

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Inhaltsübersicht
Jahrgang 6, 1993

Das Thema

Die friedenserhaltenden Tätigkeiten der KSZE

Claude Altermatt

1993 Nr. 2, S. 72-76

Internationale humanitäre Hilfsaktion in Somalia

- Intervention ausländischer Truppen mit Ermächtigung der Vereinten Nationen? -

Bodo Bernhardt/Martin Platzer

1993 Nr. 2, S. 63-71

The Environmental Modification Convention: An Unassuming but Focused and Useful Convention

Jane G. Dalton

1993 Nr. 3, S. 140-146

International Legal Aspects of Canadian Forces Experience in the Recent Gulf Conflict

William J. Fenrick

1993 Nr. 2, S. 77-80

Die zukünftige Funktion der Streitkräfte bei der humanitären Hilfe

Horst Fischer

1993 Nr. 3, S. 132-133

The Protection of Cultural Property in Armed Conflicts: After the Hague Meeting of Experts

Horst Fischer

1993 Nr. 4, S. 188-190

World Cultural Heritage List and National Sovereignty

Francesco Francioni

1993 Nr. 4, S. 195-198

Der Internationale Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien und das „Kriegsrecht und die Kriegsgebäude“ - Eine Glosse zu Artikel 3 des Statuts -

Hans-Peter Gasser

1993 Nr. 2, S. 60-62

The Environmental Modification Convention: a Critical Review

Jozef Goldblat

1993 Nr. 2, S. 81-85

Peacekeeping, Occupation and Cultural Property

Marion Haunton

1993 Nr. 4, S. 199-203

Notstandsfeste Menschenrechte und bewaffneter Konflikt

- Anmerkungen zum Sonderbericht der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) an den Menschenrechtsausschuß -

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 3, S. 134-139

Die Verhinderung von Minderheitenkonflikten durch die bulgarische Rechtsordnung

Emil Konstantinov

1993 Nr. 1, S. 14-19

Humanitär motivierte militärische Aktionen?

Thilo Marauhn

1993 Nr. 1, S. 20-23

The „Human Dimension“ of the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict

Halina Niec

1993 Nr. 4, S. 204-212

The Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention) 1954

Lyndel V. Prott

1993 Nr. 4, S. 191-194

Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights

Adam Roberts

1993 Nr. 3, S. 147-155

Völkerrechtliche Zurechnung von Maßnahmen zur Durchsetzung eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates - dargestellt am 2. Golfkrieg und der Operation „Restore Hope“ in Somalia

Michael Terwiesche

1993 Nr. 3, S. 128-131

Der Jugoslawien-Konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Hermann Weber

1993 Nr. 1, S. 4-13

Experiences of the Islamic Republic of Iran in the Preservation of Cultural Property Against War Damages (The Hague Convention, 1954)

Akbar Zargar/Younes Samadi

1993 Nr. 4, S. 213-216

Praxis

Der aktuelle Fall: Verweigerung humanitärer Hilfe für deportierte Palästinenser im „Niemandland“

Brigitte Reschke

1993 Nr. 1, S. 24-26

Der aktuelle Fall: Verschärfte Sanktionen gegen die Förderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) - Mazedonien isoliert

Brigitte Reschke

1993 Nr. 2, S. 86-89

Der aktuelle Fall: Die Pflicht zur Herausgabe von mutmaßlichen Kriegsverbrechern durch UNO-Schutztruppen im ehemaligen Jugoslawien

Monica Wallenfels

1993 Nr. 3, S. 156-159

A Current Case: The Destruction of the Last Mosques in Banja Luka on 8 September 1993

Monica Wallenfels

1993 Nr. 4, S. 217-220

Rückblende

Cultural Property and the Nuremberg War Crimes Trial

Jacqueline Nowlan

1993 Nr. 4, S. 221-223

Der sogenannte Hostage Case (Vereinigte Staaten gegen Wilhelm List et al.)

Monica Wallenfels

1993 Nr. 2, S. 90-93

Forum

Verbreitung

War and Conflict Monitoring

Jonathan E. Fine

1993 Nr. 1, S. 40-43

International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in Former Yugoslavia: Applicable Law

Bosko Jakovljevic

1993 Nr. 4, S. 224-229

Lockerbie und die Folgen

- Die Auswirkungen der Resolution 748 (1992) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen auf Libyen -

Martina Kamp

1993 Nr. 1, S. 35-39

Taugen die Grundsätze des Roten Kreuzes für die Praxis?

Thomas Klemp

1993 Nr. 2, S. 94-100

Wie kann das Rote Kreuz mit dem Entwicklungstempo der humanitären Probleme Schritt halten?

Daniel Meynen

1993 Nr. 2, S. 101-106

Grundlagen einer Wehrethik

Ernst J. Nagel

1993 Nr. 1, S. 27-34

Die Regelungen des Statuts des Kriegsvergerichtshofs nach Resolution 827 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Jacqueline Nowlan

1993 Nr. 3, S. 160-164

Lexikon

The Protection of Cultural Property as laid down in the Roerich-Pact of 15 April 1935

Knut Dörmann

1993 Nr. 4, S. 230-231

Minderheitenschutz im Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 2, S. 107-109

Panorama

Dokumente

United Nations General Assembly, 47th session (1992)

Special Political Committee

Agenda item 75

- Comprehensive review of the whole question of Peace-keeping Operations in all their aspects -

Statement by the International Committee of the Red Cross (ICRC)

1993 Nr. 1, S. 44

Final Report of the Workshop on Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief

Brussels (Belgium), 14 - 15 December 1992

1993 Nr. 2, S. 110-113

Die Bundeswehr in Somalia

- Einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993 - 2 BvQ 17/93 -

1993 Nr. 3, S. 165-166

Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims (September 1, 1993)

1993 Nr. 3, S. 167-168

Gemeinsames Pressecommuniqué der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds vom 10. September 1993 (IKRK Nr. 1758, Föderation Nr. 1793)

1993 Nr. 3, S. 168

Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, anlässlich der Internationalen Konferenz zum Schutz von Kriegsopfern in Genf am 30. August 1993

1993 Nr. 3, S. 168-169

Statement of the Conference on War Crimes and the International War Tribunal, Fribourg, Switzerland, July 3, 1993

1993 Nr. 3, S. 169-170

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Statement Made at the World Conference on Human Rights

Vienna, 14 - 25 June 1993

1993 Nr. 3, S. 170-171

Meeting of Experts on the Application and Effectiveness of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, 14 May 1954), Final Report

The Hague, 5 - 7 July 1993

1993 Nr. 4, S. 232-234

ECOSOC reviews the Co-ordination of Humanitarian Assistance and discusses World Conference on Natural Disaster Reduction and the consequences of the Chernobyl disaster.

Economic and Social Council (Summer Session 1993)

1993 Nr. 4, S. 234-236

Internationale Konferenz zum Schutze der Kriegsopfer, Genf, 30. August bis 1. September 1993

1993 Nr. 4, S. 236-237

Konferenzen

ISODARCO - 15th Summer Course, L'Aquila (Italien), 19. - 29. Juli 1993

Knut Dörmann/Brigitte Reschke

1993 Nr. 3, S. 173-175

Das Minen-Symposium des IKRK Montreux (Schweiz), 21. - 24. April 1993

Horst Fischer

1993 Nr. 2, S. 114-116

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen - Informationstagung für Rechtsreferendare/-innen und Offiziere der Bundeswehr -

Bad Waldliesborn, 3./4. Dezember 1992

Brigitte Gust

1993 Nr. 1, S. 50

Action Seminar on human rights and democracy in Kosovo/a: Preventing the spread of war in the Balkans
Europäisches Parlament, Brüssel (Belgien), 3. - 5. Februar 1993

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 2, S. 116-117

World Conference on Human Rights, NGO-Forum (All Human Rights For All)

Wien (Österreich), 10. - 12. Juni 1993

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 3, S. 172-173

18th Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law,

San Remo (Italien), 6. - 8. September 1993

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 4, S. 241-242

Von der „Hermetischen Gesellschaft“ zum „Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht“

- Wissenschaft in Bochum -

Bericht über das internationale Symposium anlässlich des fünfjährigen Bestehens des IFHV „Internationale Konfliktbewältigung - Humanitäre Hilfe“, Bochum, 26. Juni 1993

Thomas Klemp

1993 Nr. 4, S. 238-240

1. KSZE-Seminar zur menschlichen Dimension

Warschau (Polen), 16. - 20. November 1992

Wolfgang Kleinwächter

1993 Nr. 1, S. 45-46

Round-Table of Experts on International Humanitarian Law Applicable to Armed Conflicts at Sea

- Bericht über das vierte Treffen des „Madrid Plan of Action“ - Ottawa (Kanada), 25. - 28. September 1992

Erich Kussbach

1993 Nr. 2, S. 113-114

Referendartagung zum humanitären Völkerrecht

Pfalzgrafenweiler, 7./8. Juni 1993

Sigrun Reisner

1993 Nr. 3, S. 171-172

36. Justitiartagung des DRK

Homburg/Saar, 10. - 12. September 1992

Jürgen Sieveking

1993 Nr. 1, S. 46-49

Cours de Droit International Humanitaire,
Spa (Belgien), 1. - 11. September 1993

Heike Thoma

1993 Nr. 4, S. 242-243

Menschenrechte zwischen Universalisierungsanspruch
und kultureller Kontextualisierung

Internationales Symposium an der Evangelischen Aka-
demie Loccum, 12. - 14. März 1993

Messeleitch Worku

1993 Nr. 2, S. 117-118

Besprechungen

John R. MacArthur, Die Schlacht der Lügen, Wie die
USA den Golfkrieg verkauften

Knut Dörmann

1993 Nr. 2, S. 121-122

John Packer/Kristian Myntti (eds.), The Protection of
Ethnic and Linguistic Minorities in Europe

Knut Dörmann

1993 Nr. 4, S. 244-246

Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten
- Handbuch -, Bundesministerium der Verteidigung,
Abteilung Verwaltung und Recht II 3 (Hrsg.);

Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten
- Textsammlung -, Bundesministerium der Verteidi-
gung, Abteilung Verwaltung und Recht II 8 (Hrsg.)

Horst Fischer

1993 Nr. 3, S. 175-176

A.J.M. Delissen/G.J. Tanja (eds.), Humanitarian Law of
Armed Conflict Challenges Ahead. Essays in Honour
of Frits Kalshoven

Wolff Heintschel von Heinegg

1993 Nr. 3, S. 176-178

Philip E. Veerman, The Rights of the Child and the
Changing Image of Childhood, International Studies in
Human Rights - Vol. 18

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 1, S. 51

Emmanuel G. Bello/Prince Bola A. Ajibola (eds.), Es-
says in honour of Judge Taslim Olawale Elias, 2 Vols.

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 1, S. 52

Günther Unser, Die UNO - Aufgaben und Strukturen
der Vereinten Nationen, 5. Neubearb. und erw. Aufl.

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 1, S. 53

Philip Alston (ed.), The United Nations and Human
Rights, A Critical Appraisal

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 2, S. 118-119

R.S. Pathak/R.P. Dhokalia, International Law in Tran-
sition, Essays in Memory of Judge Nagendra Singh

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 2, S. 123-124

Jost Delbrück (ed.), The Future of International Law
Enforcement, New Scenarios - New Law?

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 3, S. 178-179

Allan Rosas/Jan Helgesen (eds.), The Strength of Di-
versity - Human Rights and Pluralist Diversity, Interna-
tional Studies in Human Rights -

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 3, S. 179-180

Mohammed Bedjaoui (General Editor), International
Law: Achievements and Prospects

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 3, S. 180-181

Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political
Rights - CCPR Commentary

Hans-Joachim Heintze

1993 Nr. 4, S. 243-244

Alexandra Stiglmeier (Hrsg.), Massenvergewaltigung:
Krieg gegen die Frauen

Guido Hesterberg

1993 Nr. 3, S. 182-183

Volker Türk, Das Flüchtlingshochkommissariat der
Vereinten Nationen (UNHCR)

Guido Hesterberg

1993 Nr. 4, S. 246-247

Thomas Michael Menk, Gewalt für den Frieden. - Die
Idee der kollektiven Sicherheit und die Pathogenomie
des Krieges im 20. Jahrhundert -

Brigitte Reschke

1993 Nr. 3, S. 181-182

Michael Freeman/Philip Veerman (eds.), The Ideo-
logies of Children's Rights, International Studies in Hu-
man Rights, Vol. 23;

Philip Alston/Stephen Parker/John Seymour (eds.),
Children, Rights and the Law

Messeleitch Worku

1993 Nr. 2, S. 120-121

Sharon Detrick (ed.), The United Nations Convention
on the Rights of the Child - A Guide to the „Travaux
Préparatoires“

Messeleitch Worku

1993 Nr. 3, S. 184

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)
 Jahrgang 6, Heft 1, 1993

Editorial

Das Thema

Der Jugoslawien-Konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Hermann Weber

Die Verhinderung von Minderheitenkonflikten durch die bulgarische Rechtsordnung

Emil Konstantinov

Humanitär motivierte militärische Aktionen?

Thilo Marauhn

Praxis

Der aktuelle Fall: Verweigerung humanitärer Hilfe für deportierte Palästinenser im "Niemandland"

Brigitte Reschke

Forum

Verbreitung

Grundlagen einer Wehrethik

Ernst J. Nagel

Lockerbie und die Folgen

- Die Auswirkungen der Resolution 748 (1992) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen auf Libyen -

Martina Kamp

War and Conflict Monitoring

Jonathan E. Fine

3

4

14

20

24

27

35

40

Panorama

Dokumente

**United Nations General Assembly, 47th session (1992)
Special Political Committee
Agenda item 75
- Comprehensive review of the whole question of Peace-keeping Operations in all their aspects -
Statement by the International Committee of the Red Cross (ICRC)**

Konferenzen

**1. KSZE-Seminar zur menschlichen Dimension
Warschau (Polen), 16. - 20. November 1992
Wolfgang Kleinwächter**

**36. Justitiartagung des DRK
Homburg/Saar, 10. - 12. September 1992
Jürgen Sieveking**

**Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen
- Informationstagung für Rechtsreferendare/-innen und
Offiziere der Bundeswehr -
Bad Waldliesborn, 3./4. Dezember 1992
Brigitte Gust**

Besprechungen

**Philip E. Veerman, The Rights of the Child and the
Changing Image of Childhood, International Studies in
Human Rights - Vol. 18
Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London
1992
Hans-Joachim Heintze**

**Emmanuel G. Bello/Prince Bola A. Ajibola (ed.), Essays in
honour of Judge Taslim Olawale Elias, 2 Vols.
Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London
1992
Hans-Joachim Heintze**

**Günther Unser, Die UNO - Aufgaben und Strukturen der
Vereinten Nationen, 5. neubearb. und erw. Aufl.
C.H. Beck/Deutscher Taschenbuch-Verlag (Beck/dtv
5254), München 1992
Hans-Joachim Heintze**

44

45

46

50

51

52

53

Der jugoslawien-Konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Mit dieser Ausgabe geht die Zeitschrift "Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften" in ihr sechstes Erscheinungsjahr. Wohl niemand hätte zu Beginn daran gedacht, daß sich die Zeitschrift im nationalen und internationalen Bereich würde etablieren können. Daß die Informationsschriften in den letzten Jahren so erfolgreich gewesen sind, lag primär an der großen Sachkenntnis unserer Autoren und ihrer Bereitschaft, auch kurzfristig zu aktuellen Themen Ausarbeitungen zu liefern. Ihnen allen sei an dieser Stelle im Namen der Herausgeber noch einmal ausdrücklich gedankt.

Von vielen unserer Leser ist in den vergangenen Jahren die Mischung der wissenschaftlichen Diskussion aktueller Probleme, Fallbearbeitungen und Beiträgen zur Verbreitungsarbeit als besonders positiv hervorgehoben worden. Wir wollen auch in diesem Jahr an dieser grundsätzlichen Einteilung der Zeitschrift nichts ändern. Um dem inzwischen gestiegenen Informationsbedürfnis unserer Leser gerecht zu werden, sollen in Zukunft, wie während des Golfkrieges bereits begonnen, die Bezug zum Schutz des Individuums in bewaffneten Konflikten haben. Um trotz der gestiegenen Nachfrage nach solchen Bestandteilen der Zeitschrift den wissenschaftlichen Teil nicht einschränken zu müssen, wird mit der heutigen Ausgabe der Abschnitt "Panorama" mit Kleindruck eingeführt. Dieser Abschnitt wird neben aktuellen Notizen Doku-

mente, die Konferenzberichte und Buchrezensionen umfassen.

Das erste Heft des sechsten Jahrgangs beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Ursachen und Reaktionen der jüngsten europäischen Konflikte. So untersucht *Herman Weber* die Schranken des Selbstbestimmungsrechts vor dem Hintergrund der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien. Dem Thema der humanitären Intervention angesichts des Verhaltens der Staatengemeinschaft in Jugoslawien und Somalia ist der Beitrag von *Thilo Marauhn* gewidmet. Im Abschnitt "Forum" tragen wir dem Wunsch einer Vielzahl von Lesern Rechnung, den Beitrag von *Ernst J. Nagel* von der Teinacher Tagung 1992 nachlesen zu können. Für das Verständnis des humanitären Völkerrechts im Bereich des Deutschen Roten Kreuzes aber auch bei den Rechtsberatern der Bundeswehr hat dieser Vortrag auf der Teinacher Tagung erheblich beigetragen.

Begrüßen dürfen wir im Kreis der ständigen Mitarbeiter drei neue Kollegen. Die Völkerrechtler *Bodo Bernhard* aus Innsbruck, *Thilo Marauhn* aus Heidelberg und *Thomas Rudin* aus Biel werden den Informationsschriften zukünftig als ständige Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Auch den neuen Kollegen gilt für die Bereitschaft zur Mitarbeit der ausdrückliche Dank der Herausgeber.

Die Herausgeber

Der Jugoslawien-Konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Hermann Weber*

I. Der Nationalitäten-Konflikt - eine neue Herausforderung der Staatengemeinschaft

Der Bruderkrieg im ehemaligen Jugoslawien ist nur einer der vielen in Ost- und Südosteuropa aufgebrochenen **Nationalitäten-Konflikte**, die die Öffentlichkeit in Europa nach der großen politischen Wende 1989 verunsichern und das Handeln der verantwortlichen Politiker in der EG und im atlantischen Bündnis lähmen. Noch im November 1990 wurde auf dem Pariser KSZE-Gipfel allen militärischen Konfliktlösungen eine leidenschaftliche Absage erteilt und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu den Leitprinzipien eines künftigen Ost und West einigenden Europas erklärt. Inzwischen hat sich gezeigt, daß es eben diese Prinzipien sind, die in der Auseinandersetzung um die neue Ordnung am stärksten in Mitleidenschaft gezogen werden, indem sie einem extremen Nationalismus Platz machen, wie ihn die Welt seit *Hitler* nicht mehr gekannt hat. Die KSZE, die im Ost-West-Verhältnis den verhärteten und scheinbar unabänderlichen Status quo in Europa aufgebrochen und dem friedlichen Wandel seit 1975 auf den verschiedenen zwischenstaatlichen Konfliktebenen zur Anerkennung verholfen hat, sieht sich gegenüber dem plötzlich und mit voller Wucht auftretenden Nationalismus in allen seinen barbarischen Facetten weitgehend **handlungsunfähig**. Die neue Bedrohung von innen und außen droht auch den KSZE-Erfolg in den Fragen des verbesserten Menschenrechtsstandards und des Minderheitenschutzes zunichte zu machen.

Der KSZE-Erfolg der Jahre, die der politischen Öffnung Osteuropas vorausgingen, wird auch von denen bedroht, die bisher uneingeschränkt für die konsequente Anwendung der KSZE-Prinzipien eingetreten sind. Allenthalben macht sich Skepsis an der Wirksamkeit von Mechanismen der friedlichen Konfliktlösung breit. Nach dem Mißerfolg der EG-Vermittlung (*Lord Carrington*) und der UN-Vermittlung (*Cyrus Vance*) konzentrieren sich alle Hoffnungen auf die von EG und UNO gemeinsam getragene Jugoslawien-Konferenz in Genf, auf der erst in allerjüngster Zeit Anzeichen einer Kompromißbereitschaft sichtbar wurden. Zum Jahresbeginn 1993 standen sich dort die verfeindeten Parteien noch unversöhnlich gegenüber.

Gleichzeitig gewinnt in den Überlegungen der hinter den Vermittlern stehenden Regierungen des Westens die militärische Option zunehmendes Gewicht. Ein Teil der Öffentlichkeit, darunter die katholische Kirche, fordert lautstark das militärische Eingreifen in Jugoslawien. Die **militärische Option** verdrängt jene Prinzipien, die zuvor noch in allen Fällen der Friedensbedrohung für entscheidend erklärt worden wa-

ren. Ein neues Denken greift Platz, in dem die Anwendung der bewaffneten Gewalt nicht mehr wie bisher allein im Fall der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff von außen erlaubt sein soll, sondern auch in Fällen der ethnischen Vertreibung oder anderen Fällen der systematischen Verletzung fundamentaler Menschenrechte, wie sie in Bosnien-Herzegowina festgestellt wurden. Die **humanitäre Intervention** in den inneren Konflikt eines anderen Staates auf der Grundlage eines erweiterten Verständnisses von **internationaler Friedensbedrohung**, zu der nunmehr auch grobe und systematische Menschenrechtsverletzungen gezählt werden, ist der **Dreh- und Angelpunkt dieses neuen Denkens in militärischen Kategorien**.

Auf ihren Jahrestagungen 1992 haben sowohl die WEU als auch die NATO Überlegungen angestellt, in welcher Weise sie der neuen Bedrohung durch einen extremen Nationalismus, wie er im Jugoslawien-Konflikt sichtbar wurde, begegnen können. Beide Bündnissysteme erklärten ihre Bereitschaft, durch die Aufstellung militärischer Verbände den politischen Beschlussorganen UN-Sicherheitsrats bzw. KSZE eine Handhabe für schnelles Eingreifen in Nationalitäten-Konflikten zu verschaffen, um die Autorität der internationalen und regionalen Beschlussorgane zu stärken. Zum Jahresende 1992 hat die NATO im Auftrag des UN-Generalsekretärs eine Studie erstellt, wie den Resolutionen des Sicherheitsrates, mit denen zuletzt ein Flugverbot für Militärmaschinen über dem Territorium Bosnien-Herzegowinas ausgesprochen wurde, militärischer Nachdruck verliehen werden kann.

Die UNO, die bisher nur peace-keeping-Operationen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina durchführt, d.h. UN-Kontingente nur zur Einhaltung von Waffenstillstandsvereinbarungen sowie zum Schutz von Kriegsgefangenen und zur Sicherstellung der Grundversorgung der Zivilbevölkerung entsandt hat, schreckte bisher vor einem bewaffneten Eingreifen in den Jugoslawien-Konflikt zurück. Die im Sicherheitsrat tonangebenden Mächte USA, Frankreich und Großbritannien drohten zwar den Serben bei verschiedenen Gelegenheiten ein militärisches Vorgehen an, sie scheuen jedoch nach wie vor das damit verbundene Risiko, daß der zur Zeit auf Bosnien-Herzegowina begrenzte Konflikt sich auch auf den Kosovo und auf Mazedonien ausweiten und zuletzt die Anrainerstaaten Albanien, Griechenland, Bulgarien und die Türkei in das jugoslawische Geschehen hineinziehen könnte, mit Folgen, die nicht auf den Balkan beschränkt wären. Deshalb wird im gegenwärtigen Zeitpunkt für den Fall einer militärischen

* Dr. Hermann Weber ist Dozent am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Intervention im Auftrage der UNO noch nicht an die Entscheidung von Landstreitkräften gedacht, nachdem selbst hochrangige Militärs, darunter der Generalinspekteur der Bundeswehr, *Naumann*, vor einem solchen Schritt gewarnt haben, aber es steht außer Frage, daß auch über diese Möglichkeit entschieden wird, sobald sich eine auf militärische Schläge aus der Luft begrenzte Intervention als wirkungslos erweist.

In einer solchen Situation, in der die UNO, die NATO, die WEU, die EG und die KSZE, aber auch viele Einzelstaaten von der Entwicklung im zerfallenden Jugoslawien mehr oder weniger direkt betroffen sind - die Flüchtlinge aus Jugoslawien sind nur eines von vielen Symptomen dieser Betroffenheit -, sehen sich interventionsbereite wie interventionsunwillige Regierungen wie *Odysseus* im Nebel hilflos zwischen Scylla und Charybdis segeln, der alten Steuerungsinstrumente aus der Zeit der Ost-West-Konfrontation beraubt, aber auch nicht fähig, den neuen Ordnungsvorstellungen auf der Grundlage der friedlichen Konfliktlösung, der Zusammenarbeit, der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes dort zur Anerkennung zu verhelfen, wo die alten Strukturen der politischen Stabilität weggebrochen sind. Damit stellt sich die Frage, welche allgemeingültigen Ordnungskategorien, vor allem: **welche Konfliktlösungsmechanismen der internationalen Gemeinschaft außerhalb des militärischen Eingreifens noch verblieben sind, sobald sich Völker und Nationen aus dem traditionellen Verbund eines multinationalen Staates lösen und unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, zu dem sich auch die UNO in ihrem Ziele-Katalog (Art. 1 UN-Charta) bekennt, die uneingeschränkte staatliche Unabhängigkeit und ihre internationale Anerkennung fordern.** Der Sezessionsanspruch für Gebiete, deren Grenzziehung umstritten ist und wo die Konfliktlösung nur im Ergebnis von Massenumsiedlungen möglich erscheint, gibt der Staatengemeinschaft Fragen auf, die in dieser Schärfe seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht mehr gestellt wurden.

Die internationale Gemeinschaft will nicht als Weltstaat verstanden sein, sondern als eine Gemeinschaft gleichberechtigter, wenn auch nicht gleichgewichtiger Staaten, die über ihre Angelegenheiten zuallererst selbst, d.h. "souverän" bestimmen. Sie steht nicht zum ersten Mal vor der Frage, über Inhalt und Ausmaß des Selbstbestimmungsrechts der Völker entscheiden zu müssen, wenn es die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des internationalen Systems verlangt. Das prinzipiell Neue der Fragestellung besteht darin, daß die Staatengemeinschaft nicht mehr unter hegemonialen Vorzeichen den Frieden unter den Völkern organisieren kann, sondern daß sie nunmehr unter Verzicht auf die Durchsetzung einseitiger politischer, strategischer oder ökonomischer Eigeninteressen der Selbstbestimmungsforderung einen Raum geben muß, mit dem der Kern dieser Forderung erfüllt und zugleich den Anforderungen an ein geregeltes Miteinander aller Völker und Staaten entsprochen wird. Diese Frage kann von der Staatengemeinschaft nicht losgelöst von den gewandelten internationalen Ordnungsvorstellungen beantwortet werden, in denen Menschenrechte und Kategorien des Minderheitenschutzes das traditionelle Nichteinmischungsprinzip in den Hintergrund drängen, in denen aber auch das Souveränitäts-

prinzip seinen, wenn auch veränderten, Stellenwert behalten hat. Ungeachtet der politisch-strategischen, der wirtschaftlich-sozialen und der kulturell-religiösen Implikationen im Jugoslawien-Konflikt, wird deshalb die **Anerkennung neuer verbindlicher und allgemeingültiger Verhaltensstandards** jedem Fall der konkurrierenden Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und dementsprechend der Streitbeilegung im Nationalitäten-Konflikt zugrundegelegt werden müssen. Welche Standards dafür in Betracht kommen - auf diese Frage soll eingegangen werden, nachdem der historische und politisch-rechtliche Hintergrund des Jugoslawien-Konflikts ausgeleuchtet und seine internationale Dimension in groben Umrissen zur Sprache gebracht worden ist.

II. Entwicklung und Verlauf des Jugoslawien-Konflikts

1. Der serbisch-kroatische Gegensatz und der Ausgleich der Nationalitäten durch die Verfassung der jugoslawischen Föderation

Vor einem Jahr hat *Stefan Oeter* an dieser Stelle in einem Überblicksartikel beachtenswerte Überlegungen zum Jugoslawien-Konflikt aus der Sicht des Völkerrechts angestellt¹. Darin erklärte er den entscheidenden Grundzug des Konflikts mit den bewaffneten Auseinandersetzungen der ehemaligen Bundesarmee, die sich als militärisches Organ eines fortbestehenden Staates Jugoslawien verstanden habe, sowie den serbischen Tschetniks, ihrer Hilfstruppen, auf der einen Seite und der kroatischen Nationalgarde, des militärischen Armes eines bereits unabhängigen, wenn auch damals international noch nicht anerkannten Staates Kroatien auf der anderen Seite. Diese Feststellung führte *Oeter* zu der Einschätzung, daß entgegen dem Selbstverständnis beider Kontrahenten **der serbisch-kroatische Konflikt im Ansatz nicht als zwischenstaatlicher Konflikt einzustufen sei, sondern als Bürgerkrieg**, auf den das Völkerrecht nur eingeschränkt Anwendung findet.

Zum Zeitpunkt dieser Bewertung erschien der Konflikt insofern noch politisch und territorial begrenzt, als er nur in zwei zwischen Serben und Kroaten umstrittenen Siedlungsgebieten, im an die westliche Vojvodina angrenzenden Slawonien und in der Krajina, an der alten historischen "Militärgrenze" zwischen Österreich-Ungarn und dem Osmanischen Reich, ausgetragen wurde. Der Konflikt konnte zu Anfang 1992 noch mit gutem Grund als Streit um den Minderheitenstatus der Serben und Kroaten verstanden werden und nicht notwendig als Alibi für wechselseitige Expansionsabsichten gelten. Beide Gebiete mit serbisch-kroatischer Mischbevölkerung gehörten zum Territorium der ehemaligen kroatischen Teilrepublik im Verbund des aus sechs Republiken und zwei autonomen Gebieten bestehenden jugoslawischen Bundesstaates. Für die serbische Minderheit in Kroatien wie auch umgekehrt für die kroatische Minderheit in Serbien war dabei entscheidend, daß

¹ *Oeter*, Bürgerkrieg in Jugoslawien - Konflikt um Kroatien - Serbisch-Kroatischer Krieg? - Völkerrechtliche Überlegungen zum militärischen Konflikt um das Erbe Jugoslawiens -, in: HuV-1 1992/1, S. 4ff.

die Zuordnung zur jeweils anderen Republik bis dahin keinen Unterschied ausgemacht hatte, da Freizügigkeit und gleiche Rechte allen Bürgern Jugoslawiens ohne Ansehen der nationalen Zugehörigkeit kraft Verfassung wie auch tatsächlich garantiert waren. Erst der definitive Abfall Kroatiens von der Föderation hat dem serbisch-kroatischen Konflikt eine internationale Komponente gegeben, vor allem, als der Abfall von Belgrad mit der Forderung beantwortet worden war, daß die fraglichen Gebiete mit mehr oder weniger starker Repräsentanz der Serben dem jugoslawischen Nachfolgestaat unter serbischer Führung zugeschlagen werden sollen.

Die autochthone nicht-serbische Bevölkerung in den umstrittenen kroatischen Gebieten ist entweder vor den Serben geflohen oder von ihnen systematisch vertrieben worden. Zur Zeit stehen diese Gebiete unter serbischer Verwaltung auf zweifelhafter Rechtsgrundlage und erscheinen nur durch die Präsenz eines starken Kontingents von UN-Blauhelmen auf der Grundlage eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates vorläufig "befriedet". Der Tatbestand einer **serbischen defacto-Annexions** läßt sich indes nicht von der Hand weisen. Er läßt wenig Raum für Vorstellungen, daß es noch zu einer friedlichen Revision der geschaffenen Tatsachen kommen werde. Zumindest erscheint die politische Zukunft der besetzten kroatischen Gebiete ungewiß und undeutlich konturiert in der Vermutung, daß die definitive Entscheidung über die territoriale Zuordnung bis zur Klärung der politischen Zukunft Bosnien-Herzegowinas im stillen Einverständnis der beiden Konfliktparteien aufgeschoben worden ist.

Seit dem Sommer 1992 werden die bewaffneten Auseinandersetzungen der Serben und Kroaten mit Rückendeckung der ehemaligen Bundesarmee und der politischen Führungen in Belgrad und Zagreb auf dem Territorium Bosnien-Herzegowinas ausgetragen, und hier vollzieht sich die ganze Tragik des jugoslawischen Bruderkrieges, in den nun auch die moslemische Bevölkerung mit aller Härte einbezogen wurde. Bis dahin war Bosnien-Herzegowina vom serbisch-kroatischen Gebietstreit nicht betroffen. Die internationale Anerkennung Bosnien-Herzegowinas als eines unabhängigen und vollsouveränen Staates, die die EG noch vor Beginn der Kämpfe im Frühjahr 1992 ausgesprochen hatte, und seine kurz darauf erfolgte Aufnahme als Vollmitglied in die Vereinten Nationen konnten nicht verhindern, daß auch dieses Land vom serbisch-kroatischen Gegensatz erfaßt wurde.

Die besondere ethnische Konstellation Bosnien-Herzegowinas hat die Konflikteskalation begünstigt: Das Land verfügte nicht wie die anderen Teilrepubliken über eine vergleichbare, Identität stiftende Trägeration. In Bosnien-Herzegowina stellte keines der Völker vor Beginn des Bürgerkrieges die Mehrheit. Die stärkste Gruppe stellten mit 40 Prozent die Bosnier, nach ihrer Herkunft islamisierte Serben und Kroaten, gefolgt von den Serben mit 30 Prozent und den Kroaten mit 20 Prozent. Der Rest verteilte sich auf Angehörige anderer Völker (Slowenen, Albaner, Montenegriener, Mazedonier u.a.). Im Vergleich der Teilrepubliken gaben die betonte Multinationalität der Bevölkerung und die durch Religion und Geschichte bedingte, partiell andere Mentalität der Muslime Bosnien-Herzegowina das besondere Gepräge.

An dieser Nahtstelle von Okzident und Orient war kein politisches Gemeinwesen entstanden, in dem die Kategorien des europäischen Nationalstaates hätten wirksam werden können. Aber deshalb haben bosnische Muslime, katholische Kroaten und orthodoxe Serben sich nicht im Dauerkriegszustand miteinander befunden. Vielmehr entwickelten sie über lange Zeiten hinweg in Bosnien-Herzegowina immer Wege und Formen des Zusammenlebens, die auch eine politische Zukunft in staatlicher Selbständigkeit noch unmittelbar vor Ausbruch des Bürgerkrieges im Sommer 1992 aussichtsreich und realistisch erscheinen ließen.

Heute werden die bitteren serbischen Erfahrungen mit dem von Hitler gestützten faschistischen Ustascha-Regime in den Jahren 1941 - 1945 als Erklärung dafür genommen, daß in Bosnien-Herzegowina, Hauptarena der historischen wie der gegenwärtigen ethnischen Konflikte, ein Zusammenleben der Nationen und Völker letztlich nicht möglich gewesen sei. Dabei wird übersehen, daß die jugoslawischen Nachkriegsverfassungen von 1946, 1963 und 1974 den geographischen, ethnischen und religiösen Besonderheiten in gleicher Weise wie den historischen Erfahrungen Aufmerksamkeit schenkten, indem sie Slowenen, Kroaten, Serben, Bosnier, Montenegriener und Mazedonier als Bürger gleichstellten und zusätzlich ihren Siedlungsgebieten den Status einer Teilrepublik innerhalb der jugoslawischen Föderation gaben. Nur die Vojvodina mit einer starken ungarischen Minderheit und der Kosovo, wo die Albaner die überwiegende Mehrheit bilden, erhielten den Status eines autonomen Gebietes mit geringer Reichweite innerhalb der serbischen Teilrepublik.

Großen Einfluß auf die innerjugoslawische Integration hatte die Verfassungsformel, mit der der historische Zankapfel Bosnien-Herzegowina befriedet wurde. Die **bosnischen Muslime**, wiewohl von den Serben und Kroaten nicht durch Sprache und Herkunft unterschieden, **erfuhren gleichsam durch einen politischen Akt ihre Aufwertung als gleichberechtigte "Nation"** neben den anderen Völkern Jugoslawiens, indem das Siedlungsgebiet, in welchem sie die stärkste Minderheit stellten, als Teilrepublik von Verfassungen wegen anerkannt wurde (Art. 2 der Verfassung von 1974). Durch diese Statusaufwertung erhielten die bosnischen Muslime die Möglichkeit der vollen Teilhabe an den Rechten, die die Verfassung auch den anderen Völkern zugestand. Diese Rechte indes betrafen ganz überwiegend nicht das Nationalitätenprinzip, sondern Prinzipien, die Jugoslawien als Föderation zusammenhielten.

Die Bundesverfassung von 1974, wie schon vorher die von 1946 und von 1963, legte das Schwerkgewicht ihrer Bestimmungen auf die **sozio-ökonomische und politisch-soziale Organisation** der jugoslawischen Föderation unter der Führung der bundeseinheitlichen Partei, des "Bundes der Kommunisten". In diesem Sektor der bundesstaatlichen Ordnung wurde wenig Raum für autonome Entscheidungen der Teilrepubliken gelassen. Die Verfassung von 1974 betonte auch die untrennbare Verbindung von Menschen- und Bürgerrechten mit der Arbeiterselbstverwaltung, der in Jugoslawien entwickelten besonderen Form der Mitbestimmung der Arbeitnehmer, die die in sie gesetzten Erwartungen später in der

Praxis nicht erfüllt hat. Die unter dieser Vorgabe von der Verfassung definierten Grundrechte, wie sie sich auch in den Verfassungen der westlichen Demokratien finden, wurden allen Bürgern der Föderation nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung garantiert (Art. 154).

Den **nationalen Ansprüchen**, soweit sie über die volle Teilhabe an den bundeseinheitlichen Rechten hinausgingen, trug die Bundesverfassung zum Teil Rechnung. Sie gewährte den Angehörigen der jugoslawischen Völker weitreichende kulturelle, religiöse und sprachliche Rechte, darunter das Recht, in der eigenen Sprache unterrichtet zu werden und in Verfahren vor den staatlichen Organen in der eigenen Sprache aufzutreten. Die Ausübung des für die nationale Identitätswahrung besonders wichtigen Sprachenrechts wurde zusätzlich unter die Garantie der vollen Gleichbehandlung gestellt (Art. 245, 246). Allerdings errichtete die Verfassung auch eine Schranke für die Ausübung "nationaler" Grundrechte. Sie durfte nicht dazu mißbraucht werden, den nationalen, den Rassen- und den religiösen Haß anzustacheln oder zur Intoleranz aufzurufen. Ein entsprechender Gesetzesvorbehalt sicherte dieses Verfassungsgebot zusätzlich (Art. 203).

Die jugoslawische Bundesverfassung bekannte sich zur bosnischen "Nation" auf der Grundlage der bloßen Religionszugehörigkeit. Die gefundene Formel machte den **fairen Ausgleich** der zahlreichen Gegensätze sichtbar und gewährleistete ihn auch. Gerade vor dem Hintergrund der bösen Erfahrungen der Serben unter dem Ustascha-Regime, aber auch der Kroaten unter den königstreuen Tschetniks und beider unter den Partisanen des Kommunisten *Tito* in der Zeit des Zweiten Weltkrieges hat die verfassungsrechtliche Gleichstellung der bosnischen Muslime mit den anderen Völkern Jugoslawiens ausgleichend gewirkt. Sie hat realistische Bedingungen für gleiche Entwicklungen in ganz Jugoslawien geschaffen.

2. Die Zerstörung der jugoslawischen Föderation

Das sensible und unter den gegebenen Umständen vielfach gefährdete staats- und verfassungsrechtliche Modell, das über vier Jahrzehnte in Jugoslawien nicht optimal, aber besser als die von *König Alexander* nach dem Staatsstreich von 1929 verordnete Zwangsintegration der jugoslawischen Völker funktioniert hatte, ist im Ergebnis der serbisch-kroatischen Konfrontation zerstört worden. Dieser Zerstörungsprozeß war seit langem durch die Auseinandersetzungen Sloweniens und Kroatiens mit Belgrad vorbereitet worden. Die beiden Teilrepubliken des Nordens, deren hoher Industrialisierungsgrad sich deutlich von dem der anderen Mitglieder der Föderation abhebt, hatten vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rezession in Jugoslawien, mitverursacht durch die Ölkrise der siebziger Jahre, eine stärkere **Dezentralisierung ökonomischer Entscheidungen und die marktwirtschaftliche Öffnung der Gesamtwirtschaft** gefordert, waren dabei aber auf den inhaltlichen Widerstand Belgrads gestoßen. Die von den Serben zuletzt dominierte Zentralregierung erblickte in den slowenischen und kroatischen Forderungen gefährliche Auflösungserscheinungen der bundesstaatlichen Ordnung. Sie wurde in dieser Einschätzung bestärkt durch die Parteinahme Sloweniens und Kroatiens für die Albaner im Kosovo, die

wegen Forderungen nach mehr Selbstbestimmung mit Belgrad im Streit lagen.

Im Jugoslawien-Konflikt ist nahezu keine der mehr als 40 Waffenstillstandsvereinbarungen eingehalten worden, und zwar auf allen Seiten der an den bewaffneten Auseinandersetzungen beteiligten Parteien. Für dieses Phänomen werden die unterschiedlichsten Erklärungen angeboten. Es ist darauf verwiesen worden, daß die historische Erfahrung der Serben mit der Herrschaft der Osmanen und später mit Habsburg-Österreich wie auch der Kroaten mit dem Belgrader Zentralismus in den Jahren zwischen den beiden Weltkriegen die regellose Kriegsführung begünstigt hat. Die offensichtlich **gesteuerte Politik der ethnischen Vertreibung bis hin zur physischen Vernichtung der nicht-serbischen Bevölkerung** in Bosnien-Herzegowina, die allen völkerrechtlichen, kriegsrechtlichen und menschenrechtlichen Prinzipien Hohn spricht, resultiere aus alten und langlebigen mentalen Vorbehalten der jugoslawischen Völker gegeneinander. Schon im Angesicht einer anhaltenden wirtschaftlichen und politischen Krise ließen sich solche Vorbehalte leicht mobilisieren und politisch nutzen, so daß sie auch im bewaffneten Konflikt zu Lasten der anerkannten Kriegsführungsregeln instrumentalisiert werden könnten. So sehr diese These ein Konfliktmuster aufzeigt, das in den gegenwärtigen bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Serben, Kroaten und Bosniern eine nicht zu unterschätzende, wenn auch im einzelnen schwer zu bestimmende Rolle spielt, so wenig kann sie überzeugen, wenn man die jugoslawische Krisenentwicklung zu ihrem Ausgangspunkt zurückverfolgt.

