift dankenswerterweise ein sehr vernachlässigtes Thema auf. Sie stellt allerdings, aus heutiger Sicht, eine weitgehend historische Betrachtung an. Es wäre zu wünschen, wenn im Anschluss an diese Arbeit aktuellere Entwicklungen der humanitären Hilfe der EU umfassender und nicht eingeeignet auf eine sehr spezielle Fragestellung unter völkerrechtlichen und

politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten analysiert würden.

Es besteht ein großer Nachholbedarf bei der Beschreibung und Analyse der Politik von ECHO in den letzten Jahren. Die von der Kommission in Auftrag gegebenen vorliegenden Evaluierungen der Effektivität der humanitären Hilfe von ECHO und verschiedener Generaldirektionen der Kommission in den einzelnen Krisenregionen, die den Zeitraum von 1992 bis 1996 und 1997 bis 1999 umfassen und der Bericht des Rechnungshofes vom letzten Jahr bieten dafür eine gute Grundlage, sind aber bisher noch nicht ausgewertet worden. Die Generaldirektion Entwicklung (DG VIII) der Kommission und ECHO agieren nach Aussagen des EU-Rechnungshofes z.B. in Angola „*mehr als separate Geber als sich komplementäre Einheiten innerhalb derselben Organisation*“.⁴

Wenig bekannt sind die Hintergründe für die großen Probleme der politischen Koordination der über ECHO und der bilateral durch die EU-Mitgliedstaaten abgewickelten humanitären Hilfe. „*Im Feld hat es wenig sichtbare Koordination zwischen humanitären Aktionen der EU und der Mitgliedstaaten gegeben*.“ Diese Aussage einer Evaluierung bezieht sich auf die Periode 1991 und 1996, die Periode der Evaluierung.⁵

Der 1996 gegründete Ausschuss für Humanitäre Hilfe, in dem ECHO und die Mitgliedstaaten vertreten sind, könnte bei der Lösung dieser Probleme eine große Rolle spielen. Die Behauptung in einer Mitteilung der Kommission, dass dieser Ausschuss „*auch in Zukunft ein Schlüsselorgan für die politische Koordination der Mitgliedstaaten im Bereich der humanitären Hilfe*“ sein wird, darf bezweifelt werden.⁶ Im Jahresbericht 1999 von ECHO wird die Bedeutung des Ausschusses für die Koordinierung weniger euphorisch beschrieben. „*Der Ausschuss (...) setzte auch 1999 seine Arbeit fort bei der Bewilligung von ECHO-Projekten und bei der Förderung des koordinierten Vorgehens der EU bei humanitären Krisen*.“⁷

Es deutet vieles darauf hin, dass es zu großen Spannungen zwischen den europäischen entwicklungspolitischen und humanitären NRO und dem Kommissar *Nielson* kommen wird. So hat z.B. der Verband deutscher entwicklungspolitischer NRO (VENRO) den Eindruck, dass er die weitgehend kooperative Zusammenarbeit mit NRO bzw. ihren Netzwerken aufkündigen und den Anteil der humanitären Hilfe, der über NRO abgewickelt wird, zugunsten von UNO-Hilfsorganisationen stark verringern wird. Eine neue Phase der Umstrukturierung der humanitären Hilfe der EU zeichnet sich ab. ■

³ Dieses Begriffsproblem spiegelt sich auch wider in Standardwerken über das Europarecht, so z.B. bei *Oppermann*, der humanitäre Hilfe als Teil der Entwicklungspolitik begriffet. „*Ungeachtet gewisser Probleme (...) ist die Humanitäre Hilfe inzwischen zu einem der wichtigsten und anerkanntesten Bestandteile der europäischen Entwicklungspolitik geworden*.“ (*T. Oppermann*, 1999, S. 795).

⁴ Court of Auditors, 2000, a.a.O. (Fn. 1), Abs. 44.

⁵ ICEA/DPPC, 1999, a.a.O. (Fn. 1), S. 30.

⁶ European Commission, 1999, a.a.O. (Fn. 1), Kap. 6.

⁷ European Commission, 2000: Report from the Commission, Annual Report on Humanitarian Aid, 1999, COM (2000) 784 final, Brussels 1. Dezember 2000, S. 6.

Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*

The Hague, London, Boston: Kluwer Law International, 1998, 388 Seiten, € 91,50

Heinrich Klebes*

This volume appeared a little over two years ago. But it may be today even more topical than at the time of its publication. Among others, two cases, very different from each other, immediately spring to one's mind: Kosovo and Corsica.

The book consists of 18 scholarly contributions, with an introduction and concluding remarks by Professor Suksi, Director of the Institute for Human Rights of Åbo Akademi University in Finland. In his introduction, the editor notes with due scientific caution that a notion of autonomy seems to exist at least at the level of constitutional law, whereas it is "by no means unknown" in international law. The reviewer would have been less prudent: the notion of autonomy does exist in constitutional law (which obviously does not mean that it is anchored in all national constitutions). Concerning international law, apart from its appearance in bilateral or plurilateral treaties (e.g. Alto Adige), *de facto* autonomy ("substantial autonomy") has been envisaged by UNGA Resolution 1244 for Kosovo.

The conceptual chapter ("On the larger understanding of Autonomy"), by Hans-Joachim Heintze, Dr. iur. habil. of Bochum University in Germany, has great merit in that it provides some clarity in the discussion on what is obviously a multi-faceted concept, where agreement on definitions is fundamental. The author delimits the concepts of autonomy, right of self-determination (internal and external), federalist models and the right of secession, which is not yet accepted by the international community (see the case of the Turkish Republic of Northern Cyprus, recognised by Turkey only). He discusses the subdivisions of the concept of autonomy: territorial, personal, cultural, functional, ethnic, etc. In short, the author offers precious scientific tools for handling the complex subject of the book.

Chapter III ("On the Ethics of Minority Protection"), written by Juha Rääkkö, Lecturer in Practical Philosophy at Turku University, deals in fact with the justification of group-differentiated rights and non-discrimination in multicultural societies. Conclusion (in simplified terms): systematic different treatment on racial, ethnic, religious or national grounds is in principle acceptable. At the same time, the author rightly warns us that in certain circumstances it may offer a justification for discrimination and oppression instead of minority protection.

Chapter IV ("Political Autonomy: Ambiguities and Clarifications") by Matti Wiberg, Associate Professor of Political Science at

Turku University, constitutes a further useful contribution to the clarification of a concept which "to say the least", is vague. In fact, he claims (giving examples) that autonomy is a "hopelessly confused concept". This is an important warning to writers and speakers to define what they mean by autonomy in a given context, - which, alas, is not always the case. The author offers criteria as well as historical and philosophical guidelines to this end; but he also gives examples of what one might call "politically profitable" ambiguity.

Chapter V ("Autonomy as a Conflict Solving Mechanism") was contributed by Kjell-Åke Nordquist, Assistant Professor at Uppsala University. For the purposes of this article, he defines autonomy as "an intrastate region with a unique level of local self-government". Autonomy may be a useful mechanism for conflict resolution but, he asks, is it a viable solution? He therefore gives an overview of examples where the tool of autonomy was used to solve intrastate disputes - not forgetting that autonomy may just be a step towards full independence. In his summary, the author makes, *inter alia*, two pertinent observations: "The internal conditions for an autonomy seem more important than the external. For instance, autonomies within democratic states are more likely to be durable than other autonomies". And: "It seems that weak states make weak autonomies". The appendix contains succinct information on 17 autonomous regions.

Lauri Hannikainen, Associate Professor of International Law at Turku, wrote Chapter VI (which opens the second part of the book) on "Self-Determination and Autonomy in International Law". Let us leave aside - however valuable they are - the reminders of what happened in the League of Nations era and, after World War II, in the United Nations. The reviewer was tempted to disagree with the author's statement that "during the UN era the self-determination of peoples has developed into one of the basic principles of international law". But this is qualified later on. In fact, a right of external self-determination was only unequivocally granted in the dismantling process of colonial empires. As other contributors to this book, the author points out that autonomy can be foreseen in constitutions, laws or international treaties. The former Soviet constitution admitted - on paper - the right of secession. It no longer exists in the constitution of the Russian Federation. The Chechnians' aspirations for independence were cold-shouldered by the community of states and by international organisations that did not want to set a potentially "dangerous" precedent. To clear their consciences, they con-

demned the massive violations of human rights.

The reviewer would agree with the author that *internal* self-determination, at least in the sense of a right to democratic rule (Art. 3 of the 1st Protocol to the European Convention of Human Rights on free elections, Charter of Local Self-Government) is indeed on the way of becoming a principle of international law - at least in part of the world.

