

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Inhaltsübersicht
Jahrgang 11, 1998

Das Thema

Das Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes nach dem Statut von Rom

Hans-Jörg Behrens

1998, Nr. 3, S. 144-151

Minenräumung und Hilfe für Minenopfer - eine Herausforderung für Hilfsorganisationen?

Andreas v. Block-Schlesier

1998, Nr. 2, S. 96-103

Security and Humanitarian Space - Perspective of an Aid Agency

Koenraad Van Brabant

1998, Nr. 1, S. 14-24

Security and Humanitarian Space - The UNHCR Perspective

Maureen Connelly

1998, Nr. 1, S. 6-9

The Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Revision

Thomas Desch

1998, Nr. 2, S. 103-109

Security and Humanitarian Space - The ICRC Perspective

Philippe Dind

1998, Nr. 1, S. 9-13

Das Deutsche Rote Kreuz im Netz aktueller Rechtsprobleme des internationalen und des nationalen Rechts

Knut Ipsen

1998, Nr. 4, S. 208-216

Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite

Hans-Peter Kaul

1998, Nr. 3, S. 138-144

Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes

Claus Kreß

1998, Nr. 3, S. 151-161

Die Rolle des Roten Kreuzes in Ländern unter Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen

Gregor Schotten

1998, Nr. 4, S. 216-222

Wirtschaftssanktionen und Menschenrechte im Völkerrecht: Das Helms-Burton-Gesetz

Carmen Thiele

1998, Nr. 4, S. 223-229

Historisches Ereignis und diplomatisches Desaster der USA: Zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes

Andreas Zumach

1998, Nr. 3, S. 136-138

ICC-Special

Von Nürnberg nach Rom: Auf dem Weg zu einem Internationalen Strafgerichtshof

Benjamin B. Ferencz

1998, Nr. 2, S. 80-90

Reference Paper on War Crimes submitted by Germany

UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.23

1998, Nr. 2, S. 90-92

Der neue Internationale Strafgerichtshof: Meilenstein des Völkerrechts oder Instanz ohne Durchsetzungsvermögen?

Fach- und Medientagung

Bonn, 28. Mai 1998

Sascha Rolf Lüder

1998, Nr. 2, S. 92-95

UN-Special

Aktuelle Entwicklungen in und um die Vereinten Nationen - Anmerkungen zu zwei Fachtagungen über die UN-Reform und Sanktionspraxis

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 1, S. 32-43

Die Vereinten Nationen und die Zukunft der präventiven Diplomatie - Ein Beitrag zur aktuellen Debatte über die Umsetzung der Agenda für den Frieden

Achim Lippold

1998, Nr. 1, S. 24-32

Praxis

Der aktuelle Fall: The Offence of Perjury under International Law: The False Testimony of Witness L

Helen J. Brady/Jan Christoph Nemitz

1998, Nr. 3, S. 162-168

Der aktuelle Fall: Die Verurteilung des ehemaligen ruandischen Ministerpräsidenten Jean Kambanda durch den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda

Sascha Rolf Lüder

1998, Nr. 2, S. 109-113

Der aktuelle Fall: Legal Aspects of the Appeals Decision in the Erdemovic-case: The Plea of Guilty and Duress in International Humanitarian Law

Jan Christoph Nemitz/Stephan Wirth

1998, Nr. 1, S. 43-53

Rückblende

50 Jahre UN-Menschenrechtserklärung

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 4, S. 229-237

Das Massaker von My Lai am 16. März 1968 und die (späte) Würdigung der Leistungen der Soldaten Thompson, Colburn und Andreotta

Michael Hoffmann

1998, Nr. 2, S. 114-116

Lexikon

Zur Beschränkung des Asylanspruchs von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam

Dorothee Fiith

1998, Nr. 4, S. 238-239

Völkerrechtssubjektivität

Axel Staudt

1998, Nr. 3, S. 168-170

Forum

Verbreitung

Ethnic Problems and Solutions: Is the South Tyrol Model Applicable to Kosovo? A Comment from Belgrade

Nina Dobrkovic

1998, Nr. 4, S. 250-251

Auswirkungen des Zukunftsprogramms auf die Arbeit der Konventionsbeauftragten, Vortrag auf der Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes, Rügen 1997

Horst Fischer

1998, Nr. 1, S. 54-59

Probleme im Zusammenhang mit konventionellen Waffen und Initiativen des Roten Kreuzes zum Verbot konventioneller Waffen

Wolff Heintschel v. Heinegg

1998, Nr. 4, S. 240-245

Zur Verwendung von Rechtsfiguren in der politischen Diskussion um den Minderheitenschutz

Jan C. Joerden

1998, Nr. 4, S. 245-249

Humanitäre Hilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit

John C. Kornblum

1998, Nr. 3, S. 170-174

Einige Überlegungen zu Begriff und Bedeutung der Katastrophenvorsorge unter besonderer Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte

Marco Kuhn

1998, Nr. 2, S. 116-120

Zur Inkorporierung eines Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof in das deutsche und englische Recht

Sascha Rolf Lüder

1998, Nr. 1, S. 59-64

Nochmals: Die Sonderurlaubsfähigkeit von Verbreitungsveranstaltungen des Deutschen Roten Kreuzes

Sascha Rolf Lüder

1998, Nr. 3, S. 178-179

Neueröffnung des Henry-Dunant-Museums in Heiden

Christian B. Schad

1998, Nr. 3, S. 179-180

Bewaffneter Konflikt und Kindersoldaten

Martin J. Schmid/Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 3, S. 175-178

Panorama

Dokumente

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

Georg Bock

1998, Nr. 1, S. 65

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung humanitärer Auslandseinsätze (FHAG)

BT-Drs. 13/10482

1998, Nr. 3, S. 188-190

PrepCom - Preparatory Committee for a Global Campaign on the Spread and Unlawful Use of Small Arms and Light Weapons

Meeting of Experts on Arms Availability, Violations of International Humanitarian Law and the Deteriorating Situation of Civilians in Armed Conflict
Summary Report

1998, Nr. 4, S. 252-253

Rome Statute of the International Criminal Court
Adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998 (Excerpts)

UN Doc. A/CONF.183/9

1998, Nr. 3, S. 181-188

Konferenzen

4. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht

Erkner bei Berlin, 15.-23. August 1998

Johannes Bernpohl

1998, Nr. 4, S. 256-257

Welcoming address of the Rector of the Ruhr-University Bochum, Prof. Dr. Manfred Bormann, to the students of the NOHA Intensive Course
Bochum, 25. September 1997

1998, Nr. 1, S. 71-72

Der Einsatz von Kriegsschiffen: Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen

Gemeinsames Seminar für Offiziere der Bundeswehr und Studenten bzw. Referendare der Rechtswissenschaft
Bremerhaven, 23.-27. März 1998

Julia Bosch/Peter Romboy

1998, Nr. 3, S. 190-194

The Hague, Legal Capital of the World
The Hague's 750th Anniversary International Law Conference

Den Haag (Niederlande), 2.-4. Juli 1998

Eduard Dischke

1998, Nr. 4, S. 253-255

Russia and its Western Neighbours

ISODARCO 11th Winter Course

Andalo/Trento (Italien), 25. Januar-1. Februar 1998

Jutta Dissen

1998, Nr. 2, S. 122-124

Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit des europäischen Minderheitenschutzes

Tagung der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen in Verbindung mit der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

Bonn, 11.-13. März 1998

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 2, S. 128-129

42. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Augsburg, 10.-12. September 1998

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 4, S. 260-261

Europäische Sommerakademie der Europäischen-Staatsbürger-Akademie (ESTA)

Bocholt, 19.-31. Juni 1998

Philipp Heintze

1998, Nr. 3, S. 198

Politische oder rechtliche Absicherung von Minderheitenrechten?

Workshop über Minderheitenrechte

Bochum, 20. Februar 1998

Michael Hoffmann

1998, Nr. 2, S. 125-128

Verbreitung der Genfer Konventionen

Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr

Bad Waldliesborn, 5.-6. Februar 1998

Michael Hoffmann

1998, Nr. 1, S. 68-69

Concours Jean-Pictet

Wettbewerb im humanitären Völkerrecht

Valetta (Malta), 14.-22. März 1998

Regina v. Ledebur

1998, Nr. 2, S. 130-131

Habeas Corpus

International Conference on Human Rights on the Occasion of the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights

Leiden (Niederlande), 9.-10. Januar 1998

Gregor Schotten

1998, Nr. 2, S. 121-122

Richard J. Goldstone: International Human Rights at Century's End

1998 Otto L. Walter Lecture

New York Law School Center for International Law, 15. April 1998

Sebastian M. Seidel

1998, Nr. 3, S. 195-196

International Conference on the Teaching of International Humanitarian Law

University for World Economics and Diplomacy Taschkent (Usbekistan), 7.-11. September 1998

Sebastian M. Seidel

1998, Nr. 4, S. 258-259

Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe

Klausurtagung

Mühlthal-Trautheim, 11.-12. Mai 1998

Daniela Späth

1998, Nr. 3, S. 196-197

Der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag - Bilanz nach fünf Jahren,

Frankfurt (Oder), 1.-4. September 1997

Carmen Thiele

1998, Nr. 1, S. 66-67

Law And Conflict In Our Times - The Meaning Of IHL In Internal Armed Conflicts

Symposium

Leiden (Niederlande), 13. November 1997

Liesbeth Zegveld/Hanneke van Sambeek

1998, Nr. 1, S. 70-71

Besprechungen

Joanne van Selm-Thorburn, Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis

Laurence Hart

1998, Nr. 3, S. 199

Lauri Hannikainen/Frank Horn (eds.), Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 1, S. 74-75

Markus Kaltenborn, Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung: Rechtstheoretische und rechtspolitische Aspekte des Nord-Süd-Konfliktes

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 3, S. 200-201

Jenny Kuper, International Law Concerning Child Civilians in Armed Conflict

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 1, S. 75-76

Gerald Schmitz, Tibet und das Selbstbestimmungsrecht der Völker;

J. Atticus Ryan/Christopher A. Mullen (eds.), Unrepresented Nations and Peoples Organisation, Yearbook 1997

Hans-Joachim Heintze

1998, Nr. 4, S. 267-268

Jörg Barandat (Hrsg.), Wasser - Konfrontation oder Kooperation: Ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweit begehrten Rohstoffs

Anja John

1998, Nr. 4, S. 261-263

Astrid Hüdepohl, Organisationen der Wohlfahrtspflege: Eine ökonomische Analyse ausgewählter nationaler und internationaler Institutionen

Sascha Rolf Lüder

1998, Nr. 3, S. 201-203

Jens Kreuter, Staatskriminalität und die Grenzen des Strafrechts: Reaktionen auf Verbrechen aus Gehorsam aus rechtsethischer Sicht

Sascha Rolf Lüder

1998, Nr. 4, S. 264-265

Georg Troost, Die Autorisierung von UN-Mitgliedstaaten zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates in Recht und Praxis der Vereinten Nationen

Sascha Rolf Lüder

1998, Nr. 2, S. 131-132

Matthias Pape, Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen

Gregor Schotten

1998, Nr. 1, S. 72-74

Monika Sandvik-Nyland, Caught in Conflicts: Civilian Victims, Humanitarian Assistance and International Law

Gregor Schotten

1998, Nr. 4, S. 265-266

Klaus Dicke/Michael Edinger/Oliver Lembcke (in Zusammenarbeit mit Brigitte Hamm) (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung

Messeleth Worku

1998, Nr. 3, S. 203-204

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 11, Heft 1, 1998

Editorial

Das Thema

Security and Humanitarian Space – The UNHCR Perspective

Maureen Connelly

6

Security and Humanitarian Space – The ICRC Perspective

Philippe Dind

9

Security and Humanitarian Space – Perspective of an Aid Agency

Koenraad Van Brabant

14

UN-Special

Die Vereinten Nationen und die Zukunft der präventiven Diplomatie – Ein Beitrag zur aktuellen Debatte über die Umsetzung der Agenda für den Frieden

Achim Lippold

24

Aktuelle Entwicklungen in und um die Vereinten Nationen – Anmerkungen zu zwei Fachtagungen über die UN-Reform und Sanktionspraxis

Hans-Joachim Heintze

32

Praxis

Der aktuelle Fall: Legal Aspects of the Appeals Decision in the Erdemovic-case: the Plea of Guilty and Duress in International Humanitarian Law

Jan Christoph Nemitz/Stephan Wirth

43

Forum

Verbreitung

Auswirkungen des Zukunftsprogramms auf die Arbeit der Konventionsbeauftragten

Vortrag auf der Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes, Rügen 1997

Horst Fischer

54

Zur Inkorporierung eines Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof in das deutsche und englische Recht

Sascha Rolf Lüder

59

Panorama

Dokumente

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

Georg Bock

Konferenzen

Der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag – Bilanz nach 5 Jahren

1.-4. September 1997, Frankfurt (Oder)

Carmen Thiele

Verbreitung der Genfer Konventionen
Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr, 5.-6. Februar 1998, Bad Waldliesborn

Michael Hoffmann

Law And Conflict In Our Times – The Meaning Of IHL In Internal Armed Conflicts

Symposium, 13. November 1997, Leiden (Niederlande)

Liesbeth Zegveld/Hanneke van Sambeek

Welcoming address of the Rector of the Ruhr-University Bochum, Prof. Dr. Manfred Bormann, to the students of the NOHA Intensive Course

25. September 1997, Bochum

Besprechungen

Matthias Pape, *Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*

Gregor Schotten

Lauri Hannikainen/Frank Horn (eds.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International

Hans-Joachim Heintze

Jenny Kuper, *International Law Concerning Child Civilians in Armed Conflict*

Hans-Joachim Heintze

65

66

68

70

71

72

74

75

Bei den zahlreichen humanitären Organisationen staatlichen und nicht staatlichen Charakters besteht ein Bedarf an interdisziplinär ausgebildeten Hochschulabsolventen. Aus diesem Grunde hatte das Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der 90er Jahre einige europäische Universitäten, darunter die Ruhr-Universität Bochum, gebeten, einen fächerübergreifenden zweisemestrigen Aufbaustudiengang anzubieten. Dieser „Europäische Studiengang Humanitäre Hilfe“ beginnt jeweils mit einem Intensivkurs, an dem Dozenten und Studenten aus allen beteiligten Hochschulen teilnehmen. 1997 fand dieser Intensivkurs erstmalig in Bochum statt. In der vorliegenden Ausgabe der Zeitschrift drucken wir einige der Beiträge aus dem Workshop „Security and Humanitarian Space“ ab. Experten vom Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für das Flüchtlingswesen, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz sowie einer Entwicklungsagentur erläutern dort ihre persönlichen Eindrücke im Hinblick auf das tatsächliche und rechtliche Umfeld bei der Sicherung humanitärer Hilfsleistungen. Ebenso veröffentlichen wir das Grußwort des seinerzeitigen Rektors der Ruhr-Universität Bochum, Maginifizienz *Manfred Bormann*, anlässlich des Intensivkurses.

Im Rahmen eines „UN-Special“ befaßt sich das vorliegende Heft mit der Reform der Vereinten Nationen. U.a. untersucht *achim Lippold* die Zukunftsaussichten der präventiven Di-

plomatie; *Hans-Joachim Heintze* berichtet an gleicher Stelle über aktuelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen.

In der Rubrik „Verbreitung“ beleuchtet *Horst Fischer* in seiner Funktion als Bundeskonventionsbeauftragter des DRK die Auswirkungen des Zukunftsprogramms des DRK auf die Arbeit der Konventionsbeauftragten. Dieser Beitrag geht auf einen Vortrag zurück, den er aus Anlaß der 1997er Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK auf Rügen gehalten hat.

Besonders hinweisen möchten wir noch auf den von seinem Stellvertretenden Vorsitzenden *Georg Bock* verfaßten Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V. Auf der Mitgliederversammlung des Vereins am 11. März 1998 in Bochum wurde der Ehrenpräsident des DRK *Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein* einstimmig zum Vorsitzenden wiedergewählt.

Abgerundet wird das Heft durch Konferenzberichte und Buchbesprechungen.

Beiliegend erhalten Sie außerdem eine neue Version der Inhaltsübersicht des Jahrgangs 10, 1997. Wir bitten, die dem Heft 4/1997 beigeheftete fehlerhafte Übersicht hierdurch zu ersetzen.

Die Herausgeber

Security and Humanitarian Space – The UNHCR Perspective

Maureen Connelly*

I. Introduction

UNHCR is mandated by the international community, reporting to the Secretary General and General Assembly, to provide protection to refugees, and others who are deemed to be of concern to the High Commissioner. UNHCR works at the invitation of governments – although in the situation post cold war there is often not a recognised government to issue that invitation. It is governments who have the primary responsibility for the security of aid workers as well as refugees, including meeting such basic principles as the location of camps and ensuring their essentially civilian character. In order to provide protection, and humanitarian assistance is for UNHCR part of protection, UNHCR must on occasion work with those who control rather than those who govern. The responsibility for international peace and security lies with the Security Council, and hence the phrase we all use when we are at a loss to know how we solve complex humanitarian emergencies – the „international community“. If this „international community“ were an identifiable homogenous body, agreeing with each other, able to ensure respect for the human rights of all, easily broker peace, able to meet the basic needs of all people we would have less need for a Security Council and no need for UNHCR nor other humanitarian assistance agencies. Unfortunately the international community, of which we are part, is not able to solve all problems, and for the time being we must deal operationally on an individual basis with each unstable, insecure and frequently inhumane situation, in order to provide to the extent possible neutral and impartial humanitarian assistance.

The legal framework – the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, refugee instruments, the Geneva Conventions, human rights instruments, regional instruments, agreements with individual governments on the presence of the UN – within which we work is, since the end of the cold war, frequently irrelevant, with many governments unwilling or unable to meet their commitments. Increasingly we see a culture of impunity, whether it is punishment for those who commit genocide, action against those who murder aid workers or who loot humanitarian aid intended to save life. Human rights abuses and actions contrary to international conventions are increasingly commonplace. There are few agencies, whether UN, Red Cross or NGOs who have not had staff members murdered, accidentally killed in an act of war, taken hostage, had vehicles hijacked at gunpoint, or otherwise robbed, violated and threatened. Humanitarian assistance is now a high risk operation and the UN or Red Cross symbols are no longer the protection that we all believed was ours, access is no longer as negotiable as before, humanitarian assistance is no longer seen as „neutral“ by the beneficiaries (or those who would

wish to benefit), and is now often used by different sides in conflict for purposes other than impartial life-saving assistance.

Let's pause for a moment and look at the statistics. In June 1997 the UN considered 53 countries to be insecure to one degree or another. In 42 of these the whole country was considered somehow insecure, and 28 countries were considered, wholly or partially, very insecure.

UNHCR has over 3000 staff working in areas designated as insecure, the majority in the 28 most insecure countries mentioned above. UNHCR works in most of these countries with NGOs, and whilst the number of aid workers in insecure locations is not known exactly we must be talking in the region of some 10,000 individuals.

The whole issue of thresholds, including moral thresholds, is the subject of major debate, argument and disagreement. The standard bearer for many of us on these issues is the ICRC – and they too must now face the fact that total neutrality and an emblem that has taken them through decades of wars is no longer the protection it was (with 28 national Red Cross staff killed in the Great Lakes from mid 1996 until mid 1997, as well as the deaths of ICRC staff in Burundi and Chechnya). Can we define a global set of threshold indicators and guidelines to assist us at the country and local level? Certainly at present there is no clear generally accepted mechanism with which to establish thresholds. To date the only criteria available to establish threshold is that the humanitarian need must outweigh the risk. If this is the case then for UNHCR humanitarian operations in insecure environments will continue regardless, to a point where only severe casualties would force curtailment. Let's take a look at thresholds in conflict areas from two aspects: 1. the security of aid workers and 2. the environment and the caseload.

II. Aid workers

In any security assessment it is important to separate „fear from „threat“, as well as „level of risk“ from the „fear and threat“. In theory the threshold criteria rests firmly on the need for the threat to be clearly defined, the vulnerability of staff to the threat to be clearly recognised, the probability of the threat happening and the cost (human and/or material) to be assessed, this will in turn define the level of risk. This requires organisations to use this criterion as its yardstick in planning, and the UN system generally, host governments, donor governments and staff themselves to fully understand

* Maureen Connelly is the NGO Coordinator, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), but the views expressed at those of the author and do not necessarily reflect the views of UNHCR.

Das Thema

the human and financial implications of working in an insecure environment, and for everyone involved to accept that responsibility. Aid workers now face risks from general threats – war situations, mines, general banditry as well as specific threats aimed at the aid community when aid is not seen as neutral and impartial (and sometimes it is not), the direct targeting of aid workers for political and economic reasons, as well as risks caused by our own, or others, ignorance or stupidity.

To promote the security of aid workers a number of things must be put in place, some more easily said than done.

The root causes of conflict need to be tackled and there must be no impunity for those who threaten, harm or kill aid workers.

Security preparedness, at all levels within any organisation, must be made as important as operational preparedness and implementation:

- inter-agency agreements at the international level on how security in the field will be managed and run (i.e. who is responsible for what, and who will do what for and with whom).

At the field level:

- security and telecommunications staff, and necessary supplies and equipment, on the ground at the earliest possible moment.
- security information gathering and threat analysis on a continuous basis (which requires the right type of security and management staff, properly trained).
- appropriate security awareness and security management training for everyone deployed to insecure areas, and for HQ staff who have to manage a field operation long distance.
- appropriate negotiation skills training.
- coordinated security and telecommunications instructions and procedures.
- inter-agency security committees, with agreement on the need to coordinate and who the „lead“ security agency will be.
- security plans, tried, tested and continuously reviewed and updated, including evacuation plans.
- staff training/awareness on local culture, history and the general political situation (and sensitivity to local culture).
- immature and inexperienced aid workers, if they have to be deployed to insecure areas, must never be allowed to work on their own or in positions of authority.
- staff conditions of service – proper time off, decent living conditions, etc. (will impact on the stress levels, ability to function effectively and to maintain commitment and good judgment).
- coordination meetings and information sharing.

UNSECOORD, the Office of the UN Security Coordinator, working closely with those UN agencies most frequently

working in insecure areas (WFP, UNICEF and UNHCR), has a UN-wide security system and procedures in place, which are under constant review to make them more appropriate for the conditions in which (UN) aid staff work now – and many of the issues listed above are on their priority action list. Much remains to be done – as much by NGOs as by the UN. One important point to bear in mind is that in remote insecure areas all those involved in humanitarian assistance operations depend on each other for the success of the operation, and for their security. Inconsiderate action on the part of one individual or agency can impact negatively on the security of everyone else.

There are no lack of issues when it comes to discussing aid worker personal safety, and they cannot be fully covered in a brief presentation – but aid workers can be made safer and more effective in insecure areas if we all give the issue the importance it requires and all become more self disciplined.

III. The environment and the refugees

The conflicts in which we work are varied in type, as are the threats posed to the delivery of humanitarian assistance.

1. Access to the population, delivery and monitoring of assistance

There are occasions when aid organisations do not have free and unhindered access to a population in need for a number of reasons:

- security – often this means a suspension of assistance or facing very serious problems to get some assistance to a needy population. This usually requires experience and negotiating skills, and is frequently an ICRC operation.
- political/security (e.g. Congo during the rebellion and prior to the overthrow of Mobutu, or elsewhere where a government may be willing to support access and assistance but cannot always ensure security).
- political (where governments/authorities do not wish monitoring of any description and use an insecure situation to ensure that it does not happen, or that it can only happen in such a way that little accurate information is obtained, and little evidence can be collected on the use/misuse of aid).
- cultural/religious – the recent decrees in parts of Afghanistan regarding women prevent most agencies providing assistance directly to women.

2. Human rights abuses, moral and ethical considerations, government refusal to comply with international conventions

As aid workers we are required to remain neutral and impartial and to provide aid on the basis of need alone. However, increasingly aid workers are finding themselves in

conflict situations where they witness serious human rights abuses, murder of innocent women and children, they are working with populations who have amongst them mass murderers, armed elements who control other more innocent members of the population, and where to remain neutral and impartial becomes increasingly difficult. Many international aid agencies are now involved with human rights issues, as well as the traditional assistance issues of the past, and are attempting to look at the longer term transition from conflict to reconciliation and reconstruction. It is frequently difficult to reach consensus on the threshold beyond which we should not go in a particular situation – with different aid and human rights organisations having different perspectives. However, we do need to strive to define common questions we must be able to answer in these situations to justify continuing activities or suspension of activities. We also need to be sure that critical public statements or operational actions by one aid organisation does not jeopardize the activities and security of other aid organisations working in a conflict zone, nor undermine further the security for refugee or local populations. A balance between the provision of vital aid and the role of witness is a hard task, particularly for those on the ground. That balance must be found – the provision of impartial aid is no longer enough, but the answer cannot be a stark choice between assistance or no assistance.

The following are brief examples only of specific security situations where decisions had to be made and in no way explore the complexities of the various situations.

In **Afghanistan**, there is a long running civil war. All UN agencies, ICRC and NGOs have faced difficulties in implementing programmes in the last two years in view of the extreme differences between the views of the Taliban and the views of aid organisations. In particular, women's lack of access to food assistance, education (including mine awareness programmes) has led to either a slowing down or suspension of activities in Afghanistan. These decisions were taken on the basis of non-respect for UN principles but in general stopping, or threatening to stop activities has not disturbed the Taliban. Without the ability to impose strong sanctions or provide satisfactory assistance, as perceived by the authorities, the UN is helpless in this instance and many others.