Jugoslawien bot nach 1945 über Jahrzehnte das Bild einer gelungenen Integration der verschiedenen nationalen und Religionsgruppen, auch wenn dies heute aus der Rückschau nicht gerne zugestanden wird. Trotz starker emotionaler Bindung an die nationale Gruppe, der man entstammte, war das **"jugoslawische" Identitätsgefühl in der Bevölkerung stark ausgeprägt**. Die Sezession einzelner Teilrepubliken aus dem Staatsverband, obgleich sie im einführenden Abschnitt der Verfassung von 1974 ausdrücklich als grundlegendes Prinzip genannt wurde, war lange kein Thema ernsthafter Diskussion, weder öffentlich noch nicht-öffentlich. Dazu war *Tito* eine zu starke und anerkannte Integrationsfigur. Erst zu Beginn der siebziger Jahre hatte sich in Kroatien ein Drang nach größeren Freiheitsrechten bemerkbar gemacht, dem indes nur auf der kulturellen Ebene öffentlicher Ausdruck gegeben wurde. Er führte gleichwohl zu einer scharfen politischen Reaktion Belgrads, den sog. Dissidentenprozessen von 1974/75. Mit ihnen wurden die Grenzen für weitergehende Freiheitsforderungen in Jugoslawien abgesteckt.

Nach dem Tode *Titos* 1980, der Jugoslawien zuletzt mit eiserner Hand zusammengehalten hatte, gesellten sich zu den artikulierten größeren Freiheitswünschen der Kroaten zunächst keine politischen Forderungen. Dagegen wurden aus Slowenien und Kroatien in der zentralen Frage des Wirtschaftsregimes konkrete Forderungen angemeldet. Slowenen und Kroaten wünschten die überlebte zentrale Lenkung des Steueraufkommens, des Investitionsvolumens und der Devisen, die in erster Linie in der zu Slowenien und Kroatien

gehörenden Küstenregion aus dem Fremdenverkehr erwirtschaftet wurden, von der schwerfälligen Belgrader Bürokratie abzukoppeln. Die zentrale Lenkung sollten Verfassungsgrundsätze ersetzen, die größere Verteilungsgerechtigkeit unter den Mitgliedern der jugoslawischen Föderation gewährleisten. Mit diesen Wünschen gerieten die verkrusteten Belgrader Machtstrukturen, mit denen zugleich vielfältige Privilegien erworben waren, aber auch die Sorge der Partei, des "Bundes der Kommunisten", daß die bisherige Solidargemeinschaft der jugoslawischen Völker zu Lasten des weniger entwickelten Südens aufgekündigt werden könnte, in einen schärfer werdenden Gegensatz. In diesem Interessenkonflikt war Belgrad nicht in dem Maße um Ausgleich bemüht, wie es die politische Brisanz der slowenischen und kroatischen Wünsche erforderte hätte. Auf der anderen Seite haben es die politischen Führer in Ljubljana und in Zagreb nicht verstanden, ihre wirtschaftspolitischen Reformvorstellungen deutlich von den nationalistischen Strömungen abzusetzen, die in der Zeit der wirtschaftspolitischen Grundsatzdebatte aufkamen und diese Debatte zunehmend belasteten, so daß im weiteren Verlauf des Streites mit Belgrad beides ineinanderfließen und das Sezessionsbegehren begründen konnte.

Sein letztes Stadium erreichte der Zerstörungsprozeß, als Slowenien die Übernahme der Zoll- und Grenzkontrolle an der Staatsgrenze zu Österreich und Italien durch slowenische Organe und unter dem Schutz slowenischer Territorialstreitkräfte erklärte und Belgrad diese Herausforderung mit bewaffneten Gegenmaßnahmen beantwortete. Nach der Einigung Belgrads mit Slowenien über den Rückzug der Bundesarmee aus Slowenien im Sommer 1991 - in der Sache mehr das Ergebnis einer militärischen Überlegung Belgrads ("Frontbegradigung") als die freie Einwilligung in die Sezession Sloweniens - trat Kroatien an die Stelle des slowenischen Kontrahenten und führte den Streit mit der Zentralregierung nunmehr um die Grenzziehung zwischen Kroatien und Serbien fort. Obgleich der Streit um die Zugehörigkeit der auf kroatischem Territorium gelegenen gemischten Siedlungen einen Ausgleich schwieriger als im Falle Sloweniens erscheinen ließ, bestanden zu diesem Zeitpunkt noch realistische Möglichkeiten für eine Einigkeit zwischen Zagreb und Belgrad. Die Eile indes, in der beide Parteien die Verhandlungen abbrachen, und die Dynamik, die der kroatisch-serbische Gegensatz infolge der von Belgrad geduldeten Vertreibung der Kroaten aus ihren angestammten Siedlungsgebieten gewann, beschleunigten das Zerstörungswerk, bis am Ende jene Eskalationsstufe erreicht war, wie sie nun in Bosnien-Herzegowina zu beobachten ist.

3. Die internationale Dimension des Jugoslawien-Konflikts

Allein der Verlauf des innerjugoslawischen Konflikts hat den Zerfall der jugoslawischen Föderation nicht herbeigeführt. Der Bruch ist vielmehr erst in dem internationalen Klima möglich geworden, dem die Gorbatschowsche Politik der Öffnung ihren Stempel aufgedrückt hat. Im Mittelpunkt dieser Politik standen Glasnost und Perestroika, also die Forderungen nach Demokratisierung des öffentlichen Lebens und nach marktwirtschaftlicher Orientierung nach dem Vor-

bild des Westens, darüber hinaus auch die Forderung nach radikaler Abrüstung als Voraussetzung für einen erfolgreichen Umbau der Sowjetunion. Aber nur im Bereich der Abrüstung und einer radikalen Entspannung im Ost-West-Verhältnis konnte mit schnellen Erfolgen gerechnet werden, während Glasnost und Perestroika sich in der Sowjetunion schwieriger gestalteten. Für den Verlauf der innerjugoslawischen Verfassungskrise wurden deshalb zwei Aspekte der sowjetischen Politik der Öffnung entscheidend: die Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit der drei 1940 von Stalin annektierten baltischen Staaten und die Vereinigung der Bundesrepublik mit der DDR zu einem Staat, während der Verlauf des wirtschaftlichen Umbaus unter dem Einfluß der verkrusteten Parteibürokratie, wie er in der Sowjetunion beobachtet wurde, für die Slowenen und Kroaten kein Vorbild war, mehr noch: die innersowjetische Entwicklung bestärkte die beiden Teilrepubliken darin, den Grundsatzstreit mit Belgrad von der wirtschaftspolitischen und Verfassungsebene auf die gesamtpolitische Ebene zu heben und die volle politische und staatliche Selbständigkeit für Slowenien und Kroatien zu fordern. Zusätzliche Legitimität erhielt das Verlangen nach politischer Selbstbestimmung durch das Placet, das die Großmächte und mit ihnen die Mitglieder der EG Ende August 1991 den territorialen und politischen Veränderungen im Baltikum gaben.

Diese Entwicklung kam überraschend, denn zunächst hatten die Unabhängigkeitsforderungen der verschiedenen in Europa in multinationalen Staaten und Föderationen eingebundenen Völker kein Echo in der Staatengemeinschaft gefunden. Mit Ausnahme weniger Staaten, darunter der skandinavischen, lehnten die Großmächte und fast alle EG-Staaten das einseitige Unabhängigkeitsverlangen europäischer Völker ab. Von dieser Haltung ließen sie sich auch im Fall der geforderten Anerkennung der baltischen Republiken leiten, wenn auch vor dem Hintergrund der Ereignisse von 1940 die Forderungen der Esten, Letten und Litauer größere Sympathie in der Öffentlichkeit genossen als die der anderen Völker. Deshalb wurden die Baltenrepubliken zum KSZE-Gipfel in Paris 1990 auch nicht zugelassen. Bis zum gescheiterten Putsch in Moskau vom 18. - 21. August 1991 war die strikt ablehnende Haltung zur Anerkennungsfrage in der Sorge begründet, die internationale Zustimmung zur Sezession könnte für die nationalstaatlichen Ambitionen der sowjetischen Völker einen Präzedenzfall schaffen, zu einer Zeit, in der ein neues Unionsmodell zwischen diesen Völkern und der von weitergehenden Unabhängigkeitsforderungen bedrängten Moskauer Zentrale beraten wurde. Eine vorzeitige Anerkennung der baltischen Staaten, ohne den Ausgang der innersowjetischen Verfassungsdiskussion abzuwarten, hätte die Stellung Gorbatschows insgesamt destabilisiert, in dem der Westen den einzigen Garant des Reformprozesses im Innern, aber auch des Ost-West-Entspannungsprozesses sah.

Gleiches meinte man auch im Fall einer vorzeitigen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens voraussehen: die Zustimmung des Westens zur vollen politischen und staatlichen Selbständigkeit der jugoslawischen Teilrepubliken würde, solange der Grundsatzstreit mit Belgrad nicht definitiv entschieden sei, negative Folgen für die Stabilität und den Frie-

den in Osteuropa und auf dem Balkan haben. **Erst der Sturz Gorbatschows als Folge des Moskauer Putsches vom August 1991 drehte das politische Kalkül des Westens um:** Jetzt war es *Boris Jelzin*, der neue starke Mann Rußlands, der als erster frei gewählter Präsident Litauens als unabhängigen Staat anerkannte und der es den anderen Unionsmitgliedern freigestellte, ob sie die politische Selbständigkeit wählen oder sich zu einer neuen "Gemeinschaft unabhängiger Staaten" (GUS) zusammenschließen wollten. *Jelzin* setzte damit den Westen der Notwendigkeit aus, seine bisherige ablehnende Haltung in der Frage der Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der europäischen Völker zu überprüfeln.

Die deutsche Bundesregierung war die erste, die aus der veränderten politischen und Verfassungslage in der Sowjetunion praktische Konsequenzen im Jugoslawien-Konflikt zog. Sie war aus der Vereinigung der beiden deutschen Staaten politisch gestärkt hervorgegangen, sah sich aber bald einer widersprüchlichen Kritik des Auslands ausgesetzt. Befürchtungen, das neue Deutschland könnte sich als "Viertes Reich" entpuppen, wichen im zweiten Golfkrieg dem Vorwurf, Deutschland entziehe sich seiner Verantwortung im Angesicht der irakischen Aggression. Die Bundesregierung sah deshalb in der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens eine Gelegenheit, dem neuen Deutschland ein Profil zu geben, mit dem es seiner internationalen Verantwortung gerecht werden konnte und das zugleich die Deutschen künftig an der Seite der unterdrückten und nach politischer Selbstbestimmung rufenden Völker zeigen sollte. *Helmut Kohl* selbst erklärte, das Geschenk der Vereinigung der Deutschen zu einem Staat verpflichte diese, sich für das Selbstbestimmungsrecht der Völker überall einzusetzen, wo es vorenthalten werde. Während die internationale Anerkennung der baltischen Republiken Ende August 1991 noch als "*Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen*", die 1940 abgebrochen worden waren, deklariert worden war, konnte im Falle der jugoslawischen Teilrepubliken der rechtliche Charakter des Anerkennungsaktes nicht verschleiert werden. **Im Dezember 1991 kündigte die Bundesregierung die völkerrechtliche Anerkennung Sloweniens und Kroatiens einseitig und unter Bedingungen an, die eine Überprüfung dieser Entscheidung durch die anderen EG-Staaten faktisch ausschlossen.**

Auch die in der Bundesrepublik nach dem Ende des zweiten Golfkrieges 1991 quer durch alle Parteien kontrovers geführte und bis heute andauernde Diskussion um die Beteiligung des vereinten Deutschlands an humanitären Interventionen - im Auftrage der UNO oder im Rahmen regionaler Bündnisssysteme (NATO, WEU, KSZE) - hat das Kalkül der Bundesregierung in der Anerkennungsfrage beeinflusst. Die Frage nämlich, ob das Grundgesetz eine deutsche Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen der UNO ("Blauhelm-Aktionen") zulasse und ob, gegebenenfalls nach einer Verfassungsänderung, im Grundgesetz darüber hinaus die Möglichkeit einer deutschen Beteiligung an Kampfeinsätzen außerhalb der im Nordatlantik-Pakt festgelegten territorialen und politischen Begrenzungen vorzusehen sei, stellte sich nach der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens in ganz anderer Weise als vor diesem Akt. Denn es war zu erwarten, daß die völkerrechtliche Anerkennung einer Streitpartei im Jugosla-

wien-Konflikt nicht ausreichen würde, den Frieden auf dem Balkan zu sichern, so daß sich bald die Frage des weiteren Vorgehens für die EG-Staaten insgesamt stellen würde. Insofern ließ sich die Anerkennungsfrage aus der Sicht der Bundesregierung, die das pointierte Engagement auf dem Balkan für das Selbstbestimmungsrecht der Völker ebenso wie die stärkere europäische Integration zu ihren vorrangigen Zielen erklärt hatte, als Hebel für die Verfolgung beider Ziele nutzen.

Die EG-Staaten haben auf ihrem Außenministertreffen in Brüssel im Dezember 1991 diesen Zusammenhang gesehen und nolens volens den deutschen Schritt in der Anerkennungsfrage nachvollzogen. Ihr primäres Anliegen, das politisch gestärkte Deutschland langfristig in die EG einzubinden und sein Ausscheren aus der Gemeinschaft im Bereich der Außenpolitik zu verhindern, schien ihnen keine Wahl zu lassen. Nur um nicht die Möglichkeit einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik für die Zukunft zu verbauen, haben die EG-Staaten in Brüssel ihre bisherige Haltung der Nichteinmischung in den innerjugoslawischen Konflikt aufgegeben. **Ihre Sorge um den Erhalt und weiteren Ausbau der europäischen Integration war stärker als die Warnungen, daß mit der Anerkennung der jugoslawischen Sezession der Bürgerkrieg nach Bosnien-Herzegowina hineingetragen würde.**

III. Die Verhaltensanforderungen der Staaten

1. Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht und das Recht auf Sezession

Das oben unter II. Gesagte kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß **erstens die Forderung der Slowenen und Kroaten nach politischer Selbständigkeit erst im letzten Stadium des innerjugoslawischen Verfassungskonflikts zu den wirtschaftspolitischen Reformforderungen hinzugetreten ist und daß zweitens zur Verwirklichung der Forderung nach politischer Selbständigkeit die veränderten internationalen Rahmenbedingungen nach dem Putsch in Moskau vom Sommer 1991 eine Bedingung gesetzt haben.** Daraus lassen sich Folgerungen ziehen, die es erlauben, die Verhaltensanforderungen der Staaten in einer Konfliktsituation, wie sie in Jugoslawien bereits lange vor dem Bruch Sloweniens und Kroatiens mit Belgrad zu erkennen war, frühzeitig zu bestimmen.

Wenn sich die Verfassungskrise zur Staatskrise ausweitete mit der sich abzeichnenden Gefahr einer Sezession, dann stellt schon diese Bedrohung von innen eine große Herausforderung für die Zentralregierung dar. Einer solchen Herausforderung wird jede Zentralregierung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und unter Berufung auf das Recht der staatlichen Selbstbehauptung entgegenzutreten, womit der Bürgerkrieg vorprogrammiert ist. Findet in einer solchen Staatskrise die Forderung nach Gebietstrennung, ein Sezessionsverlangen, die Unterstützung dritter Staaten, so ergeben sich daraus in einer dezentralisierten Staatenwelt notwendigerweise besondere Verhaltenspflichten, denen sich die dritten Staaten nicht unter Berufung auf eine Position der Nichtbetroffenheit entziehen können. Unter friedenspolitischen

Vorzeichen begründet das Dazwischentreten Dritter in den inneren Konflikt eines anderen Staates eine eigene Pflichtenstellung, die in allen politischen Entscheidungen der Dritten zu beachten ist, mit denen auf den Verlauf der inneren Auseinandersetzungen des anderen Staates eingewirkt wird.

Demnach wären die **Verhaltensanforderungen für dritte Staaten im Angesicht einer Staatskrise** dahin zu bestimmen, daß kein Staat durch seine Regierung einer Sezession durch völkerrechtliche Anerkennung Vorschub leisten darf in Fällen, in denen zu vermuten ist, daß durch den Anerkennungsakt die Auseinandersetzungen zwischen den Konfliktparteien verschärft und der friedliche Ausgleich behindert wird. So formuliert, tangieren die Verhaltensanforderungen indes zwei Prinzipien, die miteinander in Konkurrenz treten: das Recht der Staaten auf Achtung ihrer territorialen und politischen Integrität und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, so daß sich die Frage stellt, wie diese konkurrierenden Prinzipien miteinander in Einklang gebracht werden können. Auf die Frage der Prinzipienkonkurrenz wird noch einzugehen sein (unten unter III. 2.). Zuvor soll aber ein anderes Prinzip erörtert werden, das für die Verhaltensanforderungen dritter Staaten, die vor der Frage stehen, ob sie eine Sezession völkerrechtlich anerkennen können, relevant ist.

Nach den Regeln des Völkerrechts, wie sie die Staaten in einer langen Praxis entwickelt haben, darf eine Sezession völkerrechtlich anerkannt werden, **wenn sich die Sezessionsbewegung gegenüber der Zentralregierung effektiv durchgesetzt hat**. Effektiv in diesem Sinne meint, daß die politische und territoriale Lösung des abgefallenen Gebietsteils von der Zentralregierung des alten Staatsverbandes und seinen Organen tatsächlich nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, so daß für den abgefallenen Gebietsteil eine realistische Chance besteht, fortan als gleichberechtigtes Völkerrechtssubjekt im Kreise der anderen Staaten ein Eigenleben nach dem Grundsatz des staatlichen Selbstbestimmungsrechts zu führen. Allerdings besteht nach den klassischen Regeln des Völkerrechts kein Anspruch der Sezessionsbewegung, bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen auch tatsächlich die Anerkennung durch dritte Staaten zu finden. In der Völkerrechtsregel über die Effektivität einer Sezession **tritt das Selbstbestimmungsrecht der Völker in der Variante des Sezessionsrechts gegenüber dem Recht der Staaten auf Achtung ihres territorialen Bestands und politischen Zusammenhalts zurück**.

Daraus ergeben sich für die Sezession Sloweniens und Kroatiens unterschiedliche Rechtsfolgen, was die Zulässigkeit ihrer Anerkennung nach Völkerrecht anbelangt: Der Sieg der Sezession war im Zeitpunkt der Anerkennung durch die Bundesregierung und die EG-Staaten nur im Falle Sloweniens klar erkennbar. Die ethnische Homogenität Sloweniens und seine geographische Trennung vom Gebiet der Serben durch das dazwischenliegende Kroatien boten keinen Ansatz für einen fortbestehenden schwerwiegenden Interessenkonflikt Belgrads und Sloweniens, nachdem sich die Bundesarmee zurückgezogen und Belgrad sich mit der Tatsache der slowenischen Unabhängigkeit abgefunden hatte. Anders war die Situation Kroatiens, wo sich der Verfassungs-

konflikt mit Belgrad zum Volkstumskampf der Serben gegen die Kroaten gewandelt hatte. Sein Ausgang war zum Zeitpunkt der völkerrechtlichen Anerkennung Kroatiens völlig offen, da der Interessengegensatz zwischen Serben und Kroaten wegen der umstrittenen Grenzziehung fortbestand und die militärische Kräfteverteilung auf lange Sicht Belgrad begünstigte. **Jede Hilfeleistung zugunsten der kroatischen Sezessionsbewegung - und dazu gehört auch der politische Akt der völkerrechtlichen Anerkennung, durch den Kroatien auf die Ebene eines internationalen Rechtssubjekts mit allen Rechten und Pflichten, die den Staaten eigen sind, gehoben wurde - war deshalb eine unter dem Völkerrecht verbotene Intervention in die inneren Angelegenheiten Jugoslawiens.**

Das Effektivitätsprinzip erfüllt unter der Geltung des Selbstbestimmungsrechts der Völker auch ordnungspolitische Aufgaben der Staatengemeinschaft insofern, als es die Spannungen zwischen rechtlichem Anspruch, vertreten durch das Sezessionsbegehren, und Normwirklichkeit, vertreten durch die Macht der international anerkannten Zentralregierung, zum Ausgleich bringt. Die konkrete Gestaltung der internationalen Beziehungen läßt sich nicht über Fiktionen erreichen, auch wenn sie rechtlich - hier: durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker - zu begründen sind. Dem Normanspruch muß eine, gegebenenfalls veränderte, Rechtswirklichkeit entsprechen, andernfalls seine Allgemeingeltung infrage gestellt ist. Dies gilt insbesondere im internationalen Staatensystem, das prinzipiell keine zentrale Exekutive zur Normdurchsetzung kennt und darum stärker als eine innerstaatliche Rechtsordnung auf die Übereinstimmung von Normanspruch und Normbeachtung in der Welt der Tatsachen angewiesen ist.

Bezogen auf die Anerkennungsakte der Bundesregierung und der EG-Staaten gegenüber den abgefallenen Teilrepubliken Jugoslawiens heißt dies, daß die **Zustimmung der dritten Staaten zur Staatswerdung im Falle Kroatiens auch ordnungspolitisch ein Fehler** war insoweit, als damit kein Ausgleich zwischen dem kroatischen Sezessionsbegehren und der von Belgrad und der jugoslawischen Bundesarmee diktierten Tatsachen zu erzielen war. Inwieweit dieses Ergebnis als Ausfluß einer klassischen Regel des Völkerrechts unter den modernen friedenspolitischen Kategorien noch zu relativieren ist, wird später zu zeigen sein: Hier soll zunächst nur festgehalten werden, daß das Effektivitätsprinzip die völkerrechtliche Anerkennung einer Sezession an Voraussetzungen bindet, die nicht allein der Opportunität der Regierung des anerkennenden Drittstaates überlassen werden, mit der Folge, daß die Anerkennung Kroatiens im gegebenen Zeitpunkt verfrüht und damit unzulässig war.

2. Der Schutz der Menschenrechte als Gestaltungsprinzip der friedlichen Staatenordnung

Das Effektivitätsprinzip als eine völkerrechtliche Schranke in Entscheidungssituationen, in denen politische Tatbestände im Zuständigkeitsbereich eines anderen Staates, die noch nicht als abgeschlossen gelten können, durch einen politischen Akt der Anerkennung internationalisiert werden sollen, ist nicht das einzige Prinzip, das in einer Staatskrise zur

Anwendung gelangt. Andere Prinzipien von Gewicht sind das Souveränitätsprinzip, das Nichteinmischungsprinzip, das Gewaltverbot, das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung u.a.m. Zwischen allen diesen Prinzipien bestehen Querverbindungen, Überschneidungen und wechselseitige Beziehungen der unterschiedlichsten Reichweite, die es im Einzelfall schwierig machen, zu entscheiden, welchem Prinzip der Vorrang vor den anderen zukommt.

Im Jugoslawien-Konflikt haben sich alle Parteien auf grundlegende Völkerrechtsprinzipien berufen: die Slowenen und Kroaten auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker und auf die Menschenrechte, die Belgrader Zentralregierung, Serbien und die Regierung Bosnien-Herzegowinas, jeder unter seinem Blickwinkel, auf das Souveränitäts- und Nichteinmischungsprinzip. Nach der Sezession Sloweniens, Kroatiens und zuletzt Bosnien-Herzegowinas beriefen sich die Parteien zusätzlich auf das Aggressionsverbot und das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, "Rest-Jugoslawien", identisch mit Serbien und Montenegro, auch auf die Rechtsnachfolge in die Rechte der alten Föderation mit entsprechenden Folgerungen aus dem Interventionsverbot. Alle Parteien machten für ihre Klientel die grobe Verletzung der Menschenrechte geltend. Unter der ordnungs- und friedenspolitischen Frage der Verhaltensanforderungen der Staaten sollen jedoch nur die **Menschenrechte in ihrem Verhältnis zum Selbstbestimmungsrecht der Völker** einerseits und **zum Souveränitätsprinzip der Staaten** andererseits näher bestimmt werden, da die menschenrechtlichen Kategorien des Völkerrechts die oben (unter II. 1.) festgestellten Verhaltensanforderungen unter den besonderen Begleitumständen der jugoslawischen Staats- und Verfassungskrise möglicherweise in einem anderen Licht zeigen.

Das klassische Völkerrecht erkannte den Menschenrechten im internationalen Kontext keinen Eigenwert zu. Abgesehen vom Fall des Aufstands, der Rebellion, des Bürgerkrieges und des Staatenkrieges, wo wenige gewohnheitsrechtliche Regeln des Fremdenrechts und des Kriegsrechts zugunsten eines eng begrenzten Personenkreises einen völkerrechtlichen Mindeststandard begründeten, entschieden die Staaten unter der Geltung des Souveränitätsprinzips nach Opportunitätsgesichtspunkten, vorwiegend solchen der Organisation des staatlichen Gemeinwesens, ob sie dem einzelnen unter der Kategorie des Schutzes der Menschenrechte einen Status zugestehen wollten. Jedem Staat blieb es prinzipiell selbst vorbehalten, ob und wieweit er den menschenrechtlichen Schutz seiner Bürger gewährleisten wollte. Noch bis in die siebziger Jahre war der Einwand der verbotenen Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates ein gängiges Argumentationsmuster im Streit der Regierungen um die Verfolgung von Aufständischen, Oppositionellen, Dissidenten und anderen erklärten Regimegegnern.

Spätestens seit Beginn des "Helsinki-Prozesses" 1975, mit dem der Schutz elementarer Bürger- und Freiheitsrechte der Angehörigen nationaler Minderheiten als ein Grundprinzip der Gestaltung einer friedlichen Staatenordnung Eingang in die internationalen Beziehungen fand, sind auch die Menschenrechte als eine Kategorie anerkannt, die nicht

nur dem einzelnen gegen den Staat Individualrechte verleiht, sondern auch den Staat in seinen Beziehungen zu anderen Staaten wie auch zur Staatengemeinschaft in die Pflicht nehmen. Sie bestimmen die **Verhaltensanforderungen dritter Staaten auch im Angesicht einer Staats- und Verfassungskrise, in der sich die Gefahr einer Sezession am politischen Horizont abzeichnet.**

Vor dem Hintergrund dieses gewandelten Verständnisses vom Gewicht der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes für die Gestaltung einer friedlichen Staatenordnung erscheint es im nachhinein nur konsequent, daß die Bundesregierung zusammen mit den anderen EG-Staaten, unabhängig von Opportunitätsüberlegungen in der Frage der Anerkennung der baltischen Republiken und von den Überlegungen, die in den Fragen der Beschleunigung der europäischen Integration, der Einbindung Deutschlands in eine gemeinsame europäische Außenpolitik und der Beteiligung Deutschlands an internationalen Kampfeinsätzen angestellt wurden, die völkerrechtliche Anerkennung Kroatiens mit der Mißachtung von Menschen- und Minderheitenrechten begründet hat. Die immer deutlicher hervortretende Politik Belgrads und der Bundesarmee, in den umstrittenen Grenzgebieten durch eine Politik der systematischen Vertreibung der nicht-serbischen Bevölkerung vollendete Tatsachen zu schaffen, schien unter der Kategorie der Menschenrechte als einer neuen Kennziffer der alten Staatenordnung eine frühzeitige Anerkennung Kroatiens zu legitimieren, die nach den klassischen Regeln des Völkerrechts, vor allem unter dem Effektivitätsprinzip, noch mit Defiziten behaftet war. Die Begründung, die Sezession auch und gerade für den Schutz universaler Menschen- und Minderheitenrechte in Anspruch zu nehmen, gab dem Selbstbestimmungsrecht der Völker eine neue Auslegung. Sie kann darin gesehen werden, daß die Sezession, deren völkerrechtliche Legitimation im Verhältnis zum Souveränitätsanspruch der Staaten bis dahin ungeklärt war, durch die politischen Anerkennungsakte der europäischen Staaten vom August 1991 (gegenüber den Baltenrepubliken) und vom Dezember 1991 (gegenüber den jugoslawischen Teilrepubliken) eine völkerrechtliche Klarstellung erfahren hat, die es erlaubt, die Sezession immer dann als legitim anzusehen, wenn damit der Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten erreicht werden kann.

Eine solche Auslegung des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu Lasten des herkömmlichen Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten - hier: der jugoslawischen Föderation - würde allerdings an zwei Voraussetzungen zu knüpfen sein: erstens, daß die Zentralregierung, die der Sezession und ihrer internationalen Anerkennung widerspricht, die groben und systematischen Menschenrechtsverletzungen - in der Definition, wie sie für die Menschenrechtsbeschwerde vor den Vereinten Nationen Anerkennung gefunden hat - zu verantworten hat, und zweitens, daß die anerkennenden Drittstaaten keine politische Mitverantwortung dafür trifft, daß es zu solchen Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. Während die erste Voraussetzung im Jugoslawien-Konflikt durch die bekannt gewordenen Tatsachen als gegeben angenommen werden kann, ist die Frage der Mitverant-

wortung der europäischen Staaten für die in diesem Konflikt bekannt gewordenen Exzesse schwieriger zu beantworten.

Indes soll einer Antwort nicht ausgewichen werden: Im Jugoslawien-Konflikt haben es die anerkennenden Drittstaaten versäumt, in einer frühen Phase der Staats- und Verfassungskrise sicherzustellen, daß der Minderheitenschutz in Kroatien in dem Maße gewährleistet wird, wie er in Korb I, VII. Prinzip der Helsinki-Schlußakte für alle KSZE-Teilnehmerstaaten, zu denen Jugoslawien gehörte, als politische Verhaltensrichtlinie vorgegeben ist. Auf die Übernahme der KSZE-Prinzipien durch das nach Unabhängigkeit strebende Kroatien hätten die europäischen Drittstaaten unter dem Gesichtspunkt der Rechtsnachfolge bestehen müssen. An der genannten Stelle der Helsinki-Schlußakte heißt es:

"Die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen, werden das Recht von Personen, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten; sie werden ihnen jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und werden auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen."

Das Versäumnis der anerkennenden Drittstaaten wiegt um so schwerer, als der Schutz der serbischen Minderheit bereits seit Inkrafttreten der kroatischen Verfassung am 22. Dezember 1990, sechs Monate vor der Ausrufung der Unabhängigkeit Kroatiens am 25. Juni 1991 und vier Monate vor der Ankündigung eines Referendums (für den 19. Mai) über die Sezession Kroatiens, umstritten war und einen zentralen Streitpunkt in den Auseinandersetzungen Kroatiens mit Belgrad bildete. **Das kroatische Sezessionsverlangen erschien unter den nicht geklärten Bedingungen des Minderheitenschutzes als ein gegen die Serben gerichteter Affront, der in den Augen Belgrads wie der Serben der kroatischen Sezession ein gut Teil ihrer Legitimität nahm.** Unter der Voraussetzung, daß der Menschen- und Minderheitenschutz, wie ihn die Helsinki-Schlußakte bestimmt, unteilbar ist, muß man der serbischen Einschätzung zustimmen.

Das Versäumnis, den Minderheitenschutz in Kroatien zu gewährleisten, haben die EG-Staaten erst im Zeitpunkt der Anerkennung korrigiert, als sie in Zagreb eine stärkere Verankerung des Minderheitenschutzes in der Verfassung anmahnten. Am 4. Dezember 1991, 19 Tage vor der ersten Anerkennungserklärung (Deutschlands), verabschiedete das kroatische Parlament ein entsprechendes Schutzgesetz. Zu diesem Zeitpunkt hatten jedoch die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der kroatischen Nationalgarde und den Tschetniks beziehungsweise der Bundesarmee ein solches Ausmaß angenommen, daß die serbisch-kroatische Konfrontation durch das inzwischen erlassene Minderheitenschutzgesetz nicht mehr beeinflusst werden konnte. **So gesehen, hat die Berufung auf die Menschenrechte als Legitimation der vorzeitigen internationalen Anerkennung der kroatischen Sezession den Begründungsmangel, wie er unter dem Effektivitätsprinzip des Völkerrechts zu konstatieren ist, auch unter den spezifischen Voraussetzungen eines gewandelten Verständnisses von der Bedeutung der Menschenrechte nicht heilen können.**

3. Volle politische Selbständigkeit oder garantierte Autonomie? Der Friedensplan der Genfer Jugoslawien-Konferenz

Das Ziel der inneren Befriedung Jugoslawiens auf dem Wege der Anerkennung der Sezession ist im Falle Jugoslawiens und Bosnien-Herzegowinas nicht erreicht worden, im Gegenteil: der Versuch der Drittstaaten, den Konflikt durch Internationalisierung zu befrieden, hat die Konfrontation in Jugoslawien verschärft und die friedliche Konfliktlösung behindert. Die Staatengemeinschaft behandelt denn auch den Konflikt wie vor der Anerkennung der Sezession als einen Bürgerkrieg und nicht als eine Auseinandersetzung zwischen mehreren Staaten. Diese Qualifizierung wird vor allem durch drei Umstände bestätigt: erstens wurden in das Embargo der EG und der UNO gegen Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) auch Bosnien-Herzegowina und Mazedonien einbezogen, obgleich Bosnien-Herzegowina unter dem Vorzeichen einer serbischen Aggression Anspruch darauf hätte, in der Wahrnehmung seines Rechts der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung nicht gehindert zu werden, und Mazedonien als unbeteiligter "Dritter" Anspruch hätte, nicht mit dem serbischen "Aggressor" gleichgestellt zu werden; zweitens hat Mazedonien ganz überwiegend keine völkerrechtliche Anerkennung gefunden - bisher haben die Türkei und Bulgarien Mazedonien anerkannt -, obgleich es bessere Voraussetzungen für eine völkerrechtliche Anerkennung mitbrachte als Bosnien-Herzegowina; drittens beteiligte die Genfer Jugoslawien-Konferenz (nomen est omen!) alle Parteien an der Suche nach einer Friedenserlösung, unabhängig davon, ob sie einen Status im Völkerrecht gefunden haben oder nicht.

Auf der Grundlage der internationalen Qualifizierung des Jugoslawien-Konflikts als eines Bürgerkrieges ist auch der **Friedensplan** der beiden Vermittler Vance (für die UNO) und Owen (für die EG) zustande gekommen. Er lehnt jedes Anschlußbegehren von Volksgruppen ab und besteht auf der Einheit des Staates unter der Garantie einer weitgehenden Autonomie zugunsten nationaler Minderheiten. Der auf der Genfer Konferenz vorgelegte **Verfassungsrahmen für Bosnien-Herzegowina** in der revidierten Fassung (Süddeutsche Zeitung vom 14. Januar 1993) sieht einen dezentralisierten Staat vor, in dem die meisten Regierungsfunktionen von den Provinzen selbst sollen erhalten. Die Provinzen sollen keinen internationalen Status erhalten und nicht das Recht, in direkte Vertragsbeziehungen mit ausländischen Staaten zu treten. Die Verfassung sieht für Bosnien-Herzegowina drei *"konstitutive Völker"* (bosnische Muslime, Serben und Kroaten) sowie für die Angehörigen der anderen Völker eine vierte Volksgruppe vor. Die Verfassung soll nur im Einvernehmen der drei staatstragenden Volksgruppen geändert werden können, ein Veto-Recht wird keiner Gruppe zugestanden. Die Forderung der bosnischen Serben auf völkerrechtliche Anerkennung ihres Minderheiten-Status ("Serbische Republik" in Bosnien-Herzegowina) mit der Möglichkeit einer späteren Vereinigung mit Serbien ist damit zurückgewiesen worden.

Der Verfassungsrahmen sieht für die Provinzen wie für die Zentralregierung demokratisch gewählte Gesetzgebungsorgane und in gleicher Weise gewählte Regierungschefs sowie

eine unabhängige Justiz vor. An der Präsidentschaft werden die drei staatstragenden Volksgruppen paritätisch beteiligt, und ein Verfassungsgericht, in das je ein Vertreter der in der Verfassung anerkannten Volksgruppen sowie eine Mehrheit von "Nicht-Bosniern" entsandt werden, soll über Streitigkeiten zwischen der Zentralregierung und den Provinzen entscheiden. Ausdrücklich bestimmt der Verfassungsrahmen, daß die künftige Verfassung "(...) den höchsten Standard international anerkannter Menschenrechte bieten und deren Einhaltung durch einheimische und internationale Mechanismen sicherstellen soll". Bestimmungen über die Entmilitarisierung Bosnien-Herzegowinas und über internationale Beobachtungs- und Kontrollmaßnahmen, mit denen die UNO, die EG und die KSZE betraut werden, beschließen diesen Friedensplan.

Der Genfer Friedensplan gibt unter der Geltung der UN-Charta und ihrer Leitprinzipien dem Selbstbestimmungsrecht der Völker eine Auslegung, die bei Anwendung dieses Prinzips nicht automatisch zur vollen politischen Selbstbestimmung von Volksgruppen führt. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird damit nach wie vor nicht als Anspruch definiert, daß jede Volksgruppe frei darüber bestimmen kann, ob sie in einer Föderation zusammen mit anderen Nationalitäten leben, einen eigenen unabhängigen Staat ausrufen oder den Anschluß an einen anderen Staat unter dem Vorzeichen der "nationalen" Vereinigung suchen will. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird vielmehr dahin konkretisiert, daß es nur in Abwägung verschiedener friedenspolitischer Kriterien, zu denen auch ordnungspolitische Gesichtspunkte gezählt werden, von Fall zu Fall nach Opportunität zugestanden wird. Dabei kann es heute nicht mehr darum gehen, dem Hegemonialprinzip, der Interessenpolitik oder einer bestimmten außenpolitischen Profilierung eines Staates oder einer Gruppe von Staaten eine fragwürdige Rechtsgrundlage zu verschaffen. Im Vordergrund steht vielmehr die For-

derung, den Menschenrechten in allgemeinen Ordnungszusammenhang der Staatengemeinschaft als einer Rechtsgemeinschaft zur universalen Anerkennung zu verhelfen und die gleiche Anwendung eines Mindeststandards für alle Menschen in einem demokratisch und rechtsstaatlich verfaßten politischen Gemeinwesen sicherzustellen.

Der in Genf vorgelegte Verfassungsrahmen hält am Prinzip der Erhaltung der territorialen und politischen Integrität anerkannter Staaten fest und gibt damit dem Souveränitätsprinzip der Staaten den Vorrang vor der vollen Materialisierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker durch Sezession. Nicht die Aufspaltung der bestehenden Staaten unter einer ausdehnenden Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts ist das Ziel, das die Genfer Konferenz verfolgt, sondern der Schutz elementarer Menschen- und Bürgerrechte. Eine unter dieses Ziel gestellte Autonomie-Formel wird auch dem Selbstbestimmungsanspruch von Volksgruppen gerecht, sobald der Staat, der diese Formel anerkennt, den Menschen- und Minderheitenschutz garantieren kann. Die Autoren des Verfassungsrahmens für Bosnien-Herzegowina unterstellen in ihrem Vorschlag die Möglichkeit eines solchen Ausgleichs zwischen zwei konkurrierenden Prinzipien, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Souveränitätsprinzip der Staaten, wenn die Staatengemeinschaft entsprechende Hilfestellung leistet. Der Ausgleich in Bosnien-Herzegowina, sofern er erfolgreich ist, kann auch Vorbild für einen Ausgleich des Interessengegensatzes zwischen Kroatien und Serbien werden: auf der Grundlage der Dezentralisierung staatlicher Kompetenzen, einer verbesserten Autonomie und der Garantie der Menschenrechte, gegebenenfalls unter internationaler Aufsicht. Ein solcher Ausgleich entspräche auch den wirtschaftlichen Notwendigkeiten der jugoslawischen Völker und ihren vielfältigen, auch personellen Verflechtungen in einem höheren Grade als ein gegen alle wirtschaftliche Vernunft errichteter Nationalstaat.

Die Verhinderung von Minderheitenkonflikten durch die bulgarische Rechtsordnung

Emil Konstantinov*

In der Folge der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes und der Demokratisierung der osteuropäischen Staaten brachen blutige, ethnische und religiöse Minderheitenkonflikte aus. Ihre Ursachen liegen im historischen, politischen und ökonomischen Bereich; keinesfalls resultieren sie ausschließlich aus dem Zusammenbruch der kommunistischen Regimes, denn Minderheitenprobleme gibt es nicht nur in den ehemaligen sozialistischen Ländern. Charakteristisch für die Ursachen der Spannungen zwischen den Minderheitengruppen ist, daß sie spezifisch für die verschiedenen Länder und Regionen sind und schwer verallgemeinert werden können. Gemeinsam ist ihnen jedoch, daß ihre Eskalation eine Bedrohung für die Sicherheit Europas darstellt.

In Bulgarien wurde trotz der komplizierten ethnischen und religiösen Beziehungen im Lande und auf dem Balkan der Ausbruch von Minderheitenkonflikten verhindert. Der Übergang zur demokratischen Gesellschaft verlief friedlich. Daran hat nicht zuletzt auch die Gesetzgebung einen Anteil.

I. Ethnische und religiöse Probleme in Bulgarien

Die Lage in der Region, in der sich Bulgarien befindet, ist besonders gespannt. Hier werden die Minderheitenprobleme durch die spezifischen, geographischen und historischen Gegebenheiten erschwert. Auf der Balkanhalbinsel existieren einmalige Phänomene, die zwischenstaatliche und zwischen-ethnische Rivalitäten nicht vertuschen, sondern sie im Gegenteil aktiv reproduzieren:

- die Deformierung der natürlichen Grundlagen für die Bildung der Nationen (Sprache, Territorium, nationaler Markt, kulturelle Gemeinschaft, Islamisierung, Assimilierung durch die Türken, usw.) während der jahrhundertlangen türkischen Fremdherrschaft;
- die Politik der Großmächte, die die Beziehungen zwischen den Ländern Mittel- und Osteuropas mit den Antagonismen der Minderheiten anreicherte;
- die Komplizierung der Minderheitenprobleme durch den religiösen Gegensatz zwischen Islam und Christentum. Die Politik wird zunehmend durch religiöse Elemente beeinflusst, wodurch es zu einer "Verirlandung" der Region kommen könnte, die die Konflikte in dem krisengeschüttelten Mittelmeergebiet zur Explosion bringen könnte.

Diese Faktoren beeinflussen Bulgarien und seine Minderheitenpolitik. Aufgrund der Geographie liegt das Land an der Grenze zweier Zivilisationen, wobei Bulgarien die europäische Kulturgemeinschaft vertritt. Zur ihrer Verteidigung brach-

te das bulgarische Volk gewaltige Opfer, deren Last es weiterhin trägt. Es nahm in seine Kreise jene auf, die sich entschlossen hatten, als Angehörige verschiedener Minderheiten im bulgarischen Staat zu bleiben. Seine Toleranz kam besonders gegenüber den Armeniern, die nicht an *Hitlers* Gaskammern übergeben wurden und den Juden, die vor dem Massenmord flüchteten, zum Ausdruck.