Patrick Thornberry, Professor of International Law at Keele University (UK) contributed Chapter VII on "Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities". The author offers the reader a substantial legal exploration of his subject, giving particular attention to the never-ending debate of individual rights vs. collective rights. That leads him to discuss the minorities-related treaties concluded after World War I, e.g. Treaty of Saint-Germain-Laye (1919) with Czechoslovakia, Treaty of Paris (1919) with Romania, and Treaty of Sévres (1920) with Greece.

"The spectre of the disloyal minority still haunts some states", the author rightly points out. Indeed, following the dissolution of the Soviet Empire, some of the Council of Europe's new Member States expected members of their minorities to sign loyalty declarations if they wished to acquire the newly independent states' citizenship and the inclusion of a loyalty clause was requested by some, but fortunately discarded, during the drafting process of the Framework Convention on the Protection of National Minorities.

The author rightly points to the contradictions or ambiguities in the Universal Declaration of Human Rights. (On this subject see *inter alia* the book by Professor Joseph Yacoub: *Au-delà des minorités*, Editions de l'Atelier, Paris 2000).

He examines collective rights elements in the various texts on minority rights adopted in international organisations (UN, OSCE, Council of Europe) giving particular attention to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, which was not followed up by governments but was referred to as "binding between the parties" (with the exception of art. 11 on local autonomy) in some bilateral treaties concluded by Hungary with its neighbours.

Gudmundur Alfredsson, Professor at Lund University, wrote Chapter VIII on "Indigenous Peoples and Autonomy". (In this context, the reviewer would also like to refer to the extensive work of Professor Asbjørn Eide, co-author of this book).

Alfredsson analyses relevant provisions in international documents (1990 Copenhagen document, par. 35 of Part IV; ILO Convention n° 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in independent countries; and on-going work in the UN on the rights of indigenous peoples). If the latter has not yet come to a conclusion, it is because of the intricate problems involved:

* Dr. Heinrich Klebes ist Ehrenkanzler der Parlamentarischen Versammlung des Europarates.

"self-determination [of indigenous peoples] must be balanced with State preservation". The author reminds us of the "Belgian thesis" of the 1950s: decolonisation should not be limited to the overseas possessions of the colonial powers – which brings us back to the issue of Chechnya. As the "international legislative process ... seeks to preserve the interests of States", "indigenous peoples do not enjoy the right of self-determination under existing law".

Anastasia Spiliopoulou Åkermark of the Swedish NGO Foundation for Human Rights contributed Chapter IX: "The Procedural Position of Autonomous Regions in International Judicial and Quasi-Judicial Organs". The author notes that "...the reallocation of important functions to more or less autonomous regions entails the transfer of many matters of international concern and regulation to a sub-state level". This is why it is important to examine the position of sub-state entities before international judicial or quasi-judicial bodies. As is known, the term "State" does not have the same meaning everywhere. (The reviewer uses 'S' when the entity concerned is a full subject of international law and 's' – as in the United States – when the term refers to a federated state. But there is no common practice). The author adopts, for her purpose, the definition of the International Law Commission in Art. 2 of the Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property according to which the term includes units of a federal State as well as "political subdivisions of the State which are entitled to perform acts in the exercise of the sovereign authority of the State". With this premise, she provides a careful analysis of the practice of the ICJ, the European Court of Human Rights as well as the former Commission, the European Court of Justice, and the 'UN Human Rights Committee'. Concerning the ECHR, let us note in passing that the term "petition" in the old article 25, inappropriate in the context of a fully judicial system, was replaced by "application" in the revised version of the Convention following the entry into force of Protocol n° 11 on 1st November 1998.

Chapter X "On the Entrenchment of Autonomy" opens the 3rd part of the book. It was written by the Editor and provides the reader with a solid, well-documented analysis of the legal embedding of 'autonomy arrangements in the respective constitutions, constitutional laws, ordinary legislation, customary law, treaty law, or the "international law principle" of self-determination. The latter is more questionable as the author concedes when he states that: "There is undoubtedly no right to autonomy at the level of general international law". "In so far as there is a right to autonomy, it should obviously exist at the constitutional level, as is the case in Spain (which now recognises four autonomous communities – the Basque Country, Catalonia, Galicia and Andalusia). The author underlines the formulation of this right as a collective right under the Preliminary Title of the Constitution, and not under Title I on the Basic Rights and Duties [of the individual].