In Afghanistan the insecurity faced by aid workers is predominantly that of working in an area where people are fighting, where there is a serious problem of anti-personnel mines and the threat is mainly being in the wrong place at the wrong time, there is little evidence to show that aid workers are themselves the target. However, in the present climate aid workers could be at risk by ignoring current social and cultural requirements.

In **Somalia**, there was a breakdown of society into tribal warfare. The international community, UN, NGOs and Governments believed that it should continue to work, against all the odds, to assist the local populations affected by warlords and civil strife and in the aftermath of a serious

drought. Aid workers faced danger and death, equipment and vehicles needed to service aid operations were stolen (and hired or sold back to the original owners or another aid agency), aid and assistance projects rarely reached the target population. There is little assistance provided to Somalia now, with few agencies working there – many of the refugees have returned and there is no exodus of refugees. Aid workers – foreign and national – have been murdered in ad hoc violence and armed banditry and robbery.

In **Burundi**, the ethnic violence has been raising its head for many years, most recently since late 1993. In early 1996, the government set up regroupment centres to stifle opposition and control part of the population. These centres are condemned and opposed by everyone as in flagrant breach of the human rights of the regrouped population. However the UN, and a number of NGOs, provide basic life-sustaining temporary assistance on the understanding that they have access to the centres, and in view of the fact that the population is not there of their own free will and would otherwise suffer seriously, if not die, without external assistance. The situation of the camp populations is deplorable. Foreign and national aid workers have been murdered in Burundi, where they, and other foreigners, were specifically targeted.

In **Congo** UN and NGO staff have worked for months in deplorable and insecure conditions attempting to trace and assist tens of thousands of Rwandese and Burundi refugees, the majority of whom have returned to Rwanda. UNHCR put in place legal staff to carry out refugee determination, including exclusion, the DRC chose to forcibly expel a group of 775 Rwandan and Burundi refugees under the protection of UNHCR in Kisangani, including some of whom had been recognised as refugees and some who had been accepted for resettlement in other countries. As a result UNHCR has suspended its operations for Rwandan refugees in the DRC, including the search and rescue operations for Rwandese in the forests and the screening process as UNHCR is no longer able to fulfil its protection mandate for Rwandan refugees in the DRC. UNHCR's action has been supported by the Security Council, but has not been universally accepted by all aid organisations. Many aid workers, mainly national staff, have died in the Congo in the last year, mainly as a result of ad hoc violence, but because of the type of work in which they were involved aid workers were often amongst an unpopular refugee population who have come under attack in the past months.

In **Rwanda** there is continuing concern over security, and increased incidents of violence, particularly in the western prefectures, which have prevented the monitoring of returnees and reintegration activities. UN agencies and NGOs remain active in Kigali and those parts of the country which are still reasonably secure. There are few countries where more aid workers, national and international, have died in a 12 month period, in what is believed to be targeted attacks. This is additional to a large number of deaths of Rwandans, both those who never left and those who have returned.

As an aside I would like to take a quick look at where I believe that international assistance in less than optimal conditions supported regional security. The genocide in Rwanda in 1994, the subsequent exodus of some 1.6 million refugees into Tanzania and then Zaire, has perhaps caused more debate and concern than any other humanitarian operation. Many organisations called for the suspension of aid to „genocidaires“ and mass murderers, and their separation from the rest of the population. This is a long and different debate but it raises a very serious issue. If the international donor community had not founded the assistance to the refugee camps in Tanzania and Zaire in late 1994 when these calls were first made what would have been the result? Either the military in countries of asylum would have forced the Rwandese over the border and Rwanda would have been less able to deal with the repatriation than at the end of 1996 and one can imagine a further massive death toll. The alternative would have been 1.6 million refugees trying to cope without assistance in Zaire and Tanzania. In either case 1.6 million hungry and increasingly desperate refugees or returnees would have been a serious risk to the security of the whole region and could have brought us up against a tragedy beyond our worst nightmares. Humanitarian assistance contributed the security of the region in this instance and at that time.

Whilst each of the above conflict situations have very different features they are all, more or less a combination of a serious threat to aid workers, limited access to populations in need, limited monitoring of assistance, human rights violations, and moral and ethical considerations about whether in fact we should be providing assistance with different decisions made to address the problems encountered.

Some of the questions we need to ask to determine whether we should be working in a particular area – both as individuals and as organisations – could be:

- Does the situation in which we (will) work compromise the mission statement of the organisation?

- Why are we present?
- Can we provide protection to the population of concern?
- Do we have access to the population?
- Can we ensure that aid is reaching that population?
- Are we able to achieve/achieving our goals – if not fully then to what extent?
- Does our continued presence contribute to a solution?
- Is there a danger we have/could become part of the problem?
- Is our continued presence in itself useful (e.g. life sustaining, witness, provides protections for the weakest, reduces human rights violations, reduces ad hoc physical violence, keeps international attention on the problem, possibility/fact of negotiation with local authorities, military, warlords, etc. on behalf of people at risk)?
- Is our continued presence delaying the political action needed to actually address the root causes of the problem?

There are no doubt many other questions we could add. But, we must be very serious in replying – the right place for UNHCR, WFP and UNICEF may not be the right place for some NGOs. Once we have answered these questions we then revert to the issue of the physical security of aid workers and the actual daily situation on the ground – which are different considerations.

IV. Conclusion

A lot needs to be done politically at the international level, and we must never stop bearing witness to human rights abuse. At the same time, at the operational level, we must ensure that we know why we are present (as individuals as well as organisations), our own standards must be of the highest, our own actions must be beyond criticism, security of aid staff must be given priority attention and we must learn how to improve our own cooperation and collaboration and to participate in a coordinated response in insecure areas. I remain convinced that joint action between the „international community“, including donor governments, UN agencies and NGOs can open up humanitarian space in insecure areas.

Security and Humanitarian Space – The ICRC Perspective

Philippe Dind*

I. Introduction

Let us start with a short reminder about the International Committee of the Red Cross.

The ICRC's mandate derives from the Geneva Conventions. It has international legal personality. The ICRC is not an inter-governmental organization like UNICEF or the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, nor is it a non-governmental organization like the Catholic Relief Services, Médecins sans frontières or Amnesty International.

The ICRC explicitly received this mandate to act in time of war, on behalf of the victims, with due regard for the principles of neutrality, independence and impartiality. With the conclusion of 51 headquarters agreements with governments, the ICRC's international legal status has been confirmed, and has its observer status at the UN General Assembly.

* Philippe Dind is Delegate in Charge of Security, International Committee of the Red Cross, Geneva.

Today nearly 1,000 delegates in 60 delegations, together with 7,000 national employees and innumerable National Red Cross and Red Crescent Society staff and volunteers, carry out a wide variety of humanitarian activities in all the major conflict areas of the world. One aspect of the ICRC's work is to provide protection for prisoners of war and security detainees. In various conflicts, particularly those in Africa, relief work plays a primary role, with ICRC delegates not only providing protection but also supplying food and shelter. Mention should also be made of the ICRC's medical work, which includes evacuations of wounded soldiers or civilians caught in the crossfire. The ICRC performs its legal work and operational activities in parallel, with continued proposals for new humanitarian instruments in the light of its experience in the field and current developments in means and methods of warfare. Lastly, the ICRC is involved in the multifaceted task of spreading knowledge of humanitarian law. Efforts in this area are intended to have a preventive effect by instilling in people's minds the basic principles of humanity and the fundamental human rights applicable in war, which must be observed by the armed forces, police forces and paramilitary groups.

II. The security concept of the ICRC. – The seven pillars

The concept of ICRC security in the field is based on seven factors:

ACCEPTANCE

The ICRC has no means of exerting pressure to impose its activities; it can only use persuasion and influence and rely on its credibility. The concept of acceptance is a precondition for any field operation. The institution can act only if its presence and work are accepted by the parties to the conflict. Another factor enhancing security is acceptance by expatriates of the culture in which they are working, so that they can act in a manner consistent with their environment through an understanding of local values and customs.

IDENTIFICATION

This second pillar is a logical consequence of the first: once it has been accepted, the ICRC must be identifiable. The most obvious means of identification is the Red Cross emblem displayed on buildings and vehicles.

INFORMATION

Information is a basic factor in promoting security, since reliable information enables one to anticipate events and to react in the proper manner. All field personnel in particular must acquire the conditioned reflex of collecting and forwarding as much information as possible on the security situation, while respecting the confidentiality of certain data, particularly those of a military nature. All incidents must be reported.

THE RULES

The delegation's own security rules describe proper behaviour and cover both preventive measures and reaction in the event of security incidents.

PERSONALITY

The safety of ICRC activities depends to a great extent on the personality of each expatriate, whose two essential qualities must be a sense of responsibility and solidarity.

TELECOMMUNICATIONS

The ICRC has its own telecommunications network, which plays an active part in security matters by facilitating transmission of information, following and monitoring movements in the field, warning of a deterioration in the situation or dealing with any crisis that may arise.

PROTECTIVE MEASURES

Protective measures, whether active or passive, are a last bastion against indiscriminate attacks (e.g. bomb shelters) or criminals and bandits (surrounding walls, metal grilles, guards, etc.).

1. Acceptance as a base

The concept of acceptance is indispensable for the ICRC, which can take action only if it is accepted by the parties to the conflict. Acceptance is therefore entirely bound up with the mandate conferred upon the ICRC by states, with its role as a neutral intermediary and its status as an impartial and independent humanitarian player. As we already said, the ICRC has no means of exerting pressure to impose its activities; it can only use persuasion and influence. From that perspective, vulnerability is, paradoxically, a form of protection.

It is therefore through understanding of our activities and role, particularly that of a neutral intermediary, that the parties to the conflict will accept our presence and working methods. The ICRC gains such acceptance through negotiation, the projection of a consistent image and the dissemination of international humanitarian law (IHL) and the fundamental principles at all levels.

Another factor enhancing security is acceptance by expatriates of the culture in which they are working, so that they can act in a manner consistent with their environment through an understanding of local values and customs. In order to adapt to a given situation and to the specific working of a society, it is essential to understand them without necessarily having to become a part of them.

2. Examples for

a) Successes

AFGHANISTAN. Up to now, wide acceptance under a fundamentalist Muslim regime. Factors: permanent presence.

including in time of great difficulty and danger, and understanding of our principles of action (neutrality, independence, impartiality).

GULF WAR 1991. Clear acceptance, based on the Geneva Conventions and the mandate of the ICRC. Specific activities in favour of prisoners of war, neutral intermediaries between parties, and general activities in favour of all victims (medical, hospitals, food, shelter, water, tracing, mail).

In both these examples, a space for humanitarian action was agreed upon by the parties.

b) Temporary difficulties

BOSNIA 1992. Death of a Head of Mission in Sarajevo. Attack was deliberate. Withdrawal from the whole of Bosnia. Special conference convened in Geneva with plenipotentiaries representing all parties to the conflict. Negotiation about the will of parties to settle the humanitarian problems, the presence and role of the ICRC, the security guarantees.

LIBERIA 1994. Facilities completely looted for the fourth time in this country in five years! Withdrawal to the next country. Minimal action goes on thanks to the National Society of the Red Cross, with ICRC support. Cautious comeback in stages, fewer logistics, continuous state of preparedness to reduce activities, or to leave.

In both these examples, the space for humanitarian action was under threat, at least for a time.

c) Actual failures

BURUNDI 1996. Three expatriates killed in June 1996. Attack was targeted and premeditated, to get rid of a witness. At that time, the ICRC delegates were the only ones able to work in the districts adjacent to the northern and western borders, where the worst of the conflict took place.

CHECHNYA 1996. Six medical personnel killed in a planned/professional attack meant to kill even more. A blow to the very heart of Red Cross action, in a hospital. A blow to humanitarian action as a whole, as was the killing of three medical staff of Médecins du monde in Rwanda early in 1997.

In both these countries, the ICRC had to withdraw its personnel for obvious security reasons. For the ICRC, in these two areas, there was no space in which to carry out its humanitarian mission.

III. What is a humanitarian space?

At this juncture, I would like to emphasize our concern about the indiscriminate use of the term „humanitarian“. Indeed,

much of today's international response to a conflict is labelled „humanitarian“. Such broad use of the word „humanitarian“ may blur perception of the distinct character of humanitarian operations, which require, especially in situations of conflict, scrupulous respect for and adherence to a number of basic principles. These include in particular the principles of humanity, impartiality, neutrality and independence, which form part of the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement. They are increasingly referred to in UN resolutions and in the context of UN humanitarian and peace-keeping operations.

1. Several definitions

The term „humanitarian space“ is also subject to misuse. Nowhere is a commonly accepted definition of it to be found. For some people, it is linked with armed protection and enforcement of humanitarian action! For others, it is a new way of describing „humanitarian corridors“. Sometimes it is viewed in a more philosophical sense, as a kind of abstract concept of tolerance.

2. Negotiation approach

In some cases the framework for humanitarian action is the result of negotiation with the parties concerned, either because IHL does not clearly cover the situation, or because it is deemed necessary by either the humanitarian agency or the authority to define precisely what is possible and desired, what the limits will be, what guarantees are given by both sides.

An example of this sort was the Operation Lifeline Sudan, covered by an agreement between the Government and the United Nations, which aimed to bring relief to the population of southern Sudan suffering from a conflict situation. Another example was the agreement reached between the ICRC and the parties to the Bosnian conflict in 1992, regarding the return of the ICRC and the security guarantees for it, following the attack on its convoy in Sarajevo.

3. Enforcement approach

In some political circles, the last ten years have seen a lot of argument in favour of a „right to intervene“. Considering that affected populations were at stake and left with no protector or defender, including the authorities supposedly in charge, the idea of using force to bring help to these populations was developed. A few years ago this approach was implemented in certain cases with some success. However, the final results of such examples of intervention leave a lot to be desired.

The international intervention in Somalia was an example of an ultimate failure, owing to the impossibility for the troops engaged in such an operation to remain „neutral“. They were finally an additional party in this already complex conflict, and it is interesting to note that the ICRC was instrumental in the liberation of prisoners on both sides.

4. International Humanitarian Law approach

Considering the Geneva Conventions, one might say that they define the minimum space for humanitarian action in time of war. Could we not even say that specific articles dealing with neutralized zones, or free access to bring relief to victims, are a practical definition of a space for humanitarian action?

5. ICRC principles of action:

HUMANITY

Civilians have a fundamental right under international humanitarian law to be protected from attack, torture and other violations of their physical and moral integrity. The term humanitarian, as used in international humanitarian law, gives rights to and confers obligations on those affected by an armed conflict, that is the parties to the conflict and the victims. The law emphasizes the right of the victims to receive humanitarian assistance. The corresponding duty upon the State in which the conflict is taking place is to agree to a relief action which is humanitarian and impartial in nature and whose purpose it is to provide aid essential for the survival of the civilian population, such as food and medical supplies.

Humanitarian action, by its very nature, can never be coercive. The use of force against the will of parties to a conflict – even for valid humanitarian reasons, for instance to ensure the delivery of humanitarian assistance – would necessarily turn humanitarian action into a military operation. In addition, we have seen that military action cannot be maintained indefinitely.

IMPARTIALITY

Impartiality is the corollary of the principle of humanity with regard to human suffering, and can be defined as not making any discrimination based on race, nationality, religion, political opinions or any other similar criteria. The ICRC, along with other humanitarian organizations, endeavours to relieve the suffering of individuals, giving priority to the most urgent cases and needs. In practical terms, impartiality does not necessarily mean equality of treatment. It implies providing to individuals what is considered appropriate to cover their basic needs.

Without impartiality, confidence may be lost and it generally becomes difficult to rely on continued co-operation between the parties. Impartiality is therefore as much a matter of practice as of perception, and may be challenged daily by any of the parties involved.

NEUTRALITY

Neutrality implies not taking sides in hostilities, or engaging at any time in controversies of a political, religious or

ideological nature. For the ICRC neutrality does not mean indifference or passivity. Indeed, the ICRC is never neutral when it comes to human suffering.

Neutrality is not an end in itself, but a means to an end. Its basic purpose is to secure the confidence of all parties to a conflict, and thus to ensure unimpeded access to all victims. Neutrality therefore implies not being in any way connected with the dispute giving rise to the conflict, or with any elements that may be construed as being associated with it. Neutrality also means abstaining from any interference, whether direct or indirect, in ongoing military operations.

INDEPENDENCE

For the ICRC there is one other crucial principle: the principle of independence. Only by remaining independent can the ICRC serve the interests of all victims and succeed in fulfilling its role as neutral intermediary in humanitarian matters, a role that was conferred on it by the international community.

It was surely thanks to its independence that the ICRC was able to gain access and render humanitarian services to members of peace-keeping forces held in captivity in Somalia.

IV. Links with security in the field

The links between humanitarian activity and the space that is necessary for implementing the action is obvious, and has been illustrated before. However, we wish to take a closer look at two sensitive subjects: the question of humanitarian workers becoming targets, and the debate about armed protection.

1. Humanitarian workers as targets

Admittedly, the men and women who serve the Red Cross cause are aware that in providing relief to the victims of conflicts they may, despite the protection afforded by their emblem and their strict compliance with the security instructions given them, find themselves exposed to hazards inherent to combat situations. It is impossible to eliminate the danger completely, and therefore we accept a certain level of unavoidable risk when working in areas of conflict.

The circumstances of the tragic events that happened in 1996 however, tell us that we are no longer dealing with inevitable accidents. The threats hanging over humanitarian action today are, alas, of quite a different order.

The major challenges now facing our protection and assistance operations should be analysed in a broader social and political context. The permanent insecurity which continuously threatens humanitarian workers as well as the civilian population in virtually every conflict nowadays appears to be a direct consequence of two profound crises:

which are unsettling contemporary society as a whole. The first of these is of a moral nature and is expressed by a rejection of the values of tolerance and solidarity. The second, more structural in nature, is political: it is the crisis of the state, whose structures, in present day conflicts, are falling apart.

In such civil-war situations, where central authority has broken down or disappeared altogether and armed gangs have taken over from traditional armies, humanitarian action can no longer rely on finding room in which to operate. Warfare is aggravated by generalized criminal behaviour on the part of the protagonists. The economic component is paramount as motivation for fighting, and combatants now organize for survival in war economies based on looting.

2. The problem of armed protection

In that sort of anarchic situation, do the humanitarian organizations have any choice but to place their operations under military protection?

Faced with the urgent needs of hundreds of thousands of starving civilians in Somalia, the ICRC took the exceptional decision to place its convoys under the protection of armed militias. That experience taught us that such arrangements could hardly be regarded as a practicable option in the long term; we are now more familiar with all their adverse effects.

Indeed, were we to resort to such measures on a more general scale, we would surely abandon all hope of persuading the belligerents in future conflicts not only to respect humanitarian action but, above all, to respect the civilian population, the wounded and prisoners, who are always defenceless. Moreover, resorting to military protection has its limits.

The only real course open to us, and it is the option we have chosen, is to work tirelessly and resolutely to restore and demand respect for the protective Red Cross and Red Crescent emblems. That is the price of ensuring that humanitarian action will be able in the long run to operate efficiently on behalf of all victims. That is one of the major challenges that we must take up today.

Practically however, and only when confronted with a criminal environment, we consider it necessary and legitimate to protect our personnel and assets from acts of banditry. The fact we hire armed guards to insure the safety of offices, residences, hospitals or warehouses is well understood – in these circumstances – by all.

It is also clear that humanitarian agencies are reaching the outer limits of their operational capacity in the face of anarchy, chaos, and racist and genocidal policies. The effectiveness of humanitarian action is bound to be limited when it is confronted with policies which are the very negation of every principle of humanity. When violence, as the expression of deliberate policy, reaches such a pitch and the survival of entire populations is at stake, the response to crises can no longer be defined solely in terms of humanitarian action. Massacres and genocide, which are first and foremost political crimes, can be effectively combated only through political and if necessary military action.

Despite the existence of such legal provisions, Bosnia has taught us the cost, in terms of human lives, of lack of cohesion and political resolve on the part of the international community. For there too, equivocation, sudden changes of policy, endlessly postponed ultimatums and countless contradictory negotiations enabled the instigators of ethnic cleansing to pursue their plans. We had to await the fall of the enclaves of Srebrenica and Zepa – which the United Nations had declared protected zones – and the atrocities committed there before we saw the genuine military action that has since proved so effective.

V. Conclusion

The ICRC, weary of seeing the neutrality and impartiality of humanitarian work undermined whenever no clear and common understanding or agreement exists with respect to the specific nature of humanitarian operations, has repeatedly called for the preservation of a specific humanitarian space in situations of conflict.

In extreme cases of chaos, we also consider external intervention to be necessary to ensure the mere existence of this space. Humanitarian action can run parallel to military or political action, but cannot replace it.

But politicization of humanitarian action can only be to the detriment of the victims of armed conflicts, making them hostages to political considerations. Equally risky are attempts, even well-intentioned, to put a humanitarian label on action of a political or military nature.

The sole purpose of humanitarian action is to ensure that the victims are assisted and protected. This is why the ICRC deems it vital that political or military action be conceived in such a way as to avoid eroding the neutrality and impartiality of humanitarian operations, and that the peace-keeping forces always receive a clear mandate in line with their competence and capacity as military forces, possibly even a mandate of restoring public order, nearer to the role of a police force.

Security and Humanitarian Space – Perspective of an Aid Agency

Koenraad Van Brabant*

I. Introduction

In today's conflicts civilians are no longer caught in the crossfire, they often are the targets of the warring parties. Simultaneously there is a fear among aid agencies that their assets and personnel are increasingly becoming a target for armed groups. The concept of „humanitarian space“ encompasses both concerns: the protection of civilians, traditionally designated by the term „protection“, and the protection of aid agency assets and personnel, referred to by the term „security“. Where there is much „humanitarian space“, both civilians and aid agencies are protected from attacks.

The two concerns are related but do not completely overlap. It is in the first place the responsibility of governments and, by extension, of organised armed groups, to ensure the protection of civilians while also respecting the immunity of aid agencies. The protection that aid agencies can practically provide is only complementary and additional to that. Aid agencies dispose of little more than moral authority, which cannot always stand up to the power of the gun. From a historical point of view, „the pen is mightier than the sword“, but the shorter term reality may be the variant expressed by Algerian extremists i.e. that „those who live by the pen will die by the sword“.

We may regret, but we can understand, that after incidents of widespread looting of agency assets (e.g. in Monrovia in April 1996), kidnappings for ransom of aid agency personnel (e.g. in the Caucasus), and targeted assassinations of aid workers and human rights monitors (e.g. Rwanda and Burundi), agencies have been focusing on their own security concerns, rather more actively than on the protection of civilians. The underlying reasoning seems to be that if the immunity of humanitarian agencies is not respected, they cannot even reach the civilians whom they want to provide relief to, and help to protect. Most of this article will focus on practical and political steps that together can contribute to improved security for aid agencies. At the end however questions are raised about the protection of civilians.

The first section briefly reviews some contextual reasons why aid agencies appear more at risk than before. The following section will examine the deficiencies in the current practices around security management by aid agencies. This leads into a discussion about possible improvements. Then however it will be argued that improved practices at field level by themselves are necessary but are not sufficient. There is a need for much stronger international political action to defend humanitarian values, and to support attempts to protect civilians and aid personnel. The role of UN sanctioned

military intervention in that regard remains strongly debated. A major problem in the use of the notion of „humanitarian space“ that agencies and political actors demand and try to negotiate is that there does not seem to be a clear understanding or certainly not a consistent interpretation of what is meant by it. There consequently appear to be different standards and norms, and it is unclear where the thresholds lie that trigger robust political action? The last section of this article therefore reviews some possible interpretations of „humanitarian space“.

II. Increased risk to aid agencies

Aid workers in conflict areas have always been at risk. There are several instances in the great wars of the 20th century where Red Cross personnel was targeted when trying to evacuate the dead and wounded from the battlefield. Yet there is currently a feeling that aid agencies are at higher risk than ever before. The ICRC statistics for the last eight years show an increase in the number of incidents where the physical integrity of their personnel is threatened. Crime and banditry have increased and now constitute about half of the incidents. The analysis also indicates an increased targeting of the ICRC with 1996 as the darkest year when in Chechnya and Burundi no less than nine staff members were assassinated.¹ The UN statistics amount to over 140 staff killed between 1992-1997, the majority locally recruited staff. Internationally recruited UN staff is however at higher risk of being kidnapped. NGOs have not been keeping statistics, but there is little doubt that these too would be alarming.

There are various contextual factors that appear to contribute to this increased risk. Increased exposure is one. There are today more aid agencies working closer to the „front-line“. Inevitably this increases the statistical likelihood of aid personnel casualties.

Much more important appears to be the erosion of any rule or code of conduct among fighters. Today's warring groups engage less in frontal battles than in tactics of (counter-)insurgency and terror.² There is a proliferation of small arms and of uncontrolled militia and armed gangs. The violence of brutalised child soldiers in e.g. Renamo in Mozambique, the Liberian factions or in the Lord's Resistance Army in Uganda is often more unpredictable and less proportionate. Some

* Koenraad Van Brabant, Overseas Development Institute, London.
1 Ph. Dind, Keynote address, Inter action training of trainers course on security, ICRC, Geneva, 1998.