Seit 1975 gibt es keine genauen Angaben über die religiöse, sprachliche und ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung mehr.¹ Experteneinschätzungen gehen jedoch davon aus, daß folgende Personengruppen festzustellen sind: bulgarische Türken (rund 600.000²), Zigeuner (500.000), Walachen (50.000), Armenier (35.000), Kasalbaschen (25.000), Karakatschaner (10.000), Tataren (4.500), Juden (14.000), Griechen (3.700), Russen, Gagausen und Tscherkesen. Die bedeutendste ethnische Gruppe bilden die bulgarischen Türken. Sie blieben nach der Befreiung Bulgariens vom fünfzehnjährigen türkischen Joch im Lande. Wissenschaftler gehen davon aus, daß die Mehrheit der Angehörigen dieser Gruppe Bulgaren sind, die von den Türken assimiliert wurden³. Rund 220.000 bis 350.000 bulgarische Türken halten sich in der Türkei auf, wobei ein ständiger Austausch in beiden Richtungen erfolgt. Die ethnischen Minderheitsgruppen leben in ganz Bulgarien und sind nicht in einer bestimmten Region konzentriert.

Die traditionelle Religion in Bulgarien ist die ost-orthodoxe Glaubensrichtung und umfaßt verschiedene ethnische Gruppen. Neben den Bulgaren gehören ihr eine bedeutende Anzahl bulgarischer Zigeuner, ebenso bulgarische Gagausen, Armenier, Walachen, Griechen, Russen u. a. an. Die Zahl der bulgarischen Mohammedaner (Pomaken) beträgt ungefähr 250.000. Sie sind ethnische Bulgaren, die während des türkischen Jochs islamisiert worden sind. Ihre Muttersprache ist bulgarisch. Die islamische religiöse Gruppe besteht aus drei ethnischen Grundkomponenten - die bulgarischen Türken, Zigeuner sowie

* Prof. Emil Konstantinov lehrt Völkerrecht an der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften und der Universität Sofia, Bulgarien. Die in diesem Beitrag vertretene Ansicht ist ausschließlich die persönliche Ansicht des Autors.

1. Daten über Bulgarien bei G. Brunner, Der Schutz ethnischer Minderheiten in Osteuropa, in: Minderheitenschutz in Europa, Heidelberg 1985, S. 61.
2. I. Stefanov, Demographie Bulgariens, Sofia 1974, S. 381; Institut für Internationale Beziehungen und Außenpolitik bei der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften, Minderheitenprobleme auf dem Balkan, Sofia 1991 (ungebundene Ausgabe), S. 137-138.
3. Völkerrechtliche Aspekte der Beziehungen zwischen Bulgarien und der Türkei hinsichtlich der Bevölkerung, E. Konstantinov (Hrsg.), ungebundene Ausgabe der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften, Institut für Staat und Recht, Sofia 1991, S. 4.

die bulgarischen Moslems. Dazu gehören auch die wesentlich kleineren Gruppen der Tataren und Tscherkesen.

Die komplizierten ethnischen Probleme wurden oftmals durch politisch falsche Entscheidungen belastet. Besonders prinzipienlos und inkonsequent war die Politik der Regierungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die von einem Extrem in das andere fiel. Der Ignorierung der ethnischen Probleme folgte die Förderung des nicht-bulgarischen Selbstbewußtseins, besonders unter der muslimanischen Bevölkerung. Gewaltsam wurden ihre Namen geändert. Nicht nur die religiöse Freiheit der Moslems, sondern auch die der Christen wurde beschränkt. Diese undemokratische Politik, deren Höhepunkt 1984 erreicht wurde, verzögerte und bedrohte die Integrationsprozesse, die sich innerhalb der bulgarischen Nation vollzogen. Die Beseitigung des totalitären Regimes nach dem 10. November 1989 schuf die Voraussetzungen für die Annahme einer demokratischen Gesetzgebung, die die Rechte der Angehörigen der verschiedenen religiösen und ethnischen Gruppen in Bulgarien regelt und sichert.

II. Nationale Einheit und Identität der Minderheiten

Die Rechte der Minderheiten erfuhren in der Verfassung Bulgariens von 1991⁴ eine demokratisch legitimierte Neuregelung. Die Effektivität des Rechts bei der Regelung und Verhinderung der Minderheitenkonflikte resultiert nunmehr aus dem realistischen Herangehen des Gesetzgebers, das sowohl den völkerrechtlichen Standard als auch den spezifischen historischen und politischen Bedingungen Rechnung trägt.

Bulgarien bezeichnet sich in der Verfassung als einheitlicher Nationalstaat. Eine Aufgliederung der Bevölkerung nach ethnischen, religiösen oder sprachlichen Merkmalen wird nicht vorgenommen. Damit soll den historischen Umständen Rechnung getragen werden, unter denen die ethnischen und religiösen Verschiedenheiten in Bulgarien entstanden sind. Diese zeichnen sich gegenüber anderen Ländern Ost- und Mitteleuropas dadurch aus, daß sie kein Produkt territorialer Änderungen im Ergebnis von Kriegen sind.

Der Grundsatz der Einheit der Nation und des Staates ist in der Präambel und in einigen Artikeln der Verfassung enthalten. Die Einheit der Nation, die durch den Präsidenten der Republik personifiziert wird, ist in Art. 92 Abs. 1 niedergelegt. Von der Einheit geht Art. 2 Abs. 1 aus, der Bulgarien als Einheitsstaat mit örtlicher Selbstverwaltung deklariert, in dem keine autonomen territorialen Gebiete zulässig sind. Die Einheit der Nation kommt in der Annahme der bulgarischen Sprache als Amtssprache in der Republik zum Ausdruck (Art. 3). Das Gesetz über die politischen Parteien verlangt, daß diese ihre innerstaatlichen Aktivitäten in bulgarischer Sprache durchführen (Art. 5). In diesem Zusammenhang kann auch Art. 44 Abs. 2 angeführt werden, der solche Organisationen verbietet, deren Tätigkeit gegen die Souveränität, die territoriale Integrität des Landes sowie die Einheit der Nation ausgerichtet ist. Folglich kann man vom Standpunkt der bulgarischen Verfassung nicht von nationalen Minderheiten in Bulgarien spre-

chen. Trotz der Existenz einiger religiöser und ethnischer Unterschiede innerhalb der bulgarischen Nation bezeichnet sie sich selbst in der Verfassung als souverän, einheitlich und untrennbar. Diese Position entspricht der Feststellung "(...) daß nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führen", die von den Teilnehmerstaaten des Genfer Treffens zu Fragen der Nationalen Minderheiten im Jahre 1991 getroffen wurde. Ein praktisches Ergebnis dieser Regelung ist, daß vom Gesichtspunkt des bulgarischen Rechts und des Völkerrechts andere Staaten keinen rechtlichen Anlaß zu protektionistischen Ansprüchen gegenüber Teilen der bulgarischen Nation unter dem Vorwand haben, die Rechte ihrer Landsleute schützen zu wollen. Gleichzeitig ist sie eine rechtliche Barriere gegen jegliche Versuche der Teilung des bulgarischen Staates.

In bezug auf die religiösen, sprachlichen und ethnischen existierenden Unterschiede in Bulgarien wird die Bezeichnung "nationale Minderheit" weder in der Politik noch in der Gesetzgebung gebraucht, da sie der in der Verfassung verkankerten Einheit der bulgarischen Nation nicht entspricht. Außerdem ist man der Meinung, daß seine Anwendung Mißverständnisse hervorrufen könnte, da dieser Begriff im Völkerrecht nicht genau definiert ist.⁵ Internationale Konventionen unterscheiden zwischen ethnischen und nationalen Minderheiten, definieren sie jedoch nicht eindeutig. Die nationalen Gesetzgebungen und die staatlichen Praktiken sind in dieser Frage ebenfalls nicht einheitlich. Ähnlich ist die Lage bei dem Begriff der "Volksgruppen"⁶, der dem der "nationalen Minderheit" sehr nahe ist. Verschiedentlich wird damit das autonome Recht auf Selbstbestimmung und zur Abtrennung dieser Gruppen vom Bestand der einheitlichen Nation und des Staates verbunden. Allerdings fehlt auch hier eine völkerrechtliche Definition, weshalb dieser Begriff ebenfalls nicht in das bulgarische Recht übernommen wurde.

Wie es aussieht, wird es sehr schwierig sein, eine völkerrechtliche Vereinbarung über den Inhalt des Begriffs "Minderheit" zu erreichen. Der Grund hierfür liegt nicht nur in den delikaten rechtlichen und politischen Konsequenzen, die aus seiner Implementierung hervorgehen, sondern auch in den Schwierigkeiten, allgemeingültige Kriterien für seine Definition zu finden. Die üblichen Elemente einer Definition, wie

4 Der Text der Verfassung wurde im Darshaven Westnik (das Gesetzblatt), Nr. 56 vom 13. Juli 1991 veröffentlicht.

5 Commission on Human Rights E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, 14 November 1986; L. Wildhaber, Le droit à l'auto-détermination et les droits des minorités linguistiques en droit international, in: Langue et droit, P. Papier/J. Woehring (Hrsg.), Montreal 1989, S. 129; F. Münch, Der Minderheitenartikel im Menschenrechtstext der Vereinten Nationen, in: T. Veier (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, 2. Teil, Wien/Stuttgart 1972, S. 66.

6 Zum Begriff "Volksgruppe" siehe T. Veier, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert, München 1977, S. 162-165; O. Kinninich, Die Funktionen des Volksgruppenrechts in der internationalen Ordnung, in: Zeitschrift für Politik, 1980, S. 59ff.; P. Pernthaler, Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriff, in: Volksgruppenrecht - ein Begriff zur Friedenssicherung; F. Wittman/St. Graf Bethlen (Hrsg.), München/Wien 1980, S. 9ff.; F. Münch, Volksgruppenrecht und Menschenrechte, in: T. Veier (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, Bd. 3, I. Teil, Wien/Stuttgart 1972, S. 5.

zum Beispiel gemeinsame Sprache, gemeinsame Kultur und gemeinsames historisches Schicksal, verlieren bei einer gründlichen Analyse gewöhnlich ihre Konturen. So ist unstreitig, daß die geschichtlichen Schicksale der europäischen Völker miteinander verflochten sind. Die Sprachgemeinschaft ist ebenfalls kein zuverlässiges Merkmal. Es existieren auch objektive Schwierigkeiten bei der sprachlichen Statistik hinsichtlich der Abgrenzung der einzelnen Sprachgruppen sowie der Eingliederung in eine Sprachgruppe. Erhebungen zeigen, daß bei den Volkszählungen sehr selten nach der Sprache gefragt wird⁷. Der Begriff "Minderheit" wird manchmal sogar abgelehnt, weil er Minderwertigkeitsgefühle hervorruft⁸. Außerdem werden die Begriffe "Minderheit" und "Gruppe" im Völkerrecht synonym gebraucht. In Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte werden diese beiden Begriffe gleichwertig verwendet, in der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Art. 2) wird jedoch nur der Begriff "Gruppe" verwendet. Das Fehlen einer genauen völkerrechtlichen Bestimmung dieser Begriffe bedeutet, daß sich ihre Konkretisierung zum großen Teil in der souveränen Kompetenz der einzelnen Staaten befindet, so daß sie ihre spezifischen Besonderheiten berücksichtigen können.

Bulgarien erfüllte die von ihm übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte, zu denen auch die Rechte der Angehörigen religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten gehören. Durch das bulgarische Recht erkennt es im Rahmen der einheitlichen Nation die Menschenrechte aller bulgarischen Bürger an, unabhängig von ihrer religiösen, sprachlichen oder ethnischen Zugehörigkeit, einschließlich ihres Rechts, frei am politischen und kulturellen Leben des Landes teilzunehmen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben und sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Die Gleichheit vor dem Gesetz und das Diskriminierungsverbot sind in Art. 6 der bulgarischen Verfassung niedergelegt. Dort heißt es, daß "(...) alle Menschen von Geburt frei und gleich in bezug auf ihre Würde und ihre Rechte sind" (Abs. 1) und alle Bürger vor dem Gesetz gleich sind. "Es sind keinerlei Einschränkungen der Rechte oder Privilegien aufgrund von Rasse, Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Herkunft, Glaubensbekenntnis, Bildung, Gesinnung, politischer Zugehörigkeit, privater oder gesellschaftlicher Stellung bzw. Vermögensstand zulässig" (Abs. 2). Die Rechte der Angehörigen der verschiedenen sprachlichen, religiösen und ethnischen Gruppen werden durch Art. 44 Abs. 2 der Verfassung garantiert. Er verbietet Organisationen, deren Tätigkeit auf die Schürung von Rassen- oder Völkerhaß, auf ethnische oder religiöse Feindschaft und die Verletzung der Rechte und Freiheiten der Bürger gerichtet sind. Dieses Verbot wurde weiterentwickelt und konkretisiert im Strafgesetzbuch der Republik Bulgarien. Art. 162 erklärt Taten, die auf die Schürung oder Anstiftung zum Rassen- oder Völkerhaß oder zur Rassendiskriminierung ausgerichtet sind, für strafbar.

Die bulgarische Verfassung schließt nur die Überlassung von kollektiven politischen Rechten an die verschiedenen religiösen und ethnischen Gruppen in Bulgarien aus. Die Angehörigen dieser Gruppen können am politischen Leben durch

die zugelassenen Parteien teilnehmen. Dies ist eine Konsequenz des Prinzips der Einheit und Untrennbarkeit der bulgarischen Nation. Art. 11 Abs. 4 der Verfassung untersagt "(...) politische Parteien auf ethnischer, rassischer oder konfessioneller Grundlage". Eine beachtenswerte Auslegung dieser Norm nahmen sechs Richter des Verfassungsgerichts Bulgariens in ihrer abweichenden Meinung zu den Minderheitenfragen vor⁹, indem sie diese Bestimmung nicht als Einschränkung des Rechts der Bürger auf Vereinigung, sondern als eine der Garantien für die Gewährleistung der Wirkung des Prinzips des politischen Pluralismus charakterisierten. Sie sind der Ansicht, daß eine Partei, die sich vollständig den politischen Raum im Rahmen eines gegebenen Teils der Bevölkerung mit gemeinsamen ethnischen oder religiösen Charakteristika aneignet, offensichtlich politischen Pluralismus verhindert. Die Richter vertreten außerdem den Standpunkt, daß Art. 11 Abs. 4 auch eine Schutzfunktion bezüglich der nationalen und staatlichen Einheit Bulgariens ausübt (das ist auch der Standpunkt, den das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung vertritt). Sie verbinden das Verbot der Bildung politischer Parteien auf ethnischer oder religiöser Grundlage mit seiner Schutzfunktion gegen die desintegrierende Wirkung der politischen Organisationen. Sie nehmen an, daß "(...) eine solche Organisation ihrer Definition nach verfassungswidrig ist, weil sie politischen Willen in den abgesonderten und eingeschränkten Rahmen einer Gemeinschaft herausbildet und diesen Willen nur im Interesse der gegebenen Gemeinschaft ausdrückt, wobei sie dabei die Gemeinschaft isoliert und absondert und sie auf diese Weise dem übrigen Teil der Bevölkerung gegenüberstellt".

Die Richter unterscheiden zwischen dem Recht, die Eigenständigkeit und Kultur einer Gemeinschaft im bulgarischen Staat zu unterhalten und zu bewahren und der Überlassung eines kollektiven Rechts an diese Gemeinschaft, den politischen Willen herauszubilden und auszudrücken. Das zweite Recht wird von der bulgarischen Verfassung nicht überlassen, weil man der Ansicht ist, daß es "(...) zur Verstärkung des Antagonismus zwischen der Gemeinschaft und dem Staat führen würde, da der Gemeinschaft Rechte gegeben werden, eine Gruppe bezüglich des Staates zu vertreten, der die Interessen der gesamten Bevölkerung vertritt". In einer eventuellen Überlassung eines solchen kollektiven Rechts sieht man eine Einschränkung der Rechte und Freiheiten sowohl der Mitglieder der gegebenen Gemeinschaft als auch der Vertreter des übrigen Teils der Bevölkerung.

Die Verfassung garantiert jedoch die Verwirklichung aller anderen nicht-politischen Rechte der Angehörigen jeder reli-

7 H. Kloss, Über Sprachen und Nationalitätenzählungen in Europa, in: Festgabe für T. Vetter, Wien 1982, S. 59ff.

8 F. Ermacora, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Wien 1988, S. 13.

9 Die abweichende Meinung wurde in einem Verfahren darüber ausgesprochen, ob die Bewegung für Rechte und Freiheiten verfassungswidrig ist, weil sie eine Partei auf ethnischer und religiöser Grundlage ist. Die abweichende Meinung wurde in der Sofioter Zeitung Trud, Nr. 99 und 100 aus 1991 veröffentlicht. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts ist veröffentlicht in Darshaven Westnik, Nr. 35 vom 28. April 1992.

gößen, ethnischen und sprachlichen Gruppe. Ihre Vereinigung für die Befriedigung ihrer Interessen ist nicht untersagt (Art. 12). Viele solche Organisationen sind bislang gegründet worden. Die Verfassung unterstreicht aber, daß sich solche Vereinigungen keine politischen Ziele setzen und keine politische Tätigkeit ausüben dürfen, die nur politischen Parteien zugehen ist.

Die gesetzgeberische Praxis in Bulgarien bezüglich der Regelung der individuellen und kollektiven politischen Rechte der Angehörigen verschiedener religiöser, sprachlicher und ethnischer Gemeinschaften ist ähnlich der in einigen anderen europäischen Staaten und Nachbarstaaten Bulgariens. So gibt es zum Beispiel in Frankreich keine Parteien auf ethnischer und religiöser Grundlage. Die französische Gesetzgebung verwendet den Begriff "Minderheit" nicht. Ähnlich ist die Lage auch in Griechenland und der Türkei. Diese gesetzgebende Praxis beruht auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit, das in Art. 2 Ziff. 1 der UN-Charta niedergelegt ist. Sie demonstriert "die Existenz einer natürlichen Grenze jeder Politik zum Schutz der Minderheiten"¹⁰. Die völkerrechtlichen Standards zum Schutz der Rechte der Angehörigen religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten verpflichten den Staat nicht, die Nation in ethnische, sprachliche und religiöse Gemeinschaften zu desintegrieren. In diesem Zusammenhang hebt *Capotorti* hervor, daß die Notwendigkeit, die Ganzheit des Staates zu schützen und keinen Separatismus zu fördern, eine gesetzliche Sorge jeder Regierung ist.

Der Schutz der kollektiven Rechte der Minderheiten konnte im Völkerrecht nicht durchgesetzt werden. Die objektive Existenz von Minderheitengruppen führt im Völkerrecht nicht dazu, daß sie Subjekte des Völkerrechts bilden würden, denen kollektive Rechte zugesprochen werden. Ihr kollektiver Schutz wurde weder in den universellen Konventionen zum Schutz der Menschenrechte noch in der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkannt¹¹. Die Versuche, in den Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte eine Norm aufzunehmen, die den ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten das kollektive Recht zum Schutz ihrer Interessen sichert, blieben erfolglos¹².

Dieser Stand der Kodifikation erklärt sich aus den Befürchtungen der Staaten hinsichtlich des destruktiven Potentials der kollektiven Rechte. Sie könnten in vielen Fällen zu ihrer kulturellen, administrativen und politischen Verselbständigung und zu Autonomieforderungen, einschließlich des Rechtes auf politische Selbstbestimmung und der Schaffung eines gesonderten unabhängigen Staates, führen. In dieser Entwicklung sieht man eine Gefahr für die Sicherheit und die Einheit des Staates. Außerdem wird angenommen, daß die Überlassung kollektiver Rechte den Antagonismus zwischen den Minderheiten und dem Staat verschärfen und die Integrationsprozesse in der Nation behindern könnte. So könnte die Freiheit der Wahl eines Angehörigen der Minderheit zwischen der freiwilligen Assimilierung mit der Mehrheit und der Erhaltung der eigenen Minderheitenmerkmale durch die Organe der Minderheitengruppe, die nach der Erhaltung ihrer Einheit und Macht streben würden, nicht anerkannt werden¹³. Deshalb ist die Einschätzung von *Ermacorora* realistisch, wonach

der Weg über den individuellen Schutz vom bulgarischen Standpunkt mehr Erfolg verspricht¹⁴. Dieser Weg wurde auch durch die bulgarische Gesetzgebung eingeschlagen.

Das souveräne Recht der Staaten, den Umfang der durch das Völkerrecht überlassenen Menschenrechte gemäß ihrer spezifischen Bedingungen zu konkretisieren, ist ein wesentliches Element der rechtlichen Regelung der Rechte der Angehörigen sprachlicher, religiöser und ethnischer Minderheiten¹⁵.

III. Individuelle Rechte

Im demokratischen Bulgarien wurden die Rechte, die vom totalitären Regime verletzt wurden, wiederhergestellt. Am 15. Januar 1990 nahm die Volksversammlung eine Deklaration zur Nationalen Frage an¹⁶. In ihr werden die Handlungen des autoritären Regimes verurteilt, welches mit Gewalt und Zwang eine mehrmalige Änderung der Namen eines Teils der bulgarischen Bürger vornahm und deren Höhepunkt im Jahre 1984 erreicht wurde. Es wird darauf hingewiesen, daß diese Politik eine tiefe Schlucht zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen aufgerissen hat und eine der Hauptsachen für die Massenausweisung bulgarischer Bürger in die Republik Türkei während des Jahres 1989 war. Die Volksversammlung schätzt dies als eines der größten Verbrechen des totalitären Regimes ein. Die Volksversammlung bestätigte die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, ihr Recht auf freie Namenswahl, die Notwendigkeit zusätzlicher Garantien zum Schutz der Rechte, der Freiheiten, der Sicherheit, des ruhigen Lebens und der Interessen des in ethnischer Hinsicht kleineren Teils der Bevölkerung in einem Gebiet oder einer Gemeinde. Die Zwangsassimilierung wurde durch Art. 29 Abs. 1 der bulgarischen Verfassung verboten.

Alle Personen, die im Zusammenhang mit der gewaltsamen Namensänderung verurteilt worden waren, wurden amnestiert. Die betroffenen Personen erhielten eine Entschädigung. Durch ein Gesetz vom Juni 1991 wurden sie rehabilitiert.

Laut dem Gesetz über die Namen¹⁷ kann jeder bulgarische Bürger, dessen Namen gewaltsam geändert wurde, auf eige-

- 10 *F. Capotorti*, Untersuchung über die Frage der Rechte der Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten, New York 1979, S. 111, 581.
- 11 *T. Veiter*, Völkerrecht und Volksgruppenrecht, in: System eines internationalen Volksgruppenrechts, 1. Teil, bearbeitet von *T. Veiter*, Wien/Stuttgart 1970, S. 87; *D. Constantopoulos*, Grundsätze der Positionierung des Schulrechts der Volksgruppen, in: *T. Veiter* (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, 3. Teil, Wien 1978.
- 12 UN-Doc. E/CN.4/Sub. 2/112.
- 13 *F. Capotorti* (Fn. 10), S. 39, 206.
- 14 *F. Ermacorora*, Innerstaatliche, regionale und universelle Strukturen eines Volksgruppenrechts, in: *T. Veiter* (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, 2. Teil, Wien/Stuttgart, 1972, S. 15.
- 15 Siehe zu dieser Frage *R. Bernhard*, Internationaler Menschenrechtsschutz und nationaler Gestaltungsraum, in: Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für *H. Mosler*, Berlin/Heidelberg/New York 1983, S. 75-88.
- 16 *Darshawen Westnik*, Nr. 6, 1990.
- 17 *Darshawen Westnik*, Nr. 20, 1990.

nen Wunsch seinen vorherigen Namen wiederbekommen. Bis März 1991 wurde ca. 600.000 Anträgen auf Wiederherstellung der Namen von bulgarischen Moslems - bulgarische Türken, Pomaken, Zigeuner, Tataren und Tscherkesen - entsprochen. Wiederhergestellt wurden auch die verletzten Wohnungs- und Eigentumsrechte der im Jahre 1989 in die Türkei gereisten und danach wieder zurückgekehrten bulgarischen Bürger.

Die bulgarische Gesetzgebung gibt den Angehörigen verschiedener Sprachgruppen in Bulgarien das Recht, ihre Muttersprache zu erlernen und zu gebrauchen. Die Bürger Bulgariens, für die bulgarisch nicht die Muttersprache ist, haben das Recht, neben dem obligatorischen Bulgarisch auch ihre Sprache zu erlernen und zu gebrauchen (Art. 36 Abs. 2 der Verfassung). Das Gesetz über die Volksbildung vom 1. Oktober 1991¹⁸ entspricht dieser Bestimmung. In Bulgarien wird außer dem Bulgarischen auch türkisch, hebräisch und armenisch gelehrt.

Die bulgarische Verfassung gewährleistet die Rechte aller religiöser Gruppen. Die freie Wahl der Konfession und der religiösen oder atheistischen Auffassungen ist unverletzbar. Der Staat fördert die Toleranz und die gegenseitige Achtung unter Angehörigen verschiedener Konfessionen sowie unter Gläubigen und Atheisten. Die Schranken dieses Rechts ergeben sich aus Art. 37 Abs. 2: *"Die Gewissens- und die Glaubensfreiheit dürfen sich nicht gegen die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die Volksgesundheit, die öffentliche Moral oder gegen die Rechte und Freiheiten anderer Bürger richten"*. Folglich können die religiösen und anderen Überzeugungen nicht als Grund für die Weigerung vorgebracht werden, die in der Verfassung und den Gesetzen verankerten Pflichten zu erfüllen (Art. 58 Abs. 2). Alle Religionen können in Bulgarien völlig frei und ohne Einmischung seitens des Staates ausgeübt werden. Religiöse Literatur wird frei gedruckt und verbreitet.

Die Verfassung garantiert die kulturelle Freiheit aller bulgarischen Bürger (Art. 54 Abs. 1). Zeitungen und Literatur in nicht-bulgarischen Sprachen, darunter in türkisch und armenisch, werden frei vertrieben. Es gibt kein Verbot für Publikationen und für kulturelle Betätigung auch anderer Sprachgruppen. Die Kultur- und Bildungsorganisationen der bulgarischen Türken, der Armenier, Juden, Zigeuner u.a. führen ihre Tätigkeit frei aus.

IV. Entscheidung des bulgarischen Verfassungsgerichts zu Fragen der Minderheiten

Am 4. Oktober 1991 und am 12. November 1991 wurde beim Verfassungsgericht Klage zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Bewegung für Rechte und Freiheiten (BRF) eingeleitet. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts wurde mit Spannung erwartet, da die BRF mit 24 Abgeordneten die dritte parlamentarische Kraft in der 36. Volksversammlung ist. Die Sache wurde in einer geschlossenen Sitzung am 13. April 1992 verhandelt und am 21. April 1992 entschieden. Die Entscheidung wurde von elf der insgesamt zwölf Richter unterschrieben und im Gesetzblatt Nr. 35 vom

28. April 1992 veröffentlicht. Zwei Fragen waren Gegenstand der Verhandlung:

- die Verfassungswidrigkeit der BRF;
- die Feststellung der Nichtwählbarkeit der Abgeordneten, die durch die Liste der BRF in die 36. Volksversammlung gewählt wurden.

Die Kläger behaupteten, daß die BRF gegen zwei Bestimmungen der Verfassung verstößt:

- die Unzulässigkeit der Gründung von politischen Parteien auf ethnischer und religiöser Grundlage nach Art. 11 Abs. 4;
- das Verbot von Organisationen, deren Tätigkeit gegen die Souveränität, die territoriale Integrität des Landes sowie die Einheit der Nation, auf die Schürung von ethnischer oder religiöser Feindschaft, die Verletzung der Rechte und Freiheiten der Bürger ausgerichtet ist (Art. 44 Abs. 2).

Begründet wurde die Klage damit, daß die BRF auf ethnischer und religiöser Grundlage aufgebaut sei, sich der türkischen Sprache bediene und eine Politik der ethnischen Assimilierung der bulgarischen Moslems auf religiöser Basis sowie Aktivitäten zur ethnischen und religiösen Gegenüberstellung der Bevölkerung durchführe. Die religiöse und ethnische Grundlage der BRF ergebe sich aus der Zusammensetzung ihrer Mitglieder, die zu 99 Prozent Moslems und bulgarische Türken sind, aus der territorialen Verbreitung ihrer Organisationen in Gebieten mit türkischer und moslemischer Bevölkerung, aus ihrer Tätigkeit zur Absonderung dieser Bevölkerung von der bulgarischen Nation und zur Einführung verschiedener Arten von Autonomie, die letztendlich zur Verwaltungs- und zur politischen Autonomie führt.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts ist in drei Punkten formuliert und beinhaltet die Zurückweisung der Berufung in allen Punkten, und zwar:

1. zur Verfassungswidrigkeit der BRF;
2. zur Feststellung der Nichtwählbarkeit der BRF-Abgeordneten.
3. Im dritten Punkt wird das Verfahren in dieser Sache eingestellt.

Einstimmig angenommen wurde nur die Entscheidung zu Punkt 2. Zu den Punkten 1 und 3 sind sechs Richter nicht der Entscheidung gefolgt und haben sie mit abweichender Meinung versehen, die nicht im Gesetzblatt veröffentlicht wurde. Die Entscheidung zu Punkt 1 unterstützten fünf Richter. Sie vertreten den Standpunkt, daß die BRF eine politische Partei ist, die gegründet wurde, um die durch das totalitäre System verletzten Rechte der bulgarischen Türken und Moslems zu schützen. Solange dieses Ziel mit politischen Mitteln verfolgt wird, wird die BRF nicht im Widerspruch zu den Erfordernissen von Art. 11 Abs. 4 stehen. Die Richter unterstreichen, daß die BRF seit ihrer Gründung eine bedeutende Entwicklung erfuhren und ihre Ziele und Aufgaben erweitert hat. Ihr Programm ist weit angelegt und ähnelt den Programmen der

18 M. Ivanov, Statement, 1991 CSCE-Meeting of Experts on National Minorities, Subsidiary Working Body A, Geneva, July 4th, 1991.

anderen Parteien. Ihrer Satzung nach ist die BRP eine offene Organisation. Sie erklärt sich gegen die Autonomieidee, den nationalen Chauvinismus, den Revanchismus, den islamischen Fundamentalismus und den religiösen Fanatismus. Die Mitgliedschaft und die leitenden Organe bestehen nicht ausschließlich aus Personen, die zu einer Gruppe gehören, die auf ethnischer und religiöser Grundlage formiert ist. Gleichzeitig werden einige Abweichungen von der Verfassung, die im Wahlprogramm der BRP enthalten sind, kritisiert. Sie betreffen die Einführung des Begriffs "Minderheit", die Behauptung, daß die Verfassung "die Rechte der Angehörigen ethnischer, religiöser und kultureller Gemeinschaften nicht garantiert", und das Ziel der Änderung der Verfassung. Die Richter sind aber der Meinung, daß, solange die Erweiterung der Menschenrechte und die Änderung der Verfassung im verfassungsmäßigen Rahmen angestrebt wird, die BRP nicht als verfassungswidrig betrachtet werden kann. Sie stellt sich nicht über die Grundlagen der Verfassung, zu denen die Souveränität, die Unantastbarkeit des Territoriums und die nationale Sicherheit gehören. Aus diesen Gründen ist das Gericht der Meinung, daß die BRP nicht auf ethnischer oder religiöser Grundlage gegründet wurde und weist die Klage zurück.

Das Verfassungsgericht hält sich nicht für kompetent, über die verfassungswidrige Tätigkeit der BRP nach Art. 44 Abs. 2 zu entscheiden, da dieser nicht die Bedingungen für das Verbot der politischen Parteien regelt. Die Bildung und die Auflösung der politischen Parteien werden in einem speziellen Gesetz über die politischen Parteien geregelt, sowie es in Art. 11 Abs. 3 der Verfassung vorgesehen ist. Nach dieser Regelung müßte über eine verfassungswidrige Tätigkeit der BRP das Oberste Gericht auf Ersuchen des Generalstaatsanwalts entscheiden.

Die sechs Richter, die die Entscheidung des Verfassungsgerichts mit abweichender Meinung mittragen, vertreten die Auffassung, daß die BRP nach Art. 11 Abs. 4 und auch nach Art. 44 Abs. 2 verfassungswidrig ist. Sie sind der Meinung, daß die Entscheidung des Verfassungsgerichts seine Rechtskompetenzen nach Art. 44 Abs. 2 unbegründet einengt, denn gemäß Art. 149 Abs. 1 hat das Verfassungsgericht über Streitigkeiten zur Verfassungsmäßigkeit bereits gegründeter Parteien zu entscheiden. Deswegen gehen sie auch von einer breiteren Interpretation von Art. 11 Abs. 4 aus. Ihrer Ansicht nach muß die Bildung politischer Parteien auch im Sinne ihrer Existenz, der Verwirklichung von Tätigkeiten usw. aufgefaßt werden. Zur Verfassungswidrigkeit der BRP werden einige Argumente aufgeführt. So wird ausgeführt, daß das personelle Substrat der BRP auf ethnischer und religiöser Grundlage beruhe. Art. 11 Abs. 4 verlange keine hundertprozentige Mitgliedschaft einer bestimmten Minderheitengruppe. Die ethnische und religiöse Charakteristik der BRP wird durch ihr Wertesystem ergänzt. Die BRP wird als eine einseitige, abgeschlossene und in ihren Werten, Ideen und Zielen sowie ihrer politischen Plattform abgesonderten Organisation charakterisiert. Sie sei auf die Absonderung der Gemeinschaften nach

ethnischen und religiösen Merkmalen gerichtet und damit verfassungswidrig.

Zu Punkt 3 der Entscheidung des Verfassungsgerichts vertreten die sechs Richter den Standpunkt, daß das Verfassungsgericht dem Abstimmungsergebnis nach keine rechtmäßige Entscheidung treffen kann. Im Falle der BRP hätte keine der Entscheidungsvarianten - für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der BRP - die erforderliche Mehrheit bekommen. Das beträfe auch die Entscheidung des Verfassungsgerichts, aus der Folge, daß die BRP eine nicht verfassungswidrige Partei sei. Zu Punkt 3 der Entscheidung wird als richtig erachtet, daß die Sache aufgrund der Unmöglichkeit, eine Entscheidung des Verfassungsgerichts nach Art. 151 Abs. 1 der Verfassung zu treffen, beendet wird.

Es gibt viele Erklärungen für die äußerst strittige Entscheidung des Verfassungsgerichts. Sie sind in der neuen politischen Realität im Lande, dem internationalen Faktor und dem Erbe aus der totalitären Zeit begründet.

V. Schlußfolgerung

Die neue bulgarische Verfassung ist bereits seit über anderthalb Jahren in Kraft. Sie hat zur Verhinderung von ethnischen und religiösen Konflikten im Lande beigetragen, weil sie die universellen und europäischen völkerrechtlichen Standards auf dem Gebiet des Schutzes der Minderheitenrechte berücksichtigt und gleichzeitig den nationalen spezifischen Besonderheiten Rechnung trägt. Deshalb ist der Schutz der Minderheiten entsprechend den Bedingungen im Lande und der Region effektiv. Auf der anderen Seite wird im Vergleich mit anderen europäischen Ländern deutlich, daß deren teilweise hohe Standards nicht erreicht werden. Aber auch diese sind nur ein Resultat regionaler Spezifika. Die weitgehenden kollektiven Rechte der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein können noch nicht zum Maßstab genommen werden. Sie sind jedoch ein edles Ziel, das nicht nur von Bulgarien, sondern auch von anderen europäischen Ländern erreicht werden sollte, wenn die dafür erforderlichen innerstaatlichen und internationalen Bedingungen reif sind.

Die bulgarischen Erfahrungen bestätigen, daß Minderheitenrechte von einer Reihe von Bedingungen abhängen. Das Kernstück ist die Existenz eines demokratischen politischen Systems. Weitere sind die Erreichung eines nationalen Konsenses, die wirtschaftliche Prosperität, das Vorhandensein solider Garantien für die nationale Sicherheit des Staates und für die Nichteinmischung in seine inneren Angelegenheiten. Die Erwartung wäre unrealistisch, die abstrakte Einführung höherer Standards ohne die erforderlichen inneren und äußeren Bedingungen würde automatisch die Minderheitenprobleme lösen. Die Schaffung günstiger Bedingungen für die Einführung höherer nationaler und internationaler Rechtsnormen für den Schutz der Minderheitenrechte in Europa sollte ein Hauptziel aller europäischen Staaten, Foren und Institutionen sein.

Humanitär motivierte militärische Aktionen?

Thilo Marauhn*

Die Weltgemeinschaft sieht sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mit einer Vielzahl regionaler Konflikte konfrontiert. Bürgerkriege oder bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen führen zur Auflösung von Staatsgebilden und zur Zerstörung staatlicher Organisationsstrukturen. Mit Entsetzen nimmt die Weltöffentlichkeit Morde, Plünderungen und Vertreibungen sowie die Zerstörung von Industrieanlagen, Feldern und der Infrastruktur durch militärische Auseinandersetzungen zur Kenntnis. Nach Äthiopien und Liberia sind es jetzt besonders die Verfolgung der Kurden und Schiiten in Irak, die Auseinandersetzungen in Bosnien-Herzegowina und der Bürgerkrieg in Somalia, die die Staatengemeinschaft vor scheinbar unlösbare Probleme stellen. Immer lauter werden zur Zeit Forderungen nach einem Militäreinsatz im ehemaligen Jugoslawien. Welche Möglichkeiten eröffnet das Völkerrecht einzelnen Staaten, regionalen Organisationen und den Vereinten Nationen, um humanitär motivierte militärische Aktionen durchzuführen? Werden diese Möglichkeiten genutzt? Sind die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen ausreichend?

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Boutros-Ghali*, hat in einem kürzlich den Mitgliedern der Weltorganisation übermittelten Bericht¹ neue Perspektiven für die friedenssichernde Arbeit der Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts aufgezeigt, die sich auf der Grundlage der VN-Charta realisieren lassen. Die vom Generalsekretär vorgeschlagenen peace-enforcement units sollen im Rahmen vorläufiger Maßnahmen nach Art. 40 der VN-Charta eingesetzt werden². Das würde neue Handlungsmöglichkeiten unterhalb der Schwelle militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 und 43 der Charta eröffnen. Die stärkere Einbeziehung regionaler Organisationen kann die Vereinten Nationen bei der Wahrung und Wiederherstellung des Friedens unterstützen und entlasten³. Dagegen sind einzelstaatliche militärische Maßnahmen jenseits der nach Art. 51 der Charta zulässigen Selbstverteidigung unter der Geltung der Charta weder zulässig noch sinnvoll, auch wenn sie humanitären Zielen dienen sollen.

I. Die Unzulässigkeit der "klassischen" humanitären Intervention

Im Völkerrecht versteht man unter der humanitären Intervention die Anwendung bewaffneter Gewalt durch einen oder mehrere Staaten zur Verhinderung oder Beseitigung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat. Die "klassische" humanitäre Intervention dient nicht dem Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland, sondern dem Schutz fremder Personen⁴. Die Zulässigkeit unilateraler militärischer Maßnahmen ist am absoluten Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der VN-Charta zu messen. Ein Teil der Völkerrechtslehre

begründet die Zulässigkeit der humanitären Intervention damit, daß sie sich nicht gegen die von Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta geschützte politische Unabhängigkeit oder die territoriale Unversehrtheit fremder Staaten richte. Auch wird auf die mangelnde Funktionsfähigkeit anderer Mechanismen der Vereinten Nationen verwiesen. Schließlich wird zur Begründung der Zulässigkeit der "klassischen" humanitären Intervention auf eine Abwägung zwischen den VN-Zielen des Menschenrechtsschutzes und der Konflikteindämmung verwiesen. Diese Argumente überzeugen letztlich nicht. Die VN-Charta entzieht die Gewaltanwendung als Mittel der internationalen Politik schlechthin der Disposition der einzelnen Staaten⁵.

Auch neuere Staatenpraxis kann zur Begründung der Zulässigkeit der "klassischen" humanitären Intervention nicht herangezogen werden. Am 24. August 1990 intervenierte auf Veranlassung der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) mit Zustimmung von nur zwei der am Konflikt beteiligten Bürgerkriegsparteien eine Friedenstruppe (ECOMOG) in Liberia. Sie sollte u.a. die Einhaltung eines Waffenstillstands überwachen, der von den Konfliktparteien allerdings nicht erzielt wurde. Obwohl der Einsatz von ECOMOG außerdem ein Blutbad verhindern sollte, handelte es sich nicht um eine genuine humanitäre Intervention, da Einsatzziel auch die Beendigung von Flüchtlingsströmen in die Nachbarstaaten war⁶. Etwas anders verhielt es sich mit der Einrichtung von Schutzzonen für die Kurden im Norden Iraks im April 1991. In Anbetracht der Tatsache, daß die Vereinten Nationen sich nicht in der Lage sahen, der von der irakischen Regierung bedrohten kurdischen Minderheit zu helfen, richteten die Alliierten unter Führung der Vereinten Staaten Schutzonen für die kurdische Bevölkerung ein. Der Schutz der in Lagern angesiedelten Kurden sollte notfalls mit militärischer Gewalt gegenüber irakischen Truppen durchgesetzt werden. Letztlich wurde diese Intervention von der irakischen

* Thilo Marauhn ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

- 1 An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277, S/24111 (17. Juni 1992).
- 2 Ebd., Abs. 44f.
- 3 Ebd., Abs. 60ff.
- 4 Vgl. dazu U. Beyerlin, Humanitarian Intervention, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 3 (1982), S. 211ff.
- 5 A. Randelzhofer zu Art. 2 Ziff. 4, Rdnr. 51, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991.
- 6 Vgl. dazu R. Hofmann, Refugee Law in the African Context, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 52 (1992), S. 318ff. (331f.).

Regierung gebilligt⁷. Auch diese Aktion kann somit nicht als Staatenpraxis für die Herausbildung einer gewohnheitsrechtlichen Zulässigkeit der "klassischen" humanitären Intervention dienen.

Im Ergebnis ist deshalb nach wie vor von der völkerrechtlichen Unzulässigkeit einzelstaatlicher humanitär motivierter militärischer Maßnahmen im Sinne der "klassischen" humanitären Intervention auszugehen⁸.

II. Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der Charta

Die Vereinten Nationen haben es sich zur Aufgabe gemacht, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu bewahren. Zu diesem Zweck sind in der VN-Charta die Rahmenbedingungen eines Systems kollektiver Sicherheit festgeschrieben. Friedenssicherung ist in erster Linie Kriegsverhütung⁹. Dem dient das absolute Gewaltverbot aus Art. 2 Ziff. 4 der Charta. Die Mitgliedstaaten sind zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (Kapitel VI der Charta) verpflichtet. Schließlich hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zu kollektiven Maßnahmen gegenüber dem Friedensstörer nach Kapitel VII der Charta zu verpflichten.

Voraussetzung für kollektive Zwangsmaßnahmen ist zunächst die Feststellung einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung nach Art. 39 der Charta. Diese Feststellung muß nicht explizit erfolgen. Es ist in diesem Zusammenhang zumindest bemerkenswert, daß der erste Halbsatz von Art. 39 VN-Charta von einer Bedrohung oder einem Bruch des Friedens spricht und erst der zweite Halbsatz den Weltfrieden und die internationale Sicherheit aufgreift. Art. 40 gibt dem Sicherheitsrat in der Folge die Möglichkeit, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen. Die Art. 41 ff. eröffnen dann den Weg zu wirtschaftlichen und militärischen Zwangsmaßnahmen.