Prof. Suksi then examines in more detail the entrenchment of autonomy arrangements in different European countries:

- Moldova's constitutional provisions in respect of Gagauzia and the possibility of Transdniest obtaining a similar status in due course;
- The 1991 Croatian Constitutional Law of Human Rights and Freedom and of the Rights of Ethnic and National Communities;
- Greenland and the Faeroe Islands;
- Corsica (whose autonomy status is at present under review with a view to enhancing the local authorities' powers notably through a partial transfer of legislative competence from Paris to Ajaccio);
- The 1996 Ukrainian constitution with respect to the Autonomous Republic of Crimea;
- The situation of the Åland Islands;
- The Portuguese constitution with respect to the Azores and Madeira;
- The provision on local autonomy in the Italian constitution with a particular status for Sicily, Sardinia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta and Friuli-Venezia-Giulia; and the special treaty-based status of Alto Adige;

The Italian situation is explored further in Chapter XI on "Regionalism and Federalism in the Italian Constitutional Experience" by Sergio Bartole, Professor of Constitutional Law at Trieste University. Against the background of the on-going discussion in Italy it makes interesting reading. Following an historical introduction concerning the debate between centralists, regionalists and federalists, the author deals with the "law of regions" and the relations between the regions and the State and the federal State vs. the regional State. Another section is devoted to the situation of linguistic minorities (German speakers grouped mainly in the province of Bolzano (Bozen), French speakers in the Valle d'Aosta, Slovenian speakers in the eastern part of Friuli-Venezia-Giulia and the small Ladinian group in the provinces of Bolzano and Gorizia). The author discusses in more detail the self-government arrangements for the mainly German speaking provinces. As regards the Provincial and Regional Legislative Councils, it is interesting to note that Italian-speaking citizens can exercise the right to vote only after four years of continuous residence in the regional territory. It is not without reason that the Alto Adige settlement is considered a model for the treatment of ethnic-linguistic minorities. In conclusion, reverting to the debate on the reform of the regional State, the author appears to consider that a federal order would be preferable to the present regional order.

In Chapter XII, Carlos Flores Juberías, Professor of Constitutional Law at the University of Valencia deals with "Regionalization and Autonomy in Spain: the Making of the Estado de las Autonomías". Readers looking for a thorough study of regionalism in Spain from the point of view of constitutional law, including constitutional jurisdiction, will not

be disappointed. Finding "an adequate solution to the territorial distribution of state power" was not an easy matter following two centuries of centralism, first under the Bourbon Kings, then under Franco – with only a short, "not entirely satisfactory" interruption in the 1930s under the Second Republic. The author then analyses the relevant provisions of the 1978 Constitution. It should be noted that none of the (more or less) autonomous regions is expressly mentioned in the Constitution. What it does is to enumerate the autonomous regions' potential competences as well as the competences reserved to the central State (Art. 148-150 of the Constitution). Autonomy is a limited power, subordinated to the principle of the indissoluble unity of the Spanish nation" (Art. 2).

Patricia M. Leopold, Senior Lecturer at the University of Reading, contributed Chapter XIII on "Autonomy and the British Constitution". She succeeded in explaining in clear language the complex constitutional structure of what is called the British Islands – consisting of the United Kingdom (of Great Britain and Northern Ireland), the Isle of Man and the Channel Islands (Orkney and Guernsey). The latter are not part of the UK which, however, represents them in international relations. Great Britain, in turn, consists of England, Wales and Scotland. The author describes recent developments concerning the devolution of power to Scotland and Wales. In this respect, her study is updated by an Editor's note on the result of the referenda held in 1977 on the principle of devolution and the powers of a regional parliament. The result was convincing in Scotland, 74.3% in favour of a Scottish Parliament, less so in Wales, where only a little over one half of the population participated in the referendum, with 50.3% being in favour of the establishment of an Assembly for Wales. The Scottish Parliament and the Assembly for Wales were elected on 6 May 1999. The supremacy of the UK parliament in Westminster is maintained.