2 A. de Waal, Contemporary Warfare in Africa. Changing contexts, changing strategies, in: IDS Bulletin 27 (1996) 3: p. 6-16.

resistance groups, such as the TPLF in Tigray, the EPLF in Eritrea and to a lesser degree the LTTE in Sri Lanka have been relatively responsive to the needs of the populations under their control. But many others have a predatory attitude and exploit and abuse civilians for their own benefit. A song of SPLA troops in south Sudan states that „our food comes from the barrel of a gun“. Economic marginalisation and frustrations contribute to disaffected youth turning to violence. This has been the case in Sierra Leone³ and in Congo-Brazzaville. For warring groups, in e.g. Sudan⁴ or Liberia⁵ including army units and proxy militias on the government's side, fighting has become an economic livelihood. „Warlordism“ may be one form of adaptation to the globalised economy, on a par with Mafia-like organised crime.⁶ Where that is the case, continuing the war may be more profitable than winning it. Where peace agreements have been signed, demobilised but unemployed fighters may be tempted to turn to banditry to survive. There appears therefore to be more privatised and disproportionate violence, that can be directed at a wider range of targets, including aid agencies.

It appears unclear to what degree notably relief agencies may become political targets. There is a risk that humanitarian assistance is increasingly perceived as „political“. The use of humanitarian arguments to justify UN Security Council resolutions,⁷ „military humanitarianism“ i.e. the association of humanitarian action with military intervention and the use of military force,⁸ and the still hesitant but discernible tendency of a number of relief agencies to more overtly engage with „political“ issues such as human rights monitoring, conflict resolution, democratisation and social justice, feed into that perception. The UN agencies that are involved in humanitarian work are particularly vulnerable in that regard, given that the UN is also a political body, and is grounded in a human rights charter.

In such light, attacking aid agencies then becomes a way of opposing the presumed foreign policy designs of international powers, of countering the perceived „political“ agenda of the agency itself.

The attacks on US and UN troops in Somalia, Bosnia and Kigali (Rwanda 1994), seem to fit this analysis. The killing of UN, NGO and ICRC civilian personnel e.g. in Afghanistan (February 1993), Chechnya (December 1996) or Rwanda (January and February 1997) also appear „politically motivated“ assassinations. There is however insufficient analysis of security incidents, or such analysis is not shared among agencies. It is difficult therefore at this moment to be conclusive about the interpretation of apparent trends.

The focus on „humanitarian intervention“, with its political connotations, should not however distract from the fact that many attacks on aid agency assets and personnel may originate in their perceived influence on the local power dynamics. Through their presence, their programmes and their role, aid agencies, intentionally or unintentionally, may influence the relative balance of power between rivaling

groups, or influence the grip a violent power broker has on the local population. They therefore become part of the local political economy, or they are dragged into it, which may lead to threats and attacks. This element appears underestimated in the current discussions on security and threat.

By and large, the trend seems to be for wars to be fought with less and less humanitarian pretensions. That development was already noticeable in the greater number of civilian casualties in the Second as compared with the First World War. The targeting and terrorising of civilians were an integral part of decolonisation wars such as in Mozambique and Algeria, or Cold War strategies to contain and roll back communism, such as in Laos and Vietnam or during the „genocide“ of leftists, rural poor and Chinese minority members in Indonesia in 1965-1966. Yet humanitarian aid agencies were – relatively – respected in some recent civil wars such as in Angola, Sri Lanka, Ethiopia or Afghanistan. In that sense one could say that these wars were still fought with some humanitarian pretensions. Far less semblance of humanitarian pretensions seemed left in other recent crises such as Rwanda, Zaire or Chechnya.

III. Deficient practices in current security management

In today's operational environments, aid agencies are confronted with a variety of threats: unexploded ordnance especially mines, street violence, crime, banditry, acts of terrorism, and acts of war. Different threats may require different security measures.

Yet the current practices of security management are seriously deficient. The following two case studies are meant as an illustration.

1. In 1993 a staff member of an aid agency was killed in Ethiopia by an anti-personnel mine, while going for a walk in the hills some five kilometres from the town where several aid agencies had a field office. The mine was part of a defensive perimeter of a now abandoned military camp on a hilltop, and probably dated from the war that had ravaged the area some 15 years earlier. The leading UN agency in the area and the resident representative of the NGO concerned classified it as a „tragic incident“ without instigating an

3 P. Richards, *Fighting for the Rainforest. War, youth and resources in Sierra Leone*, The International African Institute/James Currey, Oxford, 1996.

4 D. Keen, *The Benefits of Famine. A political economy of famine and relief in south-western Sudan 1983-1987*, Princeton University Press, Princeton, 1994.

5 Ph. Atkinson, *The War Economy in Liberia. A political analysis. Relief and Rehabilitation Network*, London, 1997.

6 M. Duffield, *Warlords, Post-Adjustment Rulers and Private Protection*, presentation at the DEC/RRN seminar, London, 1998.

7 R. Adams, *Humanitarian Action in War. Aid, protection and impartiality in a policy vacuum*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

8 T. Weiss, *A Research Note about Military-Civilian Humanitarianism. More questions than answers*. In *Disasters* 21 (1997) 2: p. 95-117.

incident analysis. This was however carried out by the NGO project manager.

Some of the main findings from the inquiry revealed that senior national staff of the NGO concerned knew that there was a danger of mines in the hillrange, but had never bothered to mention it to new international staff. Also that mine casualties from among the local population occasionally were seen at the hospital in the town, where another international medical NGO provided assistance. Although the latter attended the regular interagency meetings where security was a standing agenda item, it had never made any mention of mine injuries. Three days after the deadly incident, the local army command informed the assembled aid agencies about three known mined areas, none of them with any markings: the hillrange concerned, the area around the current army camp, and the perimeter around an old and abandoned missile basis, halfway between the town and outlying refugee camps, close to a road where the aid agency convoys passed almost daily. The security guidelines of the NGO concerned, that the project manager had inherited, did not make any mention of mines. Even the security guidelines of its office in the neighbouring country did not mention mines, though demining operations were taking place close to the town where that office was located. The improvement of the local security guidelines in Ethiopia was left to the project manager, but the agency did commission the production of a manual on security, for global use, which was published two years later. That manual pays attention to mines, but has only a fleeting paragraph on threat assessment.

2. Also in 1993, two UN vehicles were ambushed on the road from the Pakistan border to Jallalabad, in Nangrahar province, Afghanistan. Of the five people inside, four were killed by machine-gun fire, two international staff and the two Afghan drivers. The third international staff member narrowly escaped when he ran out of the car, and when the attackers fled in the face of another approaching vehicle. Some weeks before, on exactly the same spot, an NGO vehicle had been ambushed. Its two passengers, an Afghan driver and an Afghan engineer, had been killed. The tragic event had however been interpreted as a „tribal“ revenge killing. Subsequent to that first attack, a vehicle with international demining staff had also come under fire in the same area. It had sped away without anyone getting injured. The UN deminers had boasted about their escape in the bar in Peshawar that many aid agency personnel used to frequent, but had never formally reported the incident. The attempt against them only became more widely known after the assassination of the UN staff members. The two UN vehicles originally had been scheduled to go from Peshawar a day earlier, but the security clearance issued by the UN office in Islamabad had not come through on time. There was no mechanism for agencies to share security information across UN/NGO boundaries. The assassinations are still a contributing factor why the main UN offices remain in Pakistan. Among NGOs there was a sense that it was the UN that was targeted, that they were different and therefore relatively safe.

A random selection of anecdotes on deficient agency security management would include a female relief worker being sent out to a country where several aid workers had recently been kidnapped without this at any time being mentioned prior to her arrival in country; an agency worker getting kidnapped after having been ordered by his manager and against his own judgment of the situation to go and make a field assessment; a country representative of an agency resigning because her headquarters is unwilling to help her enforce security-related discipline on recalcitrant international staff, and one agency hiring someone as local security coordinator whose contract had been prematurely terminated by another agency operating in the same environment for repeated breaches of security discipline. Anecdotes do not make evidence, but the indications are that such examples may be more common than is usually admitted.

A key tool in security management at field level are the security guidelines. Agencies usually have fairly generic security guidelines. The theory is that these should be adapted to local context and local conditions. The problem is that that adaptation requires knowledge, skill and drill, none of which are adequately invested in. Consequently many security guidelines in place at field level are inappropriate and ineffective.⁹

Good security management requires that strategies and procedures are based on, and respond to, a solid analysis of what types of threat an agency is facing, and what the risk level is for these threats. Risk here means on the one hand the probability that a threat will occur, as well as the seriousness of its impact. Treat assessment and risk appreciation require good information but also correct interpretation. Most agencies are however not very good at monitoring how a conflict develops, and how their own role, influence and image in that conflict may change. They do not try to proactively and systematically collect information about threats. They are not even good at retro-active incident analysis, a vital measure it would seem, for learning. Threat assessment is hardly mentioned in the security guidelines of even experienced agencies.¹⁰

Field level security guidelines are only as good as the person who drew them up. The development or contextual adaptation of security guidelines is generally the responsibility of the country representative. Few agencies however ensure that these people have the skills to carry out such a vital task. There still is little or no investment in training on security, including simulation exercises and drill. Security is also a question of staff discipline. This encompasses many aspects of staff behaviour, from how politically and culturally sensitive they show themselves in their interaction with local populations to the observance of

9 K. Van Brabant, Security Guidelines. No guarantee for improved security. In RRN Newsletter 7 (1997): p. 6-8.

10 M. Cutts and A. Dingle, Safety First. Protecting NGO employees who work in areas of conflict. Save the Children, London, 1995; MSF-Belgium, Le Guide Sécurité, Brussel, 1996.

security procedures. Where insecurity exists, but is not acute, it is often very difficult to maintain adherence to security procedures, especially among international staff. For various reasons many aid agencies are reluctant to be stricter about discipline, and to back up country representatives where these try to impose it.

Agencies are not yet very good at consciously weighing the advantages and disadvantages of various security measures. High walls around the compounds, radios and the use of agency logos or emblems are assumed to be protective devices. Yet these can precisely send the message that here is a vulnerable vehicle or compound, with assets that are worth looting, thereby increasing and not reducing the risk.

The dominant trend in the face of increased insecurity has been to try and reduce one's vulnerability through protective procedures (a no go zone, curfew, convoy driving, etc.) and protective devices (barbed wires on the compound walls, flakjackets, bombshelters, etc.). This may be necessary but also reflects a besieged mentality. It does not ask the question why an agency may have become the object of threat or violence. It certainly does not explicitly consider the possibility that there are aspects in the agency's programme, or in its statements or in the behaviour of its staff, that may have contributed to the threat. Security guidelines and current practices of security management tend not to be self-critical. This then precludes the consideration of another strategy to reduce or remove threats by deliberately seeking greater and broader acceptance for one's presence and work. This will be clarified in section IV.

The cases mentioned earlier also highlight the – tragic – failure of aid agencies to communicate and to collaborate with regard to security.

IV. Room for improvement in front-line security management

Improvements seem required in a number of areas to reduce the threat or the risks to which aid agencies are vulnerable.

Better pro-active and retrospective assessment and analysis of the context in which the agency operates, and the role it comes to play or is perceived to play in that context, is one area. This includes close monitoring of how a conflict develops and changes over time, of how the role of the agency in that conflict may change, and therefore its image especially in the eye of violent power brokers, be they „political“ or „criminal“. This really comes down to an analysis of power in its various, violent, manifestations. The analysis will encompass the tactics of rivaling armed groups, the power relationship between armed groups and the civilians they control or encounter, the possible impact that the presence and programmes of an agency may have, or can be perceived to have, on either one of these or on both. The key questions are: Who wins, and who loses from the presence and the work of the aid agency, and who is bypassed?

Aid agencies also need to do better homework on clarifying their mission and the operational guidelines in any given situation. Humanitarian agencies may share humanitarian values, but they do not necessarily have, or should have, the same mission and operational protocols in a given conflict. The core of the ICRC mandate is to provide protection to civilians and non-combatants, and to provide life-saving relief assistance. For over a century the ICRC has followed an operational discipline of neutrality and impartiality, in the belief that, globally and in the long run, this would be the best strategy to fulfill its mandate. This operational discipline implies that the ICRC does not express itself about the causes of war or the legitimacy of taking up arms, and does not comment on the political or ideological aspects of the war. It leads to a high level of discreteness: „*The ICRC says what it does, but not what it sees*“.¹¹ It is important to bear in mind that the Geneva Conventions from which the ICRC derives its mandate are a code of conduct of war. They try to regulate warfare, not to stop it. They impose obligations on warring parties, but also grant them certain rights, including the right under certain conditions to impose restrictions on aid agency activities.

The humanitarian work of the UN is severely complicated by the fact that the UN is also a political body, whose members are sovereign states. As a political body the UN can take steps that range from offering its good offices to mediate a cease-fire or an end to a conflict, to authorising armed intervention where international peace and security is threatened. In a number of conflicts, the UN may take a political stance, and therefore manifest itself as a power broker in its own right. That can generate threats to UN agencies involved in humanitarian work. It should be pointed out here that a weak political stance by the UN can be as problematic for aid agencies as an assertive political agenda. The political hesitations of the UN's member states in e.g. Chechnya¹² and in Rwanda¹³ have underlined the now much quoted notion that „humanitarian action cannot substitute for political action“. But the marginalisation of humanitarian objectives in favour of political ones on the other hand can also increase the risk for aid agencies. This was dramatically underlined when in 1993 in Liberia the UN approved West African peace-keeping force, ECOMOG, also targeted aid agencies accessing faction-controlled territory through a cross-border operation. This did not elicit strong protest from the Special Representative of the UN Secretary General, whose priority were the Cotonou peace agreements.¹⁴

11 B. Doppler, The ICRC in Complex Emergencies. An outsider or part of a team? In J. Whitman and D. Pocock (eds.), *After Rwanda*. The coordination of UN humanitarian assistance. MacMillan, London, 1996.

12 G. Hansen and R. Seely, *War and Humanitarian Action in Chechnya*. Brown University, Providence, 1996.

13 Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. *The International Response to Conflict and Genocide. Lessons from the Rwanda experience*. Overseas Development Institute, London.

14 C. Scott, *Humanitarian Action and Security in Liberia 1989-1994*. Brown University, Providence, 1995.

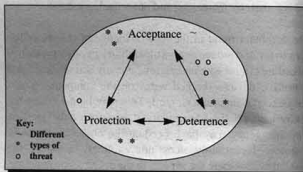
Many NGOs involved in humanitarian work, have not been very good at clarifying their mission and their operational protocols in a given setting. Unlike human rights organisations, but also unlike the ICRC and UNHCR, NGOs involved in humanitarian work have given priority to relief assistance rather than to protection. Although a number of recently created emergency relief NGOs appear more grounded in business opportunity considerations, the major established agencies are rooted in a people-to-people solidarity agenda. The solidarity is with the poor, the marginalised and excluded and with the civilians afflicted by violent conflict. As such, NGOs have at times rejected the political positions of the „international community“ such as when *Oxfam* defied the Allied blockade of Greece in 1942 and the international embargo against Cambodia in 1979 on the grounds that humanitarian values could not be subordinated to political and military strategies. But out of solidarity with the „oppressed“ NGOs have at times also taken side politically. Solidarity actions with the people in Central America, in Tigray and Eritrea or in Afghanistan, have led to at times extensive NGO interactions with armed resistance movements.

Even where such political „alliance“ does not occur, it is quite understandable that NGOs involved in humanitarian action are tempted to comment on the politics that cause and prolong the plight of civilians in the first place. In the face of widespread human rights violations, humanitarian action cannot consent to only feeding and healing those that the fighters have – temporarily – left alive. And in the face of ongoing population displacements and emergencies, it seems sensible to start addressing the root causes rather than continuing to treat the symptoms. Quite understandably then, several NGOs are searching how to combine different mandates that in practice lead to hard to reconcile roles and positions: provide humanitarian assistance, provide protection and speak out for human rights, conflict mediation, reconciliation, the post-conflict reconstruction of a more just society etc. These various objectives and roles combine quite well at the level of a mandate, grounded in humanity and other ethical values, but on the ground they may require quite different operational protocols. The inability to make choices and to define the appropriate operational protocols, may lead to confusion about the mission of an agency in a particular country, and to distrust and a suspicion among belligerents that one or all NGOs have a hidden agenda. In many situations, the need to clarify one's mission and operational protocol may not be pressing, and agencies can work with a certain level of ambiguity. But in extreme cases, such as during the advance of the Rwandese Patriotic Front at the time of the genocide in Rwanda,¹⁵ or the Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire advance in former Zaire, or the military coup in Sierra Leone¹⁶ agencies trying to play several roles and accomplish several missions at the same time, may come under strong verbal and/or physical attack.

Different agencies may position themselves differently on an operational continuum from „neutrality“ to „solidarity“, with

e.g. the ICRC on side and the solidarity NGOs that till 1992 worked only in the mujahedin controlled areas of Afghanistan on the other side.¹⁷ The distance, and the tension, between where an agency says it stands on that continuum, where an agency stands through its actions at a given time in a given situation, and where an agency is perceived to be by the belligerents, is the space of („political“) insecurity and threat.

Aid agencies also need to develop a more comprehensive security concept. The following graph is an analytical framework to help consider contextual combinations of security approaches.



The principles behind this framework are simple:

1. Analytically speaking, there are three major ways to reduce risks: one can reduce or remove the threat by gaining widespread acceptance for one's presence and work; one can reduce the risk but not the threat by making oneself less vulnerable with protective procedures and protective devices; and one can reduce the risk by deterring the threat with a counterthreat (of legal, political, economic and/or armed action).
2. Just like individuals or states, aid agencies often have an intuitive preference for one or other of these strategies. With a bit of caricature, one can say that the „preferred“ mode of action for the ICRC and a number of NGOs is to seek acceptance, for the UN and a number of other NGOs to reduce their vulnerability, and for the military to seek deterrence.
3. The challenge for conscious security management is to assess and try to understand the threats in one's environment and on the basis of that assessment to consciously choose for one or an appropriate mix of these approaches to control the threats and/or reduce the risk.

On the basis of such analysis agencies may have to concede that a certain type of armed protection may be justified under certain conditions or for certain purposes. In other conditions they may perhaps best improve their security by expanding

15 African Rights, *Humanitarianism Unbound? Current dilemmas facing multi-mandate relief operations in political emergencies*, London, 1994.

16 G. Sorbo, J. Macrae and L. Wohlgenuth, *NGOs in Conflict. An evaluation of International Alert*, Christian Michelsen Institute, Bergen, 1997.

17 H. Baitenmann, *NGOs and the Afghan War. The politicisation of humanitarian aid*. In: *Third World Quarterly* 12 (1990) 1: p. 62-85.

their range of contacts and of programme areas to include a larger number of factionalised and rivaling groups. There is a range then from „soft“ to „hard“ approaches, which can be more judiciously considered than is currently often the case.

Earlier it has been suggested that the role aid agencies come to play in the local political economy can be an important factor in their security or insecurity. If that is the case then the consideration of programmes and programme implementation strategies from a security point of view becomes an important exercise. Impartiality is a stated key operational principle of aid agencies. There are at least two current interpretations of impartiality: non-discrimination in the provision of assistance, and providing assistance proportional to need. For all sorts of practical and operational constraints (limited resources, unequal access, different population concentrations and hence cost-benefit considerations, etc.) aid agencies certainly do not always deliver in proportion to need. In a factionalised environment, one or more among rivaling groups may feel discriminated against if they do not receive the same or as much as another group. For them, „impartiality“ means that each group should get an equal share. The difference between stated principle and practice, or the difference in the interpretation of „impartiality“ may generate resentment and anger that can endanger the security of agency assets and personnel. In practice, aid agencies in such situations must either invest time and effort in explaining the fairness of their targeting criteria and in demonstrating the consistency in their approach, or accept other operational criteria.¹⁸

The old military principle of protecting one's supply lines may hold for aid agencies as well. It may be advisable to develop relationships with the populations that act as hosts to target groups for relief assistance, or through whose territory one has to pass, to check on resentments that may generate threats. Another question to ask may be how attractive programme assets may be to looters, and try and replace more by less loatable items. Thus „wet“ meals may be less attractive to steal than dry rations; and seed, tools and fishing nets less attractive than food aid. Locally rented two-wheel drive pickups may be less attractive to loot than new white four-wheel drive vehicles. Medical drugs are more loatable than vaccines. Another consideration to take into account is how controversial and conflictual a particular resource may be? Water is a far more explosive resource in Somalia than it is in Cambodia. Hence the repair of water points may be a risky undertaking. Agricultural rehabilitation programmes may run into problems where land rights are fiercely disputed. The reconstruction of houses may become a conflictual programme where these houses have been taken over by newcomers after the rightful owners have been „ethnically cleansed“.

Further one can ask whether and to what degree an aid programme threatens the grip of the powerful on the powerless? If it does, a threat against the agency may result. A number of social activists and educators, involved in grassroots organisation and literacy campaigns in Central America, were assassinated because their „empowering“ work was seen as a threat to vested interests.

An important aspect of an agency's image is its staff composition. Where there is conflict among different groups in a society, an agency is unlikely to be perceived as neutral and to get acceptance from all groups, if it does not have a „defendable representation“ of all these groups among its staff. The drawbacks of such staffing policy are that where skills are unequally divided among the different groups in a society, it may be difficult to recruit skilled staff from all. Secondly, there is a risk that the agency imports the external conflict into its own ranks. When capably handled however, the advantages, also from a security point of view, of having a mix of staff seem to outweigh the disadvantages.

The security of an agency or of one of its individual staff members can also be influenced by behaviour. There are social and cultural differences in e.g. speech styles, dress codes and interactional expectations that may positively or negatively influence relationships. The highly egalitarian ethos of Somalis, and their competence in public oratory, can easily be experienced by Westerners and by e.g. Highland Ethiopians, as provocative. When offense is taken, relationships may deteriorate, creating space for violence. In Chechnya, the International Organisation for Migration (IOM) was often better able to negotiate low-level access with Russian military because many of its field staff had served in the military and understood the interactional codes that exist in that institution.¹⁹ One may regret it, but it remains a fact that in many patriarchal societies lightly dressed women are perceived to be sexually inviting. This puts them at greater risk of sexual assault. The behaviour of agency staff is an important component in security management. Certain behaviour may increase anger and contribute to an escalation, while other behaviour is anger defusing. Appropriate behaviour of its staff influences the nature of the relationship of an agency with various power brokers, and therefore influences the threat that a power broker may represent. Developing good relationships and successfully negotiating may require different styles in different settings. One does not for example negotiate with Somali elders, with the Liberation Tigers of Tamil Eelam in Sri Lanka, or with Liberian militia leaders in exactly the same way. Although inappropriate or offensive behaviour of agency staff will often not directly generate threats, it provides fertile ground once other interest groups deliberately want to stir up resentment and violence against an agency. Interactional styles and appropriate behaviour therefore have to come under the remit of professional security management.

Aid agencies have generally been reluctant to consider armed protection on the grounds that it does not correspond to their humanitarian values and does not fit with their desired image. The bad experiences with the protection racket of Somali militia-guards have left a bitter taste and has led some aid workers to argue that an aid agency „should never pay for guns“. There is however a broader range of experiences with

18 K. Van Brabant, Cool Ground for Aid Providers, Towards better security management in aid agencies. In: Disasters 22 (1998) forthcoming.

19 G. Hansen and R. Seely, War and Humanitarian Action in Chechnya. Brown University, Providence, 1996: p. 70.

armed protection, that need to be considered. Several agencies in Peshawar, Pakistan, had their own armed guards to protect their offices, and when travelling in Afghanistan would sometimes do so with mujahedin escorts. Similarly in Tigray, Eritrea or El Salvador, aid workers accepted the „protection“ of the respective guerrilla movements. In Kurdistan, „Peshmerga“ fighters were hired and posted on hilltops to protect all traffic, including that of aid agencies, from snipers.²⁰ Protective escorts of the EPRDF army were used in eastern Ethiopia in 1992-93 and police protection against rising crime was sought in 1995 in Luanda, Angola. The ECOMOG regional peace-keeping/peace-enforcement force in Liberia sometimes provided escorts for humanitarian agencies, and so did UNPROFOR troops in Bosnia. Particularly in the face of crime and banditry, armed protection must perhaps not be discarded a priori. The Red Cross, for one, has accepted that armed protection may be justified under certain conditions, and has been developing its policy with regard to what type of armed protection and under which conditions.²¹ The UN also accepts that armed protection may have to be hired, giving preference to properly licensed and legally recognised private companies. The policy challenge however is articulating under what conditions and for what purposes that armed protection will be recruited, and who sets and monitors the rules of engagement?

If the arguments outlined here are basically acceptable, then it results that aid agencies have a serious job at hand, clarifying their missions, and developing their policies and operational protocols. They will also have to review their often implicit security strategy, to turn it into a conscious tool for management. And they will have to seriously invest in staff to provide these with the time and the skills to monitor the developments of a specific conflict and the threats that exist or may develop from the (changing) position and role the agency may have in the overall conflict dynamics. Staff will have to learn to pro-actively review programme plans from a security point of view, and to be more conscious about the impact their personal and professional behaviour may have on how they are perceived. A lot of this implies political acumen and anthropological sensitivities, qualities and skills that are not normally consciously sought out by aid agencies. The tendency is still to focus on technical, administrative and/or managerial skills. These are necessary for the good management of aid programmes, but in se not very helpful in steering an agency, its assets and its staff safely through a dangerous environment.