Diese Befugnisse stehen aber bei Bürgerkriegen oder bürgerkriegsähnlichen Konflikten in einem begrenzten Spannungsverhältnis mit dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten nach Art. 2 Ziff. 7 der Charta¹⁰. Die Praxis der Weltorganisation hat allerdings immer dann eine Bedrohung des internationalen Friedens angenommen, wenn ein interner Konflikt internationale Auswirkungen hatte¹¹. Dies ist bei der Gefahr eines militärischen Spillover, also einer Ausdehnung des Konflikts über die Staatsgrenzen hinaus, ebenso der Fall wie bei durch einen Bürgerkrieg verursachten Flüchtlingsströmen in die Nachbarländer. Außerdem wird verbreitet angenommen und von der Praxis des Sicherheitsrats bestätigt, daß gravierende Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung darstellen können, da Verletzungen von international verbürgten Grundrechten ihrer Natur nach von internationaler Bedeutung seien¹². Während man im ehemaligen Jugoslawien einerseits nach der Anerkennung der Teilrepubliken als souveräne Staaten von einem internationalen Konflikt sprechen kann¹³ und es sich andererseits bei der Situation in Bosnien-Herzegowina um einen aufgrund der Unterstützung serbischer Verbände durch Rest-Jugoslawien internationalisierten bürgerkriegsähnlichen Konflikt handelt, ist der menschenrechtliche Aspekt im Fall Somalias von besonderer Bedeutung.

Die neuere Praxis des Sicherheitsrats bestätigt die Tendenz, unter gewissen Umständen die internen Verhältnisse in einem Staat als Friedensbedrohung zu qualifizieren. In Resolution 688 (1991) vom 5. April 1991 zur Lage der unterdrückten irakischen Zivilbevölkerung, insbesondere auch der in den kurdischen Siedlungsgebieten, hat der Sicherheitsrat zwar keine Feststellung nach Art. 39 der Charta vorgenommen, zugleich aber "die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung" mit einem Hinweis auf mögliche Folgen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region verurteilt. In Resolution 713 (1991) vom 25. September 1991, also zu einem Zeitpunkt, zu dem der Jugoslawien-Konflikt als Bürgerkrieg angesehen wurde, stellte der Sicherheitsrat implizit eine Bedrohung des Friedens i. S. von Art. 39 der Charta fest, indem er seine Besorgnis darüber zum Ausdruck brachte, "daß das Fortbestehen dieser Situation eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt". Mit dieser Resolution wurde auf der Grundlage von Kapitel VII ein bindendes Waffenembargo über Jugoslawien verhängt. Am 23. Januar 1992 beschloß der Sicherheitsrat mit Resolution 733 (1992) ein allgemeines und vollständiges Embargo für alle Lieferungen von Waffen und militärischem Gerät nach Somalia. Auch in dieser Resolution stellte der Sicherheitsrat die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit konkludent fest. Schließlich hat der Sicherheitsrat am 13. August 1992 in der auf der Grundlage von Kapitel VII beschlossenen Resolution 771 (1992) die Menschenrechtsverstöße der Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina verurteilt. Die genannten Resolutionen unterstreichen deutlich die Tendenz des Sicherheitsrats, auch bei Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Konflikten zur Friedenssicherung und Friedenswiederherstellung bindende Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta zu ergreifen. Dieser Weg eröffnet auch die Möglichkeit, mit militärischen Mitteln in diese Konflikte einzugreifen.

III. Peace-Enforcement Units

Die militärischen Maßnahmen nach Art. 42 der Charta sollten ursprünglich durch Streitkräfte der Vereinten Nationen ausgeführt werden (Art. 43 VN-Charta). Der Generalse-

7 S. die Nachweise bei P. Malanczuk, The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War, European Journal of International Law 2 (1991), S. 114 f. (129f.).

8 U. Beyerlin (Fn. 4), S. 213.

9 A. Ranzelzhofer, Die Friedenssicherung in der VN-Charta, Außenpolitik 36 (1985), S. 230ff.

10 Vgl. J.A. Frowein, zu Art. 39, Rdnr. 7, in: B. Simma (Fn. 5).

11 Ebd., Rdnr. 20ff.

12 U. Beyerlin, Interventionsverbot, Rdnr. 14, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., 1991.

13 Zu den Auseinandersetzungen im zerfallenden Jugoslawien vgl. T. Marauhn, Der aktuelle Fall: Die Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeitsbestrebungen der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien - Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Wandel -, in: HuV-1 1991/3, S. 107ff.; S. Oeter, Bürgerkrieg in Jugoslawien - Konflikt um Kroatien - Serbisch-Kroatischer Krieg? - Völkerrechtliche Überlegungen zum militärischen Konflikt um das Erbe Jugoslawiens -, in: HuV-1 1992/1, S. 4ff.

ekretär hat in seinem jüngsten Bericht die Staaten nachdrücklich aufgefordert, dem Sicherheitsrat solche Streitkräfte nach Art. 43 der Charta zur Verfügung zu stellen¹⁴. Dazu war es bislang aufgrund der Uneinigkeit über die Truppenstärke, Stationierung etc. nicht gekommen¹⁵. Art. 42 der Charta eröffnet daneben auch die Möglichkeit, militärische Zwangsmaßnahmen durch Streitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen vornehmen zu lassen¹⁶. Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Certain-Expenses-Gutachten vom 20. Juli 1962 - wohl mit Blick auf Art. 42 VN-Charta - klargestellt, daß der Sicherheitsrat auch ohne entsprechende Abkommen nach Art. 43 in einer friedensbedrohenden Situation handeln kann¹⁷. Es ist zwar umstritten, ob die Autorisierung von Mitgliedstaaten im Konflikt zwischen Irak und Kuwait auf der Grundlage von Art. 42 der Charta erfolgte oder durch das Recht auf kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Charta gedeckt war¹⁸. Unbestritten ist jedoch, daß der Sicherheitsrat auch ohne eigene Streitkräfte Maßnahmen nach Art. 42 der Charta ergreifen kann.

Von den militärischen Zwangsmaßnahmen sind Einsätze der Friedenstruppen der Vereinten Nationen zu unterscheiden. Für den Einsatz der sogenannten Blauhelme, die auch in Kroatien und Bosnien-Herzegowina stationiert sind¹⁹, gibt es keine ausdrückliche Regelung in der Charta. Sie können nur mit dem Konsens aller beteiligten Konfliktparteien eingesetzt werden und haben friedenssichernde Aufgaben (wie etwa Beobachtung, Trennung der Parteien und Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung)²⁰, nicht aber friedensherstellende. Die Situation in Kroatien und Bosnien-Herzegowina macht deutlich, daß Auftrag und Funktion der Blauhelme begrenzt sind.

Aufgrund der mit militärischen Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 der Charta verbundenen Probleme und aufgrund des begrenzten Auftrags der Friedenstruppen hat der Generalsekretär in seinem Bericht vorgeschlagen, sogenannte peace-enforcement units einzusetzen, um in bestimmten Situationen zunächst einmal einen Waffenstillstand zu erzwingen. Diese Einheiten sollten der Befehlsgewalt des Generalsekretärs unterstellt sein. Sie sollten schwerer bewaffnet sein als Blauhelme und eine spezielle Ausbildung erhalten. Gleichwohl sind sie von Streitkräften nach Art. 43 abzugrenzen. Der Generalsekretär qualifiziert den Einsatz der von ihm vorgeschlagenen Verbände als vorläufige Maßnahme i. S. von Art. 40 der Charta. Man kann nach seiner Auffassung somit auf vorhandene Rechtsgrundlagen zurückgreifen. Dieser Reformvorschlag zielt daher lediglich auf eine Flexibilisierung des Systems, die den grundlegenden politischen Veränderungen Rechnung trägt.

Es ist an dieser Stelle nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß die Vereinten Nationen somit über eine ganze Reihe rechtlich zulässiger Möglichkeiten verfügen, die in den Konflikten in Bosnien-Herzegowina und Somalia noch nicht in vollem Umfang eingesetzt worden sind. Diese Feststellung soll deutlich machen, daß nicht in erster Linie neue rechtliche Rahmenbedingungen erforderlich sind. Entscheidend ist vielmehr die politische Bereitschaft, das vorhandene Instrumentarium zu nutzen.

IV. Möglichkeiten für regionale Organisationen

Das bestehende Charta-System hat in Kapitel VIII regionalen Abmachungen eine besondere Rolle bei der Friedenssicherung zugeordnet²¹. Man kann von einem Vorrang regionaler Streitbeilegung in der Charta sprechen²². Zwangsmaßnahmen allerdings darf eine Regionalorganisation nur dann ergreifen, wenn der Sicherheitsrat sie hierzu vorher ausdrücklich ermächtigt hat (Art. 53 Abs. 1 Satz 2)²³.

Die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) ist als Regionalorganisation nach dem VIII. Kapitel vom Sicherheitsrat anlässlich der Kongo-Krise von 1964 indirekt anerkannt worden. In den Somalia-Resolutionen 733 (1992), 746 (1992) und 751 (1992) weist der Sicherheitsrat ausdrücklich auf Kapitel VIII der Charta hin und würdigt die Bemühungen der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC), der OAU und der Arabischen Liga.

Auch in den Jugoslawien-Resolutionen finden sich Hinweise auf Kapitel VIII der Charta, obgleich es in Europa bislang keine regionalen Abmachungen i. S. von Art. 52 der Charta gegeben hat. EG, WEU und NATO können nicht als solche Abmachungen qualifiziert werden. Neuere Entwicklungen sind allerdings im Bereich der KSZE zu verzeichnen. Obgleich es sich bei den Vereinbarungen im Rahmen der KSZE nicht um völkerrechtlich verbindliche Verträge handelt und obwohl eine internationale Organisation in diesem Rahmen erst im Entstehen begriffen ist, kann man doch Tendenzen erkennen, die zumindest eine Zuordnung zu Kapitel VIII rechtfertigen, nicht zuletzt auch auf der Grundlage der Schlußerklärung von Helsinki vom 10. Juli 1992, mit der sich die KSZE als regionale Abmachung nach Kapitel VIII konstituiert hat²⁴.

Der Generalsekretär weist in seinem Bericht auf die Bedeutung der regionalen Organisationen hin²⁵. Wenn ihnen auch die Kompetenz zu militärischen Zwangsmaßnahmen ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat fehlt, so kann doch im

14 Agenda for Peace (Fn. 1), Abs. 43.

15 J.A. Frowein zu Art. 43, RdNr. 16ff., in: B. Simma (Fn. 5).

16 J.A. Frowein zu Art. 42, RdNr. 16, in: B. Simma (Fn. 5).

17 Certain Expenses of the United Nations (Art. 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Reports 1962, S. 151 (167).

18 Vgl. dazu O. Schachter, United Nations Law in the Gulf Conflict, American Journal of International Law 85 (1991), S. 452ff.; C. Dominicé, La sécurité collective et la crise du Golfe, European Journal of International Law 2 (1991), S. 85ff.

19 Die erstmalige Entsendung erfolgte auf der Grundlage der Sicherheitsrats-Resolution 743 vom 21. Februar 1992.

20 M. Bothe nach Art. 38, RdNr. 32ff., in: B. Simma (Fn. 5).

21 Vgl. dazu allgemein J. Wolf, Regional Arrangements and the UN Charter, in: R. Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, Instalment 6 (1983), S. 289ff.

22 W. Hummer/M. Schweitzer zu Art. 52, RdNr. 82ff., in: B. Simma (Fn. 5).

23 G. Ress zu Art. 53, RdNr. 10ff., in: B. Simma (Fn. 5).

24 Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt IV., Abs. 2, abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 82 vom 23. Juli 1992, S. 781ff. (789).

25 Vgl. Fn. 3.

Zusammenwirken der Vereinten Nationen mit regionalen Organisationen eine weitere Möglichkeit humanitär motivierter militärischer Maßnahmen gesehen werden²⁶.

V. Perspektiven

Die Vereinten Nationen und regionale Organisationen verfügen insgesamt über ein Instrumentarium, das bei entsprechendem Einsatz den Erfordernissen und Herausforderungen der Gegenwart nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weitgehend gerecht werden kann. Im Sinne des Generalsekretärs *Boutros-Ghali* sollte eine Flexibilisierung des Systems angestrebt werden. Darüber hinaus müssen die Staaten den politischen Willen aufbringen, gemeinsam zu handeln. Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen sind nicht die eigentlichen Schwachpunkte des VN-Systems. Schwachpunkt ist vielmehr der mangelnde politische Wille der Mitgliedstaaten, dieses System entsprechend flexibel einzusetzen. In diesem System haben auch humanitär motivierte militärische Maßnahmen ihren Platz. Die Resolution 770 (1992) des Sicherheitsrats vom 13. August 1992 zur Sicherung von Hilfstransporten nach Sarajevo und in andere Teile Bosnien-Herzegowinas ist ein Schritt in diese Richtung.

(Abgeschlossen Ende August 1992)

- Nachtrag -

Am 19. November 1992 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 788 (1992), mit der er sich der Situation in Liberia annahm. Die Bürgerkriegssituation in Liberia wird vom Sicherheitsrat in dieser Resolution als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit qualifiziert, wobei er allerdings im Nachsatz speziell auf West-Afrika "as a whole" verweist. In einem anderen Absatz der Präambel der Resolution erkennt der Sicherheitsrat den gesteigerten Bedarf humanitärer Hilfeleistungen an. Im operativen Teil der Resolution verhängt der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta ein Waffenembargo gegenüber Liberia unter Ausschluß von Waffenlieferungen an die von der ECOWAS gestellten Friedenstruppen. Nachdrücklich unterstützt der Sicherheitsrat auch im operativen Teil der Resolution humanitäre Hilfeleistungen für die Opfer des Bürgerkriegs. Die Liberia-Resolution bestätigt die Tendenz des Sicherheitsrats, auch bei Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Konflikten zur Friedenssicherung und Friedenswiederherstellung bindende Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta zu ergreifen.

Eine weitere Resolution, die in diesem Nachtrag der Erwähnung bedarf, betrifft die Situation in Somalia. Die Resolution 794 (1992) des Sicherheitsrats stellt deutlicher noch als die Liberia-Resolution allein auf die Bürgerkriegssituation im betroffenen Land selbst und nicht auf die Auswirkungen auf

Nachbarstaaten ab. In der Präambel dieser Somalia-Resolution werden zwar die vorangegangenen Somalia-Resolutionen bekräftigt. Nach Auffassung des Sicherheitsrats liegt aber die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in dem durch den Bürgerkrieg verursachten menschlichen Elend der Somalis, das durch die Beeinträchtigung von Hilfslieferungen noch erheblich verschärft wurde. Der Sicherheitsrat stellt in der Präambel der Resolution 794 (1992) ferner fest, daß die von ihm nach Somalia entsandten Friedenstruppen (UNOSOM) nicht als adäquate Antwort auf die Krisensituation ausreichen. Unter Bezugnahme auf Angebote von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen¹, ein sicheres Umfeld für Hilfslieferungen in Somalia zu schaffen, ermächtigt der Sicherheitsrat schließlich die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta dazu, diese sicheren Rahmenbedingungen mit allen erforderlichen Mitteln - also auch militärischen - zu schaffen². Die auf dieser Rechtsgrundlage nach Somalia entsandten US-amerikanischen, französischen und anderen Truppen konnten zumindest die Rahmenbedingungen für humanitäre Hilfslieferungen nach Somalia verbessern.

Die beiden im Nachtrag genannten Resolutionen liegen zwar nicht ganz auf der Linie der vom Generalsekretär vorgeschlagenen peace-enforcement units. Sie machen aber die zunehmende Bereitschaft des Sicherheitsrats deutlich, humanitär motivierte militärische Aktionen einzuleiten, wenn die politischen Rahmenbedingungen dafür vorhanden sind. Dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Verhalten der Weltgemeinschaft mit Blick auf die Situation in Bosnien-Herzegowina unbefriedigend ist. Außerdem haben China und Indien in der Debatte im Sicherheitsrat deutlich gemacht³, daß sie der Resolution 794 (1992) nur deshalb zustimmten, weil die Oberaufsicht bei den Vereinten Nationen liege und weil die Staatsgewalt in Somalia völlig zusammengebrochen sei, sich also auch keine entsprechend organisierten Bürgerkriegsparteien als Verhandlungspartner ausmachen ließen. Somit sei eine Abweichung vom Souveränitätskonzept der Charta der Vereinten Nationen hier ausnahmsweise zulässig. Somalia sei ein Sonderfall.

26 Vgl. dazu Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 4. Juni 1992 in Oslo, Abs. 11, abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 64 vom 12. Juni 1992, S. 613ff. (615); Petersberg-Erklärung des Ministerrats der WEU vom 19. Juni 1992, Abschnitt II., abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 68 vom 23. Juni 1992, S. 649ff. (651f.).

1 S. dazu das Schreiben des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat vom 29. November 1992 (S/24868).

2 Zur Problematik einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta vgl. J.A. Frowein zu Art. 42, Rdnr. 17, in: B. Simma (Fn. 5); s. auch T. Marauhn, The Implementation of Disarmament and Arms Control Obligations Imposed upon Iraq by the Security Council 52 (1992), S. 781ff.

3 Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung vom 6./7. Dezember 1992.

Der aktuelle Fall: Verweigerung humanitärer Hilfe für deportierte Palästinenser im "Niemandland"

Brigitte Reschke*

I. Tatsächliches Geschehen

Israel hat am 17. Dezember 1992 417 Palästinenser, die es als Hamas-Aktivistinnen betrachtet, nach Südlibanon deportiert. Nachdem der Höchste Gerichtshof in Jerusalem die von der Regierung entschiedene Abschiebung für rechtmäßig erklärt hatte, zwangen Truppen der mit Israel verbündeten Südlibanon-Armee (SLA) die Palästinenser zum Verlassen der von Israel beanspruchten Sicherheitszone. Die libanesischen Regierungstruppen ließen die Abgeschobenen jedoch nicht einreisen, so daß sie im sog. "Niemandland" - libanesischem Gebiet, zwei Kilometer nördlich der israelisch behaupteten Sicherheitszone, aber südlich der libanesischen Grenzposten geblieben sind. Bereits einen Tag später, am 18. Dezember 1992, verurteilte der UN-Sicherheitsrat die Ausweisung einstimmig und forderte die Regierung in Jerusalem auf, die "sichere und sofortige Rückkehr" der Palästinenser zu gewährleisten¹. Israel lehnte jedoch die Rückkehr der Palästinenser ab und sicherte die Grenzstation Semraja der israelisch besetzten Sicherheitszone mit Minen, um einen Vorstoß der Deportierten zu verhindern².

Zunächst konnte die Deportiertengruppe von verschiedenen Hilfsorganisationen und der umliegenden Bevölkerung mit Lebensmitteln und Medikamenten versorgt werden. Nach vier Tagen - vom 21. Dezember an - wurde jedoch sowohl von israelischer als auch von libanesischer Seite aus jeder Durchgang zu den Ausgewiesenen untersagt. Davon war auch das IKRK betroffen. Die israelische Regierung hat Hilfeleistungen von ihrer Seite her verboten, weil die Palästinenser auf libanesischem Boden seien und der Libanon somit die Verantwortung für ihre Sicherheit trage³. Die Regierung in Beirut lehnt die Versorgung der Männer jedoch mit der Begründung ab, Israel sei für sie verantwortlich. Der Libanon habe die Deportierten nicht in Gebiet unter seiner Kontrolle aufgenommen, Israel trage deswegen weiter die Verantwortung⁴. Nachdem die Deportierten über zwei Wochen ohne Versorgung durch humanitäre Organisationen blieben - die tatsächliche Versorgung wurde durch Lieferungen der schiitischen Hizbullah aus den umliegenden Dörfern heimlich gesichert⁵ - lenkte Israel auf Intervention des Sondergesandten der Vereinten Nationen *Chinmaya Gharekhan* ein, um eine Auseinandersetzung mit der UNO zu vermeiden und gab in der zweiten Januarwoche die Einwilligung zu humanitärer Hilfe durch das IKRK⁶. Die libanesischen Regierung erklärte sich mit einer Aktion des IKRK einverstanden, untersagt jedoch nach wie vor den Durchgang durch freies libanesisches Gebiet.

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Völkerrechtlich unklar - und von Israel und dem Libanon jeweils der anderen Seite angelastet - ist, wer die Verantwor-

tung für die Versorgung der Deportierten trägt. Weitgehende Einigkeit in der Staatengemeinschaft, allerdings im strikten Gegensatz zur Meinung Israels, besteht lediglich darin, daß die Deportation durch Israel einen Verstoß gegen Art. 49 IV. Genfer Abkommen darstellt. Israel und der Libanon sind seit 1951 Vertragsparteien der vier Genfer Abkommen. Das IV. Genfer Abkommen regelt u.a. die Behandlung der Bevölkerung besetzter Gebiete. Das Abkommen findet auch auf alle seit 1967 von Israel besetzten palästinensischen Gebiete einschließlich Jerusalems Anwendung⁷. Ausdrücklich verboten ist nach Art. 49 IV. Genfer Abkommen die Einzel- und Massenverschickung geschützter Personen. Dieses Verbot gilt insbesondere auch für die Deportation in Drittstaaten. Da in bezug auf die 417 ausgewiesenen Palästinenser kein Ausnahmefall des Art. 49 Abs. 2 IV. Genfer Abkommen greift, ist die Deportation völkerrechtswidrig.

Wer die Verantwortung für die völkerrechtswidrig ausgewiesenen Palästinenser nun, da sie sich zwischen den israelischen und libanesischen Grenzposten befinden, trägt, ist damit aber noch nicht geklärt. Das Problem der Verantwortlichkeit bemittelt sich nach dem Status des Grenzstreifens zwischen der israelischen "Sicherheitszone" und dem vom Libanon beanspruchten Hoheitsgebiet. Soweit es sich beim "Niemandland" um besetztes Gebiet handelt, könnten die Vorschriften des IV. Genfer Abkommens zur Versorgung von Deportierten anwendbar sein. Andernfalls könnte sich eine Verpflichtung zur Versorgung der Palästinenser aus dem menschenrechtlichen Basisschutz ergeben. Hinsichtlich des Status des "Niemandlands" ist die völkerrechtliche Bewertung jedoch umstritten. Eine Regelung zur Wiederherstellung der Souveränität des libanesischen Staates über sein Territorium sollte im Jahre 1983 in einem israelisch-libanesischen Vertrag auf Initiative des damaligen US-Präsidenten *Ronald Reagan* getroffen werden. Der Vertrag wurde zwar am 17. Mai 1983 von beiden Parteien unterzeichnet⁸, zur Ratifikation kam es jedoch nicht. Der Vertrag scheiterte daran, daß Israel sich zwar verpflichtet wollte, seine Truppen abzuziehen, dies aber an die Voraussetzung band, daß auch Syrien und die PLO ihre Streitkräfte abziehen sollten. Syrien verweigerte hierzu je-

- * Brigitte Reschke ist Wiss. Hilfskraft am IFHV, Bochum.
- 1 Neue Zürcher Zeitung vom 20./21. Dezember 1992, S. 3.
 - 2 S/RES/799 (1992) vom 18. Dezember 1992.
 - 3 Süddeutsche Zeitung vom 20. Januar 1993, S. 6.
 - 4 Neue Zürcher Zeitung vom 29. Dezember 1992, S. 2.
 - 5 Neue Zürcher Zeitung vom 20./21. Dezember 1992, S. 3.
 - 6 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Januar 1993, S. 5; Die Zeit vom 22. Januar 1993, S. 2.
 - 7 Süddeutsche Zeitung vom 9./10. Januar 1993, S. 6.
 - 8 S/RES/799 vom 18. Dezember 1992; vgl. auch eingehend dazu K. Piazolo, HuV-I 1992/1, S. 36ff.
 - 9 Vertrag abgedruckt in: International Legal Materials (ILM) 1983, S. 708ff.

doch seine Zustimmung¹⁰. Die Einschätzung der völkerrechtlichen Situation ist daher nach wie vor schwierig. Vom Standpunkt Israels aus handelt es sich beim "Niemandland" um libanesisches Territorium, über das der Libanon die volle Souveränität innehat. Allein aus praktischen Erwägungen, um eine direkte Gegenüberstellung von libanesischem und israelischem Militär und daraus zu befürchtende mögliche Übergriffe zu verhindern, habe der Libanon seine Grenzposten freiwillig zwei Kilometer zurückgezogen. Der Libanon dagegen betrachtet das "Niemandland" genau wie die von Israel beanspruchte Sicherheitszone als besetztes Gebiet. Im "Niemandland" sei die Kontrolle nur nicht so intensiv wie in der Sicherheitszone. Der Libanon besitze im "Niemandland" aber nicht die ihm zustehende Souveränität.

III. Völkerrechtliche Beurteilung

Die Statusfrage ist aufgrund der sich konträr gegenüberstehenden Positionen Israels und des Libanon und der unsicheren Faktenlage letztlich schwer zu beurteilen. Eine Besetzung setzt ein objektives und ein subjektives Element voraus. Objektiv muß tatsächlich eine gewisse Kontrolle durch die Besatzungsmacht vorhanden sein. In subjektiver Hinsicht muß die Besatzungsmacht die Gebietshoheit auch vorübergehend ausüben wollen. Beides ist für Israel in bezug auf das "Niemandland" sehr zweifelhaft. Auf dem fraglichen Gebiet befinden sich keine Kontrollposten der Israelis. So konnten libanesische Panzer ungehindert bis vor die israelischen Stellungen am Rande der Sicherheitszone vorrücken, nachdem Israel die über 400 Palästinenser am 17. Dezember 1992 ausgewiesen hatte¹¹. Israel behauptet, sich jeder Kontrolle zu enthalten und erkennt die volle Souveränität des Libanon in diesem Gebiet an. Vor diesem Hintergrund sprechen die besseren Gründe wohl dafür, das "Niemandland" nicht als besetztes Gebiet zu betrachten.

1. Verpflichtung Israels zur Versorgung der Deportierten

Als Folge der Deportation der Bevölkerung aus einem besetzten Gebiet kommt für Israel eine sich fortsetzende Verantwortlichkeit für die deportierten Palästinenser in Betracht. Gemäß Art. 55 Abs. 1 IV. Genfer Abkommen muß die Besatzungsmacht die Versorgung der Bevölkerung eines besetzten Gebietes sicherstellen. Im Falle einer rechtmäßigen Verschickung bleibt die Besatzungsmacht gemäß Art. 49 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen weiterhin für die geschützten Personen verantwortlich. Wenn die Verantwortlichkeit aber selbst bei einer rechtmäßigen Deportation fortbesteht, dann muß dies erst recht bei einer rechtswidrigen Deportation gelten. Nur so kann der größtmögliche Schutz der Zivilbevölkerung erreicht werden.

Ein Fortwirken der Verantwortlichkeit Israels für die Deportierten auch auf libanesischem Gebiet könnte seine Grenze jedoch an der Souveränität des Libanon finden. Auf fremdem Territorium darf ein Staat grundsätzlich ohne die Zustimmung des betroffenen Staates keine Hilfeleistungen vornehmen. Im vorliegenden Fall fordert der Libanon jedoch ausdrücklich und wiederholt, daß Israel seine Verantwortung für die Deportierten wahrnehmen solle¹². Aus dieser Aufforderung ist zu

schließen, daß der Libanon seine Souveränität durch Hilfeleistungen seitens Israel im "Niemandland" nicht beeinträchtigt sehe. Die Äußerungen sind insofern als Einwilligung in Versorgungsleistungen zu werten. Einer weiteren Verpflichtung Israels zur Übernahme der Verantwortung für die Ausgewiesenen steht die territoriale Souveränität des Libanon also nicht entgegen.

Israel könnte von seiner Versorgungspflicht jedoch dadurch befreit sein, daß ein anderer Staat die Deportierten aufgenommen hat. Mit der Aufnahme in einen anderen Staat muß dieser Staat auch die Verantwortung für die Deportierten übernehmen. Der bisherige Staat wird aber nur dann von seiner Versorgungspflicht befreit, wenn es sich um eine tatsächliche Aufnahme handelt. Dies gebietet das Ziel des größtmöglichen Schutzes der Zivilbevölkerung. Das alleinige Verbringen auf ein Territorium außerhalb des eigenen Staatsgebietes kann, wie im vorliegenden Fall deutlich wird, eine ausreichende Versorgung nicht hinreichend sichern. Israel ist also seiner Verantwortung für die Palästinenser durch die Deportation auf libanesisches Gebiet nicht entledigt.

Israel ist gemäß Art. 49 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen weiterhin für die deportierten Palästinenser verantwortlich.

2. Verpflichtung des Libanon zur Versorgung der Deportierten

Der Libanon könnte aufgrund des völkerrechtlichen Mindeststandards zur Versorgung der Palästinenser verpflichtet sein. Der Libanon ist Vertragspartei des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)¹³. In Art. 11 Abs. 2 dieses Paktes ist das Recht, vor Hunger geschützt zu sein, als grundlegendes Recht eines jeden anerkannt. Aus Art. 11 Abs. 1 ergibt sich das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Über Art. 2 des Paktes erhalten diese Rechte Geltungskraft. Dort ist die grundsätzliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten niedergelegt, den in dem Pakt anerkannten Rechten volle Verwirklichung zu verschaffen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig von der Staatsangehörigkeit (Art. 2 Abs. 2). Der Libanon hat sich mit der Ratifikation des Paktes also verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Menschen auf seinem Gebiet vor Hunger zu bewahren und die Bedingungen für einen angemessenen Lebensstandard zu schaffen. Diese Verpflichtung hängt in seiner Ausgestaltung jedoch von den Möglichkeiten des Staates ab. Die tatsächliche Versorgung der Lagerinsassen im Libanon ist notdürftig durch die Hizbullah-Sympathisanten gesichert. Nach Angaben des Chefdelegierten des IKRK in Beirut *Bernard Pfeifferle* muß im Lager bisher noch niemand hungern und ernstlich krank ist auch noch keiner¹⁴. Kaum zu bejahren ist deswegen eine Verpflichtung des Libanon, selbst staatliche Hilfe zu leisten. Die versuchte absolute Abriegelung des Lagers durch die libanesische Armee bei

10 A. Schild/M. Tscheulin, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991, S. 496.

11 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Dezember 1992, S. 3.

12 Neue Zürcher Zeitung vom 6. Januar 1993, S. 2.

13 BGBl. II 1973, S. 1569ff.

14 Die Zeit vom 22. Januar 1993, S. 2.

gleichzeitiger Weigerung, die Versorgung der Palästinenser durch staatliche Maßnahmen zu sichern, stellt jedoch einen Verstoß gegen die in Art. 11 i.V.m. Art. 2 IPWSKR übernommene Verpflichtung dar.

3. Recht zur Hilfeleistung durch humanitäre Organisationen

Von großer praktischer Bedeutung für die Palästinenser ist die Frage, ob sowohl Israel als auch der Libanon verpflichtet sind, Hilfssendungen des IKRK freien Durchlaß in das "Niemandland" zu gewähren. In Art. 59 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen haben alle Vertragsstaaten ein freies Durchgangsrecht für Hilfssendungen unparteiischer humanitärer Organisationen in ein besetztes Gebiet vereinbart. Um ein besetztes Gebiet handelt es sich bei dem "Niemandland" jedoch gerade nicht. Eine Ausweitung dieses Rechts auch auf andere Gebiete könnte aber das Ziel des IV. Genfer Abkommens - der größtmögliche Schutz der Zivilbevölkerung - gebieten. Der weitreichendste Schutz käme den Deportierten zugute, wenn die Bestimmungen des IV. Genfer Abkommens grundsätzlich unabhängig vom konkreten Aufenthaltsort der Menschen aus besetzten Gebieten zur Anwendung gelangen¹⁵. Die Bevölkerung eines besetzten Gebietes befindet sich in einer außerordentlich prekären Lage. Dies ist der Grund dafür, daß Art. 59 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen zugunsten dieser Personen einen besonderen Schutz statuiert. Der intensive Schutz darf der Bevölkerung eines besetzten Gebietes jedoch nicht dadurch verloren gehen, daß sie aus dem besetzten Gebiet entfernt wird, denn die hilflose Lage der Deportierten resultiert gerade aus der Situation der Besetzung. Eine Deportation in ein anderes Hoheitsgebiet oder in einen hoheitsfreien Raum, wie z.B. die Hohe See, berührt das Durchgangsrecht deswegen nicht. Israel und alle anderen Vertragsstaaten sind deswegen verpflichtet, Hilfssendungen des IKRK freien Durchlaß zu gewähren.

Problematisch ist dagegen die Frage, ob der Libanon verpflichtet ist, die Vollziehung der Hilfsaktionen auf seinem Hoheitsgebiet zu dulden. Art. 59 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen begründet nur ein Durchgangsrecht. Die Versorgung innerhalb eines Hoheitsgebietes ist dazu vollkommen verschieden und deswegen nicht mehr von Art. 59 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen mitumfaßt. Der Libanon ist daher nicht verpflichtet, die Versorgung der Palästinenser durch humanitäre Organisationen zuzulassen. Allerdings setzt sich der Libanon mit der Verweigerung der Zustimmung zu solchen Hilfsaktionen zu seinem sonstigen Verhalten in Widerspruch. Aus der Sicht des Libanons handelt es sich nämlich beim "Niemandland" gerade um von Israel besetztes Gebiet. Aufgrund dieser Bewertung müßte der Libanon folglich gemäß Art. 59 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen freien Durchlaß gewähren. Letztlich ausschlaggebend für die Verpflichtungen aus dem IV. Genfer Abkommen ist jedoch die objektive Lage. Der

Libanon setzt sich mit seinem Verhalten zwar dem Vorwurf der Inkonsequenz aus, dies begründet aber nicht die Verpflichtung, Hilfsaktionen zu dulden. Der Libanon verstößt nicht gegen Art. 59 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen, indem er Hilfeleistungen untersagt.

4. Schlußbemerkung

Im Ergebnis genießen die über 400 in das "Niemandland" Deportierten einen schwächeren Schutz, als wenn sie sich auf besetztem Gebiet befänden. Die Verpflichtung Israels zur weiteren Versorgung der Ausgewiesenen auch auf souveränem libanesischen Gebiet hängt von der Zustimmung des Libanons zu israelischen Hilfsaktionen ab. Der Schutz, der sich aus den vom Libanon übernommenen menschenrechtlichen Verpflichtungen ergibt, bleibt in seiner Ausgestaltung hinter der Versorgungsmöglichkeit zurück, die von humanitären Hilfsorganisationen geleistet werden könnte, soweit die Organisationen nach dem Genfer Recht ein Recht zu Hilfsaktionen hätten. Hervorzuheben bleibt jedoch, daß unabhängig von der Beantwortung der Frage, ob es sich bei dem "Niemandland" um besetztes Gebiet handelt oder nicht, sich auf der Grundlage beider Bewertungen Verpflichtungen in bezug auf die Versorgung der Palästinenser ergeben, so daß sich die Parteien auch nach ihrer eigenen jeweiligen Einschätzung der Situation nicht auf die Position zurückziehen können, sie seien nicht verantwortlich.

Fräglich ist, ob die neusten Entwicklungen der hier gefundenen völkerrechtlichen Bewertung entgegenstehen. Am 24. Januar 1993 flogen britische Hubschrauber auf Bitte des IKRK Kleidung, Lebensmittel und Medikamente ins Lager der Deportierten. Die Palästinenser verweigerten jedoch die Annahme, weil sie in der Hilfssendung eine israelische Verschwörung sähen, von der Resolution des Sicherheitsrates, die Deportation rückgängig zu machen, abzulenken¹⁶. Man wolle sich nicht häuslich einrichten, um den Zustand nicht zu verfestigen. Diese Haltung könnte eine Rechtfertigung für Israel und den Libanon dafür liefern, humanitäre Hilfe jeder Art zu verweigern. Unabhängig von den völkerrechtlichen Konsequenzen, die sich an eine Annahmeverweigerung schließen, ist hier jedoch von der Situation auszugehen, wie sie sich im Zeitpunkt des völkerrechtlich relevanten Handelns darstellte. Die Palästinenser beharrten zwar vom Anfang ihrer Deportation an auf ihrer Rückführung. Daraus war jedoch nicht abzuleiten, daß sie humanitäre Hilfe ablehnten. Israel und der Libanon durften deswegen nicht davon ausgehen, daß die Ausgewiesenen Hilfeleistungen nicht annehmen würden. Eine Rechtfertigung des Verhaltens Israels und des Libanons kommt deswegen von vornherein nicht in Frage. Die neuere Entwicklung berührt die völkerrechtliche Beurteilung nicht.

15 So H. Fischer, BO-FAX Nr. 52 vom 24. Dezember 1992.
16 Süddeutsche Zeitung vom 25. Januar 1993, S. 2.

Grundlagen einer Wehrethik

Ernst J. Nagel*

Ich bin dankbar, daß mein Thema recht grundsätzlich formuliert ist, daß Sie von mir offensichtlich keine wehrethische Halacha erwarten, in der für alle denkbaren Fälle militärischer Notwendigkeiten die ethisch richtige Lösung stünde. Ich bin auch nicht sicher, ob dies stets gelänge.

Die moraltheologischen Handbücher lehrten uns, man dürfe nur mit einem praktisch sicheren Gewissen handeln. Dann ging es darum, wie ein unsicheres Gewissen in ein praktisch sicheres überführt werden kann. Dazu lernten wir sog. Moral-systeme, meist fiel die Wahl auf den Probabilismus. Wenn dennoch die Gewissensicherheit nicht erreicht werden kann - so lautete die Weisung der Handbücher -, sei die Handlung zu unterlassen. Diese Weisung beruhte offensichtlich auf der Unterstellung, Handeln sei Tun, Unterlassen sei Nicht-Handeln. Wenn man also in einer ungewissen Handlungssituation die Ausführung der Tat unterließe, sei man ethisch gerechtfertigt. Daß dies nicht zutrifft, wissen wir nicht erst heute: Unterlassen ist auch Zulassen dessen, was man durch Tun hätte verhindern können. Wer durch Unterlassen handelt, übernimmt Verantwortung für den Fortlauf der Dinge, in den er korrigierend hätte eingreifen können. Im Hintergrund mancher Positionspapiere auch kirchlicher Gruppen zur Abschreckung stand eine ähnliche Position: abschrecken sei sittlich äußerst problematisch, sie zu unterlassen bezeuge allemal höheres Ethos. Politik ist in einer komplexen Welt immer häufiger Handeln unter Ungewißheit, wobei die Option für das Unterlassen a priori keine größere Gewißheit verspricht als die für das Tun. Gefragt ist nach dem besseren Ethos der Gesamthandlung, die in unserem Fall Friedenspolitik heißt und von der Sicherheitspolitik einen Teil ausmacht.

So werde ich mit meinem Beitrag auch nicht an erster Stelle Normen aufzählen, ebensowenig den klassischen Katalog an Prinzipien wiederholen, die das Verteidigungsrecht einschränken: ultima ratio, Proportionalität, Diskrimination, Suffizienz. Sie sind Ethik und Völkerrecht weithin gemein, schöpfen beide doch ein Stück weit aus gleicher Quelle. Mich interessieren erstens Problemstrukturen, auf deren Grundlage sich Regeln diskutieren, begründen und entwickeln lassen. Zweitens liegt mein Interesse jenseits scharfsinniger Kasuistik auf Friedenspolitik und Friedensethik als dem Versuch, einen politischen Prozeß zu gestalten, in dem solche worst cases wenn nicht ganz vermeidbar, so doch unwahrscheinlicher werden. In solchen Ansätzen unterscheiden sich selbst offiziell-kirchliche Friedensdokumente: der US-amerikanische Friedensshirtenbrief aus dem Jahr 1983 setzt beim Atomkrieg an. Seine die ganze Gliederung prägende These lautete: wenn man über die Erlaubtheit nuklearer Abschreckung sprechen will, muß man zuerst vom Atomkrieg, d.h. vom Scheitern der Sicherheits- und Friedenspolitik, reden. "Gerechtigkeit schafft Frieden", das Wort der Deutschen Bischofskonferenz, teilte diesen Ansatz nicht. Im Gegenteil, daß es Situationen gibt, in denen man nur noch beten kann, daß der Not-

standssituation lediglich eine Notstandsethik entsprechen konnte, war den deutschen Bischöfen bewußt. Sie wollten nicht Aporien lösen, vielmehr an ethische Konturen innerhalb der Friedenspolitik erinnern, die halfen, solche Notstände zu überwinden. Ich sehe es wenigstens so, daß im Rückblick auf das Jahr 1983 der deutsche Brief schon damals anregender war.

I. Individuelles Notwehr- und staatliches Verteidigungsrecht

Das staatliche Verteidigungsrecht wird häufig als Verlängerung eines individuellen Notwehrrechts¹ gesehen und dieses mit der als selbstverständlich ausgegebenen These begründet, jeder sei sich selbst der Nächste². Ich dürfe natürlich im Falle der ungerechtfertigten Bedrohung durch einen Feind mein Wohl seinem Wohl vorziehen. So zu argumentieren ist in einer konsequent egoistischen Ethik konsistent. Aber auch außerhalb einer solchen?

Augustinus jedenfalls vermeint das Recht, im Fall der Notwehr den ungerechtfertigten Angreifer töten zu dürfen. Dieser würde im Zustand schwerer Sünde vor Gottes Gericht treten. Während mein Opfer lediglich physisches Leben betrafte, trafe ihn Heilsverlust. Und das ist das größtmögliche Übel, evidenterweise ein sittliches Übel. Sein Heil aber hätte ich abgeschrieben, dürfte ich ihn töten. Offensichtlich geht es also hierbei erstens um eine Werteordnung, die nicht nur vor-sittliche³ Werte enthält und aus der die Frage nach sittlichen

* Prof. Dr. Ernst J. Nagel ist Leiter des Instituts für Theologie und Frieden, Hamburg/Brunsbüttel.