Chapter XIV was written by Asbjørn Eide of the Norwegian Institute of Human Rights, University of Oslo, in co-operation with Vibeke Gleni and Maria Lundberg. It is on "Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order". As said in earlier contributions, the term autonomy is vague, or at least covers widely varying significations. Cultural autonomy, we are now (rightly)... is doubly vague. The exclusive term culture is placed on top of the ambiguous term autonomy. Nonetheless, the author(s) venture a (provisional) definition: "...the right to self-rule by a culturally defined group in regard to matters which affect the maintenance and reproduction of its cultural".

But this does not answer the question as to the contents of "culture". The reviewer does not believe that UNESCO's long-winded definition quoted on p. 259 takes us out of the difficulty. But perhaps we have no choice but getting used to the fact that culture is in everybody's mouth while remaining a very indeterminate concept.

Despite its vagueness the term cultural autonomy has found its way into national laws. Cultural self-government in Estonia between 1925 and 1940 is analysed in some detail. Turning to contemporary applications of cultural autonomy, the article deals with the present situation in Estonia, Latvia, Slovenia, Croatia, Hungary and Russia (constitutional basis, beneficiaries, cultural aspects covered, etc.). A historical survey follows.

The article notes that "the search for territorial control [of cultural autonomy] gives rise to what are sometimes very severe ethno-territorial conflicts, with secession movements and open or disguised kin-state intervention. We have seen much of this in recent years. The reviewer would be happy to join the author's preference for non-territorial cultural autonomy, as it can reconcile the maintenance of territorial borders with the protection of cultural identity. But let us remember that such situations did exist in the Balkans and in other parts of the world, different ethnic groups living peacefully together, until ethnic or nationalist fanatics and/or interested states destroyed them.

Kristian Myntti, of the Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland, contributed Chapter XV on "The Beneficiaries of Autonomy Arrangements - with special reference to Indigenous Peoples, in general, and the Sami in Finland, in particular". The article begins with conceptual considerations which, however useful they are, we will not go into, given the limits of space and the fact that preceding articles examined the same issues. It also provides further information on Åland and Greenland. An interesting point is that the Greenland Home Rule Act provides that the resident population has fundamental rights in respect of Greenland's natural resources. (Out of a population of about 55,000, 85% are Inuits). The author discusses the definition of indigenous peoples in the light of the 1989 ILO Convention concerning Indigenous Peoples in Independent countries. It establishes the principle of self-identification. The article then deals with the cultural autonomy of the Finnish Sami, including the Sami Parliament. (The reviewer was fortunate enough to discuss this impressive experience a few years ago on the spot with faculty members of the University of Lapland.

As the author rightly points out: "The overriding problem with indigenous peoples, not only in Finland and the other Nordic countries, but in many other countries... is that populations have amalgamated - genetically, culturally and linguistically."

Chapter XVI to XVIII, in accordance with the Editor's sub-division, constitute the book's last part. Chapter XVI on "Autonomy within the OSCE" was written by *John Packer*, Legal Adviser to the OSCE High Commissioner on National Minorities. Again, it begins with the notion of autonomy - as understood in the OSCE and applied to the special case of Crimea, suc-

cessfully handled by the High Commissioner. Before that the author enumerates examples of autonomous administration within the "territory" of OSCE, including those not mentioned earlier, namely the aboriginal regimes in Canada - applicable even to jurisdiction over the administration of justice. The reader is reminded of the "strongly discouraging" stance of OSCE towards any change of frontiers. "While it remains unclear at the universal level that the principle of territorial integrity of States enjoys the status of a norm superior to, for example, general respect for human rights... the OSCE determination is a kind of application of the principle of *uti possidetis juris* within Europe". It is an interesting thought, although, of course, OSCE now stretches far beyond the European continent. Perhaps it is a little too optimistic if the author considers that: "Instead of the nation-state, European States in all their multilateral manifestations, including the OSCE, support the concept of the *civic State*". But here we are again confronted with a difficult question of interpretation: States supporting this concept ("all citizens are equal before the law") may use it precisely to oppose special rights for members of minorities.

The remainder of the article is devoted to a detailed analysis of OSCE's successful work on the status of Crimea and the "quiet diplomacy" of its High Commissioner.

Sian Lewis-Anthony, Senior Lecturer in Law at Oxford Brookes University, wrote Chapter XVII on "Autonomy and the Council of Europe - with special reference to the application of Article 3 of the First Protocol to the European Convention on Human Rights". This provision is not one of the best known of the ECHR and its protocols. Case law by the former Commission and by the Court is sparse, as the author points out. The article is not very precisely worded (see the reviewer's critical analysis in the Studies in Honour of Gérard Wiarda, former President of the Court: Carl Heymanns Verlag, Cologne 1988). But it reflects no doubt what was politically possible at the time.