V. The need for more assertive international political action

Reaffirming and extending the legal protection of aid workers is one area around which debate is taking place. The Geneva Conventions, under certain conditions, offer protection especially for Red Cross and Red Crescent personnel. The security of UN staff is formally guaranteed by the Convention on the Safety of UN and Associated Personnel.²² The UN security umbrella is currently only formally extended to NGO personnel involved in the implementation of UN projects and abiding by UN security

guidelines.²³ There are proposals to include violations against humanitarian aid workers in the scope of a permanent International Criminal Court. It is to be expected however that the universality of its jurisdiction will be contested and constrained by states. Violence against the physical integrity of aid workers is however also a criminal offense in national legislation and as such should be prosecuted. It is not acceptable that the suspected murderers of aid workers in e.g. Mali²⁴ and Chechnya²⁵ are known and not prosecuted.

Where the troops of governments that have signed the Geneva Conventions use excessive force, other states have the obligation to remind them of their obligations.²⁶ It has been said that the international community was lax about calling the Russian Federation to order about the use of excessive force in the Chechen war, because the political and economic stability of the Russian Federation was a higher priority. This relative political neglect contributed to the extreme insecurity that aid agencies had to work under.²⁷

Although breaking the cycle of impunity is important, the more pressing concern of aid workers is for preventive physical protection. As we have seen, there are a number of steps that aid agencies can take at headquarters and field level, to reduce risks. Certain threats however will remain outside the control of aid agencies, however professionally their management of security. Political action is needed to back up their efforts.

One of the most important structural steps may be to stop the global proliferation of especially small arms, and to vigorously enforce arms trade embargoes where these have been imposed. This is currently seldomly the case. Recent research by Human Rights Watch indicates for example how weapons continue to flow into Burundi, also from and through the territory of Western governments. French companies have continued to export landmines even after the French government had been making statements to the contrary.²⁸ Where peace agreements have been reached, security can be much influenced by how effectively disarmament is carried

- 20 J. Pilkington, Beyond Humanitarian Relief. Economic development efforts in northern Iraq. In Refugee Participation Network, 23(1997): p. 21-23.
- 21 E.g. Council of Delegates, Armed Protection for Humanitarian Assistance, IFRC/ICRC working paper, Geneva 1995.
- 22 A. Bouvier, Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. Presentation and analysis. In: International Review of the Red Cross, 35 (1995): p. 638-666.
- 23 UNSECOORD, Security Directive. Inclusion of international staff of intergovernmental and nongovernmental organisations in UN security arrangements. New York, UN, 1996.
- 24 K. Lode, Civil Society takes Responsibility. Popular involvement in the peace process in Mali. Norwegian Church Aid/Peace Research Institute, Oslo, 1997: p. 38.
- 25 J. White, Chechnya, in RRN Newsletter 9 (1997): p. 28-29.
- 26 C. von Flue and J. F. Lavyer, How can NGOs help promote International Humanitarian Law? In: RRN Newsletter 9 (1997): p. 3-4.
- 27 G. Hansen and R. Seely, War and Humanitarian Action in Chechnya. Brown University, Providence, 1996: p. 56-57.
- 28 B. Elomari, and B. Barrilot, Le Complexe Francais de Production de Mines et Systèmes Associés. Observatoire des Transferts d'Armement, Lyon, 1997.

out and the reintegration of combatants supported. The renewed outbreak of violence in Somaliland in 1994 might have been more limited in scale had the international community more actively supported the demobilisation programme that the Somalis themselves had initiated in late 1993.²⁹ And demobilised and unemployed fighters may resort to crime and banditry as a livelihood. Whereas in Colombia business people are kidnapped for ransom, former guerrilla bands in Chechnya seem to have discovered that kidnapping aid workers can be a profitable business.³⁰

It is important to note that most warlords have some international economic or political interests. When their troops or militias do not respect civilians and aid workers, more efforts to exercise political or economic pressure, such as denial of visa and freezing of foreign bank accounts, could be used to induce them to play by the rules. A neglected area of potential action is that of the communities in exile of a country in conflict. The influence of the Jewish diaspora on Israeli policy and at times on international policy towards Israel is well known. In the same vein, the Irish, Sri Lankan, Croatian and Liberian diasporas, to name but a few, have a certain political and economic influence on the strategies and policies of the protagonists in the conflicts that have affected their countries. Concerned governments, and even aid agencies directly, could engage with community leaders abroad, to mobilise their support in obtaining greater respect for civilians and aid workers.

But direct political pressure may have little effect if warlords and abusive regimes get great economic gain from international economic transactions. Foreign companies may continue to purchase the resources extracted or extorted by violent power brokers such as the Khmer Rouge or the Liberian faction leaders.³¹ Others may pay protection money to safeguard their investments, such as was the case with the multinational Lonrho in Mozambique³² and continues to be the case with oil companies in Colombia. As a matter of realpolitik one may assume that the companies negotiating the construction of a gas pipeline with the Taleban in Afghanistan, or continuing their mining activities in *Kabila's* Republic of Congo, have considerable positive or negative leverage that they could use more ethically. *Saddam Hussein* built up the Iraqi war machine mostly through commercial purchases. The humanitarian consequences have been immense. The time has come to make it clear to the private business sector that, like governments and civil society groups, they too have a responsibility in working for peace and security, for the observance of human rights and respect for international humanitarian law. Clearly there is a need for a stronger code of conduct for private businesses regarding transactions with „business partners“ that use illegal violence. These international economic transactions should not remain outside moral and legal scrutiny.

VI. International military intervention and humanitarian space

One form of more assertive political action since the early 90s has been the deployment of international troop contingents.

UN „peace-keeping“ and „military humanitarianism“ have become the object of significant debates that are of relevance to the question of security.

When aid agencies called for military intervention, as they did for Somalia and Eastern Zaire, the primary motivations seem to have been to improve the protection of civilians and of agency assets and personnel. At the same time aid agencies have been concerned that a military intervention would be perceived as too reflective of particular foreign policy interests of international powers, and that a close association of humanitarian action with the military and with foreign policy, would eventually increase rather than reduce the risks.

The military on their side have been struggling with unclear and shifting mandates for intervention, that political decision-makers left them with. There has been confusion about peace-keeping and peace-enforcement, the protection of aid convoys or also that of civilians (safe havens), the provision of humanitarian assistance by the military, their role in disarmament and in the arrest of suspected war criminals. In various combinations and various degrees, these different objectives, which usually require different strategies and rules of engagements, have been noticeably present or noticeably absent from recent military interventions.

Not surprisingly, the military themselves are taking steps to learn from these experiences, and to clarify their doctrines and the requirements to achieve these different objectives. There has certainly been a concern for „mission creep“, the gradual addition of more and more objectives and responsibilities for which the mission was not prepared and equipped. It is possible to argue however that if, over the years and across several interventions, any „mission creep“ has taken place, it has essentially been „downward“ i.e. towards more reduced objectives and less engagement. The protection of (categories of) civilians and disarmament for example were no longer a clear intent of the interventions in for example Haiti, Liberia³³ or Albania, as to a certain degree they had been in the interventions in Iraq or Bosnia.

Tragic failures to provide protection to civilians occurred when Serb irregulars overran the „safe havens“ of Srebrenica and Gorazde in Bosnia, but also when Croat troops ignored UN troops and chased the Serbs from the Krajina sector. The Kurds in northern Iraq have enjoyed a relatively effective international security umbrella, but not so the Marsh Arabs in southern Iraq. The reduction rather than strengthening of the UN contingent at the start of the genocide in Rwanda,

29 M. Bradbury, Somaliland. Country report. Catholic Institute for International Relations, London, 1997: p. 23.

30 J. White, Chechnya. In: RNN Newsletter 9 (1997): p. 28-29.

31 Ph. Atkinson, The War Economy in Liberia, A political analysis. Relief and Rehabilitation Network, London, 1997.

32 J. Armon, D. Hendrickson and A. Vines (eds.), The Mozambique Peace Process in Perspective, Conciliation Resources, London, 1998: p. 66-68.

33 Q. Outram, Cruel Wars and Safe Havens. Humanitarian aid in Liberia. In: Disasters 21 (1997) 3: p. 189-205.

without any consideration for the fate of the Rwandese civilians, must be considered the most shameful abduction of responsibility towards endangered populations.

The notable exception in this trend appears to be NATO's IFOR/SFOR, the post-Dayton agreements deployment in Bosnia and Croatia, which is a much more assertive deployment than its predecessor UNPROFOR. It thereby stands in sharp contrast with the planned military intervention in eastern Zaire, that was cancelled notwithstanding the large scale loss of human life and significant intimidation and violence against aid agencies. It is hard to escape the conclusion, reached already by other analysts, that the potential use of military force to protect aid workers and civilians, or, put in other words, to create „humanitarian space“, has now become dependent on the political and economic interests of the dominant international powers. The selective use of this tool to provide security undermines humanity as a universal value, which in the long run contributes to the increased risk to aid workers.

It is in that context deplorable that the killing of an armed UN soldier has significantly greater political repercussions than the killing of unarmed aid workers. Presumably this is because humanitarian aid agencies represent a private initiative, whereas the deployment of troops under UN auspices is the result of a political decision. But there seems to be no intrinsic reason why the national public opinion in a country providing UN troops, would be more shocked by the death of one of its young people while wearing a blue helmet, then while wearing an aid agency T-shirt. If emotions are indeed so selective, then there seems to be a task for governments and for the media to create a more balanced perspective.

Clearly there is a need for aid agencies, political decision-makers and the military to continue the dialogue to develop clearer policies around the deployment of troops under UN auspices, their possible role in providing protection to civilians and aid agencies, and the operational protocols required to effectively fulfill that role.

VII. Defining humanitarian space

Humanitarian actors want „humanitarian space“. Humanitarian diplomacy refers to the negotiations to obtain that humanitarian space. There seems however a need to clarify what is understood by „humanitarian space“.

One possible understanding could be that the belligerents agree to fight in line with the regulations of warfare encoded in the Geneva Conventions. It is important to realise that these Conventions impose obligations but also rights on the belligerents. One of these rights includes restrictions on the operations of aid agencies if the „security interests“ of the belligerents so dictate. If such interpretation of „humanitarian space“ would apply, then in theory fighting could take place anywhere, but the physical integrity of civilians, non-

combatants and aid workers would presumably be respected in the course of that fighting.

Another understanding might be that of a real, geographical space, that is protected from fighting. Softer expressions of this are the notions of „zones of tranquility“ and „humanitarian corridors“ while a „safe haven“ has a more assertive tone to it. Presumably both civilians and aid agencies are protected, but mostly so, or only so, in the designated geographical space.

A more restricted understanding of „humanitarian space“ is that aid agencies are given access, in principle unrestricted access. This implies that aid personnel have full freedom of movement and of interaction with civilians, and can make their own independent assessment of needs on which the provision of relief will be based. It is also implied here that the assets and physical integrity of aid personnel are respected. Such seems to have been the humanitarian space that aid agencies demanded from the warring parties in Angola.³⁴ This seems to be de facto the interpretation of humanitarian space that has been most dominant in recent times. Interestingly, there is here not necessarily a recognition of the rights of belligerents to impose, under certain conditions, restrictions on the movements of aid agencies.

Recently there have been some developments to negotiate with power brokers reciprocal obligations that not only concern the aid agency but also the civilians. The Code of Conduct for International Rehabilitation and Development Assistance to Somalia (1995) still refers to the pursuit of peace and respect for human rights almost as an afterthought. But the Joint Policy of Operations (1996) adopted in Liberia explicitly puts peace and the rights and capacities of the people of Liberia at its centre.³⁵ The groundrules agreed between Operation Lifeline Sudan and the warring parties in southern Sudan pertain to the independence and security of humanitarian agencies. But they make reference to basic rights of civilians, were discussed with local people in the process of their formulation, and were subsequently disseminated.³⁶

There remains however significant confusion, at least among relief agencies and relief workers, which „humanitarian space“ for civilians to take as norm and reference in one's advocacy and negotiations. There is agreement that the physical integrity of civilians need to be respected, but less clarity about what other basic rights require a firm stance. International law for example allows for the authorities to impose restrictions on the freedom of movement, but there is

34 T. Lancer, The UN Department of Humanitarian Affairs in Angola. A model for the coordination of humanitarian assistance? Refugee Studies Programme, Oxford, 1996.

35 Ph. Atkinson, The War Economy in Liberia, A political analysis Relief and Rehabilitation Network, London, 1997: p. 27-28.

36 J. Levine, Promoting Humanitarian Principles. The southern Sudan experience. Relief and Rehabilitation Network, London, 1997.

often little common understanding of which restrictions can be called „legitimate“ and which ones should be opposed. The forcible relocation of rural or urban populations is a common strategy in conflict. During their counter-insurgency Operation Gordian Knot in Mozambique in the early 70s, the Portuguese put people together in tightly controlled „aldeamentos“. The victorious Frelimo government subsequently continued with a compulsory „villagisation“ programme to impose its control over the rural population.³⁷ The *Mengistu* government in Ethiopia forced the Somalis of the Ogaden into tightly controlled „relief camps“.³⁸ The Burundi government has „regrouped“ hundreds of thousands of rural people in virtual camps.³⁹ Larger scale examples include the forcible relocation by the Khmer Rouge of the urban Cambodians to rural labour and re-education camp, the Stalinist deportations of whole population groups from the Black Sea area and the Caucasus and the ethnic cleansing policies of the Serbs and the Croats in the Balkans, and of the Abkhazians in Georgia.

Few humanitarian aid workers, and politicians for that matter, appear to have a clear frame of reference, to help them define their position in regard to such forced movements or restrictions on movement. It is certainly not clear where the line is drawn and why, so that one forcible relocation triggers political condemnation and maybe political action, while another – is only worthy of humanitarian assistance? A case in point is UNDP's Displaced Person's programme in Kenya. Between 1993-1995 this sought to assist hundreds of thousands of internally displaced people, to return to their homes and land. Throughout, UNDP chose to ignore the fact that the displacement, especially in Rift Valley Province, had been caused by „ethnic violence“ instigated by the Kenyan government, and that the government at no time took steps to address the injustices caused or to provide a secure environment for those returning. Consequently UNDP's programme, in contrast with its reintegration programmes in Central America, consisted essentially of relief assistance, as if the displacement had been the result of a natural disaster rather than a man-made one.⁴⁰

It is similarly not clear to humanitarian agencies and international political decision makers, where to draw the line in terms of respect that should be demanded for the livelihoods of civilians? Should one remain silent when the physical integrity of rural people is respected, although the burning of crops, the looting of assets and the razing of villages to the ground deprives them of their livelihoods? Should violent power brokers be taken to task when their troops or militias use civilians as forced labour as was the case in Cambodia and Liberia, or only when women are forcibly recruited as sex workers? Why is an apology asked from Japan for its treatment of Korean women while Liberian faction leaders and former Khmer Rouge faction leaders are apparently „apologised“? Why is it that humanitarian agencies operating in Sudan predominantly talk about nutrition levels and health priorities, while some human rights agencies produce reports about „slavery“ in that country?

These questions are not raised here to chastise humanitarian aid agencies, or to deny the legitimacy of their demand for security and immunity. They are presented to underline the differences between attempts to define and negotiate „humanitarian space“ from the perspective of relief and the interests of humanitarian agencies, and that of a basic rights charter and human rights objectives.

The central question is that of the relationship between the security of aid agencies and the protection of civilians. The ends and means argument i.e. that the security and access of aid agencies are the necessary priority as without these they can no longer reach the civilians, needs to be kept under constant critical review in each and every situation. It is hard to remain convinced of the humanity of an operational logic that allows retaliation when UN troops or foreign aid convoys come under fire, but not when civilian targets are being shelled, as happened during the siege of Sarajevo? Aid agencies that develop good relationships with local populations find that these will often do whatever is in their means to help ensure the security of the aid agency. Where such reciprocity is not cultivated, civilians are unlikely to share in the responsibility for the security of aid agency assets and personnel.

Ambiguity also remains with regard to national or local organisations, other than the Red Cross/Crescent societies, that provide humanitarian assistance. Should they be seen in line with international humanitarian agencies, and therefore be included in the demands and negotiations for immunity, or should they share the risks and the fate of the civilian populations from which they have issued?

We must question whether it is acceptable for especially international aid agencies to lobby for greater protection for their staff only? Although in practice local populations tend to understand and accept that especially foreign agencies may withdraw for security reasons while they cannot, the purported solidarity would require that aid agencies clearly express their concern for the civilians that remain endangered.

These reflections should highlight the need for different players to clarify their understanding of „humanitarian space“. This will help the development of a common approach to violent power brokers, and render the trade offs that are being made more transparent.

37 J. Armon, D. Hendrickson and A. Vines (eds.), *The Mozambique Peace Process in Perspective*, Conciliation Resources, London, 1998: p. 11-12.

38 K. Van Brabant, *Bad Borders make Bad Neighbours*. The political economy of relief and rehabilitation in the Somali Region 5, eastern Ethiopia. Relief and Rehabilitation Network, London, 1994: p. 22.

39 RRN, Burundi. In: RRN Newsletter 8 (1997): p. 17-18.

40 B. Nowrojee, *Human Rights and UN Programmes for Internally Displaced People*. A Kenya case study, in *Global IDP Survey*. Rights have no Borders, Norwegian Refugee Council, Oslo, 1998.

VIII. In conclusion

This article has considered some of the factors that contribute to increased threat and risk to humanitarian agencies. It has identified major deficiencies in how security is currently managed in many aid agencies, and indicated some directions towards better practice. The important argument has been made that the security of aid agencies cannot be improved only by better management in the field. There is a need for more assertive political action to reduce the widespread availability of lethal arms, and to convince violent power brokers to exercise restraint. In that regard, it has been stated that private business interests that may help to sustain a war economy and the profitability of warlordism, need to take up their responsibility and be held more accountable. Issues of child labour, animal testing, fair trade and environmental sustainability are gradually being absorbed into considerations of „ethical“ business. It is remarkable then

that not more attention is being devoted to the role of private business in war economies. The relationship between UN sanctioned military deployments and humanitarian action remains in need of clarification. Where UN troops are deployed the question must be asked what peacekeeping and peace-enforcement ultimately are for: to only stop the violence of armed groups against each other, or also against unarmed civilians? The ambiguities that have surrounded military interventions on humanitarian grounds, illustrate the lack of clarity and sometimes of consensus about how „humanitarian space“ is understood. A closer examination of possible interpretations of „humanitarian space“ then raised the question what, in principle and in practice, the relationship is between the security of aid workers and the protection of civilians. This article gives no prescriptive recommendations in that regard, but does state that the question needs more concentrated and ongoing attention than is currently the case.

Die Vereinten Nationen und die Zukunft der präventiven Diplomatie – Ein Beitrag zur aktuellen Debatte über die Umsetzung der Agenda für den Frieden

Achim Lippold*

In die Geschichte der Vereinten Nationen sollte sie als ein Vermächtnis des Generalsekretärs *Boutros Boutros-Ghali* eingehen: „Eine Agenda für den Frieden“. Mit dem 40seitigen Dokument, dessen Redaktion zu einem großen Teil aus seiner eigenen Feder stammt, legte *Boutros-Ghali* im Jahre 1992 sein Konzept für die zukünftige Friedens- und Sicherheitspolitik der Vereinten Nationen nach Ende des Kalten Krieges vor. Neben Empfehlungen zur Friedenschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung setzt das Papier einen besonderen Schwerpunkt auf mittel- und langfristige Zielvorstellungen im Bereich der Vorbeugung von Konflikten. Fünf Jahre nach der Veröffentlichung der Agenda für den Frieden ist die ursprüngliche Euphorie über die neue Rolle der UNO einer gewissen Desillusionierung ob deren tatsächlichen Handlungsfähigkeit gewichen. In seinem jüngsten Reformpaket verlor denn der neue Generalsekretär *Kofi Annan* auch kein einziges Wort über die Zukunft der Agenda für den Frieden und erklärte wenig später, daß dieses Projekt einer vergangenen Ära angehöre.¹ Die Debatte der 52. Generalversammlung stand ganz im Zeichen der angestoßenen Strukturreform der Organisation. Einen weiteren Schwerpunkt der Diskussion nahm die Reform der Finanzstruktur ein und, damit verbunden, die Einforderung nach dem Ausgleich der US-Schuldenrückstände (nach UN-Lesart 1,3 Milliarden, 800 Millionen nach Auffassung der Vereinigten Staaten).² Mit der Finanzreform eng gekoppelt ist auch die Frage der Erweiterung des Sicherheitsrates, da die

Aspiranten auf einen permanenten Sitz wohl auch geneigt wären, für einen Platz in diesem Forum ihre Beiträge zu erhöhen. Diese drei großen Reformprojekte, denen sich die 52. Generalversammlung widmen wird, lassen die Ausarbeitung eines Konzeptes zur präventiven UN-Diplomatie in den Hintergrund der Verhandlungen rücken. Sind damit die ehrgeizigen Pläne von *Boutros Boutros-Ghali* zur globalen Friedenssicherung gescheitert? Welchen Platz nimmt die Agenda für den Frieden noch in der allgemeinen Reformdebatte ein, und welche Bilanz kann man für die Umsetzung des Konzeptes präventiver Diplomatie im UNO-Rahmen ziehen?

Präventive Diplomatie wurde in der Agenda definiert als „Maßnahmen mit dem Ziel, die Entstehung von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien zu verhüten, die Eskalation bestehender Streitigkeiten zu Konflikten zu verhindern und, sofern es dazu kommen sollte, diese einzugrenzen“. Die ent-

* Achim Lippold ist Doktorand an der Universität Paris I und freier Mitarbeiter bei Radio France International. Er studierte Politikwissenschaften in Berlin und Paris. Der Beitrag beruht auf einem Praktikum bei den Vereinten Nationen in New York.

- 1 Vgl. Report of the Secretary-General, *Renewing the United Nations: A programme for reform*, New York, 14. Juli 1997.
- 2 Vgl. dazu auch *Friederike Bauer*, *Richtungsweisende Vollversammlung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. September 1997. Bei Finanzreform geht es vor allem um eine Neuverteilung des Beitragsschlüssels der Mitgliedstaaten. Washington plant, seinen Anteil am UN-Budget von 25% auf 20% herunterzusetzen.

sprechenden Maßnahmen unterteilen sich auf in die Kategorien vertrauensbildende Maßnahmen, Tatsachenermittlung (fact-finding), Frühwarnung (early warning), vorbeugende Truppenstationierung (preventive deployment) und entmilitarisierte Zonen. Was die Rolle des UN-Sekretariates angeht, so sollte die Position des Generalsekretärs besonders im Bereich der Analysekapazität und der Informationsbeschaffung ausgebaut werden. Das zielte darauf ab, ihm finanzielle und personelle Ressourcen zuzuteilen. Bei der Implementierung der vorbeugenden Diplomatie sollte der Person des Generalsekretärs eine wichtige politische Rolle zufallen, sei es in der Vermittlung zwischen Konfliktparteien oder bei der Delegation von Tatsachenermittlungsmissionen (fact-finding missions) an designierte Repräsentanten. Vgl. dazu auch *Friederike Bauer*, Richtungsweisende Vollversammlung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. September 1997. Bei Finanzreform geht es vor allem um eine Neuverteilung des Beitragsschlüssels der Mitgliedstaaten. Washington plant, seinen Anteil am UN-Budget von 25% auf 20% heruntersetzen.³ *Boutros-Ghali* hatte richtig erkannt, daß zu einer wesentlichen Grundlage zur Konfliktvorbeugung die umfassende Information über die Konfliktsituation gehört sowie die organisatorische Kapazität zur Verarbeitung der eingehenden Daten und Berichte. Parallel zu dieser funktionalen Aufwertung strebte der Generalsekretär auch eine politische Aufwertung des Sekretariates via größerer Unabhängigkeit gegenüber dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung an. Konkret bedeutete dies, in eigener Initiative präventive diplomatische Schritte, z.B. in Form von Tatsachenermittlungsmissionen zu unternehmen. Noch bedarf es dazu einer offiziellen Autorisierung des Sicherheitsrates.

Aus der Erkenntnis der Notwendigkeit an einer dem Generalsekretär unterstehenden Analyseeinheit entstand noch im gleichen Jahr innerhalb des Sekretariates das „Department of Political Affairs“. Mit diesem Schritt wurde das während des Kalten Krieges vorherrschende Tabu der „Politisierung“ der UNO gebrochen und von der Generalversammlung erstmals akzeptiert, daß sich das Sekretariat mit politischen Fragen befaßt. Geführt von einem Untergeneralsekretär, augenblicklich dem Kanadier *Marrack Goulding*, spiegelt die geographische und funktionale Aufgliederung des Departements die Prioritäten der Agenda für den Frieden wider.⁴ Die politische Abteilung soll die Abhängigkeit des Generalsekretärs von externen Informationen schmälern, gleichzeitig aber auch die Umsetzung seiner Vorschläge begleiten und fördern. Eine weitere wichtige Funktion erfüllt die Abteilung als Relais in der Koordination und Kooperation zwischen der UN und den Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Charta.⁵ Das Departement kann somit als erstes UN-eigenes Instrument gelten, welches dem Generalsekretär zur Anwendung der präventiven Diplomatie zur Verfügung steht.