- 1 Treffend sieht dies der Frankfurter Kirchenhistoriker Karl Schatz SJ: "Von drei Komplexen legitimer Gewaltausübung (individuelle Notwehr, gerechter Krieg, staatliche Strafgewalt) werden in der Neuzeit individuelle Notwehr und gerechter Krieg als zusammengehörig empfunden. Im Mittelalter ist es genau umgekehrt." in: Friedenseinsatz und Kriegsethik im Laufe der Kirchengeschichte, Vorlesung, gehalten im WS 1985/86, geschrieben von R. Jäckel, durchgesehen und autorisiert vom Autor, 77, zit. n.: Gerhard Beestermöller, Thomas von Aquin und der gerechte Krieg. Friedensehtik im theologischen Kontext der Summa Theologiae, Köln 1990 (Reihe: Theologie und Frieden, Nr. 4, 219). Der mittelalterliche Theologe konnte schon deshalb das staatliche Verteidigungsrecht nicht aus dem individuellen Notwehrrecht legitimieren, weil er bestrebt war, Selbsthilfe und Fehde zugunsten einer Art staatlichen Gewaltmonopols einzuschränken.
- 2 Man könnte meinen, diese Argumentation verfare analog zu einer anderen, die gemeinhin als zutreffend angesehen wird: der Universalität des Liebesgebots widerspricht es nicht, daß ein Vater für seine Kinder in besonderer Weise sorgt. Denn für alle Kinder der Welt wird besser gesorgt, wenn ihr Wohl dem eigenen Vater anvertraut bleibt, als wenn alle Väter für alle Kinder der ganzen Welt Sorge trügen. Darauf verwies Bruno Schüller, Die Begründung sittlicher Urteile, Typen ethischer Argumentation in der Moraltheologie, 2. Aufl., Düsseldorf 1980. Hier wird jedoch am Wohl anderer, nämlich der Kinder, Maß genommen, nicht am Eigenwohl, und darin liegt der wesentliche Unterschied.
- 3 Zur Unterscheidung zwischen sittlichen und vor- bzw. nicht-sittlichen Werten vgl. Bruno Schüller, ebd.; S. 73ff.

Werten nicht eliminiert werden darf - ob es dann für eine heutige Wehrethik das Seelenheil des Gegners sein muß, darüber wird man reden.

Kürzlich brachte der Deutschlandfunk ein Interview mit einem Totalverweigerer der DDR. Er hatte 1982 20 Monate im Gefängnis verbracht. Er berichtete, daß er sich im Gefängnis bisweilen Sorge darüber gemacht habe, was er mit seiner Verweigerung denn eigentlich bewirke. Das System ertrage ihn ohne größere Blessuren. Nicht aufgegeben hat er letztlich in der Hoffnung, daß der eine oder andere Wehrpflichtige sich an ihm ein Beispiel nehme und auch verweigere. Seine Argumentation blieb auf der Ebene vor-sittlicher Werte, politischer Wirkung. Daß er seinem Gewissen verpflichtet ist, daß man Gott mehr gehorchen müsse als dem Kaiser, daß eine sittliche Forderung unbedingte - auch nicht an den Folgen zu bemessende - Geltung beansprucht, blieb unerwähnt. Die heute mehrheitlich betriebene teleologische Ethik beschreibt gerade zu beschwörend, daß sie bei der Übelabwägung lediglich im Bereich der vor-sittlichen Güter verbleibt und keineswegs sittliche gegen vor-sittliche Werte abwägt⁴. Doch leider wird dies häufig überlesen. Im Bewußtsein bleibt dann ein eher platter Utilitarismus, der den Fall, daß man möglicherweise zur Wahrung seiner sittlichen Identität einen hohen Preis zahlen muß, gänzlich verdrängt. Sonst wäre die Lüge des Schülers, der sein Zu-spät-Kommen durch Falschaussage entschuldigt, "teleologisch" schon deshalb erlaubt, weil er ansonsten eine Eintragung in das Klassenbuch zu gewärtigen hätte. Dies ist mißverständene Teleologie, ins Belieben verlagerte Güterabwägung: Dann ist jede Handlung erlaubt, die mir Nachteile erspart.

Die Kategorie des sittlichen Übels, das zu unterlassen man unbedingt gehalten ist, darf nicht zu einer Nullmenge abgespeckt werden, ohne daß Sittlichkeit selbst zerstört würde - darum ging es übrigens Immanuel Kant an allererster Stelle. Was, wenn ich meinen Verteidigungsauftrag nur erfüllen kann, wenn ich die Gefangenen schwerster Folter unterwerfe mit der Zielsetzung, sie zu einem Handeln gegen ihr Gewissen zu verführen, damit sie mir die erforderlichen Informationen geben? "Handeln gegen mein Gewissen", das ist ein sittliches Übel in reiner Form, das folglich in keiner Weise mehr in die Abwägung mit vor-sittlichen Übeln welcher Größenordnung auch immer eingebracht werden darf. Das, was für Augustin das Heil der Seelen bedeutet und für einen Christen auch heute noch überragenden Wert besitzt, macht ein anschauliches Beispiel für die Kategorie der sittlichen Werte aus, die keiner weiteren Güterabwägung mit vor-sittlichen Werten, selbst nicht mit meinem physischen Leben, unterliegen dürfen⁵.

Auch den Krieg geht Augustin aus dieser Perspektive an. Der Schrecken des Krieges, so Augustin, liegt nicht in der Bedrohung physischen Lebens, darin, daß jetzt schon diejenigen sterben, die ohnehin einmal sterben werden (quod aliquando morituri moriantur). Unser Entsetzen über den Krieg entstammt vielmehr der moralischen Ordnung: "Die Sucht zu schaden, die Grausamkeit des Rachedurstes, ein unversöhnlicher und unversöhnlicher Geist, die Wildheit des Gegenschlags, die Gier nach Macht (libido dominandi) und was es sonst dergleichen geben mag, das alles wird in der Kriegführung (in

bellis) mit Recht als Schuld erklärt"⁶. Und derartige Gedanken sind uns ja keineswegs fremd: unser Entsetzen über Lidice ist von anderer Art als unsere Betroffenheit, wenn ein Bergdorf unter einer Lawine vernichtet wird oder Pompeji durch den Ausbruch des Vesuvus. Anders ist unsere Trauer, wenn ein Kind aus dem Fenster gestürzt ist und zu Tode kommt bzw. wenn es einem Lustmörder in die Hände fiel. Das vor-moralische Übel Tod betrifft uns anders als das moralische Übel Mord. Dies signalisiert, daß wir bei unseren Bewertungen immer schon sittliche und vor-sittliche Übel auseinandertreten. Dies können wir dann bei Notwehr und Verteidigung nicht unterlassen.

Eine Gegenposition vertrat 1907 Wilhelm Steinmetz. In seiner "Philosophie des Krieges" fragte er, ob die Steigerung der Todesrate, die durch Kriege bisher eintrat, signifikant höher ist als die natürlichen Jahresschwankungen auf diesem Gebiet. Und da dies nicht der Fall war, im Gegenteil natürliche Schwankungen bisweilen höhere Prozentausschläge erbrachten als Kriege, war der Krieg für ihn kein Problem. Im übrigen bleibt er in der Neubearbeitung dieses Buches 1928 unter dem neuen Titel "Soziologie des Krieges" bei seiner These - der Erste Weltkrieg mit seinen kolossalen Menschenopfern wurde zum Ausnahmefall erklärt. Tod war für Steinmetz gleich Tod. Aller sittlichen Inhalte entblößt konnte der Mensch und sein Tod der wissenschaftlichen Methode der Statistik problemlos unterworfen und zu einem reinen Quantitätenproblem werden, zum eindimensionalen Abwägungsfall.

Und wie ein demokratischer Staat auf solche Amoralität eines Gegners antworten soll, ist eines der schwierigen Probleme. Uns allen ist wohl die sog. Haßfibel bekannt, die in der Sowjetarmee entstand und, ins Deutsche übersetzt, auch lange Zeit zum moralischen Rüstzeug der Nationalen Volksarmee zählte. Der Soldat wurde zum Haß erzogen, nicht nur auf den Kapitalismus, sondern auch auf die Menschen, die unter dem Kapitalismus lebten und ihn verteidigten. Dies war schlichtweg unmoralisch und ein redendes Beispiel dafür, daß Verteidigung nicht immer schon und in jedweder Form erlaubt ist. Manchen bei uns plagten daraufhin Sorgen: uns sei moralisch versagt, was "denen im Osten" als erlaubt, ja als tugendhaft vorgetragen wurde. Sie argwöhnten, so würde Moralität effektiv die unmoralische Seite stärken. Doch gerade die Entwicklung des Ost-West-Konflikts hat gezeigt, daß selbst in der verkrusteten Sowjetdoktrin Unwahres und Unmoralisches nicht durchgehalten werden konnte: 1956 auf dem XX. Partei-

- 4 Sehr wohl können dann sittliche Übel wieder gegeneinander abzuwägen sein, wie sich später beim Verteidigungsrecht noch zeigen wird.
- 5 Ob man diese Bereitschaft zum Martyrium zur sittlichen Norm für jeden erheben kann, ist eine heute kontroverse Frage. Allenmal kennt die Moralthologie die Vorstellung eines Werkes der Übergabe (superdebitum), das eben nicht von jedem verlangt und in diesem Sinne nicht normiert werden kann. Ein Leben nach den evangelischen Räten mag hierfür als Beispiel dienen. Thomas wird später zeigen, daß derjenige schuldlos bleibt, der sich mit solchen Mitteln verteidigt, die normalerweise nicht zum Tode des Angreifers führen, selbst dann, wenn dieser in diesem Fall zu Tode gekommen ist. Doch auch für Thomas gilt, daß die Zivilperson kein Recht hat, den Angreifer direkt gewollt zu töten.
- 6 "Nocendi cupiditas, ulciscendi crudelitas, implacatus et implacabilis animus, feritas rebellandi, libido dominandi, et si qua sunt similia, haec sunt quae in bellis jure culpantur", Contra Faustum 22, 74.

tag revidiert *Chruschtschow* die These von der Unvermeidbarkeit des Krieges - im Gegensatz zum späten *Marx* eine heilige *Kuh Lenins, Stalins* und der Systemdenker. Und selbst der doch nicht gedankenverwöhnte *Breschnew* gab öffentlich kund, daß ein Atomkrieg nicht gewinnbar ist, sondern nur Verlierer kennt, darum unbedingt vermieden werden muß. Wer damals bei uns glaubte, um der Kriegsverhütung willen "in kind" dagegenhalten zu müssen, hat nicht die Abschreckung stabilisiert, sie vielmehr in der eigenen Gesellschaft delegitimiert. Und er hat zweimal ins eigene Tor getroffen: wie in einer freien Gesellschaft kein Parteitag den bisher unvermeidbaren Krieg per Dekret für vermeidbar ausgeben kann, so kann er auch nicht, ohne sich selbst zu delegitimieren, den ideologischen Schwenk von Haß auf Partnerschaft vollziehen. Die Idee, um der Gerechtigkeit willen die Unmoralität des Gegners nachahmen zu müssen, ist damit jedoch nicht verschwunden.

Es bleibt festzuhalten: nicht schon dadurch, daß jemand mir ungerechtfertigterweise ein Übel zuzufügen sich anschickt, bin ich berechtigt, dies unter allen Umständen und unbesehen der Folgen für den Angreifer zu verhindern. Weder daß er es ungerechtfertigterweise tut, noch daß das Übel mich betrifft, noch die Kombination beider Elemente würden dies erlauben. Schon das *ius talionis* (Recht auf Vergeltung) des "Auge um Auge" band das Vergeltungsrecht im Alten Testament an die Proportionalität zurück. Das heißt, selbst bei berechtigter Vergeltung war zu prüfen, ob zwischen dem erlittenen Unrecht und dem in retaliation zugefügten Übel Verhältnismäßigkeit bestand. Wenn ein gesunder und erwachsener Mann sich gegen die Ohrfeige einer Hochschwangeren nur dadurch verteidigen könnte, daß er ihr in den Leib träte, wäre er gehalten, die Ohrfeige zu ertragen.

Zweitens wird so auch deutlich, daß Erdulden und Erleiden sittlich durchaus geforderte Handlungen sein können, selbst dann, wenn ich das Opfer von Unrecht geworden bin. Auch in einer noch so intakten Rechtsordnung, selbst vor dem besten Gericht ist nicht garantiert, daß dem Bürger Gerechtigkeit widerfährt. Und wir muten selbstverständlich unserem Mitbürger zu, daß er die bleibende Differenz zwischen Recht und Gerechtigkeit erträgt⁷, ohne Terrorist zu werden und für die vermeintlich gerechte Welt Bomben zu legen.

Erst wenn man beide Elemente zusammen sieht, die Proportionalität im Rahmen einer umfassenden Werteordnung⁸ und die Möglichkeit, daß man durch Tun oder durch Ertragen auf Unrecht antworten kann, sind ethische Grundstrukturen des Notwehrproblems erkannt. Ein simples Retaliations- und Reziprozitätsethos jedenfalls - das "Wie du mir, so ich dir" - genügt so wenig wie die Präsumtion, jeder habe das Recht, sich selbst unter allen Umständen leidfrei zu halten. Daß dies nicht erst im Ethos der Bergpredigt plausibel wird, zeigt *Sokrates*: lieber Unrecht leiden als Unrecht tun. *Sokrates* hatte verstanden, was ein sittlicher Wert ist und daß kein Folgenkalkül zum Handeln gegen einen solchen ermächtigen kann. Dabei genügte ihm für das "Unrecht tun" bereits der Anschein, der vor allem bei der Jugend hätte entstehen können, man dürfe sich dem Zugriff der Autoritäten entziehen, notfalls normwidrig handeln und sich von den Gesetzen der Polis Athen lösen.

Wenn die Lehre vom staatlichen Verteidigungsrecht wie vom gerechten Krieg sich aus gutem Grund auf *Augustinus* beruft, dürfte gerade das Beispiel der Notwehr belegt haben, daß er sicherlich nicht vermittelt über eine individuelle, die Tötung des Angreifers einschließende Notwehrberechtigung an derlei Fragen herangegangen ist.

II. Die Ausrichtung des Krieges auf Frieden

Überspringen wir acht Jahrhunderte. Ganz wie *Augustinus* kennt *Thomas* Grenzen des individuellen Notwehrrechts. Wie *Augustin* sieht er keine Berechtigung, im Notwehrfall den iniustus aggressor absichtlich⁹ zu töten. Gerade in dem Artikel, der sich mit der Frage befaßt, "ob *Kriegführen immer Sünde ist*", fordert *Thomas* die Bereitschaft, "auf *Widerstand oder Selbstverteidigung zu verzichten, wenn es not tut*"¹⁰. Geradezu kontrapunktisch zu diesem individuellen Notwehrfall fährt er dann fort: "Zuweilen aber muß man anders handeln um des Gemeinwohles willen und auch um des Wohles derer willen, mit denen man kämpft"¹¹. Bezugspunkte bilden also das Gemeinwohl wie das Wohl des Gegners. Letzteres mag uns auf einen ersten Blick auffällig erscheinen, doch der Bezug auf das Gemeinwohl ist für *Thomas* nicht vom Wohl des Gegners abtrennbar.

Thomas wie das gesamte Hochmittelalter dachte nicht in Kategorien des modernen Nationalstaates, oberhalb dessen - wie *Thomas Hobbes* sagte - der Naturzustand, der Krieg aller gegen alle, weiterbesteht. Den Denkhorizont eines *Thomas von Aquin* bildete das *corpus christianum*. Und das Gemeinwohl, um dessentwillen ein Krieg gerechtfertigt sein konnte, war nicht das enge Wohl einer Stadt oder eines Fürstentums. Die mittelalterliche Ordnung konnte nur universal¹² im Sinne eben des gesamten *corpus christianum* gedacht werden. Dies wird schon daran deutlich, daß sie eine durch und durch personale Ordnung ausmachte: dem Lehnsystem entsprechend beruhte sie durchgehend auf gegenseitigen Treuebeziehungen. Und wenn jemand durch Verletzung seiner Treuepflicht, sei es gegen Abhängige oder Herren, aus dieser Ordnung herausfiel, oblag es den unmittelbar Betroffenen, sei

7 *Thomas* fragt an einer anderen Stelle, ob "es dem zum Tode Verurteilten erlaubt (ist), sich, wenn er kann, zu verteidigen", s. th. II, q. 69, a. 4. Falls von einem "schlechten Fürsten" zu Unrecht verurteilt, darf er sich verteidigen, "ausgenommen der Fall, wo ein Ärgernis zu meiden ist, da daraus schwere Verwirrung zu befürchten wäre". Eine drohende schwere Verwirrung (*gravis turbatio*) der öffentlichen Ordnung, des Gemeinwohls (und die Folge, daß davon eine Vielzahl von Menschen negativ betroffen wäre) verlangt darum, selbst eine ungerechte Verurteilung zu erdulden.

8 Wobei eine Abwägung sittlicher mit vor-sittlichen Werten einen besonders gravierenden Sonderfall von Disproportionalität ausmachte.

9 Daß und unter welchen Bedingungen nach *Thomas* die Tötung des Angreifers bei der Selbstverteidigung in Kauf genommen werden darf, sei hier nicht weiter verfolgt.

10 "Us scilicet semper homo sit paratus non resistere vel non se defendere si opus fuerit", s. th. II, q. 40, a. 1.

11 "Sed quandoque est aliter agendum propter commune bonum, et etiam illorum cum quibus pugnatur". Und das "cum quibus pugnatur" bezieht sich nicht auf den Mitstreiter, sondern auf den Gegner, wie der Kontext eindeutig zeigt, vgl. Fn. 16.

12 Daß man dabei Reiche wie die Perser oder China offenbar übersah und einfach ignorierte, sei nur am Rande erwähnt.

es durch Fehde oder Krieg, den Treulosen wieder in die Rechtsordnung zurückzubringen. Der Treuebruch meines Gegners war nicht in erster Linie ein Personaldelikt gegen mich, sondern ein Vergehen gegen die Ordnung, die uns beide einst trug und auch wieder tragen sollte. Damit, daß der Feind wieder in die Ordnung zurückgeholt wurde, war dem Gemeinwohl gedient. Es konnte also nur als Unikat, als Wohl des gesamten corpus christianum gedacht werden - keineswegs vergleichbar der neuzeitlichen Auffassung konkurrierender nationalstaatlicher Gemeinwohle, die in der Art eines Nullsummenspiels miteinander um begrenzte Ressourcen ringen.

Nun zähle ich nicht zu den politischen Romantikern, die wie Ritter von Ruß oder zahlreiche andere Vertreter der frühen christlich-sozialen Bewegung in Deutschland die vermeintlich gottgewollte mittelalterliche Ordnung wiederherstellen wollen. Sehr wohl aber sehe ich, daß sich die neuzeitliche Vorstellung absoluter staatlicher Souveränität, des freien Kriegsführungsrechts, des nationalen Gemeinwohls als letztem Bezugspunkt¹³ totgelaufen hat und den modernen Problemen nicht mehr gerecht wird. Folgerichtig wenden wir uns heute notgedrungen transnationalen, regionalen oder gar globalen Ordnungsmustern zu. Und dann wird Thomas für mich wieder sehr modern und brauchbar. Krieg ist auch für mich die Störung einer Friedensordnung, deren Universalität sich nicht vorrangig daraus ergibt, daß jeder geographische Punkt dieser Erde modernen Waffen ausgesetzt ist oder daß wie auch immer weltweite Interdependenz alle bedroht. Nicht die Angst, daß es jeden, auch mich "erwischen" könnte, ist moralisch tragend für Universalismus dieser Art, sondern die schlichte Tatsache, daß die Würde des Menschen unantastbar ist und darum auch das Gemeinwohl des Fernen mit dem Gemeinwohl des Nahen in einer übernationalen Ordnung der Gerechtigkeit auszutarieren sind. Dann aber, wenn wir aus der Perspektive einer umfassenden Völkergemeinschaft urteilen, stellen sich viele Fragen an unsere Art, Politik zu betreiben. Kürzlich tat eine Autorin wie selbstverständlich kund: "*Liebe verbindet nur Menschen, Völker verbinden Interessen*". Von Solidarität war nicht die Rede. Dies findet man auch auf theoretischer Ebene: Politik ist Interessendurchsetzung, basta! Der Begriff der Solidarität weist in eine andere Richtung.

Und ich glaube, grundlegende Probleme unseres Politikverständnisses werden deutlich, wenn wir den drei Erfordernissen nachgehen, die Thomas für einen erlaubten Krieg aufstellt: die Ergebnisse seines Denkens waren zeitgebunden, die Art zu denken ist m.E. exemplarisch und auch heute noch unübertroffen. Thomas forderte erstens die Vollmacht des Fürsten (auctoritas principis), zweitens einen gerechten Grund (iusta causa) und drittens die rechte Absicht (recta intentio). Die dritte Bedingung sei hier zunächst bedacht, denn Krieg wäre allemal sittlich verwerflich, wenn er zuinnerst und immer schon mit einer verwerflichen Intention verbunden wäre.

1. Thomas geht das Problem mit einer generellen Bemerkung an: die rechte Absicht kann auf zweierlei ausgelegt sein, entweder will sie das Gute mehren (ut bonum promoveatur) oder das Böse meiden (ut malum vitetur). Nun könnte man erwarten, daß Thomas hinsichtlich des Krieges lediglich die Karte "das Böse meiden" ausspielte. Doch genau das tut er nicht. Sondern er nimmt ein Augustinuszitat auf, in dem es

heißt: Kriege können "(...) Friedenscharakter bekommen, insofern sie (...) aus Eifer für den Frieden geführt werden, um die Bösen in die Schranken zu weisen und die Guten zu unterstützen"¹⁴. Schon hier wird deutlich, daß Krieg nicht - wie in der deuteronomistischen Überlieferung - als Vernichtungsweihe des Feindes, der Feind nicht als Widersacher Jahwes¹⁵ zu sehen ist. Die Erlaubtheit des Krieges gründet für Thomas in der Aussicht, danach miteinander in einem besseren Frieden zu leben.

Daß Kriegführen nur in Ausrichtung auf einen besseren Frieden, in den die jetzt Bösen zurückzuholen sind, erlaubt sein kann, durchzieht die gesamte Lehre. Wiederum zitiert Thomas Augustin: "(...) es wird Krieg geführt, um den Frieden zu erlangen. Also sollst du auch im Kriege zum Frieden wirken, auf daß du diejenigen, die du bekämpfst, durch den Sieg zur Wohltat des Friedens führst"¹⁶. Damit ist der Feind kein out-law. Die bellum-iustum-Tradition war immer ein System verbindlicher Regeln, die Freund und Feind verbanden. Sie dachte in einer Ordnung, bei der auch der Feind eben nicht zum verfügungsfreien Objekt wurde. Kein Delikt und kein Verbrechen konnte ihn dazu machen. Thomas wie Augustin aber können sich gerade nicht damit abfinden, daß ein Mensch abgeschrieben wird. Insofern muß jede Gewalt neben dem Schutz der vom Übeltäter Bedrohten auch dessen Wohl im Auge behalten¹⁷.

Hier stellt sich aus ethischer Sicht eines der ganz schwierigen Probleme für das Verteidigungsrecht im Rahmen von

13 Genau diesen engen nationalistischen Politikbegriff kritisiert mit Recht Joseph Kardinal Ratzinger, Wendezeit für Europa? Diagnosen und Prognosen zur Lage von Kirche und Welt, Einsiedeln 1991, 88. Der Nationalismus, für Ratzinger einer der Stündenfälle des neuzeitlichen Europas, erhob zwar und sehr wohl den Eindruck des Universalismus, doch auf recht "eigentümliche" Weise: "*Die Einheit der Welt sollte in Zeichen der eigenen Nation entstehen; sie beruhte auf dem Vorrang des Eigenen und nicht auf dem Ausgleich des Ganzen*".

14 "*Apud veros Dei cultores etiam illa bella pacata sunt quae non cupiditate aut crudelitate, sed pacis studio geruntur, ut mali coercantur et boni subleventur*", De Civitate Dei, 19, 20.

15 Vgl. Norbert Lohfink, Die Schichten des Pentateuch und der Krieg; in: Ernst Haag u.a., Gewalt und Gewaltlosigkeit im Alten Testament, hrsg. v. Norbert Lohfink, Freiburg i. Br. 1983, Quaestiones disputatae 96, 51-110.

16 "*(...) bellum geritur ut pax acquiratur. Esto ergo bellando pacificus, ut eos quos expugnas ad pacis utilitatem vincendo perducas*", Ad Bonifacium, ep. 189.

17 Diese Idee, auch das Wohl des Feindes zu berücksichtigen, findet sich noch in einer weiteren Überlegung, die Thomas von Augustin übernimmt: die Strenge gegen den Sünder hat aus einer positiven Haltung ihm gegenüber zu geschehen. "*Denn wer der Gelegenheit zur Sünde entrisen wird, wird zu seinem Nutzen überwunden, weil es nichts Unglückseligeres gibt als die Glückseligkeit derer, die Sünde tun, durch die die strafwürdige Strafflosigkeit genährt und der böse Wille als der innere Feind gestärkt wird.*" "*Nam cui licentia iniquitatis eripitur, utiliter vincitur: quoniam nihil est infelicius felicitate peccantium, quae poenalis nutritur impunitas, et mala voluntas, velut hostis interior, roboratur*", Ad Harcellinum, ep. 138. Thomas hätte einen weiteren Gedanken Augustins bemühen können, der in dieselbe Richtung weist. Augustin meint, Gewalt gegen den Sünder sei für den Fall nicht nur erlaubt, sondern geboten, daß dies die letzte Chance wäre, ihn vom Weg der Sünde abzubringen und ihm "zu der Gott gebührenden Liebe anuraten" ("*ad diligendum deum consulere*"). Die Sorge, daß kriminelle Erfolgskarrieren entstünden, trägt diese Sicht: der Sünder würde so in der Sünde verfestigt, andere würden verführt. Hier wird der Grund für das Axiom ansichtig, daß Gemeinwohl vor Eigenwohl geht.

Friedenspolitik: die UN-Charta ordnet die Gerechtigkeit der Sicherheit unter. Das kann ich verstehen, hätte man doch sonst wieder ein Recht zum Krieg (ius ad bellum) auf einen Gerechtigkeitstitel hin; Krieg (Briand-Kellogg-Pakt) und Gewalt im internationalen Bereich (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta) wären nicht mehr geächtet. Eine Ausweitung des Verteidigungsrechts nach Art. 51 der UN-Charta auf Fälle politischer Unterdrückung oder ungerechter Behandlung durch einen anderen Staat verbietet sich so. Kein Unrecht erbringt mehr das ius ad bellum. Doch das Verteidigungsrecht dann als "naturgegeben" (inhärent) zu deklarieren, erscheint mir nicht unproblematisch. Habe ich wirklich auch in dem Fall das sittliche Recht, mich zu verteidigen, wenn ich zuvor etwa durch Ausspielen meiner ökonomischen Macht einen ärmeren Staat derart in die Verzweiflung getrieben habe, daß er nur noch in einem - zwar völkerrechtlich und auch ethisch unerlaubten - Krieg die letzte Rettung sieht? Nicht, daß ich ihm nun wieder das ius ad bellum zusprechen will, ich frage lediglich, ob ich unter diesen Umständen noch über das ius defensionis verfüge, ob es mir stets und immer "naturgegeben" zukommt. Eine Politik effizienter Kriegsächtung bedarf - so das II. Vatikanische Konzil und sinngemäß viele andere kirchliche Texte - einer "von allen anerkannten öffentlichen Weltautorität, die über wirksame Macht verfügt, um für alle Sicherheit, Wahrung der Gerechtigkeit und Achtung der Rechte zu gewährleisten"¹⁸. Wenn das Verteidigungsrecht immer schon an den besseren Frieden danach, an das Wohl auch des Gegners gebunden war, so verlangt es allemal, und zwar gebieterisch, danach, daß die Politik vor dem Verteidigungsfall dem Wohl des eventuellen Gegners Respekt zahlt. So kann der Fall des Art. 51 immer mehr an Wahrscheinlichkeit verlieren und schließlich nur noch solche Tyrannen betreffen, gegen die sich die öffentliche Weltmeinung unisono zusammenfindet. Dann sind worst-case-Fälle selbst weniger wahrscheinlich, hohe Risiken verantwortbarer.

Jedenfalls besteht nicht dann schon eine Friedensordnung, wenn die Mächtigen und Reichen hinreichend Mittel bereitstellen, so daß niemand den Mut haben wird, sie militärisch zu bedrohen. Andererseits ist mir sehr wohl bewußt, daß es die gerechte Welt nie geben wird und daß, wenn man dieses Argument preßt, das Verteidigungsrecht total entleert würde. Darum nochmals, ich wollte keine Regeln lehren, sondern Problemstrukturen aufzeigen, damit man sich dann über Regeln vereinbaren kann. In diesem Zusammenhang hielt ich es nicht für ungebührlich, vom Staat zu verlangen, was er von seinem Bürger immer schon verlangte: sich im Konfliktfall Schiedsgerichten zu unterwerfen - um des umfassenden Gemeinwohles willen. Doch der Vorstoß der Schweiz in Helsinki wie dann die Expertentreffen in Montreux und Athen gaben wenig Hoffnung auf Bewegung. Das Treffen in La Valetta (Anfang 1991) hat auch keinen gewaltigen Durchbruch erbracht, obwohl es vom Ost-West-Konflikt nicht mehr überlagert war. Das Problem ist deutlich: mit welchem Recht reagiert die Völkergemeinschaft gegen einen Krieg, für den sie die Ursache, wenn auch keinen hinreichenden Grund, selbst abgegeben hat?

2. Auch das zweite Kriterium der thomasischen Lehre wirft mutatis mutandis moderne Probleme auf. *Thomas* behandelt

die *ius ta causa* auffällig kurz. Man könnte diesen Punkt heute schlichtweg übergehen, da es keinen gerechten Grund mehr gibt, um einen Krieg zu beginnen. Krieg ist geächtet (so zwingendes Völkerrecht seit dem Briand-Kellogg-Pakt), Gewalt im internationalen Verkehr verboten (so Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta). Der Angriffskrieg gehört zu den schlimmsten Verbrechen (*Pius XII.* in seiner Weihnachtsbotschaft 1944), Krieg darf nach Gottes Willen nicht sein (Ökumenischer Rat der Kirchen, Amsterdam 1948).

Wenn ich dennoch den thomasischen Aussagen zur *ius ta causa* etwas nachgebe, dann weil es auf anderem Gebiet in wenigstens zweifacher Hinsicht Bedeutung erhält. **Zum einen** sagt *Thomas* im Zusammenhang der *ius ta causa*: "*Es müssen nämlich diejenigen, die mit Krieg überzogen werden, dies einer Schuld wegen verdienen*"¹⁹. Dies ist seit Beginn der Neuzeit politisch obsolet, gibt es doch keine von allen anerkannte Instanz mehr, die die moralische Schuld festzustellen in der Lage wäre. Doch treffen wir den Begriff der Schuldigen heute bisweilen noch, und zwar beim Diskriminationsprinzip, wenn Kombattanten von Nicht-Kombattanten unterschieden und letztere als "unschuldige" bezeichnet werden. Sind dann die Soldaten "schuldige" im thomasischen Sinne? *David Fisher*²⁰, dessen Auslegung des Diskriminationsprinzips ich ansonsten nicht teile, führt den Begriff "unschuldig" auf seinen ursprünglichen Wortsinn zurück: im englischen "innocent" liegt dieser ursprüngliche Sinn noch nahe, die Negation von nocere (schaden). Unschuldige ist dann jeder, von dem keine Schadensdrohung ausgeht. Und gerade so unterscheidet sich der Soldat vom Greis wie vom Kind.

Lassen Sie mich an dieser Stelle ein paar Worte zur ethischen Diskussion um die Begründung des Diskriminationsprinzips sagen. Bekanntlich fragt *Kant* in einem Essay, ob denn eine Falschaussage dann erlaubt sei, wenn nur so eine ganze Stadt vor dem Untergang gerettet werden könnte. Und seine Antwort lautetet: "*Nein, jede unwahrhafte Rede ist moralisch verwerfliche Lüge*". Sie widerspricht der Natur der Sprache, Sprache aber ist eine Metainstitution, ohne die menschliches Leben nicht gelingen könnte. Wir begäben uns in den Selbstwiderspruch, wenn wir einerseits uns der Sprache bedienen, zugleich aber deren Mißbrauch für erlaubt hielten. So kennt *Kant* wenigstens eine Norm, der man im Falle eines Normenkonfliktes nie zuwiderhandeln darf. Darum nennt man ihn einen Deontologen. Ich kann *Kants* Argument in diesem Falle nicht folgen, nehme aber sehr wohl zur Kenntnis, daß es fundamentale und qualitative Gemeinwohlbeschädigungen geben kann, die kaum durch noch so kolossale Quantitäten ausgeglichen werden können.

18 Pastoralkonstitution: *Gaudium et spes*, Nr. 82.

19 "(requiritur) ut scilicet illi qui impugnantur propter aliquam culpam impugnationem mereantur". Einige Autoren ordnen das Recht zum Krieg der *institia vindicativa* zu, andere verneinen das vehement. Mit ihnen glaube ich, daß nicht Strafe als Entschuldung im Vordergrund steht, sondern als Anreiz zur Rückkehr in die Ordnung der Gerechtigkeit. Wie der Delinquent dann seine Schuld mit Gott ausmacht, ist eine andere Frage.

20 *Morality and the Bomb, An Ethical Assessment of Nuclear Deterrence*, New York 1985.

Wie steht es dann mit dem Diskriminationsprinzip? Lassen sich nicht gerade bei ihm Szenarios entwickeln, die es nahelegen, einen "Unschuldigen" im o.a. Sinne zu töten, um gigantische Übel zu vermeiden? Der bereits erwähnte *D. Fisher* hat sehr anschauliche Beispiele. Ein amerikanischer Tourist durchwandert Mittelamerika und trifft auf Soldaten, die gerade ein Maschinengewehr aufbauen, während gegenüber an der Mauer 20 gefesselte Indianer stehen. Er fragt den Kommandanten, was hier vor sich gehe. Er erhält als Antwort, die Indianer wären wieder auffällig und durch die Hinrichtung dieser 20 beliebig herausgegriffenen Männer werde sich wieder Ruhe einstellen. Dem entrüsteten Touristen schlägt der Kommandant dann vor, eigenhändig einen der 20 zu erschießen - die 19 kämen dann frei. Daraufhin bittet jeder einzelne der Gefangenen, der Tourist möge ihn töten, der Stamm brauche die anderen 19. Für *Fisher* ist klar, worin das kleinere Übel besteht. Darum bezeichnet er sich auch als konsequenter Teleologen. Dann ist es nur folgerichtig, daß er dem Diskriminationsprinzip zwar hohe, dennoch eingeschränkte Geltung zuspricht. Letztlich ist auch indiskriminatorische Tötung erlaubt, wenn nur äußerste Proportionalitätsgründe dafür sprechen. Im Endeffekt aber reduziert *Fisher* so alle sittliche Urteilsbildung auf das Proportionalitätsprinzip.

Im Prinzip scheue ich derartige Beispiele, nehme dieses aber auf, um auf ein weiterführendes Problem hinzuweisen. Wir sind - wie oben gesagt - verantwortlich für unser Tun und für unser Zulassen. Hier besteht ein breiter Konsens wie auch darüber, daß wir im Modus des Tuns anders verantwortlich sind als im Modus des Zulassens oder der unterlassenen Hilfeleistung. Leider ist der Unterschied in der Ethik noch nicht genau bearbeitet worden. Die Verfechter eines ausnahmslos geltenden Diskriminationsprinzips, zu denen ich mich auch zähle, stehen nun vor dem Problem, diesen Geltungsanspruch gegen jedes common-sense-Urteil zu belegen.

- Die einen, Deontologen wie der Oxford-Völkerrechtler *John Finnis*, sehen den Grund darin, daß es mehrere Grundwerte gäbe, die - weil Grundwerte - nicht miteinander vergleichbar, nicht gegeneinander aufrechenbar sind, keiner teleologischen Abwägung unterzogen werden könnten. Das kann ich nicht einsehen, da die Liebesforderung oder die Menschenwürde in meinen Augen einen einzigen zentrierenden Grundwert der Ethik ausmachen. Die Pluralität von Grundwerten scheint mir nicht gegeben zu sein. Damit entfallen auch die Konsequenzen, die *Finnis* zieht.

- *Kant* würde *Fisher* widersprechen, sähe er doch darin wohl einen Verstoß gegen jene Form des kategorischen Imperativs, der verbietet, den Menschen nur als Mittel, nicht hingegen auch stets als "Selbstzweck" zu behandeln. Diesem Argument könnte ich mich anschließen. Ich verstehe nicht den Widerspruch, der auch von theologischer Seite gegen diese Form des kategorischen Imperativs erhoben wird: man könnte den Menschen überhaupt nicht nur als Mittel mißbrauchen, da man von außen keinen Zugriff auf seine sittliche Selbstbindung habe. Dies scheint mir eher spiritualistisch zu sein.

- *Franz Furger*, ein Teleologe, sieht in der Auseinandersetzung mit dem Deontologen *Robert Spaemann* im Diskrimina-

tionsprinzip eine "quasi-deontologische Norm", bei der nach aller Erfahrung alles dafür spräche, daß sie nie gebrochen werden dürfe. Diese Lösung finde ich salomonisch, ihre Gründe müßten näher dargelegt werden, um zu verhindern, daß jeder in einer prekären Notlage glaubt, nun handle es sich um den epochalen Ausnahmefall.

- Andere Teleologen wie *Bruno Schüller* in Deutschland oder *Richard McCormick* in den USA sehen den Erweis darin, daß "auf die Dauer und aufs Ganze" (*Knauer*) die negativen Folgen jedes indiskriminatorischen Tötens die kurzfristig positiven überragen. Es würde nicht zuletzt die Grundidee des Rechts geopfert, wenn der Staat sich herausnimme, notfalls untadelige Bürger zu töten. Dieses Übel aber wäre derart fundamental für die Menschen, daß es durch kein noch so kolossales Opfer hier und jetzt aufgewogen werden könnte. Und *Schüller* operiert mit einem ähnlichen Beispiel wie *Fisher*: der Neger Joe wird in der öffentlichen Meinung als Mörder eines Weißen verurteilt. Der Sheriff weiß, daß Joe es nicht war. Er weiß aber auch, daß, wenn er Joe nicht sofort hinrichtet, 30 Bürger, darunter auch Joe, gelyncht werden. Darf er Joe erhängen? Es wird deutlich, wie nahe die Idee des Rechts hier hineinspielt, denn es kann ja später durchaus bekannt werden, wer der wahre Mörder war und daß der Sheriff dies immer schon wußte. Konsequenterweise hält dann auch *Schüller* die Lehre vom Doppelleffekt einer Handlung (duplex-effectus) in diesem Problemfeld für unbrauchbar: es hilft dem Sheriff nicht weiter, daß er zwischen dem eigenhändigen Töten des Joe und dem Zulassen des Todes von Joe und weiterer 29 Bürger durch andere unterscheidet. Entscheidend für den Sheriff ist, daß er nun die voraussehbaren Folgen seines Handelns abwägt. Und dann darf er Joe nicht töten, weil auf die Dauer und aufs Ganze der Schaden größer wäre, die Idee des Rechts Schaden litte.

- Mich überzeugt diese Argumentation nicht ganz, doch wiederum leuchtet mir sehr wohl ein, daß die Idee des Rechts ein derart fundamentaler Wert für alle Menschen und gerad konstitutiv für das Gemeinwohl ist, daß sie nie in Frage gestellt und kaum gegenüber einem anderen vor-sittlichen Übel hintangesetzt werden darf. Wie es bei *Kant* die Sprache war, so ist es bei *Schüller* die Idee des Rechts, beides Metainstitutionen, ohne die menschliches Leben vom Grund her unmöglich wird. Anderer Meinung als *Schüller* bin ich jedenfalls, was die Lehre vom duplex-effectus angeht: zwischen Tun und Zulassen bleibt für mich eine erhebliche sittliche Differenz. Einem Menschen die Todesspritze zu setzen oder ihn aus gutem Grund nicht an die Herz-Lungen-Maschine anzuschließen, sind für mich substantiell andere Handlungen. An beiden ist der Handelnde in wesentlich anderer Weise beteiligt: im Tun übernehme ich das Telos der Handlung, stimme ihm zu, richte meinen Willen auf dieses Telos aus, identifiziere mich mit ihm. Dies genau geschieht nicht, wenn ich ein ungleich größeres Übel, das Dritte ausführen, nicht verhindere. Für mich bleiben es - unbesehen der Quantität vor-sittliche Übel, deren Minimierung durch kein sittliches Übel erkauf werden darf.

Doch ich bin mir bewußt, daß dies eine sehr schwierige Frage ist. Auf der normativen Ebene aber sehe ich keine

andere Lösung, wohlwissend, daß jede Norm nochmals einer Übersetzung durch das individuelle Gewissen bedarf. Und dem Gewissenspruch des Handelnden selbst hat der normative Ethiker ehrfürchtige Achtung zu erweisen, wenn es sich denn nicht um den Ausdruck eines laxen oder verbildeten Gewissens handelt. Jedenfalls sind derartige Fragen keineswegs akademisch: die Erpreßbarkeit des Staates wird auf vielen Gebieten zunehmen. *Sokrates* hatte es da leicht: er konnte lieber Unrecht leiden als es tun. Doch der Staat mutet es seinen Bürgern zu, Unrecht zu erleiden, wenn und weil er nicht bereit ist, geltendes Recht zu beugen. Dies ist ungleich schwieriger.

Bei diesem zweiten Kriterium fällt sodann auf, daß *Thomas* die Kategorie der *iusta causa* keineswegs operationalisiert oder inhaltlich entfaltet. Das tat dann die spätere, neuzeitliche Tradition. *Thomas* begnügt sich wiederum mit einem, nun äußerst raffinierten Augustinuszitat: eine *iusta causa* liegt vor, wenn eine Stadt "(...) *versäumt* (hat), *das zurückzugeben, was ungerechterweise geraubt wurde*"²¹. Das heißt, hier wird der Konsens über die *iusta causa* bereits vorausgesetzt, nicht mehr bestimmt, worin sie besteht und worin nicht. Dies mag uns auffällig erscheinen, war es für *Thomas* hingegen keineswegs. Denn diese Kategorie der *iusta causa* lebte für ihn nicht aus einer begründeten Aufzählung von Tatbeständen, vielmehr von einer moralischen Autorität, die den Einzelfall zu entscheiden hatte. Dies war für das Mittelalter der Papst. Und so wird deutlich, daß das ganze thomatische System weder die Entdeckung Amerikas noch die Reformation überleben konnte: hier kamen Staatswesen hinzu, die nicht im *corpus christianum* verankert waren, darum der Autorität des Papstes nicht unterstanden. Dort trennte sich das *corpus christianum* selbst, und Teile erkannten die Autorität des Papstes nicht mehr an²².

Nach 500 Jahren Entdeckung Amerikas und Reformation kommen wir inhaltlich wieder an den mittelalterlichen Universalismus - nun natürlich mit qualitativen anderen Ausmaßen - zurück: gewiß verbleibt nach Art. 51 UN-Charta dem Einzelstaat wie Staatenbündnissen das Verteidigungsrecht, doch eben subsidiär, bis die umfassende Rechts- und Staatengemeinschaft eingreift. Der Krieg ist nicht mehr nur Sache von Angreifern und Angreifer, sondern einer umfassenden Völkergemeinschaft, in die das kriegführende Volk - vor allem, wenn es durch ein tyrannisches System zum Krieg gezwungen wurde - wieder zurückgeführt werden soll. Diesem Ziel hat Verteidigung zu dienen.