Finally, it should be noted that the First Protocol does not yet bind all Member States, contrary to the Convention as such, which can now be considered part of the Council of Europe's "constitutional law". By the end of the year 2000, three States had not yet ratified the First Protocol (Andorra, Georgia and Switzerland). Protocols unless integrated into the Convention (which is the case of protocols n° 2, 3, 5, 8, 9, 10 and 11 are separate legal instruments). However, let us immediately add that the reasons for delaying the ratification of Protocol 1 lie less in its article 3, but rather in articles 1 (protection of property) and 2 (right to education).

For the author of the chapter it is important to know whether article 3 on free elections also applies to local and regional authorities. His conclusion: the article "does not expressly protect territorial autonomies and certainly does not guarantee the right of a

people to territorial autonomy. However, case law suggests that article 3 of Protocol 1 is applicable to the legislatures of existing autonomous territories whose status and powers are automatically guaranteed and who possess powers to issue binding laws".

The author also examines the possibility of derogating from article 3 of Protocol 1 (where a State is bound by it) under article 15 (1) of the Convention (derogation in time of emergency). This was tried by the 'Colonel's government' in the Greek case, following the coup of April 1967 where one of the first acts of the new "government" was to dissolve Parliament. The new rulers argued before the Commission that military action had been necessary to prevent an imminent Communist coup. Their arguments were rejected.

The author then turns to two other Council of Europe treaties:

- the European Charter of Local Self-government, ratified by the end of 2000, by all but 6 States (Andorra, Belgium, France, Georgia, Ireland and Switzerland - France and Ireland having signed); and
- the European Charter of Regional Self-government, not yet opened for signature.

The last chapter of the book, concerning "Autonomy and the European Union" was written by *Itigo Bullain*, Professor of Constitutional Law at the University of the Basque Country and of Deusto, Bilbao. The problem was not perceived in the early years of the Community, when the latter was essentially seen as a framework for the cooperation between nation-States. Even Germany's federated states and Italy's autonomous regions may not have realized at the time how European integration might negatively influence their autonomy.

Since then, the quantitative importance of autonomous sub-state units has increased dramatically. Germany's and Austria's Länder, the autonomous regions of Spain and Italy resent their relative exclusion from the Community's/Union's decision-making process. Constitutional amendments in Germany and Austria have partly provided a remedy.

The author underlines that European integration has deeply affected the autonomy of regions and nationalities. Indeed, integration spreads over matters of regional competence, "and it does so with the community characteristics of primacy and direct applicability". But the autonomous units do not have the same means of information, participation and representation. Autonomy thus risks being "denaturalised". The Committee of Regions "poorly conceived", is not, with its present composition and powers, a satisfactory answer.

In his conclusions, the author notes that: "Sovereignty over a territory is an old-fashioned perspective. More real nowadays are the dynamics which link the multitude of networks that cross the borders...". The reviewer shares this position. However, "old-fashioned perspectives" are slow to

die. The recent EU summit in Nice furnished good examples. And governments, who just recovered a long suppressed sovereignty, naturally hesitate to "dilute" it through sharing power with sub-state entities.

Whoever is interested in exploring the meaning of autonomy, will feel greatly

enriched after reading this book. Obviously, it will not be the end of the discussion. In the words of Markku Suksi: "It is at this stage no easier to define autonomy than some decades ago. However, the practical applications of autonomy have become more numerous, at the same time as it has become possible to discern certain implications for autonomy arrangements, for

instance, at the level of international law." But, he continues, the proper place for a definition of autonomy is probably in constitutional law. The reviewer would agree, except that it might be possible some day, to agree on a set of basic constitutional principles binding on States at least within a group of like-minded nations. ■

UNHCR, Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz

UNHCR/Dietz Verlag, Bonn 2000, 380 Seiten, DM 36,-

Hesseleth Worku*

Vertreibung und Flucht bleiben auch im 21. Jahrhundert eine große Herausforderung für die internationale Gemeinschaft. Das Mandat für die Betreuung von Flüchtlingen hat das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR). Dieses Amt wurde im Jahre 1950 als Reaktion auf die großen Flüchtlingsbewegungen des 2. Weltkrieges ins Leben gerufen und nahm 1951 seine Arbeit auf. Hauptaufgabe des UNHCR ist der Schutz von Flüchtlingen, die Verfolgung fürchten müssen.