Was aber ist neu an dem Konzept der präventiven Diplomatie, wie es *Boutros-Ghali* definiert und zum Schwerpunkt seiner Agenda erhoben hat? Zuerst einmal erscheint der Terminus selbst bei genauer Betrachtung als ein Pleonasmus. Ist nicht jede Diplomatie *eo ipso* vorbeugend, oder sollte es zumindest sein? Die Diplomatie ist neben dem Krieg das äl-

ste Instrument der Politik und regelt die internationalen Beziehungen zwischen Staaten. Somit ist es vornehmlichste Aufgabe der Diplomatie, Krisen und Konflikte vorzubeugen und im Fall einer sich anbahnenden Spannung alle Verhandlungsmethoden einzusetzen, um einem bewaffneten Konflikt entgegenzuwirken. Die europäische Integration nach 1945 kann unter diesem Gesichtspunkt als ein gelungenes Beispiel von präventiver Diplomatie gelten, da die ehemals verfeindeten Nationalstaaten nun, da sie in wirtschaftlicher und politischer Interdependenz verbunden sind, nicht mehr gegeneinander aufbegehren werden. Ressourcen, die jahrhundertlang für den Kampf gegeneinander ausgegeben wurden, sind nun gebündelt und werden gemeinsam für ein übergeordnetes Ziel – Stichwort „Euro“ – eingesetzt. Auch die Entstehung der Konferenz zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa durch die Schlußakte von Helsinki 1975 ist ein positives Beispiel von präventiver Diplomatie, welche hier in eine institutionalisierte Form gegossen wurde. Im Verständnis der Agenda für den Frieden wird das Konzept jedoch eher als eine Aktion verstanden und besitzt deshalb einen *ad hoc*-Charakter.⁶

Die Idee der vorbeugenden Diplomatie ist auch innerhalb der Vereinten Nationen kein Novum. Schon der Generalsekretär *Dag Hammarskjöld* erarbeitete während seiner Amtszeit (1953-1961) Vorschläge, um Konfliktskalationen vorzubeugen. Dazu sollte das Sekretariat der Organisation befähigt werden, auch ohne ausdrückliche Ermächtigung eines anderen UN-Organs (insbesondere des Sicherheitsrates) präventive Maßnahmen zu ergreifen.⁷ Der Generalsekretär beabsichtigte vor allem, die Rolle der UNO in der Zeit der Block-zu-Block-Konfrontation zu stärken, sie aus der dadurch hervorgerufenen Lähmung zu führen und ihr wirksame Handlungsinstrumente in die Hand zu geben. *Hammarskjölds* Konzeption

3 Diese Funktionen werden abgeleitet aus dem Art. 99 der UN-Charta, welcher die originären Aufgaben des Generalsekretärs wie folgt umreißt: „Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden“. Obwohl innerhalb der Vereinten Nationen die Meinungen immer noch geteilt darüber sind, inwieweit der Generalsekretär befugt ist, eigene Initiativen zu ergreifen, wird Art. 99 mittlerweile dahingehend interpretiert, daß der Generalsekretär sich mit jeder Friedensbedrohung, und befindet sie sich auch im frühen Stadium, zu beschäftigen hat und daß es zu seinen Aufgaben gehört, sich für die Entspannung der Lage einzusetzen.

4 Neben den geographisch ausgerichteten Unterabteilungen „Americas Division“, „Europe Division“, „East Asia and Pacific Division“, „Africa Division I + II“, „West Asia Division“ beinhaltet das „Department of Political Affairs“ eine „General Assembly Affairs Division“, „Electoral Assistance Division“, „Security Council Affairs Division“ und das „Centre for Disarmament Affairs“.

5 Als „regionale Abmachungen“ im Sinne von Kapitel VIII der Charta gelten die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Organisation der Afrikanischen Einheit, die Organisation Amerikanischer Staaten und die Arabische Liga.

6 Als weitere Beispiele für präventive Diplomatie kann der 1994 als erste Aktion der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union verabschiedete Stabilitätspakt gelten. Auch die multilateralen Nahostgespräche zu Wasserreserven dürfen als Aktion präventiver Diplomatie angesehen werden.

7 Siehe *Hammarskjöld*, Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 16. Juni 1959 – 15. Juni 1960, S. 2.

von präventiver Diplomatie war breit angelegt und ging über die bloßen Verhandlungsmittel klassischer zwischenstaatlicher Diplomatie hinaus. Untersuchungsmissionen, Wirtschaftshilfe und Truppenentsendung sollten die Palette der dem Generalsekretär oder dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehenden Instrumente bilden.

Während die präventive UN-Diplomatie in der Ära des Kalten Krieges ihres Handlungsspielraumes beraubt war, erlebte sie nach 1990 angesichts veränderter Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten eine konzeptionelle und operative Renaissance. Mit dem Ende der bipolaren Ost-West-Konfrontation wandelte sich die Konfliktstruktur. Auf die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen folgten innerstaatliche, manchmal etwas hilflos als „ethno-sozial“ bezeichnete Konflikte. Oft fehlten dabei sowohl klare Frontlinien als auch eine staatliche Autorität, mit der verhandelt werden konnte. Angesichts des latenten Konfliktpotentials einerseits und der unbefriedigten Erfahrungen zur Konflikteindämmung und Friedensschaffung andererseits stellte sich die Frage nach einem effektiven und kostengünstigen Präventivmechanismus. Denn angesichts schmaler Budgets und sensibler öffentlicher Meinungen nimmt die Bereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft zur Finanzierung von teuren Militärinterventionen weiter ab. Vor diesem Hintergrund beabsichtigte *Boutros-Ghali*, in enger Anlehnung an das Konzept von *Hammerskjöld*, die Verantwortlichkeiten für die UNO neu zu definieren. Seine Ambition ging dabei weiter als die seines konzeptionellen Ziehvaters. Nicht nur wollte er neue Handlungsinstrumente bereitstellen, sondern in einem Gesamtkonzept darauf antworten, wie nach Ende des Kalten Krieges die UNO auf die sich multiplizierenden Konflikte wirksam antworten könne.⁸

Der Generalsekretär hat mit seiner Definition von präventiver Diplomatie eine wesentliche Schwerpunktverlagerung vorgenommen. Die UNO soll in der Zukunft nicht erst nach Konfliktende, wenn ein Waffenstillstand ausgehandelt worden ist, mit Blauhelmen zur Friedensüberwachung antreten, sondern bereits im Wege der präventiven Diplomatie vor Beginn der Eskalation oder aber spätestens mit Beginn der Eskalation tätig werden. Zwei wichtige Aufgabebereiche erschließen sich aus diesem Konzept: Tatsachenermittlung und Frühwarnung. Die Schwerpunktverlagerung wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß die UNO bei den herkömmlichen friedenserhaltenden Operationen die Ursache des Konfliktes, seinen Verlauf und seine Dynamik gar nicht verstehen mußte, um mittels eines militärischen Aufgebotes am Ende einer Auseinandersetzung den Waffenstillstand zu überwachen. Das ist nun anders. Präventive Diplomatie setzt genaueste Kenntnisse der Konfliktregion, der Partikularinteressen der Konfliktparteien und des Eskalationsmusters voraus. Tatsachenermittlung, Frühwarnung und vorbeugende Blauhelmission sind, in dieser Reihenfolge, die Instrumente, deren sich der Generalsekretär (im Fall von „preventive deployment“ auf Mandat des Sicherheitsrates) bedienen kann und muß, will er zur Streitschlichtung beitragen und Krisen bereits im *statu nascendi* erkennen und deutlich benennen.⁹

I. Die Genese von „Eine Agenda für den Frieden“

Fünf Jahre nach der Publikation von „Eine Agenda für den Frieden“ sind die Verhandlungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung und Anwendung von präventiver Diplomatie kaum einen Schritt weitergekommen. Rekapitulieren wir kurz: „Eine Agenda für den Frieden“ entstand aus einem Mandat des Sicherheitsrates. Auf einer Sondersitzung am 31. Januar 1992 beauftragten die Staats- und Regierungschefs den Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali*, Vorschläge zu erarbeiten, wie die Rolle der UNO im Bereich vorbeugender Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung verstärkt und effizienter gestaltet werden könne.¹⁰ Im Juni 1992 präsentierte *Boutros-Ghali* das Dokument und fügte zusätzlich zu den drei geforderten Kategorien noch Überlegungen zur Friedenskonsolidierung (post-conflict peace building) bei. Das Dokument ist von den wichtigen UN-Organen (Sicherheitsrat, Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat) mit durchweg positivem Echo empfangen worden.¹¹

Als ein Ergebnis darauf wurde während der 47. Sitzung der Generalversammlung eine informelle und zeitlich nicht begrenzte Arbeitsgruppe eingesetzt, welche zur Aufgabe bekam, die Empfehlungen des Generalsekretärs in operative Politik umzusetzen. Darüber hinaus riefen die Mitgliedstaaten in der Resolution 47/120 der Generalversammlung vom 18. Dezember 1992 den Generalsekretär auf, seine Bemühungen weiterzuverfolgen. *Boutros-Ghali* arbeitete daraufhin ein weiteres Positionspapier aus, das im Januar 1995 unter dem Namen „Supplement to an Agenda for Peace“¹² veröffentlicht wurde. Inhaltlich brach es nicht mit der voluntaristischen Linie des ersten Papiers, es reflektierte jedoch die Aufarbeitung der Friedensmissionen in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien sowie diverser Stellungnahmen zu dem ersten Bericht. Der Ton wurde schärfer, und der Text ging intensiver und detaillierter auf die Lücken der bisherigen Instrumente zur Friedenssicherung ein. *Boutros-Ghali* kritisierte die Inkohärenz in der Politik der Mitgliedstaaten, die öffentlich eine Stärkung der UN-Diplomatie fordern, bei konkreten Konfliktfällen aber die Zustimmung zur UN-Vermittlung ver-

8 Zum Vergleich der Konzeptionen von *Hammerskjöld* und *Boutros-Ghali* siehe *Michael S. Lund*, „Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy“, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996, S. 32-37.

9 Um die Proportion zwischen dem der UNO zur Verfügung stehendem Instrumentarium zur Konfliktprävention und Friedenserhaltung zu verdeutlichen, sei darauf verwiesen, daß gegenwärtig etwa 160 Beamte im „Department for Political Affairs“ mit der Analyse und der Information über latente und offene Konflikte beschäftigt sind während auf dem Globus 82.000 Blauhelme „on the field“ ihren Dienst ableisten.

10 Die Vorschläge stützen sich auf die Dispositionen des Art. 33 der Charta, welche im Rahmen des Kap. VI (Friedliche Beilegung von Streitigkeiten) Maßnahmen wie Verhandlungen und Vermittlung zur Konfliktbeilegung vorgeben.

11 Für eine gute Synthese der in der Agenda enthaltenen Vorschläge und der ersten Reaktionen darauf siehe *David Cox*, *Exploring An Agenda for Peace: Issues Arising from the Report of the Secretary-General*, Canadian Center for Global Security (Aurora Papers No. 20), 1993.

12 Supplement To An Agenda For Peace: Position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60 - S/1995/1, 3. Januar 1995, United Nations, New York.

weigern. Eine besondere Schwierigkeit erkannte *Boutros-Ghali* insbesondere in dem Fehlen von Finanzmitteln, um kleinere Tatsachenermittlungsmissionen oder gut ausgestattete „special envoys“ im Auftrag des Generalsekretärs zu entsenden. In auffallend undiplomatischer Terminologie wies das Positionspapier die Mitgliedstaaten an, nun endlich die notwendigen „hard decisions“ zu treffen, um das Konzept der vorbeugenden Diplomatie umzusetzen und anzuwenden.

II. Vier Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Agenda

Indes, Papier ist geduldig, und es gehört zu einer der Gepflogenheiten im Glaspalast am New Yorker East River, diese Geduld zu kultivieren. Die Zukunft der Agenda für den Frieden liegt nun in der Hand der Delegationen der Mitgliedstaaten, die in der informellen Arbeitsgruppe, seit 1995 aufgliedert in vier Unterarbeitsgruppen („Coordination“, „Post-conflict peace building“, „Question of UN imposed sanctions“, „Preventive diplomacy and peacemaking“) über die Umsetzung der Empfehlungen des Generalsekretärs beraten. Die ursprüngliche Ambition einer gemeinsamen offiziellen Erklärung über die Perspektive von „Eine Agenda für den Frieden“ dürfte jedoch angesichts harter Meinungsverschiedenheiten schwer zu erfüllen sein. Die zum Teil sehr offenen, weil unter Ausschluß der Öffentlichkeit geführten, Diskussionen sind zwar fruchtbar im Hinblick auf die klare Darlegung der Standpunkte, jedoch lassen deren Disparität die Konsensfindung unwahrscheinlich erscheinen.

Dabei fehlt es nicht an theoretischem Input von seitens der sich mit Friedens- und Konfliktforschung auseinandersetzen Wissenschaft. Diese wollte das Konzept der vorbeugenden Diplomatie schon als ein Wunderheilmittel gegen die „böserartigen Krankheiten“ Konflikt und Krieg deuten. Die Publikationen in den letzten Jahren erreichten inflationäre Dimensionen und damit einhergehend auch die Vorschläge zur Verbesserung der präventiven UN-Diplomatie. Um nur einige zu nennen: die Einrichtung eines „Preventive diplomacy center“ innerhalb des „Department for Political Affairs“ oder die Organisation spezieller „Preventive diplomacy units“ vor Ort, die, besetzt mit Experten der betreffenden Region, als langgestreckte Fühler des Generalsekretärs kontinuierliche Diagnose und Analysearbeit leisten sollten.¹³ Hingegen konnte sich die Wissenschaft bisher nicht auf eine einheitliche Definition einigen, was denn eigentlich genau unter präventiver Diplomatie zu verstehen sei, ob sie militärische Aktionen beinhalten dürfe oder nicht. Die akademische Debatte reflektiert somit in gewisser Weise die Differenzen innerhalb der UNO.¹⁴ Das konzeptionelle Durcheinander wird auch dadurch nicht gelöst, daß sowohl Politik als auch Wissenschaft gerne neue Termini erfinden (Konfliktvorbeugung, Konfliktmanagement, präventives Engagement, präventive Aktion) und diese in Reden und Artikeln beliebig gegeneinander austauschen. Als erster unternahm *Michael S. Lund* kürzlich den Versuch, vorbeugende Diplomatie nach Zielen, Mitteln und Einsätzen zu kategorisieren und somit dem Konzept eine Identität zu verleihen.¹⁵

Einen deutlich stärkeren Einfluß hatte ein Input aus der Praxis: Nach überwiegender Meinung wird die Mission der „Preventive Deployment Force“ in Mazedonien (seit 31. März 1995 „UNPREDEP“) als Erfolg beurteilt. Unstimmigkeit herrscht lediglich über dessen genaue Ursache: Liegt es an der Tatsache, daß die 1000 Mann starke UN-Truppe größtenteils aus Amerikanern besteht, welche nach UN-Diplomaten abschreckender wirken als andere Nationalitäten, oder an einem deutlich schwächeren Eskalationsmuster innerhalb der Region. Aber das erklärte Ziel der Konfliktverhinderung ist erreicht worden. Mit dieser präventiven Truppenstationierung wurde ein wichtiger Aspekt aus der Agenda für den Frieden angewendet und legitimiert, nämlich die Glaubwürdigkeit der Diplomatie durch dosierte militärische Abschreckung.

III. Die Konfliktmuster der aktuellen Debatte

Bei den aktuellen Verhandlungen zwischen den beteiligten Delegationen über die Zukunft der Agenda für den Frieden überschneiden sich zwei Konfliktlinien: Die erste ist konzeptioneller Natur und stellt sich als Meinungsverschiedenheit über das Prinzip selbst der präventiven Diplomatie dar. In dieser Frage stehen sich vornehmlich die westlichen Staaten und die Blockfreienbewegung gegenüber. Es geht dabei um eine *conditio sine qua non* der vorbeugenden Diplomatie, die Anerkennung der Souveränität der UN-Mitgliedstaaten und die Beachtung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten gemäß Art. 2 der Charta.¹⁶ Die Souveränitätsfrage ist in der Tat von entscheidender Bedeutung in der Debatte um den Einsatz von präventiver Diplomatie und wird besonders von den blockfreien Staaten empfindsam beachtet. Das wird verständlich, wenn man in das Gedächtnis zurückruft, daß viele der sich zur Blockfreienbewegung zusammengeschlossenen Länder oft erst nach zähem Ringen ihre Unabhängigkeit von den Kolonialmächten erlangt hatten und aus diesem Grunde die Sicherung der Souveränität zu einem vitalen Interesse erhoben haben. So ist es denn nicht verwunderlich, wenn aus dieser Gruppe einige Delegationen besonders scharf auf das Prinzip der Zustimmung der Konfliktparteien vor jeder Aktion im Rahmen der vorbeugenden Diplomatie pochen. Einige Länder aus dieser Interessengruppe sehen darüber hinaus argwöhnisch auf die Dispositionen hinsichtlich der „Frühwarnung“, welche in ihren Augen keinesfalls ein Blankoscheck für ein systematisches Herumstöbern in internen Angelegenheiten eines Landes sein darf. Das

13 In seiner Studie „Blauhelme in einer turbulenten Welt“, Nomos, Baden-Baden, 1993, schlug *Winfried Kühne* die Errichtung von regionalen UN-Büros für präventive Diplomatie vor.

14 Vgl. besonders die Debatte über Sinn und Zweck von präventiver Diplomatie zwischen *Stephen John Sedman*, *Alchemy for a New World Order*, *Overseeing „Preventive Diplomacy“*, *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nr. 3 (Mai-Juni 1995), S. 14-20 und *Michael S. Lund*, *Underrating preventive Diplomacy*, *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nr. 4 (Juli-August 1995), S. 160-163.

15 Vgl. *Michael S. Lund*, *Preventing violating conflicts*, op.cit.

16 Unter den Zielen und Grundsätzen im Kapitel 1 der Charta wird unter Art. 2 Abs. 1 vermerkt: „Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder“.

Spannungsverhältnis zwischen Konfliktverbeugung und dem Prinzip der Nichteinmischung ist gerade im Bereich der präventiven Diplomatie besonders akzentuiert, denn im Frühstadium sind alle Konflikte eindeutig interne Konflikte. Erst im späteren Stadium (das es eigentlich zu vermeiden gilt) bekommen sie durch Flüchtlingsströme, Gewaltausübung etc., eine regionale und damit internationale Dimension. Nun erfordert aber eine erfolgreiche präventive Diplomatie eine Einmischung in innergesellschaftliche Prozesse, um mögliche Konfliktursachen gezielt an der Basis zu bekämpfen.

Es ist aber gerade die Notwendigkeit der Frühwarnung und der effizienten Verarbeitung der Informationen innerhalb des UN-Sekretariats, welche der Europäischen Union und anderen westlichen Staaten am Herzen liegt und einen Kernpunkt ihrer Unterstützung zur präventiven Diplomatie bildet.¹⁷ Zusätzlich zu dieser Divergenz werden die Verhandlungen dadurch kompliziert, daß mittlerweile auch entwicklungspolitische Fragen in die Diskussion miteinbezogen werden. Einige Länder setzen sich seit geraumer Zeit für eine stärkere Einbeziehung von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungshilfen in das Instrumentarium der vorbeugenden Diplomatie ein. Nicht zu Unrecht betonen sie, daß wirtschaftliche und soziale Misere oft auslösende Faktoren für politische Instabilität, Flüchtlingswanderungen und Verteilungskämpfe darstellen. Mit dieser Argumentation wird ein „issue-linkage“ zu der 1994 vom Generalsekretär verabschiedeten Agenda für Entwicklung hergestellt. Gut informierte Beobachter der Verhandlungen vermuten sogar, daß von dieser Ländergruppe Zugeständnisse auf dem Gebiet der vorbeugenden Diplomatie möglicherweise von Fortschritten in der Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen abhängig gemacht werden. Freilich würde kein Mitgliedstaat öffentlich zugestehen, die Anwendung eines solchen Druckmittels in Betracht zu ziehen.

Die zweite Konfliktlinie ist operationeller Natur. Es herrscht Dissens unter den Delegationen, welche Rolle der UNO im allgemeinen und den verschiedenen Organen (Generalsekretär, Sicherheitsrat und Generalversammlung) im besonderen im Rahmen von Aktionen der präventiven Diplomatie übertragen werden soll. Neben einem mehrheitlichen Gesamtkonzept fehlt der breite politische Konsens der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär im Rahmen des Art. 99 der Charta größeren diplomatischen Handlungsspielraum als bisher zuzugestehen. Staaten bevorzugen in der Praxis oft eine bilaterale Strategie, welche ihnen ermöglicht, eine direkte Kontrolle über die eingesetzten Mittel auszuüben und ihre Handlung gezielt nach nationalen Interessen auszurichten. Eine Aufwertung von UN-Kompetenzen erscheint aus dieser Position heraus fast kontraproduktiv, da multilaterale Aktionen oft als zeitraubend in ihrem Entscheidungsprozeß und mittelverschwendend in ihrer Durchführung betrachtet werden. Eine derartige Argumentationslinie kommt der Politik der USA recht nahe. Als ein auffallendes Indiz für diese Haltung kann vermerkt werden, daß die Vereinigten Staaten im Gegensatz zu der Mehrheit der übrigen UN-Mitgliedstaaten das Thema „präventive Diplomatie“ innerhalb der letzten Generaldebatte im Oktober 1996 stillschweigend übergangen.¹⁸

Während die Politik der Vereinigten Staaten darauf abzielt, den Vereinten Nationen im Rahmen der präventiven Diplomatie substantielle Kompetenzen zu verweigern, drängen blockfreie Länder, wie das in dieser Frage sehr engagierte Simbabwe, auf die UNO-Führungsrolle in dieser Frage. Und UNO heißt hier neben dem Generalsekretär besonders Generalversammlung. Ihr soll, so die Forderung der Blockfreien, eine entscheidende legislative Autorität in der Ermächtigung von Aktionen vorbeugender Diplomatie sowie bei der Friedenskonsolidierung zufallen.¹⁹ Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung würde, so der offensichtliche Hintergedanke, die Einflußmöglichkeit der Gesamtheit der Mitgliedstaaten sichern und besonders die Rolle der „kleineren Staaten“ stärken. Diese Verhandlungslinie steht eng mit der Verteidigung des Nichteinmischungsprinzips und der geforderten Dosierung eines Frühwarnsystems zusammen. Weder die Europäische Union noch die Vereinigten Staaten sind indessen gewillt, die Entscheidungskompetenz in der Frage der präventiven Diplomatie und der Friedenskonsolidierung in die Hände der Generalversammlung zu legen und billigen dem Organ allerhöchstens ein „droit de regard“ im Entscheidungsprozeß zu, keinesfalls aber ein Initiativrecht, welches allein dem Sicherheitsrat und eventuell dem Generalsekretär zufallen soll.

Trotz den Vermittlungsbemühungen des engagierten Präsidenten der 51. Generalversammlung, dem Botschafter von Malaysia bei den Vereinten Nationen *Razali Ismail*, konnte die informelle Arbeitsgruppe über die Agenda für den Frieden bisher keine substantiellen Fortschritte erreichen. Wenn sich auch in zwei Unterarbeitsgruppen („Coordination“, „Sanction“) Kompromisse abzeichneten, so konnten sich die beiden anderen Unterarbeitsgruppen („Preventive diplomacy and peace making“, „Post conflict peace building“) noch nicht auf einen Text einigen. Stereotyp werden in diesen Gremien nun seit zwei Jahren nahezu die gleichen Argumente ausgetauscht, und die politisch delikate Substanz der Gespräche behindert einen tragfähigen Konsens in der Sache. Somit konnte der Generalversammlung auch noch keine gemeinsame Erklärung der Arbeitsgruppe unterbreitet werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden die Verhandlungen in der 52. Generalversammlung fortgesetzt werden.

17 Vgl. die Rede des irischen Premierministers *Dick Spring* im Namen der Europäischen Union im Rahmen der Generaldebatte in der Generalversammlung der UNO, 51. Sitzung, 6. Tagung.

18 Vgl. auch die Ausführungen von *Lund*, op. cit., dessen Darlegungen die Haltung der US-Regierung unterstützen. Er erteilt einem UN-zentralisierten Mechanismus eine klare Absage und begründet dies mit quälend langsamem Entscheidungsprozessen, die eine multilaterale Konzertaktion (oft im *ad hoc*-Rahmen) nach sich führt. Seiner Meinung nach sollte die Initiative einem Entscheidungsträger, nämlich den USA, in die Hand gelegt werden. Diese sollen die Führungsrolle eines zu errichtenden „Regimes für vorübergehende Diplomatie“ übernehmen und dank ihrer Durchsetzungsfähigkeit und Ressourcen zur Definitionsmacht innerhalb dieses Regimes avancieren.

19 Vgl. die Erklärung des stellvertretenden Botschafters der Vertretung von Simbabwe bei den Vereinten Nationen, *Ngoni Sengwe*, im Rahmen der Diskussion in der Arbeitsgruppe „Preventive Diplomacy and Peacemaking“, 19. März 1996. Quelle: Permanent Mission of the Republic of Zimbabwe To the United Nations, New York.