Und gerade hier drängt sich der Unterschied zu Verteidigungsdoktrinen auf, die sich wenigstens in Italien, Deutschland und England als modern und moralisch dazu ausgeben konnten und bis in die Nuklearzeit galten²³. In Italien war es *Giulio Douhet*, in Deutschland *Ludendorff* und von einer anderen Seite her *Goebbels*, in England *Arthur Harris*, die - nochmals, im Namen von Modernität und Humanität - die Theorie vom "totalen Krieg" entwickelten. Vor allem bei *Douhet*, der von der Artillerie zur Luftwaffe gewechselt war, wird das Motiv deutlich: die immensen Verluste des Ersten Weltkriegs hatten ihn veranlaßt, etwas Besseres zu suchen. Er analysierte die Kriegsgeschichte und sah *erstens*, daß Kriege durch Psychologie gewonnen und verloren wurden. Die Computerprognose, basierend auf objektiver Kampfstärke,

wäre er als nicht aussagekräftig verworfen. In der Luftwaffe sah er *zweitens* endlich das Instrument, um die Kampfbereitschaft des Gegners zu untergraben: durch Luftangriffe gegen die Zivilbevölkerung, also auf die Eltern, Frauen und Kinder der Kombattanten, solle ihnen die Lust am Kampf vergehen. So würden *drittens* die Kriegsschäden insgesamt deutlich unter der Marge des Ersten Weltkriegs gehalten. Daß der Krieg sich eben nicht mehr gegen diejenigen richtete, von denen eine Gewaltdrohung ausging, schien nebensächlich zu sein. Mensch ist Mensch, und wer möglichst wenige Menschen tötet, handelt gut. Daß *Douhet* vor allem bei Außenpolitikern und Soldaten vor der Zeit *Mussolinis* kein Gehör fand, erklärte sich für ihn: sie waren traditionsgeleitet und modernen Gedanken gegenüber konservativ verstockt. Wer rein in Quantitäten denkt, wird *Douhet* zustimmen. Wer selbst die Verteidigung auf den besseren Frieden danach ausrichtet, wird dies nicht können.

3. Das erste Kriterium, das nun noch übrig bleibt, ist die **Autorität des Fürsten**, "auf dessen Befehl hin der Krieg zu führen ist" - cuius mandato bellum est gerendum. Die Übersetzung "Befehl" ist nicht gerade glücklich, denn so könnte man auch das lateinische *iussus* übersetzen. Es heißt aber bewußt nicht: *cuius iussu bellum geritur*, sondern *cuius mandato bellum est gerendum*. Eben weil die Fürsten die Beauftragung erhalten haben, die "(...) öffentliche Ordnung der ihnen unterstehenden Stadt oder des Königreiches oder einer Provinz zu schützen (...)", darf im Vollzug dieses Auftrags notfalls auch direkt gewollt getötet werden. Denn es "(...) ist auch ihre Aufgabe, mit dem Schwert des Krieges die öffentliche Ordnung gegen äußere Feinde zu schützen"²⁴. Hier liegt auf der Hand, daß das Verteidigungsrecht sich nicht aus einem allgemeinen Notwehrrecht ergibt, sondern aus der besonderen Beauftragung und Pflicht des Fürsten - wer immer dies auch sein mag - für die öffentliche Ordnung. Dann wird das Verteidigungsrecht zur Verteidigungspflicht, doch es ist nicht aus der Perspektive erlaubter Vergeltung zu sehen. Die öffentliche Ordnung ist gefährdet, sie zu schützen des Fürsten Aufgabe. Daß dies letztlich für *Thomas* die Ordnung des gesamten *corpus christianum* war, ist noch in Erinnerung. *Thomas* also auf den modernen Nationalstaat zu übertragen, ist gewagt und wesentlich davon abhängig, wie sich dieser selbst als Teil einer umfassenden Völker- und Staatengemeinschaft geriert. *Reibstein* berichtet, Admiral *Sir John Fisher* habe auf der Haager Konferenz 1899 gesagt: "Wenn es das Wohl Englands gebiete, werde er sich den Teufel um völkerrechtliche Abmachungen scheren." Unter dieser Prämisse würde ich zum Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen. Man sieht, wie wichtig es ist, nationale und übernationale Interessen nicht gegeneinander auszuspielen.

21 "(si civitas nexlerit) reddere quod per injuriam ablatum est".

22 Es wäre nun interessant, jedoch am Rande unseres Themas, zu verfolgen, wie und warum *Pius XII.* 1939 diese Tradition wieder aufnehmen konnte und wie und warum die *bellum-justum*-Lehre heute an ihr Ende gekommen ist, gerade zu einer Zeit jedoch, in welcher der Sicherheitsrat nach Art. 39 der UN-Charta nun auch faktisch eine Rolle zu übernehmen hat, die bei *Thomas* dem Papst zukam.

23 Vgl. die Massive Retaliation von *John F. Dulles*, 1954.

24 "Ita etiam gladio bellico ad eos pertinet rem publicam tueri ab exterius hostibus".

III. Werthöhe und Wertdringlichkeit

Nun hört man in Anlehnung an *Kant* die These: wer ein Ziel wolle, müsse auch die zur Zielerreichung erforderlichen Mittel bejahen. Das Ziel der Verteidigung aber bestehe darin, die Freiheit eines unrechtmäßig mit Krieg überzogenen Volkes zu gewährleisten. Dies sei der höchste sittliche Wert. Auf die Mittel verzichten bedeute zugleich, sich der Verpflichtung aus dem Ziel zu entziehen.

Der Theologe *Gustav Grundlach* brachte diese These 1959 in der Atomkriegsdebatte auf den Punkt: selbst ein alles vernichtender Krieg könne "als Manifestation der Majestät Gottes und seiner Ordnung" erlaubt sein. *Grundlach*, der die Vorlagen für die berühmten "Weihnachtsbotschaften" von *Pius XII.* geschrieben hatte, glaubte hiermit die Lehre dieses Papstes wiederzugeben oder zu Ende zu denken. Daß er darin irrte, wiesen ihm bald *R. Spaemann* und *E.-W. Böckenförde* nach. Uns interessiert der Grund, warum heute kein Moraltheologe diese These mehr verfechten würde²⁵.

Eine teleologische Ethik wägt nicht nur nach Werthöhe, sondern auch, und zwar zuvor, nach Wertdringlichkeit ab. Das Sprichwort "primum vivere deinde philosophari" besagt doch nicht, daß man für die Weisheit auch im Alter noch Zeit habe. Es besagt sehr wohl, daß auch der Student der Philosophie - und das sind wir alle unser Leben lang - diese erhabene Wissenschaft nicht mehr betreiben kann, wenn er nicht mehr lebt. Insofern ist Leben existentielle Voraussetzung des Philosophierens, der dringlichere, bei Gott nicht der höchste Wert. Ohne Zweifel macht Freiheit nach der Werthöhe den obersten menschlichen Wert aus. Doch daß die Menschheit existiert, ist der dringlichere Wert. Wessen Freiheit hat gedient, wer im Vollzug der Verteidigung die Menschheit vernichtet hat? Menschliche Freiheit ist dann zu einem Abstraktum, de facto zu einer Nullmenge geworden.

Hier liegen Fragen der Wehrethik, die uns nicht mehr verlassen werden, denn globale Gefährdungen der Menschheit haben mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes nicht ihr Ende gefunden. Und Politik hat sie zu bändigen, ohne die Lösung garantieren zu können. Nochmals, eine Wehrethik vollendet sich nicht in der Lösung denkbarer Szenarios über den globalen Holocaust. Niemand - auch nicht der Ethiker - kann aporetische Situationen lösen. Und daß es sie gibt, liegt auf der Hand. Die Kenntnis von Aporien zwingt uns hingegen dazu, im Vorfeld deren tatsächliches Aufkommen zu verhindern und von daher Friedenspolitik zu konzipieren. Gerade der politischen Ethik ist es nicht fremd, Ziele mit dem Wort "zu gleich" zu bündeln. Im alten Ost-West-Konflikt ergab sich

keine befriedigende ethische Bewertung, wenn es um Aporien der nuklearen Abschreckung ging. Diese aufzuzählen gelang leicht. Die ethische Qualität von Friedenspolitik ergab sich aber daraus, wie weit sie in der Lage war, zugleich Freiheit zu schützen, Krieg zu verhindern und Abrüstung zu fördern. Die schlichte These, man könne glaubhaft nur mit einer Handlung abschrecken, zu der man für den Notfall auch entschlossen wäre, war ein Argument, mit dem man in der Öffentlichkeit leicht die vermeintliche Verwerflichkeit der Abschreckung belegen konnte. Leider gab es auch nicht wenige Soldaten, die sich dem anschlossen und - in irriger Auslegung der paulinisch-lutherischen Rechtfertigungslehre - anschließend auf Gottes barmherzige Vergebung hofften.

Doch so einfach dieses Argument war, so falsch war es. *McNamara* sagte öffentlich noch während des kalten Krieges, keiner der Präsidenten, denen er in Sachen Verteidigung zugearbeitet habe, wäre zum Einsatz nuklearer Waffen bereit gewesen. Soviel war schon lange klar: angesichts der Gefahr, in eine Phase unkontrollierbarer nuklearer Eskalation zu kommen, war eine Ethik der Kapitulation unbedingt erforderlich. Und ich habe keinen Fachmann gesprochen, der dies verneint hätte - lediglich es offen zu sagen, hielten die meisten für kontraproduktiv. Doch dies ist eine andere Frage.

Hier schließt sich der Kreis: wir haben weder Verheißung noch eine anderweitig garantierte Gewißheit, daß Fortschritt zum Gesetz der Menschgeschichte geworden ist. Wir sind nicht versichert, daß wir nicht möglicherweise nochmals dort anfangen müssen, wo die Freiheitsgeschichte des Abendlandes vor Jahrhunderten begann. "Leiden müssen" ist das größte Übel nicht, wenn denn einzige Alternative die Zerstörung menschlichen Lebens und damit menschlich-irdischer Freiheit wäre. Insofern tritt der Schutz des fundiertesten Wertes, der Existenz der Menschheit, gebieterisch vor unser moralisches Bewußtsein. Und ein zukunftssträchtiges Konzept von Friedenspolitik, das immer Risiken auf sich nehmen muß, wird nur in dem Maße Gestaltungs- und Freiheitsräume behalten, als es ansonsten mit allen verfügbaren Mitteln den dringlichsten und grundlegendsten Wert möglichst weit im Vorfeld sichert. Dies wahrzunehmen und in politische Praxis umzusetzen ist der eigentliche "Notstand", in dem sich unser Gemeinwesen - Wähler wie Gewählte - heute befindet.

25 Daß sie von anderer Seite aus auch noch in späteren Jahren verfochten wurde, sei nur erwähnt. Nicht nur der große Bonner Philosoph und Thomaskenner *Walter Kluxen* begab sich bedenklich in die Nähe dieser These.

Lockerbie und die Folgen

- Die Auswirkungen der Resolution 748 (1992) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen auf Libyen -

Martina Kamp*

Am 31. März 1992 nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit zehn Stimmen bei fünf Enthaltungen (China, Indien, Kap Verde, Marokko und Simbabwe) die Resolution 748 (1992) an, die von Libyen die Auslieferung zweier Staatsbürger an die USA oder Großbritannien verlangt. Gleichzeitig wurde in der Resolution auf der Grundlage des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen ein Waffen- und Luftverkehrsembargo sowie Restriktionen gegenüber libyschen Diplomaten verhängt, sollten die Staatsbürger nicht innerhalb von zwei Wochen ausgeliefert werden. Eine spätere militärische Durchsetzung ist nach Einschätzung westlicher Wissenschaftler¹ damit schon legitimiert. Das macht sie zur zweiten Resolution mit Erzwingungscharakter in der Geschichte der Vereinten Nationen; die erste war die Resolution 678 (1990) gegen den Irak. Daß beide gegen arabische Länder gerichtet sind, empört die arabisch-islamische Welt. Im Zusammenhang mit der Äußerung des Generalsekretärs, der kürzlich die Resolution 242 (Rückzug Israels aus den besetzten Gebieten) für nicht zwingend erklärte², ist der Sicherheitsrat nunmehr nicht nur in den Augen der arabisch-islamischen Welt zum alleinigen Machtinstrument der industrialisierten Länder im Nord-Süd-Konflikt geworden, sondern auch in der westlichen Welt wird Kritik an dieser Entscheidung geäußert³.

Das knappe Abstimmungsergebnis⁴ zeigt die Brisanz der Resolution, die nur unter Druck ihrer Initiatoren (Frankreich, Großbritannien und den USA) auf die anderen Sicherheitsratsmitglieder zustande kam⁵. Erstmalig hat der Sicherheitsrat in einem Rechtsfall zwischen UN-Mitgliedstaaten Partei ergriffen. Eine Grundlage dafür wurde auf der ersten Tagung des Sicherheitsrats auf Ebene der Staats- beziehungsweise Regierungschefs Ende Januar 1992 geschaffen, als bei diesem Treffen der internationale Terrorismus als Friedensbedrohung im Sinne des Kapitels VII der VN-Charta bezeichnet wurde⁶. Bis heute jedoch ist der Begriff "internationaler Terrorismus" noch nicht allgemeingültig definiert, sondern wird generell als politischer Kampfbegriff in der internationalen Politik gebraucht, um gegnerische Maßnahmen zu verurteilen und eigene zu legitimieren⁷.

Seit dem 15. April dieses Jahres ist die Resolution 748 in Kraft. Die Auswirkungen des Luftembargos sind nicht nur im wirtschaftlichen und humanitären Bereich zu spüren, sondern verändern auch die innen- und außenpolitische Haltung der libyschen Bevölkerung, allerdings nicht in die erhoffte Richtung einer breiten Oppositionsbewegung gegen Oberst *Khadafi* und eines Machtwechsels⁸.

I. Bisheriges Geschehen

Eine Bombenexplosion zerriß am 21. Dezember 1988 eine Maschine des Pan-Am Fluges 103 von Frankfurt nach New

York über dem schottischen Ort Lockerbie. Es starben 270 Menschen. Britische, US-amerikanische und bundesdeutsche Behörden verständigten sofort die von Syrien gestützte Volksfront zur Befreiung Palästinas - Generalkommando (PFLP-GC), geführt von *Ahmad Jibril*, das Attentat im Auftrag der iranischen Regierung ausgeführt zu haben. Vermeintliches Tatmotiv sollte der Abschluß eines iranischen Airbus durch ein US-amerikanisches Kriegsschiff fünf Monate zuvor gewesen sein⁹, das sich in iranischen Hoheitsgewässern befand¹⁰. Fünf Tage nach dem Lockerbie-Attentat brachte Radio Teheran in einem offiziellen Kommentar die beiden Abstürze miteinander in Verbindung¹¹.

Fast ein Jahr danach, im November 1989, erklärte ein US-Abgeordneter, die CIA habe mit bundesdeutscher Billigung am Frankfurter Flughafen einen Drogenschmuggel des syrischen Staatsbürgers *Monzer al-Kassar* unterstützt, da dieser seine Hilfe bei der Freilassung der US-amerikanischen Geiseln im Libanon versprach¹². In Großbritannien wiesen die

Martina Kamp ist Projektmitarbeiterin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. Der Beitrag beruht zum Teil auf persönlichen Erfahrungen, welche die Autorin während eines Aufenthaltes in Libyen vom 24. bis 31. August 1992 aufgrund einer Einladung der libyschen Studenten- und Studentinnenunion gesammelt hat.

- 1 Vgl. A. Wellmann, Lockerbie und die Folgen, in: am 5/1992, S. 7ff.
- 2 Vgl. N. Biver, Neue Weltordnung - Zweiter Akt, in: Dritte Welt 6/1992, S. 29-31.
- 3 Vgl. M. Mohr, Der Lockerbie-Fall vor UN-Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in: Demokratie und Recht 3/1992, S. 305-314. Gemäß Art. 27 Abs. 3 der UN-Charta bedürfen Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich aller ständigen Mitglieder. Die Stimmenthaltung eines ständigen Mitglieds ist nicht als Veto zu werten. Vgl. G. Unger, Die UNO, Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, München 1988, S. 66 ff.
- 4 Marokko lehnte in der Arabischen Liga ein Luftembargo ab, enthielt sich jedoch im Sicherheitsrat. Vgl. FAZ vom 23. März 1992; FR vom 15. April 1992. Das von der UNO geforderte Referendum in der von Marokko annektierten West-Sahara hat bis heute noch nicht stattgefunden, während die Umsiedlungaktionen trotz UN-Beobachter weiterhin stattfinden. China, das ein Vetorecht besitzt, wurde von den USA mit Entzug der Meistbegünstigungsklausel gedroht, sollte es dies gebrauchen. Vgl. New York Times vom 28. März 1992.
- 5 Vgl. K. Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, in: Vereinte Nationen 2/1992, S. 41-45.
- 6 Vgl. J. Hippler/A. Lueg, Gewalt als Politik. Terrorismus und Intervention im Nahen Osten, Köln 1987, S. 12-28 und das Interview mit N. Chomsky in der taz vom 28. April 1986.
- 7 Vgl. S. Fuchs, Staving off a showdown, in: Middle East 5/1992, S. 17f.
- 8 Vgl. IHT vom 9. Januar 1989.
- 9 Vgl. Newsweek vom 13. Juli 1992, S. 8-17. Die maltesischen Behörden wiesen den Vorwurf nach einer eigenen Untersuchung zurück.
- 10 Vgl. taz vom 23. November 1991.
- 11 Vgl. Weser-Kurier vom 6. November 1989.

Ermittlungen darauf hin, daß der mit Sprengstoff gefüllte Koffer auf Malta in die Gepäckabfertigung kam und somit in Frankfurt lediglich umgeladen wurde. Im Dezember 1989 präsentierten die schottischen Behörden ein Mitglied der PFLP-GC als Verdächtigen. Das bundesdeutsche Kriminalamt hatte Monate vor dem Attentat in Frankfurt bei einer Kommandoeinheit der PFLP-GC Bomben des Typs, der später in Lockerbie verwendet wurde, gefunden¹³. Im Oktober 1991 erließ Frankreich Haftbefehle gegen führende Mitglieder des libyschen Geheimdienstes, die für ein Attentat auf eine französische UTA-Maschine im September 1989 über dem Niger verantwortlich sein sollen, bei dem 171 Menschen starben¹⁴. Am 14. November 1991 erließen die USA und Großbritannien via Fernsehen und Zeitungen Haftbefehle gegen zwei weitere Geheimdienstmitglieder, die die Urheber des Lockerbie-Anschlages gewesen sein sollen und veröffentlichten deren Steckbriefe¹⁵. Die Indizienbeweiskette stützt sich auf den Stoffrest eines Kleidungsstückes, das nach Malta zurückverfolgt werden konnte, wo es einer der Verdächtigen erstanden haben soll, sowie Reste eines Mikrochips einer Schweizer Firma, die diese Prototypen an Libyen verkauft habe¹⁶. Am folgenden Tag, nachdem die libysche Regierung eine internationale Untersuchung gefordert hatte¹⁷, wurde in den USA und Großbritannien ein Militäreinsatz gegen Libyen diskutiert, an dem sich eventuell auch Frankreich wegen des Attentats auf die UTA-Maschine beteiligen würde¹⁸. Erst mehrere Tage später verlangten Großbritannien und die USA formell die Auslieferung der beiden Libyer¹⁹. Im Dezember 1991 wurden die Verdächtigen in Libyen in Haft genommen, in der sie sich heute noch befinden²⁰. Im Januar 1992 erklärten sich die USA, Großbritannien und Frankreich bereit, auf direkte Sanktionen, den angedrohten Militäreinsatz, gegen Libyen zu verzichten und statt dessen den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über den Fall entscheiden zu lassen. Die Abstimmung über diese Resolution wurde auf Antrag der Blockfreien, denen die Beweisführung der Ermittlungen unglaubwürdig erschien, um einen Tag verzögert²¹. Am 31. Januar 1992 nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einstimmig die Resolution 731 (1992) an²², die die libysche Regierung nachdrücklich bat, den Ersuchen Frankreichs, Großbritanniens und der USA zu entsprechen. Diese Forderung beinhaltet nicht nur eine Kooperation in der Strafverfolgung, formell hatte nur Frankreich die Bitte nach Zusammenarbeit gestellt, sondern auch Auslieferung libyscher Staatsbürger an die britische oder US-amerikanische Regierung, deren Auslieferungsbegehren bis heute die einzigen offiziellen Ersuche sind, ohne daß im Wortlaut der Resolution dies ausdrücklich gefordert wurde. Noch am selben Tag drohten Frankreich, Großbritannien und die USA an, sie würden eine neue Resolution mit konkreten Wirtschaftssanktionen initiieren, für den Fall, daß Libyen sich weigern sollte, der Resolution 731 nachzukommen²³.

Die Hintergründe des Lockerbie-Anschlages blieben weiter zweifelhaft. Im November 1991 hatten zwei bis dahin unbekannte arabische Organisationen die Verantwortung für das Attentat übernommen²⁴, im Januar 1992 erklärte die PLO, sie besäße eine Namensliste aller am Anschlag Beteiligten²⁵ und einen Monat später veröffentlichte sie den Namen des Palästinensers, der die Bombe im Auftrag Irans gebaut haben soll²⁶.

Nach bundesdeutschen Ermittlungen hatte dieser Palästinenser Kontakte zur Frankfurter Kommandoeinheit der PFLP-GC, die ähnliche Bomben hergestellt hatte. Die zuständige deutsche Staatsanwaltschaft stellte das Ermittlungsverfahren gegen die beschuldigten Libyer ein²⁷. Im Februar 1992 akzeptierte Libyen die Forderungen Frankreichs nach Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Attentat auf die UTA-Maschine²⁸ und schlug vor, ein internationales Gerichtsverfahren in einem neutralen Land abzuhalten. Im Zuge der sich verschärfenden Sanktionsandrohung wandte sich dann Libyen an den Internationalen Gerichtshof (IGH), wo es die Anwendung von dringlichen Maßnahmen forderte, um die USA und Großbritannien von militärischen Aktionen abzuhalten²⁹.

Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wurde für kurze Zeit die Beratung über die Resolution 748 unterbrochen, als Libyen sich zum wiederholten Male dazu bereit erklärte, die beiden Verdächtigen der Arabischen LIGA (AL) zu überstellen und ein internationales Gerichtsverfahren in einem neutralen Land abzuhalten, was die USA und Großbritannien, die nur ein Gerichtsverfahren in einem ihrer Länder akzeptieren wollen, jedoch ablehnten³⁰. Vorsorglich erklärten die beiden Länder, daß sie eine eventuelle Entscheidung des IGH zugunsten Libyens nicht akzeptieren würden³¹, doch war diese Sorge unbegründet, da der IGH im Hinblick auf die inzwischen angenommene Sicherheitsrats-Resolution 748 (1992), die aufgrund der UN-Charta verpflichtend ist, sich für nicht zuständig erklärte³². Die Resolution trat am 15. April 1992 in Kraft³³.

13 Vgl. taz vom 23. November 1991.

14 Ebd.

15 Vgl. IHT vom 15. November 1991.

16 Vgl. taz vom 23. November 1991.

17 Vgl. Der Fall Lockerbie, Dokumente hrsg. vom Volksbüro der Sozialistischen Libyschen Arabischen Volksjamahiriya, Bonn 1992, S. 4.

18 Vgl. taz vom 16. November 1991.

19 Vgl. Der Fall Lockerbie (Fn. 17), S. 5f.

20 Vgl. WoZ Nr. 17 vom 24. April 1992.

21 Vgl. taz vom 22. Januar 1992.

22 Vgl. Vereinte Nationen 2/1992, S. 67f. Die Resolution stellte eine Staatshaftung Libyens fest, somit war die Anwendung der Montreal-Konvention (Auslieferung nur bei Bestehen eines Auslieferungsbekommens zwischen den betroffenen Ländern) hinfällig, vgl. K. Ipsen (Fn. 6), S. 43 f. Mit dieser Begründung wurden die Einwände Libyens, das sich auf die Konvention berief, für nichtig erklärt. Eine Verletzung nationaler Gesetze (i.e. das Verbot, Staatsbürger an andere Länder auszuliefern) sei hier nicht relevant. Diese völkerrechtliche Auslegung ist jedoch umstritten, vgl. M. Mohr (Fn. 3), S. 305ff.

23 Vgl. IHT vom 22. Januar 1992 und Archiv der Gegenwart vom 21. Januar 1992, S. 36403.

24 Vgl. FR vom 18. November 1991.

25 Weder die beiden Libyer noch die libysche Regierung seien für den Anschlag verantwortlich zu machen, vgl. Archiv der Gegenwart vom 22. Januar 1992, S. 36403.

26 Vgl. Sunday Times vom 23. Februar 1992.

27 Vgl. FR vom 20. Juni 1992.

28 Vgl. Archiv der Gegenwart vom 15. April 1992, S. 36675.

29 Vgl. Europa-Archiv 8/1992, Z 100.

30 Vgl. FR vom 25. März 1992.

31 Vgl. FAZ vom 28. März 1992.

32 Vgl. FAZ vom 2. April 1992.

33 Vgl. Vereinte Nationen 2/1992, S. 68 f.

II. Die wirtschaftlichen Auswirkungen

Die Folgen des Luftembargos für die Wirtschaft sind vor allem im Agrarsektor zu spüren, auf dem über die Hälfte der Einnahmeverluste von ungefähr 2,1 Millionen US-Dollar entstanden³⁴. Ursache hierfür sind nicht nur die fehlenden Importe und Exporte von landwirtschaftlichen Endprodukten, sondern insbesondere die fehlende Nachlieferung in den Bereichen, in denen die multinationalen Agrarkonzerne dominieren: Veterinärmedizin, Düngemittel, Insektizide und Saatgut. Dieser Ausfall wird sich auf die nächsten Ernten auswirken³⁵. Bis jetzt ist die Versorgung der Bevölkerung zwar noch gesichert, allerdings sind die Preise für Gemüse und Hülsenfrüchte gestiegen. Im Bereich der Milchversorgung und Babynahrung sind erhebliche Mängel aufgetreten, Milchprodukte sind nur noch selten erhältlich. Es ist offensichtlich, daß sich die Situation weiterhin verschlechtern wird.

In den Nicht-Agrarbereichen fehlt es an den Produkten, die fast ausschließlich aus Europa oder den USA geliefert werden, so z.B. Chemikalien, die zwar unter das Waffenembargo fallen, aber nicht ausschließlich zur Produktion von Chemiewaffen dienen, des weiteren Ersatzteile, besonders im Kommunikationsbereich. Was jedoch weitaus massiver trifft als das Embargo ist der brain-drain west- und osteuropäischer Spezialisten, die aufgrund der gespannten Situation das Land verlassen haben. Vor Annahme der Resolution lebten 10.000 Europäer und zwischen 500 und 1.000 US-amerikanische Arbeitskräfte in Libyen³⁶, in den zwei Wochen bis zum Inkrafttreten am 15. April 1992 sind insbesondere viele Briten ausgereist³⁷. Einige Firmenniederlassungen wurden vorübergehend stillgelegt oder die Belegschaft drastisch reduziert³⁸. Am "Großen Künstlichen Flußprojekt" verlassen bis zu hundert Facharbeiter pro Woche die Baustellen, was das Vorhaben ernstlich gefährdet³⁹. Arbeitskräfte aus den benachbarten und anderen Dritte-Welt-Staaten, deren Zahl auf über eine Million geschätzt wird⁴⁰, sind, wohl nicht zuletzt aufgrund fehlender Alternativen, im Land geblieben. Würde die am 15. April 1992 gemachte Ankündigung der britischen und US-amerikanischen Regierung, die Sanktionen auf ein Ölembargo auszuweiten⁴¹, umgesetzt, so hätte dies auf Libyen, dessen Ölzufuhren 99 Prozent des Exportwertes ausmachen, verheerende Folgen.

III. Die humanitären Folgen

Zwar ist die Basisgesundheitsfürsorge in Libyen gesichert⁴², zudem wurden vor dem Embargo Medikamente gehortet⁴³, aber Probleme treten im Bereich der Intensivmedizin auf. Es fehlt an allen verderblichen Medikamenten (v.a. Seren und Blutplasma. Die Diagnostik ist stark eingeschränkt, da vor dem Embargo Blut- und Gewebeprobe an französische Laboratorien geschickt und dort auch analysiert wurden, was nun aufgrund der Transportprobleme unmöglich ist.

Ebenfalls fast unmöglich ist eine Versorgung der Patienten, die nicht in Libyen behandelt werden können. Es handelt sich um Fälle von Herzerkrankungen, multiplen Embolien, Nierentransplantationen, Knochenmarksübertragungen, neurochirurgischen Eingriffen und Verbrennungen dritten Grades.

Diese Patienten, es waren bis September 3.445 Menschen, können nicht auf dem Land- oder Seeweg transportiert werden. Ausländische Ärzte, die Operationen im Land vornehmen wollten, haben dies infolge des Luftembargos abgesehen. 150 Personen starben während des Transports nach Malta oder Ägypten⁴⁴. Aufgrund einer verzögerten Schiffsladung von medizinischen Ersatzgeräten kam es zu einem Notfall in den Geburtskliniken, bei dem mehrere Frauen und Kinder starben. In allen Krankenhäusern fehlt es an Laborreagenzien und Operationsbedarf.

Zwischen Tripolis und dem Flughafen Tunis wurde ein Bus-Service eingerichtet, ein weiterer zwischen Tobruk und dem nächstgelegenen ägyptischen Flughafen. Die Fahrt nach Tunis dauert mindestens acht Stunden, nach Alexandria zwölf; aufgrund langwieriger Zollformalitäten an der ägyptischen Grenze verlängert sich die Reisezeit um bis zu zwölf Stunden. Der Fährverkehr nach Malta wurde intensiviert, vier Fährschiffe verkehren im Dauerverkehr. Zwei sind im libyschen Besitz, eines wurde von einer griechischen Reederei angemietet und von der russischen Schwarzmeerflotte ein Tragflugboot. Im Normalfall dauert die Überfahrt zwölf Stunden. Da durch den Dauereinsatz die Maschinen nicht ausreichend gewartet werden können, fahren die Schiffe zum Teil nur mit halber Kraft, was die Fahrzeit auf 18 Stunden erhöht. Die Krankenstationen auf diesen Schiffen sind für einen regulären Krankentransport unzureichend ausgerüstet.

IV. Die innenpolitischen Auswirkungen

Am 10. Mai 1992 begann die Sitzungsperiode der Basisvolkskomitees in Vorbereitung auf den Allgemeinen Volkskongreß (AVK), der vom 13. bis 24. Juni 1992 tagte. Auf dem AVK sollte über die libysche Haltung zu den Resolutionen und die Auslieferung der Verdächtigen entschieden werden⁴⁵. Am 9. Juni 1992 wurde die libysche Presseagentur von nicht näher identifizierten "revolutionären Kräften" übernommen, die die bisherige Politik *Khaddafis* vehement kritisierten: Der arabische Nationalismus habe in die Isolation geführt und der

34 Diese und alle folgenden Angaben, falls nicht anders angegeben, aus: Das Luftembargo, die Resolution 748/92 und ihre Folgen, hrsg. vom Volksbüro der Sozialistischen Libyschen Arabischen Volksjamahiriya, Bonn 1992, S. 3-9. Offiziell wurde nur der Stand bis zum 31. Juli 1992 bekanntgegeben.

35 Vgl. MEED vom 8. Mai 1992.

36 Vgl. taz vom 4. April 1992.

37 Vgl. FR vom 1. April 1992.

38 So z.B. EB *Nera*, die Niederlassung der norwegischen EB Kooperation und die Niederlassung des deutschen Mannesmann Konzerns. Vgl. MEED vom 8. und 29. Mai 1992.

39 Vgl. The Times vom 20. Juni 1992.

40 Vgl. taz vom 4. April 1992.

41 Vgl. taz vom 16. April 1992.

42 Freie Krankenversicherung (auch freie Behandlung im Ausland), Krankenhäuser und Hilfsstationen fast im gesamten Land haben die Lebenserwartung auf 60 Jahre gesteigert (die durchschnittliche Lebenserwartung in Afrika liegt bei 54 Jahren).

43 Vgl. Archiv der Gegenwart vom 15. April 1992, S. 36676.

44 Bekannt wurde der Fall von 17 Menschen, die bei der Explosion eines Sprengstoffdepots verletzt wurden und während des Schifftransportes nach Malta starben, vgl. Neues Deutschland vom 23. Juni 1992.

45 Vgl. FAZ vom 11. Mai 1992.

Pan-Arabisismus sei von den arabischen Staaten belächelt worden. Es wäre an der Zeit, ebenfalls einen nationalen Egoismus zu zeigen und die sinnlose Feindschaft mit dem Westen zu beenden. Die westliche Presse rechnete mit einem möglichen Putsch, hielt dann aber einige Tage später diese Kritik an *Khaddafi* für selbstinszeniert. Allgemein wurde, ohne konkrete Hinweise, mit einer baldigen Auslieferung gerechnet⁴⁶.

Vom 13. bis 24. Juni tagte der AVK in Sirte, und wohl selten zuvor waren die Diskussionen so emotional und die Meinungen der Volksvertreter so gespalten. Neben der Auslieferung ging es um die Fortsetzung der pan-arabischen Politik und die Haltung Libyens zu "Befreiungsbewegungen". Im Kern war es die Auseinandersetzung, ob und in welchem Maße die libysche Bevölkerung mit dem psychologischen Druck eines zu erwartenden Bombenangriffs leben kann und will⁴⁷, und falls nicht, ob sie bereit sei, um dies zu verhindern, einen Teil ihrer "nationalen Identität", die sich zu einem großen Teil auf die Unterstützung von Befreiungsbewegungen gründet⁴⁸, aufzugeben.

Die Entscheidung war dann auch ein Kompromiß: Es wurde angeboten, die Beschuldigten einem internationalen Gerichtshof unter der Schirmherrschaft der AL oder der UNO auszuliefern⁴⁹, aber es wurde auch der Abbruch der Hilfe für "Befreiungsbewegungen" erklärt und zwei Institutionen, deren Aufgabe diese Unterstützung bisher gewesen war, wurden geschlossen⁵⁰. Die libysche Presseagentur folgte diesem nationalen Konsens, und die verbalen Angriffe gegen *Khaddafi* und die anderen arabischen Staaten wurden eingestellt.

V. Die außenpolitischen Veränderungen

Von libyscher Seite aus kam es zu einer schrittweisen Akzeptanz der Resolution 731 (1992), die ihren Höhepunkt in der Annahme derselben in einem offenen Brief des libyschen Außenministers *Bishari* an den Generalsekretär vom 9. August 1992 fand⁵¹. Darin erklärte der Außenminister, Libyen hätte sich mit internationalen Terrorismus losgesagt. Im Juni 1992 hatte Libyen der britischen Regierung Informationen über seine frühere Unterstützung der Irisch Republikanischen Armee (IRA) übergeben⁵² und kurz darauf Frankreich Akten über einen Palästinenser ausgehändigt⁵³. *Bishari* verwies auf die verschiedenen Angebote, die sein Land gemacht hätte, um die Krise beizulegen. Er nahm damit Bezug auf die von *Khaddafi*, dem AVK und der Arabischen Liga (AL) zwischen dem 15. November 1991 und August 1992 unterbreiteten Vorschläge, die jedoch nie beachtet wurden, da die USA und Großbritannien auf eine Auslieferung der Verdächtigen in eines ihrer Länder beharrten. Ende April 1992 wurde in der westlichen Presse aufgrund neuer Erkenntnisse die libysche Beteiligung an dem Anschlag über Lockerbie bezweifelt⁵⁴. Als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im August 1992 jedoch über die Verlängerung der Sanktionen entschied, fanden die veränderten Umstände der Urheberchaft des Anschlags keine Beachtung. In der Haltung Libyens zum internationalen Terrorismus wurde trotz der Aktenauslieferung an Großbritannien und Frankreich keine Veränderung festgestellt und die Sanktionen somit verlängert⁵⁵.

Auf regionaler Ebene versuchte Libyen, die AL stärker in die Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einzubinden. Viele Kompromißvorschläge von seiten Libyens in dem Konflikt wurden über die AL lanciert, so daß diese gezwungen war, dazu Stellung zu beziehen. Eine Konfrontationspolitik mit dem Westen können sich jedoch die Staaten, die in diesem Konflikt mit Libyen sympathisieren, politisch oder finanziell nicht leisten. Für die unabhängigeren Golfmonarchien stellt *Khaddafi* durch seine freizügige Islaminterpretation eine Gefahr für die traditionelle, feudale Herrschaftslegitimation dar, so daß von dieser Seite außer verbalen Solidaritätsbekundungen keine Hilfe zu erwarten ist. Doch Libyen ist auf die Unterstützung der AL angewiesen, wie die Verlängerung des Embargos verdeutlicht. Die scharfen verbalen Angriffe, die vor Beginn des AVK gegen die arabischen Staaten geführt wurden, nahm *Khaddafi* in der Rede am Vorabend des 23. Jahrestages der Revolution am 31. August 1992 zurück, in der er sich ausdrücklich bei den arabischen Staatsoberhäuptern für ihre Vermittlungsbemühungen bedankte⁵⁶. Die PLO soll, libyschen Angaben zufolge, Verständnis für die eingestellte Unterstützung gezeigt haben⁵⁷.

Die Suche nach Verbündeten führte zu einer Annäherung an den Irak. In einem Brief an *Saddam Hussein* sprach *Khaddafi* sich für bessere Beziehungen zwischen den beiden Ländern aus. Vergessen war nun auf irakischer Seite die Brückierung vom März 1986, als eine semi-offizielle libysche Institution eine Resolution verabschiedete, in der die Unruhen im Irak als ein "Kampf des heroischen Volkes gegen ein faschisti-

46 Vgl. FAZ (und andere) vom 11., 12. und 16. Juni 1992. Zum Teil wurde auch eine Palastrevolution des "zweiten Mannes" im Staate, *Oberst Jalloud*, vermutet.

47 Die Erfahrungen des US-amerikanischen Luftangriffs auf Tripolis und Benghazi im April 1986 haben traumatische Spuren hinterlassen und ein Mißtrauen in die Verteidigungsbereitschaft des libyschen Militärs, dessen Luftaufklärung damals mit einem einfachen Trick außer Gefecht gesetzt wurde, begründet.

48 Vgl. dazu *Muammar al-Khaddafi*, Das Grüne Buch, Teil III. Die soziale Basis der Dritten Universaltheorie, den Abschnitt über die Nation. In der libyschen Ausgabe vom September 1991, S. 85-92 und verschiedene Schriften, die von der libyschen Mathaba hrsg. wurden: Counter-offensive, Bd. 1, (Tripoli) o.J.: The USA - leader of international terrorism, Bd. 8, (Tripoli) 1989 und New world movement, Bd. 22, Tripoli 1987.

49 Vgl. FR vom 25. Juni 1992.

50 Vgl. DW Monitor-Dienst Nahost vom 2. und 7. Juli 1992.

51 Vgl. Das Luftembargo (Fn. 34), S. 1f.

52 Vgl. FR vom 10. Juni 1992.

53 Vgl. Das Luftembargo (Fn. 34), S. 1.

54 Vgl. Time Magazine vom 19. April 1992. Außer dem erwähnten Drogenkoffer der DEA befanden sich noch vier CIA-Agenten in der Maschine, die zur Geiselfreieung im Libanon eingesetzt waren und gleichzeitig verschiedene under-cover-Aktionen koordinieren sollten. Vgl. auch den ausführlichen Artikel in der Weltwoche, der vom 21. November bis 19. Dezember 1991 abgedruckt wurde. Am 13. Juli 1992 wurde in der Zeitschrift Newsweek das unbefugte Eindringen in die iranischen Hoheitsgewässer des amerikanischen Kriegsschiffes beim Abschub des iranischen Airbus zugegeben.

55 Vgl. SZ vom 18. August 1992.

56 Vgl. Archiv der Gegenwart vom 31. August 1992, S. 37114.

57 So äußerte sich *Khalid Kaim*, ein Mitarbeiter des libyschen Informationsministeriums in einem Gespräch am 27. August 1992.

ches und blutrünstiges Regime⁵⁸ bezeichnet wurden. Der Irak lehnte dann auch das Embargo ab und kündigte seine Mißachtung an⁵⁹.

Als beständiger Verbündeter erwies sich Syrien, das erfolglos versuchte, das Luftembargo zu durchbrechen, obwohl gerade die syrische Regierung das Wohlwollen der USA braucht, um in den Nahost-Friedensgesprächen ihre Ziel durchzusetzen. Trotzdem machte sich die syrische Staatspräsident *Hafiz al-Assad* zu einer Goodwill-Tour für *Khadafi* in die Golfstaaten auf⁶⁰.

VI. Schlußbemerkung

Wirtschaftlich und humanitär sind die Folgen des Embargos für Libyen zu gering, um große Aufmerksamkeit zu erregen, doch es ist nur eine Frage der Zeit, bis die Versorgungslage unzureichend wird. Die Unbequemlichkeiten des Transports sind für gesunde Menschen tragbar, für Kranke können sie den Tod bedeuten. Die Versicherung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, humanitäre Flüge zuzulassen, trifft in Libyen auf Skepsis. Es habe sich erwiesen, daß dies nur leere Versprechungen seien. Libyen verweist auf die Nahrungsmittel- und Medikamentenknappheit, die im Land des neuen Bundesgenossen Irak herrscht, dem trotz des Wirtschaftsembargos humanitäre Lieferungen zugesagt worden waren. Auch wenn dort die Ursachen woanders liegen, werden die Auswirkungen in Beziehung gesetzt und es entsteht ein Bild des übermächtigen Westens, der in der angekündigten neuen Weltordnung die arabische Welt vernichten will⁶¹.

Der Westen sieht in der Kompromißbereitschaft Libyens, die sich in den verschiedenen Vorschlägen zur Zusammenarbeit bei der Lösung des Problems zeigt, nur eine Verzögerungstaktik und letztendlich leere Versprechungen⁶². Die Angst, nochmals einen Bombenangriff wie 1986 zu erleben, wird als

absurd bezeichnet⁶³, als hätte es die US-amerikanischen Drohungen im November 1991 und die Mobilmachung von NATO-Truppen auf Sizilien nicht gegeben. Die öffentliche Meinung in den arabischen Ländern ist der Ansicht, daß es weniger um eine Aufklärung des Lockerbie-Attentats als um eine Bestrafung Libyens geht. Zeichnet sich hier eine Wiederholung der Konfrontationspolitik ab, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts beendet schien?

Es wäre wünschenswert, wenn die Völkerrechtler hierzu lände, die einzigen, die sich bis jetzt mit diesem Konflikt auseinandergesetzt haben, auch die Interessen aus der Dritten Welt und insbesondere der arabisch-islamischen Welt berücksichtigen, um vielleicht die Bedrohungsängste dieser Region innerhalb einer neuen Weltordnung besser zu verstehen. Eine globalere, weniger eurozentrische Perspektive würde vielleicht die inzwischen anscheinend vergessene Maxime, daß militärische Bedrohung nur das letzte Mittel einer Politik des Miteinanderredens sein sollte, wieder mehr in das Zentrum der internationalen Politik rücken.