In den letzten Jahren werden aber auch Menschen, die sich in flüchtlingsähnlichen Situationen befinden, vom UNHCR betreut. Dazu zählen Menschen, die innerhalb ihres eigenen Landes vertrieben sind, ehemalige Flüchtlinge, die nach Rückkehr in ihre Heimat Schutz und Hilfe benötigen und Menschen, die außerhalb ihres Heimatlandes vorübergehend Schutz gefunden haben, aber nicht den vollen Rechtsstatus eines Flüchtlings erhielten.

Im Dezember feierte die Genfer Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen ihren 50. Geburtstag. Das vorliegende Buch ist bereits der vierte UNHCR-Report zur Lage der Flüchtlinge in der Welt. Das vorliegende Buch ist die Übersetzung des englischsprachigen Reports, der vom UNHCR selbst herausgegeben wurde. Der Report analysiert die Aufgaben des UNHCR, das als eine humanitäre Organisation gegründet wurde, mit dem befristeten Mandat, europäische Flüchtlinge nach dem 2. Weltkrieg bei der Wiedereingliederung zu helfen. Dieses Mandat hat sich über ein halbes Jahrhundert mit der Zunahme von Krisen erweitert.

Der Bericht ist chronologisch aufgebaut und gliedert sich in elf Teile. In der gut strukturierten kurzen Einleitung wird das UNHCR-Mandat erläutert, gefolgt von der Darstellung der Geschichte von Flucht und Vertreibung. Den Auftakt bildet die Flücht-

lingssituation in Europa nach dem 2. Weltkrieg. Die erste große Aufgabe des UNHCR sei 1956 die Ansiedlung von 200.000 Menschen gewesen, die nach der sowjetischen Niederschlagung des Aufstandes in Ungarn geflohen waren.

Mit den Krisen im Zuge der Dekolonialisierungsprozesse in Afrika (Kapitel 2) habe sich der Schwerpunkt der Tätigkeit des Amtes auf Gebiete außerhalb Europas verlagert. Zudem habe sich mit dieser Verlagerung der vorher eng aufgefasste Flüchtlingsbegriff geändert. Das Amt habe sich nun mit großen Flüchtlingsströmen und Massenfluchten beschäftigen müssen.

Die erzwungenen Bevölkerungsbewegungen in Südasien durch den Konflikt um die Unabhängigkeit von Bangladesch, die die bis dahin größte humanitäre Krise auslöste, wird im dritten Kapitel dargestellt. Auch die Fluchtbewegungen aus China in den 70er Jahren, in Afghanistan, am Horn von Afrika und in Zentralamerika, in denen das UNHCR eine zentrale Rolle gespielt hat, werden in dem Report detailliert geschildert.

Die 90er Jahre stellten seit der Auflösung der Sowjetunion eine besondere Herausforderung sowohl für die Staatengemeinschaft als auch für das Amt dar. Der Report stellt u.a. den kurdischen Exodus nach dem Golfkrieg, die wachsende restriktive Asylpolitik in Europa und Nordamerika und die derzeitigen Krisen in Afghanistan, am Horn von Afrika und in Zentralamerika dar. Ethische Konflikte, Unabhängigkeitsbestrebungen und eine komplexe Verknüpfung zwischen Migration, Flucht und Vertreibung hätten das Mandat des UNHCR erweitert und erweiterten es noch heute.

Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass zwischen der internationalen Gemeinschaft und dem UNHCR vielfach Spannungen bestünden. Einerseits seien die Staaten Partner des Amtes: Sie hätten das internationale Flüchtlingsrecht entwickelt, das die Bedingungen für die Arbeit des UNHCR unterstütze, sie stellten die Mittel bereit und sie erlaubten dem Amt, auf ihrem Ter-

ritorium tätig zu werden. Andererseits müsse das UNHCR oft Staaten, die Flüchtlingsströme verursacht hätten oder Flüchtlinge und Asylsuchende nicht ausreichend schützen und unterstützen, benennen. Das Spannungsverhältnis bestehe auch bedingt durch die unterschiedliche Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Flucht und Vertreibung. So sei z.B. Menschen, die 1999 durch den Konflikt in Kosovo vertrieben wurden, rasch geholfen worden. Auf der anderen Seite hätten Flüchtlinge, die durch Konflikte in Sierra Leone oder Guinea Bissau vertrieben und entwertet worden seien, kaum Aufmerksamkeit erheischen.