Die ohnehin komplexe Debatte wird überdies widersprüchlich, legt man darunter als Folie die aktuellen Diskussionen um die administrative Reform des UN-Sekretariates. Da gehen Forderungen nach einem effizienteren und besser ausgestatteten UN-Instrumentarium zur Tatsachenermittlung und Konfliktanalyse einher mit Ermahnungen zur restriktiven Budget- und Personalpolitik. Es darf angenommen werden, daß die scharfen Töne aus dem US-Senat nach „downsizing“ und „streamlining“ der Organisation auch eine damit verbundene Schwächung der UNO durchaus in Kauf nehmen, wenn nicht sogar beabsichtigen. Der neue Generalsekretär *Kofi Annan*, der im Dezember 1996 die Nachfolge von *Boutros Boutros-Ghali* antrat, hat ein feines Gehör für die kritischen Stimmen aus Washington. Er bewegt sich auf einem schmalen Grad. Einerseits will er die gestörte Beziehung USA – UNO normalisieren und ist bereit, weiten Forderungen der USA nach einer Strukturreform nachzukommen, andererseits aber braucht er Ressourcen, um die Rolle wahrnehmen zu wollen, die sein Vorgänger für das Amt des Generalsekretärs im Bezug auf die Umsetzung von präventiver Diplomatie vorgesehen hatte. Doch auch die offiziellen Stellungnahmen der Repräsentanten der Mitgliedstaaten im Rahmen der 51. Generaldebatte entbehren nicht einer gewissen Inkohärenz. Die Erklärungen waren deutlich beherrscht von dem Trugbild der Vereinbarkeit der beiden Politikansätze verwaltungstechnische Schlanke des Sekretariates und dessen operative Effizienzsteigerung bei präventiver Diplomatie.

IV. Mangelnde Koordination beim „fact-finding“ und „early-warning“

Den machtpolitischen und finanziellen Hintergrund der Debatte ignorieren die Vorschläge zur Einrichtung von zusätzlichen UN-Organisationseinheiten, die sich ausschließlich mit vorbeugender Diplomatie beschäftigen sollen. Es gibt auch Stimmen, welche das Instrumentarium zum „fact-finding“ und „early-warning“, das der UN zusammen mit regionalen Organisationen (zum Beispiel dem Konfliktverhütungszentrum der OSZE in Wien) zur Verfügung steht, als ausreichend betrachten und lediglich zu einer besseren Koordination, Bündelung und Austausch der Daten ermahnen.²⁰ Besonders die Europäische Union, welche in dieser Debatte (ganz im Gegensatz zu den Fragen der Erweiterung des Sicherheitsrates) relativ geschlossen auftritt, setzt in der Implementierung von Maßnahmen wie Tatsachenermittlung und Frühwarnung auf die enge Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen wie der OSZE oder der OAU. Der belgische Außenminister *Erik Derycke* zitierte im Rahmen der 51. Generaldebatte das Beispiel der unter WEU-Ägide unternommenen Tatsachenermittlungsmission nach Äthiopien, Tansania, Uganda und Kenia. Gleichsam unterstützt die EU auch die Inanspruchnahme von Analysekapazitäten der Sonderorganisationen wie UNESCO und UNIDO und plädiert insgesamt für eine effektivere Nutzung des gesamten UN-Systems. Demgegenüber nehmen die Blockfreien Staaten eine etwas nuanciertere Position ein. Simbabwe betont in Anlehnung seiner Forderung nach besonderer Berücksichtigung

des Prinzips der Zustimmung und der Rolle der Generalversammlung, daß die Implementierung von präventiver Diplomatie prioritär der UNO zufallen solle.²¹

Mit Recht wird von Beobachtern auch auf den mangelnden Informationsfluß zwischen Einzelstaaten und der Organisation hingewiesen, und zur Untermauerung dieser These werden gerne Beispiele zitiert, in denen Informationen über Krisensituationen den Vereinten Nationen vorenthalten wurden. Dies schien der Fall gewesen zu sein während und vor dem Überfall Iraks auf Kuwait im August 1990 und im Falkland-Krieg von 1982. Zu letzterem Fall wird berichtet, daß in den höchsten UN-Etagen zum Zeitpunkt des Konfliktausbruchs noch nicht einmal entsprechende Karten von der Insel aufzutreiben waren. Solche Beispiele mögen Öl ins Feuer der Forderungen nach verbesserter Analysekapazität der UNO geben; wenn es aber darum geht, konkrete Vorschläge (und deren Kostenpunkte) zu unterbreiten, erlischt die Flamme schnell. Der Ball wird dann von den Delegationen wieder dem Generalsekretär zugeworfen, mit dem Hinweis, sein Konzept sei nicht präzise. Daß die Agenda für den Frieden aber willentlich aufgrund ihres „Empfehlungscharakters“ Punkte offen ließ, um eine allgemeine Debatte unter den Mitgliedstaaten, welche die Umsetzung dann ja auch zu tragen haben, überhaupt zu ermöglichen und ihnen die Gelegenheit zu geben, eigene Ideen einzubringen, wird dabei übersehen.

In einem Punkt scheinen die Verhandlungen von der normativen Kraft des Faktischen eingeholt: Die Frage, ob vorbeugende Diplomatie sich auf militärische Aktionen zur Durchsetzung stützen kann, ist durch den Erfolg der UNPREDEP in Mazedonien bejaht und das Prinzip somit akzeptiert worden. Dies kann als gewisse Kontinuität der UN-Konzeption gewertet werden, denn schon *Dag Hammarskjöld* befürwortete die Entsendung von Streitkräften, um eine Präventivaktion zu unterstützen.²² Die Delegationen sind sich darüber einig, daß diese Entscheidung nur nach Studie des Einzelfalles und in absolutem Respekt des Prinzips der Souveränität, d.h. der Zustimmung der Konfliktparteien getroffen werden kann. Nicht weiter aufgegriffen wurde dagegen der Vorschlag von *Boutros-Ghali*, den Vereinten Nationen eigene Streitkräfte

20 So zum Beispiel *Ulrich Albrecht* in einer öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages zu „Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktvermeidung und -vermeidung und nicht-militärischer Konfliktlösungen“, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Protokoll der 97. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses, 25. Mai 1994.

21 Der Außenminister von Simbabwe, *Stanislaus Medenge*, erklärte zu diesem Punkt: „It is our view, that the United Nations is the only organization which is uniquely charged with a global mandate to maintain international peace and security“. United Nations General Assembly, 51st session, 10th meeting, 1997.

22 *Gareth Evans* unterscheidet in diesem Fall zwischen „early prevention“, welche sich alleine auf Verhandlungen stützt und „late prevention“, welche mittels „fact-finding missions“ oder vorbeugender Truppenstationierung versucht, einen Konflikt abzuwenden. Im letzteren Fall würde die Entscheidungsautorität gemäß Art. 34 und 36 der UN-Charta dem Sicherheitsrat zufallen. Siehe *Gareth Evans*, *Cooperating for peace. The global agenda for the 1990's and Beyond*, Allen & Unwin, Maryborough, Victoria (Australien), 1993, besonders S. 65-70.

zur Verfügung zu stellen, um den diplomatischen Schritten durch Androhung militärischer Aktionen höhere Glaubwürdigkeit und damit Effizienz zu verleihen.²³ Die Mehrheit der Mitgliedstaaten reagierte ablehnend auf die Idee einer UN-Armee, wenn auch aus verschiedenen Gründen. So perzipieren die USA die Errichtung einer solchen Interventionstruppe als eine Gefährdung für die eigene nationale Interessensphäre, die Blockfreien als eine Gefährdung für das Nichteinmischungsprinzip. Auch der neue Generalsekretär *Kofi Annan* distanzierte sich von dieser Idee, unterstützt aber den Vorschlag Kanadas und einiger skandinavischer Länder, bestimmte Streitkräftemodule für Kriseninterventionen zu benennen.²⁴ Wohlwollend wurde hingegen der Vorschlag angenommen, daß die Mitgliedstaaten internationale Persönlichkeiten benennen, die als „special representative“ oder „special envoy“ den Generalsekretär bei einer Schlichtungs- oder „Gute Dienste“-Aktion zu unterstützen. Ziel ist es, von dem momentanen *ad hoc*-System (wie es die Ernennung des ehemaligen US-Außenministers *James Baker* im Frühjahr 1997 als „personal envoy“ in die Westsahara zeigte) zu einem „Ressourcenpool“ international erfahrener Mediateure zu gelangen. In ihrer bemerkenswerten Rede vor der Generalversammlung unterbreitete die vormalige norwegische Ministerpräsidentin *Gro Harlem Brundtland* im Oktober 1996 den Vorschlag, einen speziellen Fond für präventive Aktionen wie Vermittlungsdienste und Tatsachenermittlungsmissionen einzurichten, um dem Generalsekretär nicht nur personelle, sondern auch finanzielle Ressourcen für seine Handlungsmöglichkeiten zu geben. Bisher blieb diese Anregung jedoch ohne Echo von seiten der übrigen Mitgliedstaaten und wurde auch in den betreffenden Gremien wie der informellen Arbeitsgruppe nicht thematisiert.

V. Die präventive Diplomatie auf dem Altar der UN-Finanz- und Strukturreform?

Die Chancen für die Umsetzung und Anwendung von präventiver Diplomatie können nur im Gesamtzusammenhang mit den Reformbemühungen innerhalb der Organisation evaluiert werden. Angesichts der auf Drängen der USA eingeleiteten restriktiven Budget- und Personalpolitik unter der Ägide von *Kofi Annan* ist es fraglich, ob den Forderungen nach erweiterten Befugnissen der UNO im Bereich präventiver Diplomatie Rechnung getragen werden kann. Die komplexe Aufgabenstellung, wie sie *Boutros-Ghali* definiert hat, läßt sich mit dem Bemühen nach schlankeren Strukturen innerhalb des Hauptquartiers nicht in Einklang bringen. Denn auch wenn aus aller Welt ähnlich den Botschaftsdespachen Berichte eingehen würden, wäre das „Department for Polical Affairs“ aus Personalmangel nicht in der Lage, die Fülle der Informationen auszuwerten und daraus operative Handlungsanweisungen für den Generalsekretär zu entwickeln. Eine derartige Aufwertung und Stärkung des Generalsekretärs in dieser Funktion ist somit aus finanziellen Gründen nicht realisierbar, politisch aber auch nicht erwünscht. Es liegt in der Kompetenz der Generalversammlung, durch Bereitstellung von Haushaltsmitteln politischen Willen zu bekunden und diesen in Initiativen umzusetzen.

Innerhalb seines letzten Amtsjahres ging der Generalsekretär *Boutros-Ghali* dazu über, den operativen Charakter der präventiven Diplomatie zu betonen, indem er das Konzept bewußt von der „normalen“ zwischenstaatlichen und multilateralen Diplomatie abgrenzte. Statt von präventiver Diplomatie sollte fortan von präventiver Aktion gesprochen werden. Die Mittel, derer sich eine vorbeugende Aktion bedienen kann, reicht von Truppenstationierung, Abrüstung, humanitären Aktionen bis zu vorbeugender Friedensschaffung („preventive peace-building“). Letzter Punkt schließt besonders wirtschaftliche und soziale Entwicklungshilfe sowie Menschenrechtsstandards ein und darf als ein Zugehen auf die Forderung von Entwicklungsländern interpretiert werden.²⁵ Auch *Kofi Annan* unterscheidet zwischen präventiver Diplomatie und präventiver Aktion und gibt letzterem die deutliche Priorität, ohne jedoch genau auf dessen Inhalt einzugehen.²⁶ Als eigenständiges Konzept bedarf die präventive Diplomatie einer substantiellen Aufgliederung in Einzelschritte, die festhalten, wann und wie welche Mittel eingesetzt werden und welche davon den Vereinten Nationen zur Verfügung stehen und um welche die Mitgliedstaaten gebeten werden müssen. Eine derartige Konzeptualisierung wäre nun dringlichste Aufgabe der Mitgliedstaaten, um der präventiven Diplomatie eine wahre Identität zu geben. Die Umsetzung des Konzeptes in konkrete Aktionen kann dann beitragen, die Identität mit einer Legitimität zu behaften. In diesem Prozeß wird die Expertise des Sekretariates, insbesondere des „Department for Political Affairs“, nötig sein, das hier durchaus eine aktive Vermittlungsrolle annehmen könnte.

Solange sich die Mitgliedstaaten nicht auf die dem Konzept zugrunde liegenden Prinzipien, die wesentlichen Ausführungsorgane und Inhalte einigen können, wird man weiter auf der *ad hoc*-Schiene fahren. Der Generalsekretär wird auch zukünftig versuchen, dort, wo es notwendig erscheint, im Rahmen der stillen Diplomatie seine „guten Dienste“ und Vermittlungen anzubieten, sei es *in persona* oder durch einen Sonderbeauftragten. Dabei wird er wie seine Vorgänger mit den Zwängen des Postens konfrontiert, welcher ihm vor der politischen Funktion (Art. 99 der Charta) die Verwaltungsfunktion (Art. 97 der Charta) zuweist. *Boutros-Ghali* hatte in Sinn, die politische Funktion mittels diplomatischem Akti-

23 An Agenda For Peace, op. cit.

24 Vgl. das Interview mit *Kofi Annan* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 21. April 1997.

25 Siehe dazu die Informationen auf der Internet-homepage des „Department for Political Affairs“.

<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/peacecmak.htm>. Lund, op. cit., S. 47 teilt „preventive diplomacy“ ein in die drei Unterkategorien „crisis prevention“, „preemptive engagement“ und „preconflict peace-building“. Im Hinblick auf die gewandelte Konfliktstruktur schlug der Außenminister des Fürstentums Lichtenstein in der 51. Generaldebatte vor, das Selbstbestimmungsrecht der Völker stärker zu berücksichtigen, da dieses ein wesentliches Element zur Konfliktentschärfung sei.

26 Vgl. das Interview mit *Kofi Annan* in The Daily Yomiuri, 8. Februar 1997.

vismus auszubauen und damit das Amt unabhängiger zu gestalten.²⁷ Diese Ambition kollidierte mit den nationalen Interessen der USA, und so mußte der Generalsekretär seinen Einflüßbereich enger abstecken.²⁸ Sein Nachfolger *Kofi Annan*, von den USA quasi „eingesetzt“, besitzt augenscheinlich einen geringeren Handlungsspielraum, um eine substantielle Aufwertung der UN-Präventivdiplomatie zu fördern. Aus „dem Hause“ stammend und daher die Möglichkeiten und Grenzen dieses Vorhabens gut einschätzend, scheint er seine Handlungsmaxime auf diesem Gebiet bereits zurückgeschraubt zu haben und zeigt mit Rücksicht auf die Sensibilitäten wichtiger Mitgliedstaaten ein niedrigeres Profil als sein in dieser Sache energischerer Vorgänger. So waren auch die ersten Monate seiner Amtszeit mehr von administrativen Reformanstößen als von großen konzeptionellen Entwürfen geprägt. Der kürzlich vorgelegte Bericht zur Reform der Vereinten Nationen legt den Akzent auf eine Restrukturierung der Organisation und berührt die Fragen der präventiven Diplomatie nur am Rande.²⁹ Das „Department for Political Affairs“ soll zu einem wesentlichen Koordinierungsorgan für Friedenskonsolidierung ausgebaut werden. Gleichzeitig wird vorgesehen, das „Centre of Disarmement“ aus dem Department herauszulösen und in ein eigenständiges „Department of Disarmement and Arms Regulation“ umzuwandeln. Damit wird ein operativer Schwerpunkt auf langfristig angelegte Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung nach Beendigung eines Konfliktes gesetzt, weniger jedoch das Problem der Konfliktprevention angegangen, welches nichtsdestoweniger von *Annan* in diversen Stellungnahmen als ein zukünftiger Schwerpunkt der UN-Aktivität bezeichnet worden ist.³⁰

Mit *Kofi Annan* an der Spitze der Vereinten Nationen ist nach dem Visionär *Boutros-Ghali* der Pragmatismus und die Priorität der guten Beziehungen zu Washington in den Gaspaß zurückgekehrt. In realistischer Kosten-Nutzen-Abwägung tendiert der studierte Betriebswissenschaftler eher dazu, die vorhandenen Möglichkeiten zur präventiven Diplomatie zu eruiieren, als neue ehrgeizige Projekte zu initiieren. Natürlich setzt die katastrophale finanzielle Situation der Vereinten Nationen, akzentuiert durch die ausstehenden Beitragszahlungen der USA, dem politischen Handlungsspielraum enge Grenzen. Die Ankündigung des Generalsekretärs, besonders auf den Input der Mitgliedstaaten zu setzen, zeugt von einer realistischen Abwägung des politisch Machbaren, aber auch von einer deutlich restriktiveren Interpretation des Zuständigkeitsbereiches des Generalsekretärs.³¹ Für die präventive Diplomatie könnte dies bedeuten, verstärkt auf die Expertise und Erfahrung von Botschaften vor Ort oder Regionalorganisationen zurückzugreifen. Eine entsprechende Empfehlung ist in den jüngsten Reformvorschlägen enthalten. Das setzt freilich Transparenz und schnelle Informationsübertragung voraus, und hier kann nur an den Kooperationswillen der Staaten appelliert werden. Schließlich, man kann es nicht oft genug wiederholen, ist die UNO keine Weltregierung, die aus eigenem Recht handeln kann, sondern eine ständige Konferenz von 185 Mitgliedstaaten, die nur soviel bewirken kann, wie die Mitgliedstaaten bereit sind, ihr zu geben und ihr zu ermöglichen.

VI. Ausblick

Wenn die Beratungen über die Umsetzung der präventiven Diplomatie in einen Impasse geraten sind, zeugt diese Situation von dem Widerstand der Mehrheit der Staaten, den Vereinten Nationen im allgemeinen und dem Generalsekretär im besonderen weiterführende Kompetenzen bei der Initiative von Tatsachenermittlungsmissionen einzuräumen und ihm signifikante Instrumente zur Konfliktdiagnose bereitzustellen. Beide Elemente sind aber wesentliche Voraussetzungen zur Anwendung des Konzeptes der präventiven Diplomatie, wie es *Boutros-Ghali* in seiner Agenda betonte. Nicht nur erteilen die Staaten der Schaffung zusätzlicher Analysekapazitäten im Rahmen der Frühwarnung eine Absage, sondern halten sich auch zurück, dem Generalsekretär Informationen aus eigenen Quellen zukommen zu lassen. Es mangelt an politischem Willen zur operativen Umsetzung des Konzeptes. In anderen Worten, die Phase zwischen „early warning“ und „early action“ wird gelähmt durch den Dissens über Entscheidungskompetenz und Handlungsspielraum der UN-Organen. Viele Beobachter und Diplomaten unterstreichen, daß es eigentlich an Methoden und Instrumenten zur Sondierung von Konfliktursachen nicht fehle, wohl aber an dem politischen Konsens, die vorhandenen Mittel und Kräfte wirksam zu bündeln. Dessen ungeachtet bekunden die Vertreter der Mitgliedstaaten mehrheitlich ihr Interesse, Fortschritte auf dem Gebiet der präventiven Diplomatie erreichen zu wollen. Um diese Kluft zwischen offizieller Rhetorik und konkreter Handlungsbereitschaft zu schließen, müßten die Staaten ihre Prioritäten weniger an den nationalen (finanziellen) Interessen ausrichten, sondern der Ausarbeitung einer kollektiven Sichtweise der Friedenssicherung den Vorrang geben.³² Wie ein amerikanischer Friedensforscher zurecht bemerkte, bedeutet der ständige Ruf nach „Stärkung“ der präventiven Diplomatie noch lange nicht, daß diese als operatives Konzept zu einer Handlungslinie nationaler Außenpolitik avanciert ist.

Der Stillstand der Debatte verdeutlicht die Schwierigkeit der Staaten, für die Vereinten Nationen ein eindeutiges Aufgabenspektrum im Bereich der vorbeugenden Diplomatie zu definieren und dann in einem zweiten Schritt die Strukturen der Organisation ihrem Zweck anzupassen. Die nun in Auftrag gegebene Reform geht den umgekehrten Weg, da der eindeutige Schwerpunkt auf die Rationalisierung des Apparates gelegt worden ist. Eine Konsequenz dieser Vorgehens-

27 Eine gute Einschätzung der Handlungsmotive von *Boutros-Ghali* gibt *Stanley Meisler*, Dateline U.N.: A new Hammerskjöld, Foreign Policy, Frühling 1995, S. 180-197.

28 Als *Boutros-Ghali* dem israelischen Premierminister *Itzak Rabin* nach dem Massaker von Hebron eine „Art UN-Präsenz“ in den besetzten Gebieten anbot, zog dies einen scharfen Protest der US-Regierung nach sich, welche durch den Pressereferenten der UN-Botschafterin *Albright* erklären ließ, daß die Hilfe des Generalsekretärs weder hilfreich noch nützlich sei. Zit. nach *Meisler*, op. cit., S. 194.

29 Vgl. Report of the Secretary-General, op. cit.

30 Vgl. Interview in *The Daily Yomiuri*, op. cit.

31 Vgl. die Pressekonferenz von *Kofi Annan* vom 16. März 1997, Central News Office, United Nations, New York, 17. März 1997.

32 Siehe dazu auch *Günther Unser*, Den neuen Herausforderungen noch nicht gewachsen, Das Parlament, Nr. 27, 27. Juni 1997.

weise ist, daß trotz der vielfältigen Aktivitäten des neuen Generalsekretärs im Sekretariat von Reformstimmung wenig zu spüren ist. Ausschlaggebend für die eher skeptische Haltung der UN-Diplomaten sind die ausbleibenden Ergebnisse der wegweisenden Richtungsdebatten zur institutionell-strukturellen Reform. Neben der Arbeitsgruppe zur Agenda für den Frieden verhandeln seit 1993 vier weitere Gremien über entscheidende Reformbereiche der UNO: Reform des Sicherheitsrates, Agenda für Entwicklung, Finanzsituation, Stärkung des UN-Systems. In keiner dieser zeitlich nicht limitierten Arbeitsgruppen sind bisher tragfähige Kompromisse zu Tage getreten. Die Bereiche „Finanzierung“ und „Erweiterung des Sicherheitsrates“ stehen dabei an der Spitze des Verhandlungseingagements der Delegationen. Nicht zuletzt wegen der ausbleibenden Erfolge nehmen die Diskussionen in der Arbeitsgruppe „Agenda für den Frieden“ daher einen minderen politischen Stellenwert ein.

Wenn *Kofi Annan* auch bemüht ist, die Fassade des Glaspalastes zu reinigen, so fällt es in die Entscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten, die tragenden Elemente einer Grundüberholung zu unterziehen. Die nationalen Entscheidungsträger haben es in der Hand, die verbalen Absichtsbekundungen hinsichtlich der präventiven Diplomatie in konkrete multilaterale Initiativen umzusetzen und somit die von *Razali Ismail* gestellte provokative Frage zu beantworten, inwiefern die Vereinten Nationen für die Mitgliedstaaten eine „politische Priorität“ darstellen oder nicht. Im Augenblick deuten die Zeichen eher auf ein Desengagement in diesem Politikfeld. Nach Ansicht des Generalsekretärs rücken die Mitgliedstaaten und der Sicherheitsrat immer mehr von den Vorgaben der Agenda für den Frieden ab. Zu viele Erwartungen

weckte das globale Friedensprojekt von *Boutros-Ghali*, zu große Enttäuschungen enthielt die reale Bilanz der UN-Friedensmissionen. Angesichts dieser Situation will *Kofi Annan* den Schwerpunkt der UN-Aktivität künftig eher auf den sozialen und wirtschaftlichen Bereich setzen, überzeugt davon, daß die Friedensmissionen zukünftig eher von regionalen Organisationen geplant und durchgeführt werden.³³

Die konzeptionellen Ansätze aus der Agenda für den Frieden konnten bisher nur zu einem Teil verwirklicht werden. Andererseits aber bestätigt das Interesse an fortlaufenden Diskussionen den politischen Handlungsbedarf, gerade auf dem Gebiet der präventiven Diplomatie. Sicherlich mögen einige Aspekte der Agenda inzwischen von der Realität eingeholt worden sein. Bei aller Reformrhetorik des Generalsekretärs *Kofi Annan* darf jedoch nicht vergessen werden, daß die neuen Umstrukturierungen im Bereich der Friedenskonsolidierung sich maßgeblich auf Empfehlungen von *Boutros-Ghali* stützen, auch wenn das heute nicht mehr gerne zugegeben wird. Sollte dem Konzept der präventiven Diplomatie, wie es der vormalige Generalsekretär formulierte, ein ähnliches Schicksal beschieden sein wie den Empfehlungen von *Dag Hammarskjöld*? Sollte das ehrgeizige und visionäre Projekt diesmal nicht an der institutionellen Paralyse wie zur Zeit des Kalten Krieges, sondern an dem fehlenden Willen scheitern, global in die Konfliktvorbeugung zu investieren? Auf diese Entwicklung angesprochen, bemerkte der Untergeneralsekretär *Joseph Verner Reed Jr.* vor seinem Rücktritt im Januar 1997 lakonisch und provokativ, gleichsam als Warnung an die Adresse der internationalen Staatengemeinschaft: „If you think peace is expensive, try war“.