In Anbetracht der verworrenen Faktenlage dieses Konflikts läßt sich nur hoffen, daß ein breites internationales Bündnis für eine Deeskalation eintritt. Dieses müßte jedoch zuerst noch gegründet werden. Inzwischen wächst in Libyen die Angst vor einem militärischen Schlag. Ist es vermessend oder nicht vielmehr angemessen nach der Verhältnismäßigkeit zu fragen, mit der ein ganzes Volk für die Nichtauslieferung von zwei Staatsbürgern bestraft wird?

58 Vgl. The World Mathaba (Hrsg.), *The second mondial congress*, Tripoli 1987, S. 58.

59 Vgl. FR vom 6. April 1992.

60 Vgl. FAZ vom 21. April 1992.

61 Vgl. FAZ vom 6. April 1992 und taz vom 16. April 1992.

62 Vgl. FAZ vom 25. März 1992.

63 Vgl. FAZ vom 30. März 1992.

War and Conflict Monitoring

Jonathan E. Fine*

I. Summary

This memorandum suggests that systematic and sustained monitoring of situations of conflict and war has not been undertaken to date by international organizations or non-governmental organizations (NGOs) and should be considered. It affirms that advocacy is weak and inconstant in support of the Geneva Conventions and Protocols and also the provisions of international human rights law which are relevant and operative in situations of conflict.

A series of topics for monitoring, and related advocacy, are outlined. The need for new methodologies in the investigation of conflicts and some obstacles to conflict monitoring are also discussed. A study, aided by one or more principal investigators and a task force, is proposed to examine the feasibility of conflict monitoring - or to expand the role of existing institutions to accomplish the same goal.

The paper includes that careful monitoring and reporting on conflict and war may serve to inhibit violations of humanitarian and human rights law, conventions, and protocols. In the short run, accurate reporting during a conflict or war may have some restraining influence on the conduct of combatants. Over the long run, a more knowledgeable, better informed world public may become less tolerant to violations of international agreements and to the employment of inhumane methods of warfare.

II. The Challenge: Sustained and Systematic Monitoring of Situations of Conflict

Sustained and systematic international monitoring of human rights abuses in situations of conflict is an idea waiting to happen. No institution or project, roughly analogous to Amnesty International's continuous and intensive monitoring of torture, political imprisonment and the death penalty, has yet evolved.

Almost from their inception, some organizations within the human rights community, including Amnesty International, Human Rights Watch and Physicians for Human Rights (PHR) in the United States, have dealt with violations of humanitarian law and the human and medical consequences of domestic and international conflicts. Reports from these sources may be of historic importance. However, for the most part, their reporting has been improvised, often at short notice, intermittent, and has dealt only with selected aspects of conflicts (e.g. the indiscriminate use of force against civilians, casualty estimates, violations of the Geneva Conventions, the use of chemical weapons, and land mines injuries). In some

cases, field investigations have been made only after conflicts have either gone on for years or been terminated. It is perhaps correct to say that the majority of the world's conflicts have gone on unmonitored most of the time and in most respects.

The International Committee of the Red Cross (ICRC), for its part, has led the way in formulating standards and proposals for restrictions on the use of weapons likely to cause unnecessary suffering in war or other situations of conflict and reporting privately to cooperating governments on the treatment of prisoners of war and civilian detainees in occupied territories. The Stockholm Peace Research Institute (SIPRI) has provided authoritative studies on weapon systems and their effects.

The United Nations and several of its specialized agencies (e.g. UNICEF, UNDP, WHO, UNRWA, UNHCR, and the UN Secretariat itself) have undertaken fact-finding missions in a variety of conflict situations. For the most part, by its very charter, the UN is limited to studies of international conflicts; while some excellent and authoritative work has been done¹, even in the case of international conflicts, the UN and its agencies have only been able to conduct intermittent investigations of selected problems.

The UN Secretariat and UN specialized agencies have made several studies of the effects of the Gulf War and comprehensive sanctions on Iraq's economy, its infrastructure and civilian population². These have dealt for the most part with the description of immediate humanitarian needs and forecasting longer term consequences of the war. While well written and powerful in their humanitarian appeal, these reports in some critical respects have had to rely on fragments of information and secondary sources.

By and large, few investigations and reports that are available to the public have dealt adequately with casualties, economic conditions (e.g. unemployment, inflation, capital formation), psychological damage, social disruption (e.g. the consequences for education, religious and cultural institutions, the provision of health, welfare and other social services), the flow of refugees and displaced persons, violations of the Geneva Conventions, the status of human rights, the

* Dr. Jonathan Fine is Senior Medical Consultant, Physicians for Human Rights, Boston (USA).

- 1 See, for example, UN Secretariat reports (1984 - 1988) presenting the evidence on the use of chemical weapons in the Iran-Iraq conflict.
- 2 UNICEF and WHO Special Mission to Iraq report, February 1991; Ahtisaari report to the UN Secretary-General, March 1991; UNICEF/Tufts University Nutritional Survey, Southern Iraq, June 1991; S. Agah Khan report to the Secretary-General, July 1991.

most significant political changes and trends, and, for most conflicts, even the military campaigns.

Further, while governments' intelligence estimates of the consequences of wars are not generally made public, the confusion over casualty counts during the Vietnam War, following the December 1989 U.S. invasion of Panama, and in the Gulf Conflict, raise serious questions whether any of the combatants have taken this monitoring task seriously or have the ability to do so with objectivity. Governments and guerrilla insurgencies involved in conflict are likely to be an important but unreliable source of information on casualties and violations of international standards for the protection of both civilians and combatants.

Quite possibly, no group, public or private - including the ICRC - has engaged in sustained and systematic monitoring of violations of the rules and protocols which govern conflict and war and, especially, the consequences for both combatants and noncombatants.

III. The Need for New Methodologies

Existing survey instruments have proved of limited utility for the monitoring of wars. New methods have to be developed; existing ones refined. Neither process is likely to take place unless the need is seen as central to accurate reporting on conflict situations and appropriate resources are devoted to the task.

It appears that few methodologies for fact-finding in situations of war have been drafted, field tested and refined. Several studies have been based on methods improvised in the field. This is not to suggest that nothing can be learned from survey tools already in existence but rather that they may have to be extensively adapted for use in conflict situations.

I am most familiar with the fact-finding missions of Physicians for Human Rights (PHR) in conflict situations as I served as that organization's executive director for its first six years. These missions have also required the elaboration of new or modified field techniques and methods (see Attachment A for a brief description of eighteen such missions to date by PHR). While I believe that each of these investigations made an important contribution in its own right to aspects of the conflict under review, all were handicapped by the lack of established and relevant protocols, questionnaires and other methods and by the relatively few articles in the medical literature of direct relevance.

In August - September 1991, an ad hoc group of investigators, called variably "The Harvard Study Group" or "The International Commission on the Gulf Conflict" conducted a survey of over 6,000 Iraqi households utilizing cluster sampling techniques. They attempt to determine some of the most fundamental consequences of the Gulf War: the mortality and nutritional status of children under the age of five, the quality of drinking water, and the degree of destruction or impairment of the Iraqi infrastructure. A team of over 100 persons was assembled for this effort, including over 40 Jordanian inter-

preters and field workers. The scope of this investigation may well be unprecedented.

The kind of survey work undertaken in the instances cited above and in Appendix A is affected by the nature of hostilities, the time and resources available for the study, but equally by the vision and technical skill of those responsible. Therefore, the methods employed in each of these studies, and those enumerated elsewhere, merit careful review and analysis. The main point here is that for a variety of reasons relatively little attention has been given to the methodology of the study of conflicts. Future studies should give increasing emphasis to this requirement.

IV. The Problem of Advocacy

Among international institutions, it is perhaps the Security Council of the United Nations, in the public sector, and the International Committee of the Red Cross, in the private sector which have historically had the principal roles in support of humanitarian law. Their efforts are highly commendable. However, nowhere is advocacy of international human rights law, nor of the Geneva Conventions and Protocols, pursued in a consistently vigorous manner. There is a particular deficit in public discussion and advocacy.

V. The Role of an Independent Monitoring Project

- A conflict monitoring project or organization could:
- provide an independent, credible source of information on adherence to or violation of the Geneva Conventions, other provisions of international humanitarian law and the human rights protocols;
 - monitor the consequences of civil and international conflicts;
 - serve as the focus for the development and field testing of methods and protocols best suited for the unique and difficult situations inherent in situations of conflict; and
 - establish a related advocacy center for promotion of adherence to the Geneva Conventions and Protocols and human rights and traditional international law as they are relevant and applicable to conflict situations.

Reporting might focus on:

1. The use of cruel and inhumane weapon systems causing suffering unrelated to the essential conduct of wars of conflicts. Reports might deal in particular with:
 - a) aerial bombardment and shelling of predominantly civilian populations;
 - b) chemical and biological weapons; and
 - c) anti-personnel weapons, e.g. cluster bombs, napalm and other incendiary devices, high energy-transfer bullets, land-mines, booby traps, and laser anti-personnel battlefield weapons;
2. the casualty counts (dead and wounded);
3. the medical and psychological consequences of conflicts, with particular attention to those consequences due to violations of international law and human rights covenants and to the use of weapons systems causing civilian casualties

or suffering unnecessary for the achievement of military objectives;

4. inhumane treatment, torture or killing of prisoners of war; and

5. interference with medical neutrality and other humanitarian aid efforts, including the growing, harvesting, shipment or distribution of food products.

Special reports might assess additional social costs of conflicts: refugee flows, family dislocations, the situation of especially vulnerable elements of the populations (e.g. children, women, the elderly, the destitute, ethnic minorities, the handicapped), starvation or malnutrition, and epidemic diseases due to wartime conditions.

Papers might profitably be prepared on methodological questions presented by each of these issues.

Case studies and photographic evidence or essays could effectively illuminate many of these consequences and bring the impact more powerfully to public attention.

VI. Inherent Difficulties and Obstacles to the Monitoring of Conflicts

Parts of the reason that so little has been done no doubt lies with the inherent difficulties. Military commanders and a nation's central war fighting apparatus have their own reasons to conceal or distort casualties counts on both sides of a conflict and also to conceal repress reliable information on violations of humanitarian and human rights law.

Severe limitations of access imposed by combatants or the disruption of conflict itself hamper journalists and others attempting to survey conflict, domestic or international. Those that do gain access often assume serious personal risk. Conflict, especially on a large scale, disrupts normal channels of communications. The fog of battle leads inherently to confusion and unreliable accounts. The costs and logistics of access may be compounded in these situations.

VII. Sources of Information

Despite these obstacles, a methodical effort to collect information is likely to succeed in uncovering a great deal which is beyond the anecdotal or government-generated intelligence (or propaganda) upon which the world has often relied in the past. Sources would include refugees, exile communities, diplomats, press, cooperating individuals or groups within the zones of conflict or within neighbouring countries, international humanitarian and medical personnel, international agencies, defense ministries, international security and regional studies specialists, and public information offices of the combatant countries and their military establishments. While each of these presents inherent limitations, taken together, a mosaic can be constructed providing significant insights to the important issues. As has proved possible in the past, in many conflict situations, project personnel may gain direct access to the areas of conflict to make first-hand observations and to test

new methodologies. In other cases, local cooperating groups can be encouraged to do so.

VIII. A Note on Structure

The structure of a conflict monitoring organization will need the most careful craftsmanship in light of all of the issues raised in this project proposal. In this brief section, a few salient attributes are identified. Various institutional models would be discussed in open-ended interviews and by use of a questionnaire.

IX. The International NGO Model

For objectivity and impartiality, a conflict monitoring entity might optimally be international and non-governmental and take the form of an institute. Such an organization would be well served by an international governing board of manageable size, perhaps fewer than twelve members. The membership of the board might be drawn in equal proportions from countries of the North and the South. Each board member should be chosen for his or her dedication to the total project, for international standing and personal integrity, and for an unwavering commitment to precision, objectivity and impartiality in reporting.

The organization, while private, should be able to seek funds from the general public, foundations dedicated to the protection of human rights and humanitarian purposes, and those governments, exclusive the great powers, which have a record of support for international security, human rights and development and which share the premises, values and purposes of the international conflict monitoring idea. No assistance should be sought from governments which directly or indirectly are party to civil or international conflicts except possibly in circumstances where that assistance is provided to an international body, such as the United Nations itself, charged with keeping or restoring the peace. Assistance should not be accepted from any government known or considered likely to interfere in any way with the objectivity, impartiality and geopolitical neutrality of the conflict monitoring organization.

It would be logical to have the principal headquarters of the organization in Geneva or possibly in another European city which is the site of international institutions.

X. Other models

Rather than constituting an international organization, a host government, meeting the criteria discussed above to ensure impartiality, might be sought to fund an independent institute. The institute itself might be governed by a board of private citizens drawn predominantly from the nationals of the host country. Conceivably, such an institute could have an international advisory committee as well.

Alternately, conflict monitoring might be attended to 1. by the United Nations, through existing structures or a new entity, or 2. by expanding the mandate or the resources available to

existing NGOs such as Amnesty International, Human Rights Watch, and Physicians for Human Rights. In this latter connection, Human Rights Watch has recently decided to found a War Watch Organization to augment its current capacity to monitor conflicts. The two approaches - a new non-governmental organization and the strengthening of monitoring by existing entities - are not necessarily mutually exclusive.

All of these, and other, possibilities will be carefully evaluated in this study.

XI. Possible Initial Steps

1. Identification of one or more principal investigators to serve as the staff for this study;
2. discussion of these issues within the human rights community, with international legal scholars and others concerned with conflicts and their resolution both within and outside of governments and the academic community;
3. formation of a task force (or an advisory group) to study and identify:
 - a) what is already being done;
 - b) what is not being done;
 - c) what methodologies exist or may be worth exploring;
 - d) the scope of such a project;
 - e) what resources might be required for a central operation and for field operations;
 - f) a thorough review and analysis of obstacles;
 - g) the structure of the proposed organization(s);
 - h) possible sources of funding; and, hence,
 - i) the feasibility of a conflict monitoring project.

XII. Subsequent Phases

1. Identification of secure sources of funding for the initial three to five years for development of the initial, core organizational infrastructure and pilot projects;
2. development of one or two initial pilot projects. At least one of these would examine at low intensity civil conflicts; another might study a particular weapon system and its effects, e.g. land mines or cluster bombs, or another selected topic such as adherence to the Geneva Conventions, violations of medical neutrality, nutrition and food supplies in civil conflicts, or the health services in situations of conflict.
3. Further field testing and refinement of methodologies, the administrative and logistical support systems.
4. Reassessment of the long-range feasibility and organizational framework for a more formally constituted project.

XIII. Expected Outcomes

Careful monitoring and reporting on conflict and war, and related advocacy, may serve to inhibit violations of humanitarian and human rights law and protocols. In the short run, accurate reporting during a conflict or war may have some restraining influence on the conduct of combatants. Over the long run, a more knowledgeable, better informed world public may become less tolerant to violations of international agreements and to the employment of inhumane methods of warfare.

Attachment A

Fact-Finding Missions by Physicians for Human Rights in Conflict Situations (1987 - 1991)

- July 1987, The Republic of Korea: Field epidemiologic techniques to determine tear gas exposure and its effects.
- February 1988, Israel & the Occupied Territories: Survey methods to determine the systematic nature of beatings and to estimate the magnitude of all injuries in the Intifada.
- October 1988, Turkey: Field epidemiologic techniques to survey refugee populations to determine Iraqi use of chemical weapons against the Kurds.
- May 1989, Soviet Georgia: Clinical, laboratory, survey and toxicologic observations to shed light on the cause of deaths, injuries and morbidity in Tbilisi.
- June and November 1989, El Salvador: A survey to assess violations of medical neutrality protected under the Geneva Conventions.
- February 1990, Panama: Interview techniques and field survey methods to estimate the number of dead and wounded and some of the psychological consequences from the December 1989 U.S. invasion.
- July 1990, Israel and the Occupied Territories: Random household surveys to determine the cumulative consequences of the Intifada.
- December 1990, Kuwait: Interviews with exiles from Kuwait on medically related human rights abuses following the Iraqi invasion in August 1990.
- January 1991, Iraq: An assessment in Baghdad of the effects of UN sanctions on child health.
- March 1991, Kuwait: Observations of medically related human rights violations.
- March 1991, Burma: An investigation of the medical consequences of the civil conflict, largely conducted through interviews along the Thai-Burmese border area.
- April 1991, Cambodia: A survey of land mines injuries in Western Cambodia.
- April 1991, Iraq: A survey in seven Iraqi cities of the medical consequences of the Allied bombing, the civil war and continuing UN sanctions.
- April 1991, Turkey: A survey of health conditions and childhood mortality among Kurdish refugees in Southeastern Turkey.
- May 1991, Iran: A survey of health conditions and childhood mortality among Kurdish refugees in Western Iran.
- May - August 1991, West Bank and the Gaza Strip: A study of violations of medical neutrality during the extended war time curfew of mid-January through mid-March 1991.
- December 1991, Sulamaniya, northern Iraq: Forensic investigation of torture and summary executions of Kurds during the civil conflict with the government of Iraq, 1985 - 1988.
- February - March 1992, Somalia (two missions): An investigation jointly with Africa watch of violations of medical neutrality and injuries to civilians in the civil war in the south and an independent investigation in northern Somalia of land mines and their medical consequences.

United Nations General Assembly, 47th session (1992)

Special Political Committee

Agenda item 75

- Comprehensive review of the whole question of Peace-keeping Operations in all their aspects -
Statement by the International Committee of the Red Cross (ICRC)
Friday, November 13, 1992

Mr. Chairman,

the ICRC is glad to avail of this opportunity to speak briefly upon a subject it considers of growing importance today, namely the applicability of international humanitarian law to United Nations Peace-keeping Forces, or UNPKF.

International Humanitarian Law applicable in armed conflict, or IHL, means international rules, established by treaty or custom, which are intended to protect victims of international or non-international armed conflicts. Towards this end, IHL limits the right of Parties to a conflict to use the methods and means of warfare of their choice and protects persons and property that are, or may be, affected by conflict.

Two fundamental characteristics of IHL ought to be borne in mind.

Firstly, by virtue of the almost universal adherence to IHL instruments, particularly the 1949 Geneva Conventions for the protection of war victims (to date, 174 States) and the recognized transcendence of humanitarian principles, these instruments can be considered as **part of customary law and therefore binding upon all Parties in an armed conflict situation**. Secondly, IHL applies **equally to all armed forces present in such a situation, and independently of any considerations** such as those relating to the legality of the use of force.

The whole issue of the applicability of IHL to UNPKF arises from the fact that these forces are armed, albeit with weapons of a defensive character, and that they are entitled to make use of their arms under certain conditions. These conditions refer not just to self-defence but also to any forceful attempts to prevent UNPKF from carrying out their duties under the mandate of the Security Council.

Thus, IHL is applicable to UNPKF as they are armed and have the right to use their arms under certain conditions. Such conditions have arisen in the past (for example, in the Congo) and continue to at present (in Cambodia and former Yugoslavia), particularly when UNPKF have interpositionary functions, or those relating to supervision of an oft-violated cease-fire, to the defence and security of certain zones, or yet again to the maintenance of law and order in a State.

Although it is true that the UN is not formally a party to IHL instruments, their customary provisions are, as seen earlier, binding upon all States and thereby necessarily apply to this universal organization which is recognized as a subject of international law by all States. However, it ought equally to be noted that quite a few provisions of the comprehensive body of law that is IHL would not apply to UNPKF. One could cite, as examples, the various provisions relating to prisoners of war, to penal sanctions, etc. Examples of the principles and rules that would apply would be those relating to the methods and means of combat, different categories of protected persons, respect for the recognized signs (mainly red cross and red crescent), medical personnel and transport, etc.

A glance at the past reveals that the UN has implicitly followed, from the very beginning of its peace-keeping operations, the underlying assumptions of the above reasoning and consequently accep-

ted, on several occasions, the applicability of the principles and relevant rules of IHL to its Forces. One could cite as an example the "Interoffice Memorandum" addressed on 24 May 1978 to all UNPKF in the Middle East (UNEF, UNDOF, UNIFIL) specifying that in cases where these Forces were to use their weapons in self-defence, which would include preventing them by forceful means from discharging their duties, the principles and the spirit of the humanitarian rules of the law of armed conflict, as contained, *inter alia*, in the Geneva Conventions (1949); their Additional Protocols (1977) and the UNESCO Convention on the Protection of Cultural Property in the event of armed conflict (1954) would apply.

Practice equally shows that UNPKF have always respected IHL in the field.

In the light of all that has been said above, it is not only evident that IHL applies to UNPKF, but also that the UN has confirmed this applicability in the past, usually on a bilateral basis, and that its Forces have respected IHL in practice. However, as stated earlier, the UN is not formally a party to IHL instruments. The ICRC is therefore currently in the process of examining the most appropriate means for reinforcing the applicability of IHL to UNPKF.

One advantage of the reinforcement of the applicability of IHL to UN Forces is that it would constitute an excellent contribution towards promoting acceptance of and respect for IHL by States furnishing contingents, by the State of operation, as well as by parties involved in a conflict. Such promotion of IHL is a goal of the international community, as expressed in General Assembly resolutions adopted every two years since 1977 on the status of the Protocols additional to the Geneva Conventions. One could cite two preambular paragraphs of the resolution adopted without a vote by the Sixth Committee on 8 October this year (A/47/581) whereby the General Assembly declares itself "*convinced of the continuing value of established humanitarian rules relating to armed conflicts and the need to respect and ensure respect for these rules in all circumstances (; stressing) the need for (...) the universal acceptance of such law*".

The ICRC is glad to state that again recently, the UN adopted a very positive approach with regard to the whole question of the applicability of IHL to its Peace-keeping Forces and that it has consequently decided to take a series of implementation measures with regard to both, the Force Commanders of all UNPKF as well as the troop contributing countries. Accordingly, the ICRC hopes that the States furnishing contingents will see to it that their members are fully aware of the principles and relevant rules of IHL. In this context, the ICRC finds very encouraging the draft resolution submitted for examination and adoption to this Committee (document A/SPC/47/L.7) which, at paragraph 29, encourages all Member States to include, *inter alia*, relevant IHL in national and regional training programmes. The ICRC wishes to recall that wide dissemination of IHL is an obligation under articles 47/48/127/144 of the Four Geneva Conventions respectively. For its part, the ICRC would like to reiterate its willingness to cooperate in all such efforts, to the extent its resources permit.

Finally, Mr. Chairman, the ICRC wishes to express its admiration for the work of the UNPKF, which today represent more than ever a vital means of working towards international peace.

1. KSZE-Seminar zur menschlichen Dimension

Warschau (Polen), 16. - 20. November 1992

Wolfgang Kleinwächter*

Während in Ex-Jugoslawien der Krieg wütet, im Kaukasus verfeindete Völker aufeinander einschlagen und in Deutschland Ausländer um ihre Sicherheit bangen, formierte sich jüngst in Warschau eine internationale KSZE-Koalition für Toleranz¹. Knapp 300 Experten aus den 52 Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) versuchten vom 16. bis zum 20. November 1992 einen Hoffnungsschimmer an den von Neo-Nationalismus verdüsterten europäischen Horizont zu malen.

Das 1. KSZE-Seminar zur menschlichen Dimension, das sich pikantesweise im großen Sitzungssaal des polnischen Verteidigungsministeriums, in dem früher die Größen des Warschauer Pakts ein- und ausgingen, versammelte, befaßte sich mit dem Reizthema Toleranz. In einem freimütigen Meinungsaustausch, an dem erstmalig im KSZE-Prozeß auch Vertreter nicht-staatlicher Organisationen beteiligt waren, zerbrach man sich den Kopf darüber, was man tun könne, um den Sieg der Entspannung nicht wieder zu verspielen. Das Seminar war vom polnischen Außenminister *Krzysztof Skubiszewski* eröffnet worden. *Skubiszewski* entwarf in seiner Rede die "Vision eines vereinten, friedlichen und rechtsstaatlichen Europas". Ein System könne nur dann als demokratisch bezeichnet werden, wenn es gleiche Möglichkeiten für alle hervorbringen würde, sagte der polnische Außenminister. Ein wichtiges Kriterium für Demokratie sei daher die Frage, wie man mit Minderheiten umgehe. Toleranz sei ein Gebot unserer Zeit, Nationalismus, "die Krankheit des gegenwärtigen Europas", sei das Gegenteil von Toleranz.

Skubiszewski erntete bei den Delegierten keinen Widerspruch. Ich im KSZE-Prozeß selten erlebte Einmütigkeit brachte später die stellvertretende US-amerikanische Außenministerin *Nancy Ely-Raphel* auf einen kurzen Nenner: "Der Erfolg der Demokratie basiert auf einer Kultur der Toleranz. Intoleranz bedroht die Sicherheit von uns allen." Wie kann man Toleranz fördern? Der KSZE-Ausschuß der Hohen Beamten (AHB) hatte dem Seminar eine Tagesordnung mit drei Schwerpunkten vorgegeben:

1. Die Rolle der Bildungs- und Kulturinstitutionen sowie der Medien bei der Förderung von Toleranz, mit dem Schwerpunkt auf Themen wie Lehrerausbildung, multikulturelle Lehrpläne, Rolle ethnischer bzw. religiöser Vereinigungen etc.
2. Die Rolle lokaler Behörden bei der Förderung von Toleranz, mit dem Schwerpunkt auf Themen wie multikulturelle Beziehungen in Städten, Mitwirkung der Gemeinschaft an der Ausarbeitung politischer Konzepte etc.
3. Rechtliche Fragen und Durchsetzung von Gesetzen mit dem Schwerpunkt auf Themen wie Gesetzgebung und Rechtsprechung bezüglich strafbarer Handlungen im Zusammenhang mit Intoleranz. Ausbildung von Vollzugsbeamten, Überwachung von strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit Intoleranz, Beziehung zwischen Gemeinschaften und Durchsetzung von Gesetzen.

Eine Menge guter Ideen wurde auf dem Warschauer Seminar zusammengetragen. Da sollten Schulbücher einer genaueren Überprüfung unterzogen und Lehrer zu "Toleranz-Lehrgängen" delegiert werden, um die junge Generation stärker im Geiste der Toleranz zu erziehen. Die Massenmedien wurden aufgefordert, sich beim Brückenbau zwischen den verschiedenen Kulturen zu engagieren und die Verherrlichung von Gewalt einzustellen. Das rechtliche Instrumentarium zum Schutz von Minderheiten sollte weiter ausgebaut werden. Dort, wo Intoleranz zur Verletzung von international anerkannten Normen führt, sollte man strenger ahnden. "Keine Toleranz für Kriminelle", so ließ auch Botschafter *Ekkehard Eickhoff* vom Aus-

wärtigen Amt, der die deutsche Delegation leitete, in seiner Grundsatzzrede verlauten.

"Gleichheit der Möglichkeiten" und "Nichtdiskriminierung" wurden dabei als Grundprinzipien von Toleranz herausgestrichen. Gefordert wurde die Bildung von "Nationalekomitees für Toleranz". *Stephen Roth*, Vorsitzender des Britischen Rates für osteuropäische Juden, forderte, den 9. November zukünftig als "Welttoleranztag" zu begehen, würde doch dieser Tag wie kein zweiter sowohl das höchste Maß an Intoleranz (die Kristallnacht von 1938) als auch den höchsten Sieg über Intoleranz (den Fall der Berliner Mauer 1989) symbolisieren. Das sich mit jeder Konferenzstunde steigende Toleranz-Engagement der Experten drohte dabei manchmal allerdings von den Realitäten abzuheben. Zwar fand noch Erwähnung, daß Intoleranz dort am ehesten gedeiht, wo soziale Unsicherheit wächst, vertieft aber wurde dieser Zusammenhang in der Debatte wenig. Der aus Bern angereiste Leiter der Schweizerischen Delegation erinnerte immerhin die Delegierten daran, daß "während wir jetzt in diesem schönen Verhandlungssaal sitzen, nicht weit von uns entfernt gemordet, geplündert, vergewaltigt, vertrieben, gebrandschatzt und zerstört wird". Droht die KSZE angesichts dieser blutigen Realitäten zum Glasperlenspiel zu verkommen oder kann die Koalition für Toleranz auch etwas praktisches zustande bringen?

Das Warschauer KSZE-Seminar demonstrierte bei aller Einigkeit im grundsätzlichen einmal mehr, wie teuflisch die Dinge im Detail sind. So reden die Russen unbefangen über Toleranz und werfen den Esten vor, intolerant gegenüber den russischen Minderheiten in der Baltenrepublik zu sein. Die Esten wiederum stellen sich als "die Guten" dar und schieben den "schwarzen Peter" den Russen zu. Armenier und Aserbaidschaner bezichtigten sich gegenseitig der Intoleranz. Nahezu hoffnungslos ist die Lage in Ex-Jugoslawien: schuld ist immer der andere. Daß dabei das klare Bekenntnis einer Regierung nicht ausreicht, mußten auch die Deutschen erfahren. Zwar hatte Botschafter *Eickhoff* die jüngsten Vorfälle in Deutschland "unerrätlich und für jeden Deutschen beschämend" genannt und versichert, daß "Bundes- und Landesregierungen bereit sind aufzuklären, den Rechtsstaat zu sichern, zu warnen, abzuschrecken und die Gewalttäter zu bestrafen". Man hörte aber auch Warnungen an die deutsche Adresse. O-Ton eines Delegierten: "Diejenigen, die Gewalt gegen Ausländer anwenden, wollen die Ausländer aus dem Land hinausdrängen. Von dieser Haltung zum reinen Rassismus ist es nur ein kurzer Weg, an dessen Ende das Risiko einer Destabilisierung der gesamten Gesellschaft und der Rückfall in eine Diktatur stehen kann."

Deutschland, das wohl am meisten von allen europäischen Ländern vom KSZE-Prozeß profitiert hat, und nach wie vor sein stärkster Verfechter ist, muß aufpassen, nicht eines Tages selbst auf die

* Prof. Dr. Wolfgang Kleinwächter ist Leiter des Arbeitskreises "Medienstadt Leipzig".

- 1 Referenzdokumente:
KSZE Helsinki-Dokument: Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992 (Abschnitt VI: Die menschliche Dimension, Paragraph 17 ff.);
Tagesordnung, Zeitplan und andere organisatorische Modalitäten des Seminars zur menschlichen Dimension über Toleranz, KSZE-Dokument 16-CSO/Dec. 2, Prag, 18. September 1992;
Address by Prof. *Krzysztof Skubiszewski*, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland, to the CSCE Human Dimension Seminar on Tolerance, Warschau, 16 November 1992.

KSZE-Anklagebank zu geraten. Insofern war das Warschau-Seminar eine gute Erinnerung daran, daß, wenn in Rostock Ausländerheimen brennen, dies schon lange nicht mehr eine innere deutsche Angelegenheit ist.

Die KSZE-Seminare zur menschlichen Dimension waren auf dem jüngsten KSZE-Gipfel in Helsinki im Juli 1992 verabredet worden. Die Seminare stellen eine neue Kategorie von KSZE-Konferenzen dar. Sie sind nicht traditionelle diplomatische Tagungen. Zu den Seminaren haben Vertreter nicht-staatlicher Organisationen nicht nur Zugangs-, sondern auch Rederechte. Unabhängige Experten, die Mitglieder ihrer nationalen Delegationen sind, werden nach dem KSZE-Dokument von Helsinki 1992 ausdrücklich ermächtigt, während der Seminare "auch in persönlicher Eigenschaft"

zu sprechen. Ein Schlußdokument oder irgendwelche Empfehlungen sollen die Seminare jedoch nicht erarbeiten. Praktisch sind die KSZE-Seminare zur menschlichen Dimension als eine Art brainstorming gedacht, die den Regierungen Anregungen für zukünftige KSZE-Empfehlungen geben und die clearinghours-Funktion des neuen Warschauer KSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit praktischem Leben erfüllen sollen. Die nächsten KSZE-Seminare zur menschlichen Dimension finden 1993 zu Fragen der Migration, zu nationalen Minderheiten und zu den Massenmedien statt. Die auf dem Toleranz-Seminar jetzt in Warschau gesammelten Vorschläge gehen zunächst an den KSZE-Außenministerrat, der Mitte Dezember in Stockholm tagt. Der entscheidet dann, welche Ideen in neue KSZE-Verpflichtungen umgesetzt werden.

36. Justitiartagung des DRK

Homburg/Saar, 10. - 12. September 1992

Jürgen Sieveking*

Wolfgang Voit, Hagen, Vorsitzender des DRK-Rechtsausschusses, begrüßte am 10. September die weit über 200 Juristen und Konventionsbeauftragten im Städtischen Saalbau der Kreis- und Universitätsstadt Homburg/Saar, die aus allen 19 DRK-Landesverbänden und 624 DRK-Kreisverbänden zu dieser Tagung erschienen waren.

Krieg, Gewalt, Flüchtlingsprobleme und Ausländerfeindlichkeit seien, so der Vizepräsident des DRK Prof. Dr. Christoph Brückner in seiner Begrüßungssprache, Anlaß genug, sich mit dem humanitären Völkerrecht intensiv auseinanderzusetzen. Das erst zwei Jahre wiedervereinigte DRK sei froh darüber und stolz darauf, nach den Justitiartagungen in Hamburg (1990) und Köln (1991) die jungen Bundesländer erstmalig paritätisch vertreten zu sehen. Mehr denn je sei das Rote Kreuz herausgefordert, an einer friedlichen Welt mitzuwirken, zumal der Krieg heute täglich in das Wohnzimmer getragen werde. 26 Kriege auf vier Kontinenten - jetzt! - mahnten dazu.

Die Grüße der saarländischen Landesregierung überbrachte der Staatssekretär beim Justizminister Dr. Roland Rixecker, der die Tagungsteilnehmer in seinem Grußwort insbesondere auf das weltweit anerkannte Europäische Rechtsinstitut der Universität des Saarlandes aufmerksam machte, der einzigen deutschen Universität, die von Franzosen gegründet wurde.

Landrat Lindemann für den Saar-Pfalz-Kreis und Albert Schwarz, Präsident des erst seit 1957 - nach der ersten deutschen Vereinigung - bestehenden DRK-Landesverbandes Saarland, hießen die Teilnehmer herzlich willkommen.

Dr. Marco Sassoli, Direktor beim IKRK, Genf, berichtete über den Einsatz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in Jugoslawien. Er überbrachte den Delegierten die Grüße des IKRK und übermittelte dessen Hochachtung für die Arbeit des gerade auch in Bosnien stark eingesetzten Deutschen Roten Kreuzes. Seine erste Frage beleuchtete schlagartig die derzeitige Situation: wer hätte vor fünf Jahren gedacht, daß im Jahre 1992 200 Delegierte des IKRK und der Internationalen Föderation (bisher Liga) allein als Folge von Konflikten in Europa tätig sein würden, während es früher zwei (!) gewesen seien?

Die enorme Energie und unmenschliche Brutalität der Konflikte im Gebiet des früheren Jugoslawien lassen sich auch damit erklären, daß die Verfassung des Bundesstaates Jugoslawien Grundlagen dafür enthielt, daß jeder Staatsbürger im Falle des Einmarsches einer fremden Macht gegen diese kämpfen sollte. Neben der Bundesarmee

habe es deshalb noch Republikwehren und schließlich Territorialgarden gegeben. Alle Staatsbürger hätten stets ihr Gewehr im Schrank gehabt. Im Gegensatz zu diesem im Ernstfall jederzeit denkbaren "Volk in Waffen" seien lediglich Teile der Bundesarmee oberflächlich über die Genfer Abkommen unterrichtet worden, so daß jedenfalls bei allen nicht in der Bundesarmee dienenden Soldaten eine Kenntnis auch nur der Bedeutung des Roten Kreuzes als Kenn- und insbesondere als Schutzzeichen überhaupt nicht erwartet werden könne.

Es habe sich gezeigt, daß Kriegsgefangene in den Händen der Bundesarmee relativ besser behandelt wurden als solche bei der Territorialarmee. Unzählige Waffenstillstände seien seit dem 2. Januar 1992 von den Konfliktparteien geschlossen und wieder gebrochen worden. Deren Erklärungen seien in aller Regel ohne Auswirkung geblieben. Solche Realitäten seien allenfalls mit einem "balkanischen" Rechts- und Verhandlungsverständnis erklärbar. Ohne Rücksicht auf schriftlich fixierte Waffenstillstände sei es zu "ethnischen Säuberungen" gekommen, wobei die serbische Minderheit von den Kroaten und die kroatische Minderheit von den Serben vertrieben worden seien.

Glücklicherweise war das IKRK, dem ja nur Jugoslawien als Vertragspartei der Genfer Abkommen (GA) verpflichtet war, in Kroatien zugelassen: Es konnte Gefangene besuchen, die zum Teil relativ gut behandelt wurden. Der Zivilbevölkerung ging es viel schlechter als den übrigen durch die Genfer Abkommen besonders geschützten Personen. Kaum lösbar schien das Problem der Evakuierung (von Teilen) der Zivilbevölkerung aus eingeschlossenen Städten. So liefen die Kroaten in Vucovar Gefahr, daß die kroatische Armee die Stadt militärisch aufgab, wenn die Bevölkerung die Stadt verließ.

Gelten nun die Genfer Abkommen oder ein Zusatzprotokoll? Das IKRK bewegte sich als neutraler Mittler. Ging es vor der Anerkennung Kroatiens von einem nicht unabhängigen Kroatien aus, so war der Konflikt kein internationaler, und Art. 3 der Genfer Abkommen war anzuwenden. Im Konflikt selbst ging es ja gerade auch um dessen Eigenart als eines internationalen Krieges oder Bürgerkrieges. Die Anerkennung durch Drittstaaten habe ihre erheblichen Auswirkungen gehabt, zumal damit der Streit von einem Bürgerkrieg in einen internationalen Konflikt umgeschlagen sei. Für das IKRK

* Dr. Jürgen Sieveking ist Kreisrechtsdirektor, Märkischer Kreis.

mußte entscheidend sein, wann die Regierung des (ursprünglichen) Zentralstaates anerkannt, daß Kroatien ihr nicht mehr angehört. Um hier einer völkerrechtlichen Gratwanderung zu entgegen, ging es darum, einen pragmatischen Weg für Vereinbarungen zu finden.

Das IKRK schlug den Beteiligten das von diesen auch geschlossene I. Ad-hoc-Abkommen vom 6. November 1991 über den Austausch von Kriegsgefangenen vor, wonach jede Person, die wegen des Konfliktes gefangen gehalten wurde, als Kriegsgefangener galt und als solche den Schutz der Genfer Abkommen erhielt. Der Gefangene sollte nach Schluß der Kampfhandlungen nach Hause entlassen werden. Die Kroaten serbischen Ursprungs, für welche die Heimkehr gefährlich sein konnte, verzichteten auf ihr Recht auf Rückkehr in die - entfremdete - Heimat. Das IKRK erhielt durch das genannte Abkommen Zugang zu allen Kriegsgefangenen, und es bestand Einigkeit darüber, daß während des Konfliktes Kriegsgefangene unbedingt nur freiwillig und nur unter Aufsicht des IKRK ausgetauscht und auf keinen Fall repatriert werden durften.

In einem 2. Abkommen vom 27. November 1991 in Genf vereinbarten die Bevollmächtigten der Parteien entsprechend den Anregungen des IKRK ein Memorandum of Understanding, wonach die Genfer Konventionen insbesondere für die Kriegsgefangenen und die besonderen Vorschriften des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen (I. ZP) für den freien Zugang von Hilfsgütertransporten sowie die Regelung über die Verbreitung der Kenntnis der Genfer Abkommen gelten sollten. Rechtsgrundlage dieses 2. Abkommens war der gemeinsame Art. 3 GA. Ungelöst blieb der Status der besetzten Gebiete: Kann ein Gebiet von der Bundesarmee dadurch besetzt werden, daß eben diese Bundesarmee bleibt, wo sie bisher war? Nur die Rechtslage hatte sich ja geändert. Im Falle der Besetzung würde das IV. GA gelten und somit die Zivilbevölkerung im besetzten Gebiet einen hohen Schutz der GA genießen. Gilt das gerade erwähnte IV. GA auch in einer UN-protected area? Und wer darf einen jugoslawischen Bürger bestrafen, wenn dieser die GA verletzt?

Im 2. Abkommen trafen die Parteien drei Anwendungsvereinbarungen. Darin wurde die Einsetzung einer Vermittlen- und Totenkommision vereinbart. Die Bestimmungen der GA über die Einrichtung amtlicher Auskunftsbüros wurden von Jugoslawien eingehalten, weil im Vertragsstaat Jugoslawien das Jugoslawische Rote Kreuz die Pflicht zur Einschaltung des Suchdienstes hatte und das Personal dafür einsatzbereit war. Weiter wurde die Neutralisierung vereinbart (Art. 15ff. IV. GA). Die Vereinbarung zur Bildung einer Internationalen Ad-hoc-Ermittlungskommission (Art. 90 I. ZP), die im 2. Abkommen vorgesehen war, und damit die Erleichterung einer späteren Versöhnung der Konfliktparteien scheiterten daran, daß beide Seiten es nicht für nötig hielten, die Masse der Beschwerden zu bearbeiten, und weil sie die Vertraulichkeit der Berichte gegenüber der Weltöffentlichkeit als für eine Abschreckung ungeeignet ansahen.

Anläßlich der 5. Sitzung der Bevollmächtigten der Parteien in Genf gab Kroatien ohne Qualifikation der Konferenz eine Nachfolgeerklärung als Addendum ab, daß es für sein Gebiet und Volk die Nachfolge des alten Jugoslawiens anträte und sich sowohl den vier Genfer Abkommen als auch dem Zusatzprotokoll I unterwerfe. Es garantierte den Austausch und die Heimischung aller Kriegsgefangenen nach deren Wunsch und entsprechend dem 1. Abkommen. Die Rolle von Kriegsgefangenen als eventuellen Kriegsverbrechern wurde dabei aus Gründen der Menschlichkeit übersehen, weil eine konsequente Verfolgung von Kriegsverbrechen während des Konfliktes ohnehin so gut wie ausgeschlossen war. Man darf nicht vergessen, daß die mutwillige Zerstörung eines Hauses durch Mitbürger ein Kriegsverbrechen darstellt.

Am 23. Mai 1992 gelang ein 3. Abkommen auf der Rechtsgrundlage des Art. 3 der GA: Vereinbart wurde der Einsatz von Verbindungsoffizieren für humanitäre Korridore.

Ein 4. Abkommen kam nach Verhandlungen wieder unter dem Schirm des IKRK am 28. Juli und 7. August 1992 in Budapest

zustande, wonach die serbischen Kroaten nach Serbien und die kroatischen Serben wieder nach Kroatien ausgetauscht werden sollten. Das geschah am 14. August 1992, alle Kriegsgefangenen beider Seiten wurden ausgetauscht. Dies war der bisher größte Verhandlungserfolg des IKRK im Jugoslawien-Krieg.