In dem Vorwort weist die ehemalige Hohe Flüchtlingskommissarin, *Sadako Ogata*, zu Recht darauf hin, dass humanitäre Einsätze nur geringe nachhaltige Erfolge aufweisen könnten, wenn die Ursachen von Konflikten nicht beseitigt würden. Schritte zur Ursachenbeseitigung könnten aber nur erreicht werden, wenn humanitäre Maßnahmen in einem großen strategischen und politischen Rahmen eingebettet seien.

Die Herausgeber weisen darauf hin, dass kein vollständiger Überblick über alle Flüchtlingsströme der letzten 50 Jahre gegeben werde, sondern anhand von Beispielen die Veränderungen von Fluchtursachen und damit eingehend verschiedene Arten von Schutzmaßnahmen beispielhaft aufgezeigt würden. Der interessierte Leser hat somit die Möglichkeit, zum einen den komplexen und untrennbaren Zusammenhang zwischen Fluchtursachen und politischer Entwicklung, zum anderen die Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs seit der Gründung des UNHCR und die Ursachen dafür nachzuvollziehen. Daher ist der Bericht nicht nur für Menschen, die sich für humanitäre Einsätze interessieren, wertvoll, sondern auch für jeden politisch Interessierten.

Lobenswert am dem Bericht sind auch die in den Kapiteln angelegierten Graphiken und Schaubilder, die das schnelle Auffinden von Informationen erleichtern. Im Anhang sind besonders für Studenten und Interessierte wichtige Statistiken und weiterführende Literaturhinweise zu finden. Es liegt in der Natur von Buchbesprechungen, auch Kritikpunkte bzw. Schwächen eines Buches aufzuzeigen. In diesem Fall kann man aber dem gelungen Aufbau und Inhalt nur Lob aussprechen und den Bericht jedem empfehlen. ■

* Dr. Hesseleth Worku ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum.

In eigener Sache

Seit 1988 gibt das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes die Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ heraus.

Die Ihnen vorliegende quartalsweise erscheinende Zeitschrift wendet sich an Juristen, politisch Interessierte und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen. Die Zeitschrift ist einzigartig im deutschsprachigen Schriftgut, reicht in ihrer Wirkung aber weit darüber hinaus, weil sie auch englischsprachige Artikel beinhaltet.

In der Arbeit von Regierungen, der Vereinten Nationen sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz findet die Zeitschrift ebenso Berücksichtigung wie in Publikationen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Sie enthält in erster Linie wissenschaftliche Abhandlungen über Anwendungsprobleme des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Friedenssicherungsrechts. Schwerpunkte bilden unter anderem der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, der Schutz von Kulturgut, die internationale humanitäre Hilfe und die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Ein Ziel der Zeitschrift ist die Zusammenführung wissenschaftlicher Arbeiten und praktischer Untersuchungen im Interesse der Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Deshalb wird in jeder Ausgabe auf Probleme der Verbreitung des humanitären Völkerrechts eingegangen und ein aktueller Fall abgehandelt. Weitere Beiträge erörtern in lexikonhafter Weise Begriffe des Völkerrechts und stellen Konferenzen und neue Bücher vor. Von bleibendem Wert ist fernerhin der Dokumententeil.

Wir würden uns freuen, wenn Sie Kollegen oder Freunde für ein Abonnement dieser Zeitschrift gewinnen könnten.

Redaktion und Verlag

Bestellformular

per Telefax an 089 – 30 65 80 68

DRK-Service GmbH, Verlag
Herzogstraße 75, 80796 München

Ich bestelle _____ Jahresabonnement(s) der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ zum Jahresbezugspreis (4 Ausgaben) von DM 54,00 inkl. Mehrwertsteuer und zzgl. Portokosten.

Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um jeweils 1 Jahr, wenn nicht 3 Monate vor Ablauf der Laufzeit schriftlich gekündigt wird.

Im Falle einer derartigen Verlängerung gilt jeweils die Abnahmemenge des Vorjahres, soweit nichts anderes vereinbart wird.

Rechnungsadresse

Lieferadresse

Datum

Unterschrift