33 Interview in: Die Zeit, 25. Juli 1997.

Aktuelle Entwicklungen in und um die Vereinten Nationen – Anmerkungen zu zwei Fachtagungen über die UN-Reform und Sanktionspraxis

Hans-Joachim Heintze*

Die jüngsten Entwicklungen in und um die Vereinten Nationen beschäftigen die Öffentlichkeit zunehmend. Das kam auch auf zwei Tagungen zum Ausdruck, auf die im folgenden näher einzugehen ist. Zum einen handelt es sich um die Veranstaltung „UN-Reform in der Sackgasse?, Bilanz und Perspektiven nach dem ersten Amtsjahr *Kofi Annans*“,¹ Die überfällige Reform der Vereinten Nationen ist schon lange auf der Tagesordnung der Staatengemeinschaft, und folglich ist schon viel Sinn- und weniger Sinnvolles dazu gesagt worden. Spätestens mit der Veröffentlichung des Sammelbandes

„UN-williges Deutschland“ (Eine Welt-Band 3, Dietz-Verlag, Bonn 1997) haben die SEF und WEED einen konstruktiven Beitrag zu der notwendigen Debatte geleistet. Daran knüpfen beide Stiftungen mit der eintägigen Fachtagung in Bonn an.

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

1 Fachtagung der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) und Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED), Bonn, 14. Januar 1998.

Eröffnet wurde die Veranstaltung durch *Dr. Irmgard Schwaetzer*, MdB. Sie machte deutlich, daß man heute weiter von einer Reform der Vereinten Nationen entfernt sei als je zuvor. Dabei sei auf drei Gebieten ein dringender Handlungsbedarf gegeben. So bestehe eine Notwendigkeit der Kompetenzerweiterung im sozialen und wirtschaftlichen Bereich. Auch müsse die Struktur des Sicherheitsrates verändert werden, weil sie zu sehr an den Machtverhältnissen nach dem Zweiten Weltkrieg orientiert sei. Schließlich seien Verbesserungen bei der finanziellen Absicherung nicht zu umgehen. Angesichts dieser Notwendigkeiten lasse sich eine Kritik an der Bundesregierung nicht vermeiden. Sie verhalte sich in der Reformdebatte zu zurückhaltend, um nicht einer deutschen Machtpolitik verdächtigt zu werden. Diese Haltung sei aber deshalb falsch, weil damit keine Ideen eingebracht würden. Man brauche aber neue Vorstellungen seitens der Staaten, da die Vereinten Nationen nur so gut sein könnten, wie sie von den Staaten gemacht würden.

Zu Details der Erneuerung der UNO sprach dann *Dr. James A. Paul* (Global Policy Forum, New York) unter dem Titel: „UN-Reform in der Sackgasse?“. Sein Ausgangspunkt war der Widerspruch, daß man über die Reform viel spreche und die Notwendigkeit nicht bestreite, die Interessen der Staaten nichtsdestotrotz aber sehr auseinander gingen. Dies sei aber nicht überraschend, weil die Staaten sehr verschieden seien und vor den Vereinten Nationen eine Reihe von Fragen stünden. Vor allem sei offen, ob die WTO, die Bretton Woods-Organisationen und die NATO in Zukunft eine bedeutendere Rolle einnehmen würden, ob sich der Neoliberalismus international durchsetze, ob die humanitäre Hilfe und die Demokratieförderung über das Chaos der privaten Interessen obsiege und ob die Abrüstung erfolgreich angegangen werden könne.

Unabhängig davon, wie diese Fragen beantwortet würden, bleibe die Finanzierung das Kernstück der UN-Reform. Eben deswegen hielten die USA den Schlüssel für alle Veränderungen in ihren Händen. Sie nutzten diesen Umstand zur finanziellen Erpressung, um die Programme zusammenzuziehen. Selbst der UN-Sicherheitsrat sei kaum mehr handlungsfähig, da das Geld für Peacekeeping-Operationen fehle. Reformen habe es bislang im Bereich des Sekretariats durch *Kofi Annan* gegeben. Die Entscheidungsfindung sei beschleunigt und Personal abgebaut worden. Zugleich seien Arbeitsgebiete gestrafft worden, was aber auch zur Folge gehabt habe, daß einige Aufgaben wie der Entwicklungsbereich weniger berücksichtigt worden seien. *Kofi Annan* habe damit eine Forderung der USA erfüllt, was sofort Kritik seitens der Entwicklungsländer hervorgerufen habe. Dies verwundere nicht, da hinter der Zurückdrängung von Wirtschafts- und Sozialfragen aus der UNO das Konzept stehe, diese Aufgaben zukünftig den Bretton Woods-Organisationen zuzuordnen, in denen die USA aufgrund der Stimmgewichtung einen größeren Einfluß hätten.

In der deutschen Öffentlichkeit werde insbesondere die Erweiterung des UN-Sicherheitsrates um neue ständige Mitglieder mit Interesse beobachtet. Dabei handle es sich letzt-

lich auch um finanzielle Erwägungen, da Deutschland und Japan als Ratsmitglieder höhere Beiträge bezahlen müßten. Gleichwohl seien die jetzigen ständigen Mitglieder gegenüber jeder Veränderung der Ratszusammensetzung sehr zurückhaltend, zumal sich die Staatengemeinschaft insgesamt nicht einig sei. Ein Fortschritt sei demgegenüber, daß die Forderung nach mehr Transparenz in der Tätigkeit des UN-Sicherheitsrates langsam umgesetzt werde. So gebe es mittlerweile regelmäßige Treffen zwischen den Ratsmitgliedern und NGOs, eine Entwicklung, die vor kurzem noch undenkbar erschienen sei. Insgesamt schätzte *Paul* ein, daß der Prozeß der Reform der Vereinten Nationen, bei dem Deutschland eine wichtige Rolle spiele, ein langer und frustrierender sei.

Diese Einschätzung bestätigte der anschließende Vortrag von *Dr. Axel Wüstenhagen* (UN Information Centre, Bonn). Er arbeitete drei Ursachen für die anstehende Reform heraus, und zwar erstens den von den USA ausgehenden Druck zum Abbau des bürokratischen Apparates und zur Abschaffung von Aktivitäten, die diesem Staat nicht genehm seien. Zum zweiten müßten die Vereinten Nationen auf den Imageverlust reagieren, den sie in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien erlitten hätten. Zum dritten stünden vor der Organisation neue Aufgaben, die gemeistert werden müßten.

Die Reform hat nach Auffassung des Referenten im Sekretariat bereits dazu geführt, daß die UNO heute schlanker und effizienter sei (in den letzten zehn Jahren habe es einen Personalabbau um 25% gegeben) und eine Partnerschaft mit zivilgesellschaftlichen NGOs und der Wirtschaft begonnen habe. Längerfristig seien auch Veränderungen beim ECOSOC und der Generalversammlung abzusehen. Für den Treuhandratsrat hätten sich neue Aufgaben ergeben, indem er sich nun mit den Räumen befassen solle, die als das gemeinsame Erbe der Menschheit angesehen würden. Weitere Neuerungen seien angedacht worden. So solle aus den Einsparungen im Verwaltungsapparat der UNO ein Drittel als Entwicklungsdividende Verwendung finden. Weitere zukünftige Schwerpunkte der Arbeit sollten die Kriminalitätsbekämpfung, die Menschenrechte, die Abrüstung und die Meisterung humanitärer Krisen sein. Gleichwohl machten die Schulden der USA gegenüber der UNO mittlerweile 1,3 Mrd. Dollar aus (das sei mehr als ein Jahresbudget), was die Arbeit enorm erschwere.

Die als Reformgeneralversammlung angekündigte 52. Tagung habe keine große Vision entworfen, sondern bekräftige lediglich den Reformwillen bezüglich der Verwaltung der Organisation. Als Hemmschwelle müsse aber angesehen werden, daß die Mitgliedsstaaten zur Stellungnahme aufgefordert worden seien. Konkrete Veränderungsvorstellungen bezüglich der UN-Generalversammlung, des ECOSOC und des Budgets müßten vom Generalsekretär bis Ende März 1998 vorgelegt werden. Die Idee von einer Sonderversammlung im Jahre 2000 sei demgegenüber erst einmal vom Tisch, da diesbezüglich keine Ideen vorgelegt worden seien. Diesen schwammigen Visionen stellte *Wüstenhagen* die Erfolge gegenüber, die bereits erreicht wurden: ein neues Management

durch die Schaffung des Postens eines stellv. Generalsekretärs, die Straftung der mit der Abrüstung befaßten Organe und des Bereichs der humanitären Angelegenheiten. Jede Veränderung in den Vereinten Nationen finde ihre Grenze aber in den finanziellen Schwierigkeiten, für die die USA die Hauptverantwortung trügen. Doch das sei nur ein Vorwurf an die Adresse der USA; der andere, fast noch schwerer wiegende, beziehe sich darauf, daß die USA – anders als 1945 – auch die Führungsqualität vorenthielten, die so ein mächtiger Staat einbringen müsse. Ausdruck dessen sei beispielsweise der kontinuierliche Rückgang der Peacekeeping-Einsätze der Blauhelme.

War der erste Teil der Fachtagung allgemeinen Entwicklungen in den Vereinten Nationen gewidmet, so ging es in den anschließenden Referaten um die Position der Bundesrepublik Deutschland in der Organisation. Dazu sprach *Jens Martens* (WEED, Bonn) unter dem Titel „Wachsende Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Deutsche UNO-Politik 1997“. Er warf der Bundesregierung politische Konturlosigkeit und eine Boykottpolitik gegenüber der UNO vor. Im Mittelpunkt habe das deutsche Streben nach der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat gestanden, die mit „Verfahrenstricks“ als „Hau-Ruck-Aktion“ erreicht werden sollte. Sie sollte zu Lasten der Dritten Welt erreicht werden und sei nicht nur bei Italien auf Widerstände gestoßen. Mithin befände sich die Politik in einer Sackgasse. Daß es aber möglich sei, politischen Stillstand zu überwinden, habe die Kodifizierung des Verbots der Antipersonenminen gezeigt. Auch sei die Schaffung der ad hoc-Strafgerichte ein Erfolg. Die beiden positiven Entwicklungen dürften aber nicht als Alibi genutzt werden, um verbleibende Unzulänglichkeiten abzubauen. Noch mehr Handlungsbedarf gebe es aber hinsichtlich der Bereiche Umwelt und Entwicklung, wo sich in eklatanter Weise politische Rhetorik und praktisches Handeln widersprächen, so daß die Glaubwürdigkeit Deutschlands auf dem Prüfstand stehe. Insbesondere forderte der Redner längerfristige finanzielle Zusagen an die UNO.

Der deutsche UN-Botschafter Prof. *Dr. Tono Eitel* widersprach in seinem Vortrag „Der deutsche Beitrag zur Erneuerung der Vereinten Nationen“ diesem düsteren Bild. Gerade die deutschen UN-Beamten hätten einen wesentlichen Beitrag zur Effektivierung der Organisation geleistet. Gleichwohl setze auch jede Reform Finanzen voraus, und so müsse man von den USA die Zahlung ihrer Schulden verlangen. Deutschland tue dies bei jeder passenden Gelegenheit und habe selbst freiwillig einen höheren UN-Beitrag akzeptiert. Schwerpunkte der deutschen UN-Politik seien in der jüngsten Vergangenheit die Vorbereitung der Schaffung des Ständigen Internationalen Strafgerichts und die Ächtung der Antipersonenminen gewesen. Hinsichtlich der Bestrebungen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat verwies *Eitel* darauf, daß dies keine deutsche Idee gewesen sei. Dennoch spreche einiges dafür, denn Deutschland trage beispielsweise zur Finanzierung der UNO mehr bei als vier ständige Mitglieder, bei der Entwicklungshilfe ergebe sich das gleiche Bild, bei den Blauhelmen leiste man immer noch mehr als eines der ständigen Mitglieder. Für eine Änderung der Charta müßten

in der UN-Generalversammlung zwei Drittel der Mitgliedsstaaten stimmen, wofür die Chancen nicht schlecht stünden. Kein Staat bestreite die deutsche Friedensfähigkeit, man sei weltweit ohne Feind und habe keine koloniale Vergangenheit. Hinzu käme die Wertschätzung wegen des Nuklearverzichts und der guten Menschenrechtspolitik. Gleichwohl unterschieden sich die vorgelegten Konzepte für die Erweiterung des UN-Sicherheitsrates erheblich. So wollten die USA maximal 21 Staaten (darunter fünf neue ständige Mitglieder) akzeptieren, während Deutschland für eine Zahl von 24 plädierte. Bislang habe jedoch noch kein Staat einen formellen Vorschlag zur Abstimmung gebracht. Die Wahrscheinlichkeit einer Chartaänderung schätzte *Eitel* mit 50% ein. Jede Änderung bleibe im Rahmen der Vereinten Nationen ein mühsames Geschäft, da die Abstimmung der nationalstaatlichen Interessen langwierig sei. Das zeige gerade der Umweltbereich anschaulich. Bereits derart eingestimmt überraschte der folgende Vortrag von Prof. *Dr. Jürgen Dederig* (New York City University) mit seiner Einschätzung nicht, daß eine fundamentale Neuordnung der Vereinten Nationen in den nächsten Jahren nicht zu erwarten sei. (Die Gründe für diese Einschätzung ergeben sich aus dem leicht modifizierten Text der Rede, die als zweiter Anhang zu diesem Bericht abgedruckt ist.)

Fast nahtlos knüpfte sich hieran die Frage, ob sich denn die UNO in Deutschland 1998 als Wahlkampfthema eigne. Dazu hatten die Veranstalter eine Podiumsdiskussion zwischen Bundestagsabgeordneten (*Dr. Brecht* (SPD); *Laschet* (CDU); *Schmidt* (Bündnis 90/Die Grünen) und *Dr. Schwaetzer* (F. D. P.)) organisiert. Sie bewies eine weitgehende Übereinstimmung der Parteien. Deutlich wurde, daß in einem Wahljahr natürlich alles zum Wahlkampfthema werde. Gleichwohl löse die UNO in der Öffentlichkeit keine großen Emotionen aus. Man wisse, daß die Organisation notwendig sei und globale Herausforderungen vor ihr stünden. Das Interesse an detaillierter Information sei jedoch unentwickelt, und daran könnten Abgeordnete des Bundestages kaum etwas ändern, da die Medien auf diese Themen nicht reagierten. Lediglich ein Thema führte dann bei den Abgeordneten – ebenso wie in der deutschen Öffentlichkeit – doch zu verhaltenen Gefühlsausbrüchen: Bündnis 90/Die Grünen lehnten nämlich einen Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat ab, und Frau *Dr. Schwaetzer* forderte einen solchen für die EU. Nur die SPD und die CDU stehen also hinter der recht populären Forderung nach dem ständigen Platz im Rat. Gleichwohl zeigte die Tagung doch sehr eindeutig, daß dies gerade nicht die zentrale Frage einer UNO-Reform ist.

Die zweite Tagung², über die zu berichten ist, hatte den Titel „Sanktionen für den Frieden? – Können UN-Sanktionen Frieden nachhaltig sichern?“. Spätestens seit den jüngsten Querelen um die Befolgung der UN-Abrüstungsaufgaben seitens des Iraks sind die mit dem Golfkrieg erlassenen Sanktionen der Staatengemeinschaft wieder in aller Munde. Insbesondere stellt sich angesichts der nach wie vor militanten Kommentare und Drohgebärden aus Bagdad die Frage, ob UN-

2 Fachtagung der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 15. Januar 1998.

Sanktionen den Frieden nachhaltig sichern können. Zugleich drängen sich bei der Betrachtung der Fernsehbilder von hungrigen und kranken Kindern in diesem arabischen Land Zweifel auf, ob die Sanktionen nicht lediglich die unschuldige Zivilbevölkerung treffen, während sich die verantwortliche Politikerkaste unbeeindruckt zeigt.

All diese Fragen bedürfen weiterhin der Untersuchung. Einen Beitrag dazu hat die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) erbracht, indem sie jüngst ein prägnantes elfseitiges „Policy Paper“ mit dem Titel „Frieden durch Sanktionen? – Empfehlungen für die deutsche UN-Politik“ von *Manfred Kulessa* und *Dorothee Starck* vorgelegt hat. Da das Papier eine Vielzahl von diskussionswürdigen Anregungen enthält, ist es sehr zu begrüßen, daß es nun auch einen Schwerpunkt der eintägigen Fachtagung in Bonn bildete. In seiner Vorstellung des „Policy Papers“ wies *Kulessa* zutreffend darauf hin, daß die Diskussion über die humanitären Folgen von Sanktionen nun auch in Deutschland angelaufen sei. Insbesondere stehe die Frage im Raum, ob es nicht verschiedentlich dem Frieden dienlicher sei, wenn man nicht mit langwierigen, die Bevölkerung insgesamt treffenden Sanktionen, sondern mit gezielten militärischen Schlägen auf eine schwere Rechtsverletzung reagiere. Obwohl hierauf noch keine abschließende Antwort gegeben werden könne, sei auffällig, daß Forderungen nach Sanktionen zunehmend erhoben würden. Zu welchen Ergebnissen *Kulessa* und *Starck* in ihrem Papier gekommen sind, kann im ersten Anhang zu diesem Bericht nachgelesen werden.

Der anschließende Vortrag von *Dr. Paul Conlon* bot einen Einblick in die Praxis des Sanktionsausschusses der UNO. Der Referent war in besonderer Weise dazu befähigt, eine kritische Bilanz dieser Tätigkeit zu ziehen, da er bis 1995 im UN-Sekretariat in New York tätig gewesen war und an rund 150 Sitzungen des Sanktionsausschusses des Sicherheitsrates teilgenommen hatte. Da diese Treffen nicht öffentlich sind und auch keine allgemein zugänglichen Dokumente darüber erhältlich sind, war der Vortrag besonders aufschlußreich und erhellend. *Conlon*, der sich als UN-Beamter zuerst mit den Sanktionen gegen den Apartheid-Staat Südafrika und anschließend mit dem Irak beschäftigte, machte die politische Dimension der UNO besonders deutlich. So sei der Apartheidsausschuß vom Westen boykottiert worden, während die Irak-Sanktionen ab 1990 von ihm ausgegangen seien. Auffällig sei gewesen, daß die dem Ausschuß zugeordneten UN-Beamten ausgezeichnete Experten gewesen seien, ihre Tätigkeit aber durch die Diplomaten oft unterlaufen worden seien. So hätte sich der Ausschuß beispielsweise Kompetenzen angemäßt, die er gar nicht habe. Das habe sich vor allem bei der Genehmigung von Lieferungen zwischen dem Irak und Jordanien gezeigt. Möglich geworden seien solche Sanktionsverletzungen auch dadurch, daß sich eigentlich nur die Vertreter der drei westlichen Sicherheitsratsmitglieder mit Sanktionen auskennen würden. Die Erklärung für diese Lage bestehe darin, daß es keine öffentlichen Archive über die Sanktionspraxis gebe. So könnten nur die ständigen Mitglieder einen kontinuierlichen Überblick haben; Rußland und China würden aber ausfallen, da sie generell kein Interesse an dem

Thema hätten und das Feld folglich dem Westen überließen. Dennoch sei auch die Stellung der drei Staaten nicht einfach, da sie im UN-Sekretariat kaum über Sympathien verfügen würden. Die Umsetzung von Entscheidungen werde deshalb oftmals mit bürokratischen Mitteln verzögert. *Conlon* erhob überzeugend die Forderung, daß die Geheimhaltungspraxis des Sanktionsausschusses ein großes Hindernis für die Arbeit sei. Dringend wäre deshalb mehr Transparenz erforderlich. So sei es ein Unding, daß noch nicht einmal bindende Beschlüsse veröffentlicht und daß andere Abteilungen des UN-Sekretariats (so z.B. das Department for Humanitarian Affairs) nicht an der Entscheidungsfindung beteiligt worden seien. An dem Vortrag dieses ehemaligen UN-Mitarbeiters wurde deutlich, daß sich in der Weltorganisation auch ein erhebliches Maß an Frustration angesammelt hat.

Der deutsche UN-Botschafter Prof. *Dr. Tono Eitel* bestätigte aus seiner Erfahrung, daß die Transparenz in der Tätigkeit des Sanktionsausschusses in der jüngsten Vergangenheit zugenommen habe. So würden die Staatenvertreter und die Presse nun regelmäßig informiert. Gleichwohl zeige die Staatenpraxis, daß auch Sanktionen nicht ausreichen könnten, um ein völkerrechtsgemäßes Verhalten von Staaten zu erzwingen. So sei hinsichtlich des Iraks auch ein militärisches Eingreifen notwendig gewesen, und nicht einmal dies habe ausgereicht, so daß man heute wiederum vor der Frage stehe, wie neben den fortbestehenden Sanktionen Druck auf den Irak zur Offenlegung seiner Rüstungen ausgetibt werden könne. Zu Widerspruch bei den Teilnehmern reizte die Bemerkung *Eitels*, daß diejenigen, die die militärische Gewaltanwendung gegen den Irak wegen der nur zu kurzen Wirkung der nicht-militärischen Sanktionen für verfrüht gehalten hätten, nun eines Besseren belehrt würden: Selbst die militärische Intervention und die jahrelange Aufrechterhaltung der Sanktionen habe Irak nicht zu einem völkerrechtsgemäßen Gebaren veranlaßt. Der Widerspruch beziehe sich insbesondere darauf, daß die Zielsetzung der militärischen Maßnahmen sich lediglich auf die Befreiung Kuwaits beschränkt habe.

Eitel führte weiter aus, daß es zukünftig wohl keine unbefristeten Sanktionen mehr geben werde. Nur so erreiche man, daß die Wirkung der Sanktionen umfassend eingeschätzt werde und nur bei Bedarf verlängert werden würde. Allerdings legte die folgende Diskussion zwei wesentliche Schwächen des gesamten bestehenden Sanktionensystems bloß. Zum einen sei der Sicherheitsrat durch das Vetorecht lahmgelegt, wenn ständige Ratsmitglieder in Konflikte wie in Tschetschenien verwickelt seien. Zum anderen verfüge die UNO nicht über eigene Aufklärungsmittel, so daß sie hinsichtlich der Informationen zumeist auf Staaten angewiesen sei, die wiederum eigene Interessen verfolgten. Dieses Informationsdefizit betreffe gerade auch die Konsequenzen von Sanktionen für die Bevölkerung. In der Diskussion wurde deshalb lobend hervorgehoben, daß sich Deutschland dafür eingesetzt habe, bei der Verhängung von Sanktionen die humanitäre Seite zu berücksichtigen. Diese Forderung habe dann im November vergangenen Jahres im Sicherheitsrat in einem Katalog von Kriterien für die Anwendung dieses Instruments seinen Niederschlag gefunden. Weitere wesent-

che Aspekte waren dabei, daß Sanktionen keine Strafmaßnahmen seien, sondern auf eine Verhaltensänderung abzielten. Sie müßten deshalb sehr vorsichtig und verhältnismäßig angewendet werden.

Wie zutreffend diese Anforderungen sind, belegte der Vortrag von Prof. Dr. Ulrich Gottstein (Vizepräsident Europa des Vereins „Internationale Ärzte zur Verhütung von Atomkrieg“). Er sprach über seine persönlichen Erfahrungen mit der UN-Sanktionspolitik am Fallbeispiel des Iraks. Er wies auf die erschreckenden Konsequenzen hin, die die Durchführung der Res. 661 (1990) mit sich gebracht hätte. Sie seien bereits vier Monate nach Beginn des Wirtschaftsembargos in den Krankenhäusern zu spüren gewesen, da allein 75% der Arzneimittel eingeführt worden seien. Obwohl medizinische Güter und Nahrungsmittel an sich aus dem Embargo ausgenommen worden seien, habe der Irak keine solchen Güter mehr einführen können, da ihm wegen der Einfrierung seiner Guthaben und ausbleibender Ölexporte schlechterdings das Geld dafür gefehlt habe. Auf diese Weise hätten die Sanktionen die Durchschnittsbürger drastisch getroffen, nicht aber die herrschende Klasse. Die Konsequenz sei, daß die meisten Menschen im unbestritten reichen Irak schwerste Not leiden müßten und dafür direkt die USA verantwortlich machten. Dieser Vortrag von Herrn Gottstein machte das ganze Dilemma der gegenwärtigen UN-Sanktionen plastisch deutlich.

Auch die Ausführungen von Frau Prof. Dr. Claudia von Braunnühl (FU Berlin) zeichneten eher ein kritisches Bild von den Sanktionen. Obwohl man in der Literatur vielfach lesen könne, die Annahme des Dayton-Friedensplans, die Zerstörung des irakischen Potentials an Massenvernichtungswaffen und die Überwindung der Militärherrschaft in Haiti seien Erfolge der Sanktionen, gebe es auch negative Aspekte. So spiegelten die Sanktionen die bestehenden internationalen Machtstrukturen wider, würden schnell beschossen und wegen der Uneinigkeit der drei westlichen Großmächte im Sicherheitsrat nur schwerlich wieder aufgehoben. Als nachteilig habe sich auch erwiesen, daß Sanktionen keine positiven Anreize böten, so daß sich menschenverachtende Regime davon auch kaum beeinflussen ließen. Des weiteren habe sich gezeigt, daß das Widerstandspotential durch Sanktionen nicht gefördert werde, denn schließlich werde auch die Opposition zum Opfer der Maßnahmen. Zugleich komme es in der Regel nicht zu einer Absetzung der verantwortlichen Führer, sondern verschiedentlich zu ihrer Neubewertung, wie dies bei Milošević der Fall gewesen sei. Schließlich erreiche man mit Sanktionen oftmals die Herausbildung einer „Wagenburg-Mentalität“ und die Bildung von mafiaähnlichen Strukturen, da sich bestimmte Gesellschaftsschichten durch Schmuggel bereichern würden. Unter Sanktionsbedingungen werde auch die humanitäre Hilfe schnell zur Geißel der Politik und die Unparteilichkeit gefährdet. Daher seien die humanitären Helfer in der Regel die schärfsten Kritiker von Sanktionen. Unbestritten blieb zudem, daß Drittstaaten zu meist unter den Sanktionen zu leiden hätten.