Am 6. Juni 1992 wurden in einem Abkommen (Plan of Action) den Resolutionen 770 (13. August 1992) und 771 (27. August 1992) des UN-Sicherheitsrates - Aufruf zur Einhaltung der UN-Satzung und der GA - entsprechend lokale Verbindungsoffiziere aller Parteien in jedem Dorf eingesetzt, um die Hilfsgütertransporte u.a. nach Sarajevo wirksam zu überwachen. Trotzdem wurde der Delegierte des IKRK *Frédéric Maurice* bei dem Feuerüberfall auf einen Hilfsgütertransport getötet. Auch das DRK mußte sich hier zeitweise völlig aus der Hilfe zurückziehen, weil die Sicherheit der eigenen Delegierten nicht garantiert werden konnte. Das Abkommen vom 6. Juni 1992 wurde erst im Juli 1992 ratifiziert, da sich bis dahin die Regierung in Bosnien sperrte.

Dr. Sassoli zufolge konnte und wollte das IKRK die Verantwortung auch für den Transport und die Versorgung aller Lagerinsassen aus vielen tatsächlichen und rechtlichen Gründen nicht übernehmen. Die Einrichtung einer Schutzzone schied aus, weil das indirekt zugleich die Anerkennung des machtpolitischen Prinzips der "ethnischen Säuberung", den Einstieg in die balkanische Logik der "Reinheit" und die Teilnahme an einer solchen Politik darstellen würde, woran das IKRK schon dank seiner Stellung als neutrale Instanz gehindert wäre. Auch schon der Gedanke an eine solche Schutzzone stelle eine Perversion dar. Die Bildung von Schutzzonen in Bosnien wäre völkerrechtswidrig, weil diese als Sonderzonen die jugoslawische Luftwege geradezu anziehen könnten. Hier müßten die Rotkreuz-Delegierten stets darauf achten, welche oft unüberbrückbare Distanz zwischen Versprechen der Kriegsparteien und der hinterher von diesen praktizierten Realität bestehen könnte.

Ein Minimum an Menschlichkeit ist auch im Bürgerkrieg möglich. Im einstigen Jugoslawien hatten aber fast alle Kämpfer noch nie vom Roten Kreuz und vom humanitären Völkerrecht gehört. Auch in Europa ist nun wieder Krieg. Darauf ist kaum jemand vorbereitet. Das sei nun - so *Dr. Sassoli* am Schluß seines aufwühlenden Berichtes - Mahnung: Dort, wo die im Frieden mögliche Unterrichtung der Bevölkerung und der Soldaten entsprechend dem Auftrag aller Genfer Abkommen und Zusatzprotokolle über menschliche Behandlung, insbesondere der Zivilisten, auch im (Bürger-)Krieg unterbleibt, führt der Krieg zur völligen Unmenschlichkeit.

In seinem Referat über "Auswirkungen des Jugoslawien-Konfliktes auf das humanitäre Völkerrecht" legte *Dr. Horst Fischer*, Geschäftsführer des Instituts für Friedenserichterrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum, Schwachstellen der Rotkreuz-Arbeit offen und entwickelte Denksätze für ein wirksames Handeln.

Als erhebliches Defizit des Art. 18 des II. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen (II. ZP), wonach humanitäre Hilfsaktionen durchzuführen und somit die Lieferung von Hilfsgütern zu gestatten sei, fehle dort offensichtlich die dem Art. 70 Abs. 4 I. ZP entsprechende Regelung der "Pflicht zur Sorge für den Schutz der Hilfslieferungen und die Erleichterung ihrer schnellen Verteilung". Diese Ergänzung bald für zukünftige Bürgerkriege nachzuholen, sei eine elementare und dringende Aufgabe der Zukunft. Zugleich sei der im Genfer Recht bisher mangelhafte Schutz der Rotkreuz-Helfer zu regeln.

Europa sei dabei, in Bosnien eine besondere Art des Bürgerkrieges zu entdecken; den internen Krieg als Mittel zur "ethnischen Säuberung". Hier habe das Genfer Recht mit der Möglichkeit von Repatriierungsvereinbarungen (Art. 132 IV. GA; Art. 5 II. ZP) Instrumente für humanitäre Ziele entwickelt, deren Gebrauch paradoxerweise gerade nur die Kriegsziele streitender Parteien verwirklichen würde. Die Repatriierung der Internierten widerspreche dem Geist des Genfer Rechts, solange sogar die Frauen und Kinder in der Heimat Gefahr für Leib und Leben zu befürchten hätten.

Zu den Sicherheitsratsresolutionen der Vereinten Nationen 770 vom 13. August 1992 und 771 vom 27. August 1992 betonte Dr. Fischer, daß sie ihre Grundlage in den Genfer Abkommen, der UN-Satzung, in EG-Erklärungen und solchen der KSZE hätten. Das Verbot des Ausheuerns von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung gelte zwar als Gewohnheitsrecht auch im Bürgerkrieg. Es wäre aber im Hinblick auf eine Bezugnahme darauf im Ernstfall gut, die Regelung des Art. 54 I. ZP auch in das II. ZP aufzunehmen.

Solange die Peace-keeping-forces der UN keinen Kampfauftrag haben, sind sie wie Zivilisten zu behandeln. Angriff auf sie sei daher ein Kriegsverbrechen. Gibt es, fragte Dr. Fischer, ein Recht auf humanitäre Intervention? Das setze voraus, daß der betroffene Staat humanitäre Hilfe ablehne. Wenn aber Bosnien humanitäre Hilfe wünsche, dann gäbe es keine Intervention. Die Resolution 770 des Sicherheitsrates fordere auf zur humanitären Intervention auch gegen den Willen des Staates. Nach der internationalen Staatenpraxis werde ein solches Recht von der Staatengemeinschaft aber nicht anerkannt.

Darf das Rote Kreuz Hilfsaktionen bewaffnet schützen? Darf es an Peace-keeping-Aktionen teilnehmen? Der Schutz der Hilfsaktion ist Sache der Konfliktpartei. Bei anarchischer Unordnung hat bedingt auch das Rote Kreuz nach Ansicht von Dr. Fischer das Recht, solche Aktionen schützen zu lassen, aber besser unter dem Dach einer anderen internationalen Organisation: Das gelte für die Opfer in höchster Not, bei einziger Möglichkeit der Hilfe, Fehlen einer Partei zum Verhandeln, Bewahrung des Schutzes von Personen und nur, wenn die Aktion allen Konfliktparteien in Not zugute kommt.

Anschließend stellte Dr. Fischer fest, der Krieg in ehemaligen Jugoslawien mit ganz neuen Konfliktformen fordere unverzüglich zur Schließung erkannter Lücken und zur tatkräftigen Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechtes heraus.

Über die "Richtlinien zur Verwendung des Rotkreuz-Zeichens durch nationale Gesellschaften" berichtete am 11. September 1992 Georg Bock, Konventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Nordrhein.

Die Richtlinien - 27 Artikel - wurden im Dezember 1991 in Budapest vom Delegiertenrat in Abstimmung mit der Föderation in Kraft gesetzt. Ihre Erneuerung war 1981 auf der Internationalen Rotkreuz-Konferenz in Manila gefordert worden. Im Konflikt ein rettendes Schutzzeichen, ist das Rote Kreuz im Frieden ein Kennzeichen zur Dokumentation der Vereinszugehörigkeit. Als Schutzzeichen hat es nicht nur beim Einsatz der Helgolander in Vietnam seine Bewährungsprobe bestanden. Die nationalen Gesetze zur Wahrung des Rotkreuz-Zeichens seien in Deutschland unzureichend. 1937 sei der Mißbrauch des Zeichens im Gesetz über das Rote Kreuz zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft worden. Es sei ein Anliegen des Rechtsausschusses beim DRK, daß wieder ein strafrechtlicher Schutz des Schutz- und Kennzeichens des Roten Kreuzes in Krieg und Frieden durch Gesetz erfolge, damit sein Mißbrauch zu egoistischen Zwecken unterbleibe.

Über die Sitzungen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung in Budapest 1992 und die Europäische Regionalkonferenz in Den Haag 1991 berichtete Thomas Klemp, DRK-Generalsekretariat¹. Nach dem Scheitern der Internationalen Rotkreuz-Konferenz sei frühestens 1995 eine neue Konferenz zu erwarten. Eine vom Delegiertenrat eingesetzte Arbeitsgruppe überlege nun, ob die Konferenz statt alle fünf Jahre etwa alle sechs Jahre und statt global wechselnd stets in Genf tagen solle. Trage nun das Rote Kreuz die zu verringerten Kosten von jetzt drei bis vier Mio DM, so blieben diese dem Gastgeberstaat erspart. Es werde aber dabei bleiben, daß jeder Regierung eines Vertragsstaates der Genfer Abkommen überlassen sei, wen sie als Vertreter zur Konferenz entsende. Eine Änderung des Namens der Konferenz stehe außer Frage, weil der flüchtige Betrachter der Weltzene sonst den Eindruck erhalte, daß die Konferenz auch politische Probleme behandle.

Über die Europäische Regionalkonferenz in Den Haag ("Ein neues Europa braucht ein neues Rotes Kreuz") 1992 teilte Klemp aus dem Bericht des Generalsekretärs der Föderation, Pär Stenbäck, mit, daß Europa seit dem 2. Weltkrieg kaum eine Rolle gespielt habe, von 1987 - 1991 aber 21 Prozent der Hilfspapelle aus Europa erfolgt seien (Armenien etc.). Gefahren für Europa bestünden darin, daß es derzeit viel zu sehr mit sich beschäftigt sei und daß es weltweit die Rolle des Anwalts für die Verletzung von Menschenrechten übernommen habe. In der Phase des Umbruchs sei eine gemeinsame Grundlage für Aktivitäten im östlichen Europa zu schaffen. Aktionsfelder hoher Priorität seien: Kampf gegen AIDS, freiwillige Blutspenden, Jugend, Umwelt und Flüchtlinge.

Bernhard Döveling, DRK-Generalsekretariat, sprach über "Ausländische Flüchtlinge". Zu den Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gehörten Asylbewerber, Kontingentflüchtlinge und De-facto-Flüchtlinge. Das neue Asylverfahrensgesetz vom 1. Juli 1992 wolle die Verfahren beschleunigen und den Zugang von Asylbewerbern begrenzen. Sammelunterkünfte stünden als Aufnahmeeinrichtungen der Länder bereit. Asylbewerber würden nun erkennungsdienstlich behandelt, damit sie nicht mehrfach Sozialhilfe erhalten könnten. Derzeit gebe es 600.000 Asylbewerber. Die Klagefrist sei auf zwei Wochen abgekürzt. Der Einzelrichter weise die Klage als offensichtlich unzulässig oder unbegründet ab. Auch bei der unvermeidbaren notwendigen Ergänzung des Art. 16 Grundgesetz im Zuge der Harmonisierung des Flüchtlingsrechtes in Europa werde das Internationale Flüchtlingsrecht durch die Bundesrepublik Deutschland, die ja die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert habe, gewahrt. Danach müsse es sich um tatsächlich politisch Verfolgte handeln. Statt begründeter Furcht einer Person sei Voraussetzung der beachtliche Eintritt von Verfolgung des politisch Verfolgten. Die Ursachen der Wanderungsbewegung ohne Endpunkt seien anzugehen und deren Folgelasten als burden-sharing zu teilen. Sympathie für Flüchtlinge setze in der Bevölkerung die Aufklärung über deren Schicksal voraus. Hunger, Armut und Menschenrechtsverletzungen seien elementare Ursachen der Flucht. Das Rote Kreuz möge eine geeignete Rückkehrhilfe entwickeln und die freiwillige Heimkehr fördern. Viele wertvolle Erfahrungen aus der Entwicklungshilfe könne es, zusammen mit dem UNHCR in Genf, für die Flüchtlingshilfe nutzbar machen.

Die Haltung des DRK zu ausländischen Flüchtlingen aus der Sicht des UNHCR stellte Hans ten Feld, UNHCR-Amt des Vertreters in Deutschland, dar. Die enge Zusammenarbeit des Büros für Flüchtlinge (1921 auf Initiative von Völkerbund und IKRK gegründet) mit dem IKRK führte 1951 zum Abschluß des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Der UNHCR betreue nach dem Ungarnaufstand von 1956 allein in Österreich Flüchtlinge in 44 Auffanglagern. Rechtsschutz und Koordinierung für diese Menschen seien die Aufgaben des UNHCR. Die in Manila 1981 beschlossenen Richtlinien für Flüchtlinge, Vertriebene und Rückkehrer wurden auf der folgenden Internationalen Rotkreuz-Konferenz 1986 in Genf bestätigt. In Budapest 1991 forderte der Delegiertenrat in einer Resolution die Bewegung auf, "engagiert für Flüchtlinge, Asylbewerber, Vertriebene und Heimkehrer zu arbeiten, die Kenntnisse über das Flüchtlingsrecht zu verbreiten, aktiv an Initiativen zur Stärkung der Selbsthilfe von Flüchtlingen in Lagern mitzuwirken und die Zusammenarbeit mit dem UNHCR und den Regierungen zu intensivieren".

Das Flüchtlingsrecht ist ein Menschenrecht. 2.000 Mitarbeiter sind global für die 20 Mio. Flüchtlinge im Einsatz. In Frankreich ist der UNHCR bei Gerichtsverfahren Beteiligter, während vier Rechtsberater in Deutschland als Beobachter der Asyl-Praxis eingesetzt sind. Die de-facto-Flüchtlinge sieht der UNHCR als de-iure-Flüchtlinge an. Zwischen IKRK und UNHCR hat sich eine Aufgabenteilung entwickelt und bewährt, wonach ersteres bei Konflikten das Recht des ersten (Hilfs-)Zugriffs auf Flüchtlinge hat, während letzterer bis über das Ende des Konfliktes hinaus für sie Lager unterhält, bis sie in ihre Heimat zurückkehren.

1 Vgl. insoweit den Beitrag von T. Klemp, in: HuV 1 1992/2, S. 76-78.

Am 12. September 1992 referierte Prof. Dr. Frits Kalshoven, Universität Leiden (Niederlande), über Probleme der Implementierung des Völkerrechts. Die Achtung der Genfer Abkommen als des "law of the books" sei keinesfalls selbstverständlich und erfolge nicht automatisch. Es bestehe ein Mechanismus positiver Gegenseitigkeit (jeweils Art. 1). Das Fachpersonal und die Rechtsberater seien auszubilden. Für rechtswidrige Handlungen wie die bewußte Mißachtung des Völkerrechts sei der solche Handlungen befehlende oder unterstützende Staat verantwortlich und auch schadensersatzpflichtig. So seien die Vereinten Nationen bemüht, den Irak zu veranlassen, als Wiedergutmachung für die Inhaftnahme durch die UN Prozente des Einkommens aus künftigen Ölexporten abzuliefern. Diese Angst vor Wiedergutmachung fehle mancher Regierung. Es müsse daher innerstaatliches Recht werden, daß die Befreiung des Staates von seiner Haftung für völkerrechtswidriges Verhalten vollständig vom guten Willen der maßgebenden Dienststelle (Befehlshaber) zur Einhaltung des Völkerrechts abhängt.

Das IKRK habe die Förderung der Achtung der GA und ZP bis zur Grenze seiner Leistungsfähigkeit erfüllt. Durch ihren öffentlichen Negativ-Katalog über Fälle von Verstößen gegen die Abkommen hätten die Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenzen energische Beiträge zur Durchsetzung des Völkerrechts geleistet. Der neue Vorschlag des Präsidenten des IKRK, Cornelio Sommaruga, alle zwei Jahre eine Internationale Kontroll-Konferenz des IKRK bei Teilnahme der Vertragsstaaten ohne die nationalen Gesellschaften durchzuführen, erscheint Prof. Kalshoven zusätzlich zu diskreten Appellen und öffentlichen Aufrufen als ein wirksames drittes Instrument, den Regierungen bei Vorhaltung der Vertragsbrüche der vergangenen zwei Jahre druckvoll näherzubringen, daß das Völkerrecht zu achten ist.

Das DRK sei verständlicherweise häufig erstaunt darüber, wie völlig fremd seine Prinzipien und seine Art für viele Regierungen sind. Warum sollen die Regierungen auch begeistert sein, daß sie Beschränkungen ihrer Machtausübung gerade im Konfliktfall unterliegen, die sie selbst als Vertragspartner der Genfer Konventionen zwar durch ihre Parlamente ratifiziert, aber nicht wirklich innerlich überzeugt als verbindliche Prinzipien akzeptiert haben? Kein Staat stehe gern am Pranger der Weltöffentlichkeit. Die Erinnerung an die Internationale Rotkreuz-Konferenz von 1986 (Südafrika) wirkt nach! Das IKRK riskiere durch das eigene souveräne Handeln vielleicht manchmal die Kürzung der Rolle der nationalen Gesellschaften, die ihre eigene Rolle auch auf dem internationalen Parkett spielen müßten.

Zur Implementierung des Rechts in internen Konflikten regte Prof. Kalshoven an, sich statt der Bestrafung von Rechtsbrüchern besser auf die Verhütung von Kraftakten und allenfalls die Androhung von Strafen zu konzentrieren. Zum Schluß mahnte Prof. Kalshoven, hartnäckig in Zeiten des Friedens und des Krieges für die Verbreitung der Kenntnis der GA Sorge zu tragen.

Das Schlußreferat "Die Internationale Ermittlungskommission (IEK) nach Art. 90 des I. Zusatzprotokolls" hielt der deutsche Botschafter in Wien, Dr. Erich Kussbach, als deren Vorsitzender.

Der Gedanke einer solchen Kommission finde sich schon in Art. 30 des Abkommens zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde vom 27. Juli 1929, wonach eine Ermittlungs-Kommission aber bisher nie eingesetzt worden sei. Die Art. 52, 53, 132 und 149 des III. GA stellten gleichlautende Bestimmungen zur Einleitung von Untersuchungsverfahren dar, wobei die Parteien danach das Verfahren oder die Schiedsrichter sofort festzulegen hätten. Erstmals auf der Diplomatischen Konferenz über die Zusatzprotokolle I und II seit 1974 sei es im Jahre 1977 zur Vereinbarung über die Errichtung einer ständigen Ermittlungskommission gekommen, ein erheblicher Fortschritt gegenüber 1929 und 1949, zumal Art. 90 des I. Zusatzprotokolls grundlegende Regeln festgelegt habe, so daß bei Bedarf die Mitglieder - ähnlich streng ausgewählt wie vergleichbar die Mitglieder des Internationalen Gerichtshofes der UN in Den Haag - von hohem sittlichem Ansehen und anerkannter Unparteilichkeit unverzüglich tätig werden könnten. Ihre berufliche Zusammensetzung garantiere, daß die für alle Probleme nötigen Experten (Richter, Ärzte und Militärs) darin vertreten seien.

Neben der generellen Anerkennung der Kommission bei Ratifikation des ZPI könne diese auch sonst ad hoc zu jeder Zeit vereinbart werden, wie es im Nicaragua-Fall geschehen sei. Die Kommission sei kein Gericht und falle auch kein Urteil. Das Anbieten ihrer guten Dienste sei eine eigenständige Aufgabe der Kommission, die nach dem Amtsprinzip ermittele. Alle Ermittlungen der Kommission würden von einer aus sieben Mitgliedern bestehenden Kammer durchgeführt.

Die auch durch eindrucksvolle Ausflüge u.a. zur Vauban-Festung im nahen Bitche/Frankreich vielseitige Tagung im zauberhaften Saarland schloß mit einem herzlichen Dank an die vielen Helfer im DRK und Vertreter der Öffentlichkeit, die eine geradezu atemberaubende Organisation auf die Beine gestellt hatten. Auf Wiedersehen in Goslar 1993!

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen

- Informationstagung für Rechtsreferendare/-innen und Offiziere der Bundeswehr - Bad Waldliesborn, 3./4. Dezember 1992

Brigitte Gust*

Der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe veranstaltete Anfang Dezember wiederum die alljährliche Tagung zur Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen. Den ca. 60 Teilnehmer/-innen wurde ein abwechslungsreiches und informatives Programm geboten, das geeignet war, auch den Teilnehmer/-innen, die über keine völkerrechtlichen Vorkenntnisse verfügten, das humanitäre Völkerrecht nahezubringen und Interesse daran zu wecken.

Dr. Horst Fischer, Geschäftsführer des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum, eröffnete die Tagung mit einer Einführung in das humanitäre Völkerrecht. Dabei bemühte er sich, die Konstellation Zuhörer/Vortragender zu durchbrechen und die Teilnehmer/-innen aktiv an der Erarbeitung der Grundzüge des humanitären Völkerrechts zu beteiligen. Dazu wurden drei Arbeitsgruppen gebildet, die sich jeweils mit einem aktuellen Problem des humanitären Völkerrechts befaßten. So stellte er beispielsweise die Frage, ob nicht die Verbreitung von Fotos kroatischer Kriegsgefangener im ehemaligen Jugoslawien gegen das Völkerrecht verstöße, da identifizierbare Personen in menschenunwürdigem Zustand gezeigt wurden. Diese Strukturierung des Vortrags machte auch die Entwicklung von Diskussionen möglich, z.B. über die Frage, ob das humanitäre Völkerrecht als Recht im/für den Krieg diesen nicht erst führbar mache. Nach der Mittagspause berichtete *Thomas Rudin* von der Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Nach einem kurzen Überblick über Geschichte und Organisation des IKRK berichtete er über die praktische Arbeit des IKRK vor Ort, z.B. in Afghanistan und im Golfkrieg. Dabei machte er klar, daß die strikte Einhaltung der Neutralität des IKRK die Grundvoraussetzung für seine erfolgreiche Arbeit darstellt. Er machte aber ebenso keinen Hehl daraus, daß die Genfer Konventionen im Grunde nur durch den Druck der öffentlichen bzw. internationalen Meinung durchsetzbar sind: "Das humanitäre Völkerrecht ist ein Luxus. Nur wenige Staaten leisten sich den Luxus, es zu respektieren". Anschließend brachten *Jacqueline Nowlan* und *Dr. Hans-Joachim Heintze* vom IFHV den Teilnehmer/-innen ein aktuelles Thema in origineller Weise nahe. Sie diskutierten in einem Rollenspiel die Frage eines Eingreifens der UNO in Somalia

zwecks Sicherung der Hilfsgütertransporte, wobei Frau *Nowlan* als Befürworterin und *Dr. Heintze* (als "Vertreter der somalischen Regierung") als Gegner auftrat. So wurde den Zuhörer/-innen das gesamte Für und Wider einer humanitären Hilfeleistung vor Augen geführt. Danach hielt *Dr. Bodo Bernhard* von der Universität Innsbruck einen Vortrag über die humanitären Aspekte des UN-Embargos in Libyen, wobei er interessante rechtliche Probleme erläuterte. So stellte sich z.B. die Frage, ob und wie die UN, die selbst nicht den Genfer Konventionen beigetreten ist, trotzdem an diese gebunden ist. Leider wurde der Vortrag so schnell vorgetragen, daß den Zuhörer/-innen einige interessante Aspekte entgingen. Den Abschluß des ersten Tages bildete der Bericht von *Martina Kamp* vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) der Universität Hamburg über die praktischen Auswirkungen des Embargos gegen Libyen. Dabei beleuchtete sie kritisch das Zustandekommen des Embargos nach dem Attentat von Lockerbie und zeigte auf, warum die UNO aus arabischer Sicht nur der Durchsetzung der westlichen Interessen dient.

Am zweiten Tag stellte *Thomas Klemp* vom DRK-Generalsekretariat Bonn die Voraussetzungen, Probleme und Erfolge von internationalen Hilfsoperationen dar. Anhand einer Lieferung von 12.000 Tonnen Reis für Somalia führte er den Teilnehmer/-innen beispielhaft die Probleme vor Augen, die sich bei einer internationalen Hilfsoperation ergeben. Den Abschluß der Tagung bildete ein Diavortrag von *Major Scheibler-Warten* aus Innsbruck über die Arbeit der UN-Truppen in Zypern, dem es gelang, durch seinen humorvollen Vortrag die Teilnehmer/-innen trotz Schlafmangels (Stichwort "gemütlicher Abend") zu fesseln.

Abschließend ist noch zu erwähnen, daß alle Vortragenden jederzeit ein offenes Ohr für Fragen hatten, wodurch der Informationswert der Veranstaltung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Nicht zuletzt die persönliche und freundliche Atmosphäre trug dazu bei, die Veranstaltung als gelungen bezeichnen zu können.

Brigitte Gust ist Rechtsreferendarin in Köln.

Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt.

Über die Tagung der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt.

Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt.

Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt. Die Tagung wurde von der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit dem IFHV und dem IKRK durchgeführt.

Philip E. Veerman, The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood, International Studies in Human Rights - Vol. 18
Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992, 655 Seiten, US\$ 205,-

Hans-Joachim Heintze*

Das Buch spannt einen weiten Rahmen, indem aus der Sicht verschiedener Wissenschaftsdisziplinen - vor allem der Soziologie, Geschichte und Rechtswissenschaft - die Herausbildung einer ganzen Facette aus dem mittlerweile so umfangreich gewordenen Gebiet des Menschenrechtsschutzes, der Rechte der Kinder, vorgestellt wird. Der Autor wendet sich damit einem Problemkreis zu, der die größte Aufmerksamkeit auch aus der Sicht des humanitären Völkerrechts verdient, da es hier um den Schutz der schwächsten Glieder der menschlichen Gesellschaft in allen Lebenslagen geht. Wie notwendig dieser gerade in bewaffneten Konflikten ist, zeigten jüngst wieder die Meldungen aus dem ehemaligen Jugoslawien, wo selbst elfjährige Jungen in die Armeen eingezogen werden.

Philip Veerman, über dessen beachtenswerte Aktivitäten wir bereits in Heft 1/2, 1991, S. 72 ("Erstes Treffen der internationalen und interdisziplinären Studiengruppe zu den Rechten der Kinder") berichteten, kommt selbst aus einer Region der Erde, wo Kinder tagtäglich Opfer der Gewalt werden. Er ist Koordinator der Israeliischen Sektion der Organisation Defence for Children International (DCI) und weiß daher sehr genau, wozu er diese umfangreiche Studie geschrieben hat. Aus unserer Sicht sind die Aussagen mit Bezug zum Völkerrecht von hervorragendem Interesse. Kapitel II legt die Grundlagen, indem Arbeitsdefinitionen vorgestellt werden. Diese Herleitungen vermögen allerdings nicht in jedem Fall völlig zu überzeugen. So kann das Verhältnis von Menschenrechten und Naturrechten sicher nicht auf anderthalb Seiten abgetan werden, zumal dann nicht, wenn der Bogen von der sozialistischen Menschenrechtstheorie Kartashkins über persönliche Erlebnisse mit Schulschwänzern in Ost- und Westberlin bis zur Forderung Henkins nach einem Beitritt der USA zu den UN-Menschenrechtskonventionen gespannt wird (S. 24f.). Auch der Umgang mit völkerrechtlichen Kategorien vermag nicht völlig zu überzeugen. So sind die angebotenen Definitionen der Deklaration und Konvention eher verwirrend denn erhellend (S. 27). Wird einleitend behauptet, eine Deklaration "is not considered to be a binding document" (man fragt sich, inwiefern keine Bindungswirkung entsteht, denn politisch hat manche UN-Deklaration mehr bewirkt als Konventionen - man denke nur an die sog. Unabhängigkeitsdeklaration von 1960), so erfährt man fünf Zeilen weiter, Deklarationen verkörpern "soft law".

Tiefgehend sind die Analysen, die dann in Kapitel X hinsichtlich des Inhalts der einzelnen kinderrelevanten internationalen Dokumente vorgenommen werden. Sie beginnt mit der weithin unbekannt Declaration of Geneva des Völkerbundes von 1924 (S. 155ff.), die dann eine Grundlage für die vielzitierte UN-Deklaration über die Rechte des Kindes von 1959 wurde. Deren interessanter Entstehungsprozess und die einzelnen Bestimmungen werden detailliert

beschrieben (S. 159-180). Folgerichtig schließt sich eine Analyse der UN-Kinderkonvention von 1989 an, die den bisherigen Höhepunkt der völkerrechtlichen Kodifikation der Kinderrechte darstellt und folglich im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht (S. 181-209). Die Kommentierung der travaux préparatoires stellt eine gute Arbeitshilfe dar, falls man im Rahmen der Auslegung dieses Vertrages gezwungen ist, den Partnerwillen zu ermitteln. Gewonnen hätte die Darstellung dadurch, daß deutlicher das eigentlich Neue an dieser Konvention dargestellt worden wäre. So wären Aussagen über das Verhältnis zum UN-Menschenrechtspakt über die lapidare Feststellung auf S. 185, wonach andere Staaten als die bereits dem Pakt anhängenden die UN-Kinderkonvention ratifizieren könnten (zudem ein schwaches Argument, wenn man die Listen der Teilnehmerstaaten beider Konventionen betrachtet), hinaus angebracht gewesen. Weiterhin wird das neue Konzept "the best interest of the child" in Art. 3 nur auf einer Seite abgehandelt (S. 187f.) und das kritikwürdige klassische Konzept über das Mindestalter von 15 Jahren für die Rekrutierung gar nur auf wenigen Zeilen dargestellt (S. 207). Hier hätte man sich durchaus deutlichere Analysen gewünscht; zumal gerade Art. 38 über das anwendbare humanitäre Völkerrecht Gegenstand von Kritik durch das IKRK und einigen Regierungen (Schweden) war. Insofern erscheint es etwas unternommen, den Artikel als "classifiable in the conservative mode" zu bezeichnen (S. 207).

Es folgen Analysen weiterer kinderrelevanter Dokumente auf nationaler und regionaler Ebene (S. 231-271), ideologische Dokumente (S. 281-304) und Statements von Spezialorganisationen (S. 309-369), die eine beeindruckende Übersicht über die vielfältigen Aktivitäten zum Kinderschutz darstellen. Hierin liegt auch der große Wert des Buches. Es wird deutlich, daß es nun der Durchsetzung und Koordination bedarf. Veermans Buch sollte zum Grundbestand all derjenigen gehören, die Verantwortung für die Rechte der Kinder tragen. Zuerst gehört es auch auf die Tagesordnung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, der jüngst zur Durchsetzung der UN-Kinderkonvention gebildet wurde und gerade seine zweite Sitzungsperiode abgeschlossen hat (und der zu Unrecht in dem Buch stiefmütterlich behandelt wird).

Ein Mangel, der nicht durch den Autor, sondern durch den Verlag zu vertreten ist, sei am Schluß erwähnt. Der leichteren Lesbarkeit des Buches hätte es zweifellos gedient, wenn die Fußnoten jeweils auf der gleichen Seite und nicht am Ende gestanden hätten. Da der Autor erfreulicherweise mit vielen Quellen arbeitet und diese auch nachweist, ist ständiges Blättern sehr aufwendig.

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

Emmanuel G. Bello/Prince Bola A. Ajibola (ed.)
Essays in honour of Judge Taslim Olawale
Elias, 2 Vols.
Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Bo-
ston/London 1992, 898 Seiten, US\$ 265,-

Hans-Joachim Heintze*

In einer Zeit, da das öffentliche Interesse in Europa vorrangig auf die Konsequenzen aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des sozialistischen Lagers konzentriert zu sein scheint (was sich auch im Verlagsprogramm von Nijhoff mit solchen Titeln wie "From Coexistence to Cooperation" und Oscar Schachters "International Law in Theory and Practice" widerspiegelt), ist es zu begrüßen, daß mit der Festschrift für den nigerianischen IGH-Richter *Taslim Olawale Elias* der Blick auf die fortbestehenden Nord-Süd-Probleme und die komplizierte Entwicklung innerhalb Afrikas gelenkt wird.

Das zweibändige Sammelwerk umfaßt die Gebiete Völkerrecht, Menschenrechte, afrikanisches Recht und nigerianisches Recht. Es vereint Artikel zahlreicher bekannter Wissenschaftler und soll, so *Ian Brownlie* in der Einleitung (S. 3), zugleich die Breite des Tätigkeitsfeldes des durch die Festschrift geehrten früheren ILC-Mitgliedes und späteren IGH-Richters deutlich machen. Gekennzeichnet sei die Arbeit *Elias* durch eine Reihe von Schwerpunktthemen. Vor allem weist *Brownlie* auf die Entkolonialisierung und Rassengleichheit hin, deren Durchsetzung zu grundlegenden Veränderungen auf der Welt geführt hätten. Die dahinter stehenden völkerrechtlichen Prinzipien, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Achtung der Menschenrechte seien jedoch nicht unproblematisch, da ersteres seine Wirkungen nicht nur hinsichtlich der Entkolonialisierung entfaltet habe (die Palästinenser seien der "Bridge case", S. 5), sondern nun auch im Zusammenhang mit der Sezession praktisch werden könne. Eng mit der Rassengleichheit sei der Komplex der Menschenrechte verbunden, der wiederum die Gefahr der Einmischung in innere Angelegenheiten in sich birge. *Brownlie* bezieht eine eindeutige Position: "External unilateral intervention must be prevented and externally induced secession should not be recognized by the international community, otherwise human rights will become the flag of convenience of interveners and public order will desintegrate" (S. 5).

Die berechtigte Ablehnung einseitiger Interventionen bedeutet eine Rückbesinnung auf das UN-System der kollektiven Sicherheit. Hier hätte man sich eine Antwort auf die Frage der Nutzung dieses Mechanismus der Intervention durch die verbliebene Supermacht gewünscht. Es besteht durchaus die zumindest theoretisch begründbare Gefahr, daß eine "unilateral intervention" entsprechend "UN-getarnt" durchgeführt werden könnte. Bei Kuwait hat dieser Fall zweifellos nicht vorgelegen; dennoch gibt dieses Beispiel Anlaß zum Nachdenken in dieser Richtung. Es ist schade, daß der Autor hier nicht weitere Anregungen gibt.

Eröffnet wird der erste Teil des Sammelbandes durch eine rechtstheoretische Untersuchung *Georg Schwarzenbergers* ("The Validity of International Law: An Empirical Experiment"), in der ein weiter Bogen aus der Vorzeit über das Naturrecht bis hin zu den Supermacht-Beziehungen gespannt wird. Eine stärkere rechtstheoretische Ausrichtung haben auch die Beiträge von Richter *Roberto Ago* ("Some New Thoughts on the Codification of International Law") und *W. Michael Reisman* ("The Concept and Functions of Soft Law in International Politics"). Die Ausführungen von *Ago* widerspiegeln seine eigenen Erfahrungen in der ILC und enthalten eine überraschend kritische Würdigung der Tätigkeit dieses Organs. Einen deutlichen Unterschied macht der Autor zwischen den seerechtlichen Kodifikationen von 1958, die insgesamt mit Ausnahme der ungelösten Abgrenzung der Territorialgewässer als Erfolg be-

trachtet werden, und den sonstigen Konventionen, wo nur das Diplomatenrecht noch relativ positiv bewertet wird (S. 51). Ansonsten schließt sich *Ago* grundsätzlich der Kritik *Fritz Münchs* an, der von "la codification inachevée" gesprochen hatte. Die anderen Beiträge dieses ersten Teils befassen sich eher mit praktischen völkerrechtlichen Fragen. So widmet sich *Bin Cheng* Problemen der militärischen Nutzung des Weltraums, die insofern etwas überholt sind, als sie sich grundlegend mit den weltraumrechtlichen Interpretationen der UdSSR befassen. Demgegenüber ist der Artikel von *B.G. Ramcharan* ("A Reporting System for International Humanitarian Law") angesichts zahlreicher bewaffneter Konflikte von großer Aktualität. Nach der Vorstellung verschiedener Berichtsverfahren, der Grundlagen der Rot-Kreuz-Arbeit (vor allem der Neutralität) kommt er zu dem Schluß, daß insbesondere die ILO-Verfahren mit den Anforderungen vereinbar wären (S. 130). Etwas bedauerlich ist, daß dieser Beitrag von *Ramcharan* bereits im Yearbook 1989-90 des International Institute of Humanitarian Law in San Remo veröffentlicht wurde.

Der zweite Teil widmet sich Rechtsfragen des IGH und besteht aus drei Beiträgen. Besonders interessant erscheinen hier die Ausführungen von *Edward McWhinney* zur Frage der ethno-kulturellen und rechtssystematischen Repräsentanz in diesem Gerichtshof, in dem die Forderung nach einer Internationalisierung erhoben wird.

Der dritte Teil geht auf die Menschenrechte ein und besteht aus immerhin zehn Artikeln, die vor allem das Menschenrechtskonzept der Dritten Welt sowie afrikanische Entwicklungen in diesem Bereich zum Gegenstand haben. Beispielhaft sei hier auf *Jacek Machowski* ("People's Rights as a New Form of Human Rights"), *Oscar Schachter* ("Human Rights and Economic Development") und *Boutros Boutros-Ghali* verwiesen. Die Autoren verweisen darauf, daß mit der Entkolonialisierung und der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts neue Fragestellungen aufgetreten sind, die mit dem vorhandenen Instrumentarium der Menschenrechte nicht hinreichend geklärt werden können. Insofern wird von der Afrikanischen Charta der Rechte der Völker und Menschen sicher ein Einfluß auf die universelle Menschenrechtsentwicklung ausgehen.

Der zweite Band der Festschrift befaßt sich mit Beiträgen zum afrikanischen, vor allem nigerianischen Recht und rechtsvergleichenden Arbeiten. Besonders im vierten ("African Customary Law") und fünften Teil ("Topics in Nigerian Law") wird deutlich, welch großen Einfluß *Elias* auf die Entwicklung des Rechts in seiner Heimat genommen hat.

Insgesamt gehört das zweibändige Werk sicher zu den "großen" Festschriften der vergangenen Jahre. Sie erht einen der wohl bekanntesten und aktivsten Repräsentanten der Rechtswissenschaft Afrikas und macht damit deutlich, daß die Entwicklung dieses Kontinents eine der großen Herausforderungen der Gegenwart ist. Insofern hätte man sich allerdings eine noch größere Konzentration auf diese Probleme gewünscht, so zum Beispiel dadurch, daß man weltraumrechtliche oder humanitär-völkerrechtliche Probleme in bezug auf Afrika untersucht hätte. Da die Fokussierung auf Afrika in der Gesamtheit unterblieb, zerfällt das vorliegende Werk etwas und man vermißt den "roten Faden".

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

Günther Unser, Die UNO - Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen,

5. neubearb. und erw. Aufl.

C. H. Beck/Deutscher Taschenbuch-Verlag

(Beck/dtv 5254), München 1992,

384 Seiten, 19,80 DM

Hans-Joachim Heintze*

Zweifellos gehört Mut dazu, in einer Zeit, da sich die Weltorganisation in dem tiefgreifenden Umbruch ihrer wechselvollen Geschichte befindet, eine Neuauflage des wohleingeführten Taschenbuches über die UNO herauszubringen. Da das Experiment weithin gelungen ist, kann man dem Beck-Verlag nur dazu gratulieren, nach den beiden "großen" und überbeurteilten UNO-Standardwerken des Kommentars der Charta von B. Simma und des Handbuchs der Vereinten Nationen von R. Wolfrum (vgl. Besprechung in: HuV-I 1992/2, S. 100), binnen Jahresfrist nun gemeinsam mit dem dtv eine preisgünstige Taschenbuchausgabe zur Weltorganisation herausgebracht zu haben. Aufgrund ihres Inhalts und Umfangs ist sie allen politisch Interessierten als Standard-Nachschlagewerk zu empfehlen. Allerdings muß der Käufer damit rechnen, daß verschiedene Teile recht bald veralten werden, ja bereits durch die rasante Entwicklung überholt wurden. Einige Punkte hätten zudem eine noch detailliertere Bearbeitung durchaus verdient, wurden aber wahrscheinlich aus Gründen der Umfangsbeschränkung nur oberflächlich verbessert.

Das Buch gliedert sich in zehn Kapitel und einen gutgegliederten und umfangreichen Anhang. Die ersten beiden Kapitel befassen sich mit der Geschichte des Völkerbundes und der UNO und hätten durchaus zugunsten aktueller Fragestellungen gestrafft werden können. Das dritte Kapitel demgegenüber, es ist den Zielen und Grundsätzen gewidmet, wird mit zehn Seiten zu kurz abgehandelt; deshalb werden verblüffende Schlußfolgerungen in den Raum gestellt, die in dieser Absolutheit durchaus Widerspruch hervorrufen. So vermag die Bewertung der "Kurden-Resolution", unter Bezugnahme auf eine Tageszeitung als Durchbruch des internationalen Menschenrechtsschutzes bezeichnet, nicht zu überzeugen (S. 30). Das Zitat aus der Resolution 688 ist zudem insofern sinnentstellend, als nur ein Teil der Begründung für das Tätigwerden des Sicherheitsrates wiedergegeben wird. Ähnlich unsauber ist die Argumentation auch hinsichtlich der Maßnahmen des Sicherheitsrates gegenüber Südafrika (S. 73f.).

Im vierten Kapitel, das den Organen gewidmet ist, werden eine Vielzahl von Informationen gegeben. Etwas deutlicher hätte allerdings die Rolle der UN-Blauhelme herausgearbeitet werden müssen; sie gehen zwischen den relativ vielen Aussagen zum Golfkrieg etwas unter (S. 76), tauchen dann allerdings - eigentümlicherweise als Exkurs - auf S. 82ff. wieder auf.

Die folgenden Kapitel enthalten viele Fakten über die Mitgliedschaft, Finanzierung, Sitz und Sprachen. Breiten Raum nehmen auch die Sonderorganisationen ein. Das achte Kapitel, "Deutschland und die Vereinten Nationen", hätte vor allem auf die Zeit nach der Vereinigung konzentriert werden können. Das Schlußkapitel nimmt eine Untergliederung der Entwicklungsphasen der UNO vor, die nicht frei von Willkür zu sein scheint. Insbesondere wird der Leser am Schluß ("Die Welt im Umbruch: Auf der Suche nach der neuen Ordnung" [nach 1987]) etwas allein gelassen mit der Bewertung der Entwicklung im Jahre 1992, die nur sehr grob auf einer (!) Seite vorgenommen wird. Das Gipfeltreffen der 15 Sicherheitsratsmitglieder hätte ebenso wie der Kambodschaesinsatz und die Jugoslawienkrise weit mehr Substanz für eine sorgfältige Aufarbeitung geboten.

Insgesamt hat man an vielen Stellen des Taschenbuches den Eindruck, man lese in einem Sammelband der Zeitschrift Vereinte Nationen, die von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen herausgegeben wird. Wegen deren bekannt guten Rufes ist dies ja nicht die schlechteste Assoziation. Allerdings hätte der Blick aber durchaus über diesen Horizont hinaus gehen sollen. So verwundert es schon etwas, daß man auf S. 372 bei dem Verzeichnis der Zeitschriften, die sich in loser Folge mit der UNO befassen, weder die renommierte Heidelberger Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht noch die HuV-I findet.

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