Insgesamt zeichnete die Tagung ein eher kritisches Bild vom Nutzen der Sanktionen als Mittel der Friedenserzwingung.

Die Euphorie, die diesbezüglich früher weithin geherrscht habe, sei angesichts der hohen finanziellen und humanitären Kosten der Sanktionen überwunden. Die Teilnehmer waren sich wohl im Grundsatz einig, daß dieses Mittel der Durchsetzung des Völkerrechts sehr vorsichtig auch auf den Einzelfall angepaßt angewendet werden müsse. Ein solches Augenmaß habe die Staatengemeinschaft bisher vielfach nicht bewiesen.

1. Anhang:

Auszüge aus dem Policy Paper 7 „Frieden durch Sanktionen?“ der Stiftung Entwicklung und Frieden

Manfred Kulesa und Dorothee Starck*

IV. Politische Probleme

Sanktionen sind gerechtfertigt, wenn sie eine Friedensstörung ohne Krieg beseitigen. In der Praxis haben sich allerdings einige typische Probleme entwickelt:

- Das Problem der „Gerechtigkeit“: Da es bei den Beschlüssen des Sicherheitsrates um Politik und nicht um Rechtsfindung geht, darüber hinaus den ständigen Mitgliedern durch ihr Vetorecht der maßgebliche Einfluß auf die Entscheidungsfindung zugestanden ist, kann Gleiches auch ungleich entschieden werden. So wurden gegen Haiti Sanktionen verhängt, nicht aber gegen Nigeria oder Burma. Im Tschetschenien-Krieg wäre ein Sanktionsbeschluß gegen die Russische Föderation undenkbar gewesen. Den völkerrechtlich umstrittensten Fall stellen die Sanktionen dar, die ab 1992 gegen Libyen verhängt wurden. Der Sicherheitsrat verlangte in seiner Resolution 748 vom 31. März 1992 die Überstellung von zwei Verdächtigen des Attentates von Lockerbie an die USA und Großbritannien und generell die Abkehr vom Terrorismus. Libyen hat die Legitimität dieses Verlangens nicht anerkannt und dagegen vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) geklagt. Die Klage ist noch anhängig, wenn der IGH auch 1992 eine einstweilige Verfügung zugunsten Libyens abgelehnt hat. Gelegentliche libysche Äußerungen der Kompromißbereitschaft wurden von den Urhebern der Resolution als unzureichend zurückgewiesen. Inzwischen mehren sich Stimmen, die Zweifel an der Verantwortlichkeit der verdächtigen Personen und Libyens für die Lockerbie-Affäre und für den Terrorismus jüngeren Datums äußern. Jeder Versuch der Vermittlung im Konflikt – etwa durch eine Reihe europäischer, afrikanischer und arabischer Staaten, die für die Aufhebung der Sanktionen eintreten – scheiterte bisher an der tiefen

* Dr. Manfred Kulesa, vormalig Direktor im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), ist Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) in Bonn; Dorothee Starck ist Doktorandin am Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Animosität, die das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Libyen kennzeichnet.

- Das Problem des „Nord-Süd-Gefälles“: Sanktionen gibt es mit Ausnahme des ehemaligen Jugoslawiens nur gegen Länder des Südens.
- Das Problem der „Drittländer“: Einige Nachbarstaaten können von den Auswirkungen der Sanktionen unverhältnismäßig betroffen sein. Beispielsweise hatte Jordanien unter den Irak-Sanktionen zu leiden, und die Donauanrainerstaaten trugen erhebliche Lasten bei den Sanktionen gegen das ehemalige Jugoslawien. Für ihren „Aufopferungsanspruch“ gibt es keine Entschädigung, und die Vorschritt von Art. 50 UN-Charta, nach der wirtschaftlich von den Sanktionen besonders betroffene Drittstaaten ein Recht zur Konsultation des Sicherheitsrates haben, hat sich bislang als unwirksam erwiesen.
- Das „ethische“ Problem: Die Zivilbevölkerung leidet in höherem Maße als die politischen Eliten und kann zur Geisel in der Auseinandersetzung werden (Beispiel Irak).
- Die Fragwürdigkeit des „politischen Erfolgskalküls“: Die Erwartungen an die Wirkung eines Sanktionsregimes erfüllen sich selten so wie geplant. Dies war schon 1967 am Beispiel des „Wagenburg-Effekts“ in Südrhodesien zu beobachten: Wenn man gegen die ganze Welt steht, scharft man sich um die Fahne und stellt die interne politische Auseinandersetzung zurück. Im Irak mußten die Sanktionen sogar als Begründung für eine Verschärfung der Unterdrückung durch die Machthaber erhalten. Bei mancher Sanktionspraxis muß man auch fragen, ob sie nicht zu politischer Fehlentwicklung beigetragen hat. Zum Beispiel wurden im Fall von Jugoslawien der Kulturaustausch und die Lieferung von internationalen Zeitungen und Zeitschriften abgebrochen. Dadurch sind der politische Dialog im Lande und die Vertretung der Menschenrechte zusätzlich erschwert worden.

Vor dem Hintergrund dieser Problemerkennungen unterscheidet sich die Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber der Verhängung von Sanktionen: China und Rußland verhalten sich zurückhaltender als die Vereinigten Staaten, und jedes Land hat seine eigene Position. Für China hat gerade das Prinzip der Souveränität einen hohen Stellenwert, und die Regierung betont regelmäßig, daß Dispute durch friedliche Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Staaten gelöst werden sollten, was in den meisten Fällen nicht genügend versucht worden sei. Deshalb hat sich China bei den entsprechenden Resolutionen häufig der Stimme enthalten.

Jenseits der politischen Standpunkte ist allerdings in jedem Fall bei der Auswahl der angewandten Sanktionsmaßnahmen ein höheres Maß an Sorgfalt und Kreativität zu wünschen. Der damalige UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* hat im Januar 1995 dafür einen „Mechanismus“ vorgeschlagen, der die Auswirkungen der beabsichtigten Maßnahmen noch vor Verhängung von Sanktionen prüfen soll. Seine Vorschläge zur Reform werden seither in den Vereinten Nationen intensiv diskutiert, ohne daß es aber zu entscheidenden Beschlüssen gekommen wäre.

Empfehlungen:

- Sanktionen sind nicht als schematische Maßnahme zu verhängen. Um erfolgreich wirken zu können, müssen sie die im Zielstaat vorhandenen Gegebenheiten und Politikstrukturen berücksichtigen. Eine gezielte Einflußnahme auf die Führungsschichten oder die gezielte Stärkung oppositioneller Gruppen ist oft wirkungsvoller als umfassende Wirtschaftssanktionen, die die gesamte Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen. Vor der Verhängung von Sanktionen ist daher eine Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Situation des Staates vorzunehmen, bei der auf die Informationen und Analysen internationaler Organisationen und Institute zurückgegriffen werden kann. Ist abzusehen, daß eine gewählte Maßnahme keinen Erfolg haben wird, so ist das Sanktionspaket flexibel an die neu erkannten Erfordernisse anzupassen.
- Für den Erfolg der Sanktionen ist die internationale Glaubwürdigkeit der Entscheidungen des Sicherheitsrates ein wichtiges Kriterium. Es muß vermieden werden, daß der Rat zur Durchsetzung der außenpolitischen Interessen eines (ständigen) Mitgliedes instrumentalisiert wird. An die Begründung der Ratsentscheidungen sind daher hohe Ansprüche zu stellen. Zu fordern ist eine Einigung der ständigen und der nicht-ständigen Mitglieder, in der sie – unter Anerkennung des bestehenden weiten Ermessensspielraums der UN-Charta – Ziele und Prinzipien der kollektiven Friedenssicherung festlegen. An diesen Zielen und Prinzipien ist das Handeln des Sicherheitsrates zu messen.
- Die Umsetzung und Durchsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrates ist eine Aufgabe der gesamten Staatengemeinschaft. Von den Sanktionen besonders betroffene Drittstaaten haben ein Anrecht auf die solidarische Teilung ihrer besonderen wirtschaftlichen Lasten. Ein solcher Ausgleich kann durch Schaffung eines Ausgleichsfonds unter dem Dach der Vereinten Nationen realisiert werden. Für die Durchsetzung der Sanktionen stellt die internationale Zollhilfe, die von EU und OSZE im Fall von Jugoslawien geleistet worden ist, ein Modell für spätere Fälle dar. EU und OSZE sind aufgerufen, ihre inhaltlichen und organisatorischen Erfahrungen sorgfältig auszuwerten und für einen erneuten ähnlichen Einsatz zur Verfügung zu stellen.

(...)

VI. Die humanitäre Frage

Die humanitäre Problematik wirtschaftlicher Sanktionen läßt sich am Beispiel des Iraks verdeutlichen, gegen den ab August 1990 umfassende Wirtschaftssanktionen verhängt wurden. Dort mehrten sich seit 1991 alarmierende Berichte über die Situation der Zivilbevölkerung. Die Ernährungs- und gesundheitliche Lage der Menschen wurde als besorgniserregend beschrieben; viele Beobachter fürchteten eine humanitäre Katastrophe. Humanitäre Hilfe war zwar zugelassen, aber nicht im notwendigen Umfang verfügbar. Der Sicherheitsrat reagierte auf diesen Notstand, indem er das „oil for food“-Programm entwickelte. Dem Irak sollte unter UN-

Aufsicht der Export einer bestimmten Menge Öl erlaubt sein, dessen Erlöse u.a. zur Reparationszahlungen und zum Erwerb humanitärer Güter wie Nahrungsmittel und Medizin für die leidende Bevölkerung verwendet werden sollten. Der Irak lehnte allerdings die Durchführung dieses Programmes als Eingriff in seine Souveränitätsrechte bis Ende 1996 ab.

In der Zwischenzeit verschlechterte sich die allgemeine wirtschaftliche Lage des Landes und die Versorgungssituation seiner Bevölkerung weiter. 90% der Deviseneinkünfte Iraks vor dem Krieg stammten aus dem Ölgeschäft, und diese Mittel fehlten – ebenso wie die Gelder auf den vom Sicherheitsrat eingefrorenen Auslandskonten – für den Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Infrastruktur. Die Sanktionen trugen dazu bei, nach dem Krieg ein Wiedererstarken der irakischen Wirtschaft zu verhindern, allerdings vor allem zu Lasten der irakischen Zivilbevölkerung. Inflation und Knappheit machten Nahrungsmittel für die verarmte Bevölkerung unerschwinglich. Ein Rationierungssystem der Regierung konnte kaum eine Minimalversorgung gewährleisten und eine verheerende Verschlechterung der allgemeinen Gesundheitssituation der Menschen im Irak nicht verhindern. Krankheiten und Mangelernährung waren die Folge. UN-Studien gehen von einer Verfünffachung der Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren aus. Das Gesundheitssystem des Iraks steht kurz vor dem Zusammenbruch. Inzwischen ist das „oil for food“-Programm unter strikter UN-Aufsicht angelaufen. Wie sich die Lage im Irak dadurch ändert, bleibt abzuwarten.

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

Diese Sanktionsfolgen sind nicht nur ethisch fragwürdig, sie haben auch rechtliche Relevanz. Die Menschenrechte und das im Kriegsfall anwendbare humanitäre Völkerrecht werden zunehmend als Grenzwerte für die Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen erkannt. Sie gehören zum Kern der Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen, die vom Sicherheitsrat gem. Art. 24 Absatz 2 der UN-Charta bei der Erfüllung seines Mandates zur Friedenssicherung zu beachten sind. Wenigstens die zwingenden Rechte (*jus cogens*) der von den Auswirkungen der Sanktionen betroffenen Menschen sind daher bei der Verhängung der Wirtschaftssanktionen zu berücksichtigen, insbesondere die auf Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser, Unterkunft und Kleidung. Aushungern ist in keinem Fall erlaubt. Die Grenze ist dann überschritten, wenn die Sanktionen dazu beitragen, daß ein erheblicher Teil der Bevölkerung unter das Existenzminimum fällt.

Leider gibt man sich in der internationalen Diskussion an dieser Stelle meist mit der Forderung zufrieden, daß der Zugang für die humanitäre Hilfe gewährleistet sein muß. Darauf haben auch die Sanktionsregimes des Sicherheitsrates nach kur-

zer Zeit geachtet. Die Sanktionsausschüsse und ihr Sekretariat wenden seitdem den größten Teil ihrer Arbeitskapazität für die Bearbeitung und Genehmigung von Anträgen für die Lieferung von humanitären Hilfs- und Versorgungsgütern auf. Andererseits machen wir die Erfahrung, daß die verfügbare humanitäre Hilfe keineswegs ausreicht, um in allen Katastrophensituationen dieser Erde zuverlässig verfügbar zu sein. Um so weniger Hilfe kann die notleidende Bevölkerung eines international in Acht und Bann getanen Landes erwarten, wenn es noch dazu fern von den Ländern des reichen Nordens gelegen ist. Irak ist auch dafür ein trauriger Beispielsfall – und gleichzeitig für das Paradox, daß die reichen eigenen Ressourcen des Landes für geraume Zeit nicht für die Nothilfe eingesetzt werden durften.

Schließlich gibt das UN-interne Verfahren zur Genehmigung von Lieferungen aufgrund humanitärer Ausnahmen auch selbst Anlaß zur Kritik: Ihm unterliegen Handelsfirmen wie gemeinnützige Hilfsorganisationen, von denen es als unnötige Belastung empfunden wird. Da für die Sanktionsausschüsse das Konsensprinzip gilt, hat jedes Mitglied ein Vetorecht. Das kann es jeweils im Interesse seiner Politik und Wirtschaft verschieden ausüben. So entsteht der Verdacht willkürlicher Handhabung.

Empfehlungen:

- Für die Betreuung aller Sanktionsregime ist ein besonderes Organ (Sanktionsrat) oder ein zentraler Sanktionsausschuß des Sicherheitsrates einzurichten, dessen Berichte regelmäßig zu veröffentlichen sind. An die Entscheidungen dieses Gremiums und ihre Begründung sind rechtsstaatliche Maßstäbe anzulegen; sie sollen gleiche Sachfragen gleich entscheiden und so berechenbar werden.
- Soweit als möglich sind humanitäre Hilfsorganisationen von administrativen und logistischen Auflagen freizustellen. Große und anerkannte Institutionen wie die des UN-Systems und des Roten Kreuzes sollten von den Embargobestimmungen ausgenommen sein, solange sie sich an die vom Sicherheitsrat verfügten Grenzen halten. Für kleinere Organisationen sollten sie dann wiederum „Schirme“ gemeinsamer Garantie bereithalten.

Für die Berücksichtigung humanitärer Grenzen der Sanktionen sind nicht nur ihre unmittelbaren Auswirkungen auf den Zugang für humanitäre Güter und die Praxis der humanitären Hilfslieferungen in Betracht zu ziehen, sondern stets auch die übergreifenden Auswirkungen, die sie auf die Wirtschaft und die Verschlechterung der Lage der Bevölkerung des Zielstaates insgesamt haben. Sobald die Sanktionen dazu beitragen, daß ein signifikanter Teil der Bevölkerung unter das Existenzminimum fällt, sind sie als rechtlich unzulässig anzusehen. Die Maßnahmen sind dann entweder ganz aufzuheben, abzumildern oder durch zielgerichtete Maßnahmen zu ersetzen. Vom Sicherheitsrat ist daher die Lage der Zivilbevölkerung in den Zielstaaten von Sanktionen regelmäßig zu überprüfen. Geeignete Informationsquellen stellen insbesondere die Länderberichte und -analysen der UN-Sonderorganisationen wie der FAO oder der WHO dar. Eine besondere Kon-

zentration sollte dabei auf die Situation besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen, z.B. von Kindern und schwangeren Frauen, gerichtet werden.

VII. Für eine grundlegende Debatte über Ziele und Einsatzbereiche von UN-Sanktionen

Heute können wir auf die Erfahrungen zurückgreifen, die der Sicherheitsrat seit dem Ende des Kalten Krieges mit seiner Praxis des Vorgehens nach Kapitel VII der UN-Charta gesammelt hat. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Sanktionen ein friedensförderndes Instrument sein können. Ihr Einsatz bedarf aber sorgfältiger Überlegung und humanitärer Rücksichtnahme.

Es ist zu diesem Zweck dringend erforderlich, daß sich die Mitgliedstaaten der UNO, und vor allem die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, denen insofern eine besondere Verantwortung zukommt, über ihren zukünftigen Umgang mit Sanktionen klarwerden. Sanktionen dürfen nicht überlegt eingesetzt werden, nur, um „etwas zu tun“, wenn andere Maßnahmen als zu aufwendig empfunden werden. Sanktionen sind keine Allheilmittel, die alle außenpolitischen Ziele mit der gleichen Erfolgsquote erreichen können. Sie bieten vielmehr Optionen von Strategien und Vorgehensweisen, deren Einsatz und Bündelung im einzelnen Fall differenziert nach der Art des angestrebten Zieles und der spezifischen Wirkungsweise der ausgewählten Sanktion vorzunehmen ist. Zu den Alternativen gehören im übrigen auch Maßnahmen, die dem Zielstaat einen positiven Anreiz zur Verhaltensänderung geben.

Empfehlungen:

- Für den weiteren Umgang mit UN-Sanktionen ist eine offene Auseinandersetzung und Verständigung in der Staatengemeinschaft über Ziele, Einsatzbereiche, Kontrollmechanismen und die Auswahl spezifischer Sanktionsarten erforderlich. Inhaltlich ist dabei über die bereits genannten Empfehlungen hinaus eine Einigung über folgende Punkte anzustreben:
 - Soll der UNO ein internationales „Gewaltmonopol“ im Bereich friedenspolitischer Sanktionen zugestanden werden? Dafür spricht die allgemeine Tendenz zur multilateralen Konfliktlösung. Das Mittel bilateralen Drucks zur Verhinderung von Friedensstörungen ist in der Geschichte eher für Eigeninteressen als für das gemeinsame Wohl der Menschheit eingesetzt worden. Auch der bilaterale Handelskrieg soll in Zukunft durch die internationale Schlichtung im Rahmen von GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und WTO (World Trade Organization) vermieden werden. Das dient gleichzeitig dem Schutz des Schwachen gegen die Starken. Schließlich gewinnen Sanktionen an Glaubwürdigkeit und Schlagkraft, wenn sie von der in der UNO verfaßten Staatengemeinschaft getragen werden. Deshalb treten wir für ein UN-Sanktionsmonopol ein, das auf eine internationale Konvention gestützt ist.
 - In welchen Fällen sind nichtmilitärische Sanktionen überhaupt erfolgversprechend, und in welcher Weise sind sie

in diesen Fällen einzusetzen? Die Erfahrungen zeigen, daß für jeden (potentiellen) Zielstaat von Sanktionen gesondert festgestellt werden muß, inwieweit er auf Maßnahmen von außen durch die gewünschte Änderung seiner Politik reagieren wird und tatsächlich reagiert. Generell versprechen gezielte Maßnahmen größeren Erfolg als ungezielte, allgemein auf die Schädigung der Wirtschaft gerichtete Sanktionen.

- Sanktionen sind keine Maßnahmen, die isoliert zum Erfolg führen. Der Dialog mit dem Zielstaat ist in jedem Fall aufrechtzuerhalten, sowohl auf offizieller diplomatischer Ebene als auch durch den Austausch mit Bürgern und oppositionellen Gruppen des Landes. Die Versorgung mit unabhängigen Informationen, besonders durch die internationalen Medien, darf durch die Sanktionen nicht beeinträchtigt werden. Zu jedem Zeitpunkt muß die Suche nach einer politischen Lösung des Konfliktes fortgesetzt werden. Die Ziele der Sanktionen müssen klar übermittelt werden, und bei ihrer Erreichung sind die Sanktionen aufzuheben. Das System „negativer“ Sanktionen nach der UN-Charta kann durch die Verabredung positiver Verhaltensanreize ergänzt werden.
- Die Ergebnisse einer solchen grundlegenden Debatte, die zum Teil schon im Rahmen der Diskussion über die „Agenda für den Frieden“ begonnen hat, sollten zu einer Richtschnur für das Handeln des Sicherheitsrates führen. In der Form ist nicht nur ein Beschluß der Generalversammlung denkbar, sondern auch die Verabschiedung einer internationalen Konvention.
- Um die Beteiligung Deutschlands an dieser Debatte zu qualifizieren, ist eine intensivere Beschäftigung mit dem Thema der UN-Sanktionen in Wissenschaft und Politik zu wünschen. Parlamentarische Anfragen haben bisher eher seine marginale Behandlung bestätigt. Eine Anhörung im Deutschen Bundestag und die Durchführung einer internationalen Fachtagung können als nützliche Schritte empfohlen werden.

[Die Redaktion der „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ dankt der Stiftung Entwicklung und Frieden für die freundliche Genehmigung des auszugsweisen Abdrucks des Policy Papers 7. Gerne weisen wir darauf hin, daß das Policy Paper 7 bei der Stiftung Entwicklung und Frieden [SEF], Göttenstraße 152, 53175 Bonn bezogen werden kann.]

2. Anhang:

Wege aus der Reform-Sackgasse – Nächste Schritte im Global Governance-Prozess

Jürgen Dederig*

Es läßt sich nicht leugnen, daß im UN-Hochhaus am East River eine gedrückte Stimmung unter den Mitarbeitern herrscht. Es zeigen sich Entmutigung, Ratlosigkeit und Hoff-

* Prof. Dr. Jürgen Dederig, vormalig UN-Sekretariat, lehrt an der City University of New York und an der New York University.

nungslosigkeit, weil nach Jahren der Eindruck entstanden ist, daß sich die Organisation in einer Dauerkrise befindet und eine grundlegende Neuordnung in den nächsten Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, nicht zu erwarten ist. Dieses negative Fazit des ersten Jahres der Amtszeit von *Kofi Annan* ist nicht automatisch dem Generalsekretär zur Last zu legen, aber es mindert die zukünftigen Erfolgchancen dieses erfahrenen UN-Beamten in der schwierigen, verantwortlichen Position, die er innehat.

Der Grund, daß sich die Reform derzeit in der Sackgasse befindet, liegt vor allem bei den Akteuren, die über die Entscheidungsmacht in der UNO verfügen, d.h. den 185 Mitgliedsstaaten. Der Einfluß, der vom Generalsekretär oder den anderen Beamten im UN-System ausgeübt wird, ist gering und gleicht eher der bescheidenen Bemühung, gehört zu werden und Anregungen vorzutragen, als der Teilnahme an den grundlegenden Entscheidungen, die das Programm der Weltorganisation bestimmen. Daher muß man die Gründe für den enttäuschenden Verlauf der gegenwärtigen Reformdebatte bei den Mitgliedsstaaten und ihren Regierungen suchen.

Der Ruf nach Reform der UNO ist sehr häufig erklingen. Es verwundert allerdings, daß er gerade jetzt besonders laut ist, da die Organisation nach dem Ende des Kalten Krieges eine außerordentliche Renaissance erlebt hat. Wo immer die Gründe für die derzeitigen Forderungen nach einer umfassenden Neuordnung auch liegen, so ist doch auffällig, daß kaum inhaltliche Änderungen vorgeschlagen werden, sieht man einmal von der Idee der Personal- und Kosteneinsparung ab. In der deutschen Sozialwissenschaft spricht man von sogenannten „Leerformeln“, wenn ein Terminus keinerlei Substanz aufweist. Bei der gesamten Debatte um die UN-Reform wird man vielfach an das inhaltliche Vakuum solcher Leerformeln erinnert. Erst jetzt, da der Reformdrang zu erschaffen beginnt, kann die grundlegende Frage gestellt werden, wozu eine solche Revision der UNO dienen soll.

Da die UNO 1945 als universelle Organisation gegründet wurde, ist zu prüfen, ob die in ihrer Satzung enthaltenen Zielsetzungen noch von Relevanz sind. Das Unterthema meiner Betrachtungen, „nächste Schritte im Global Governance-Prozeß“, ist die Grundlage für diese Prüfung. Das Schlagwort „Global Governance“ ist am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts von zentraler Bedeutung, weil es unmittelbar darauf verweist, daß es in der Zukunft darum gehen wird, globale Probleme auf globale Weise zu bewältigen. „Governance“ bedeutet im Deutschen so etwas wie Lenkung oder Leitung, wobei die Zahl und Qualität der an dem Prozeß des Lenkens Beteiligten recht bestimmt ist. Theoretiker und Praktiker sind mit der Interdependenz und der Globalisierung der Weltgemeinschaft voll vertraut. Zunehmend greifen auch NGOs – oder verdeutlicht NROs – in diese Prozesse ein. Wenn man also von globalen Lenkungsprozessen spricht, heißt dies, daß die verschiedensten Akteure mit der Bewältigung eines allgemeinen Problems befaßt sind. Die aktive Mitwirkung der „Zivilgesellschaft“ bei der Durchführung von „Global Governance“-Funktionen ist kein Novum mehr. Die kürzliche Kampagne für einen weltweiten Antipersonenminen-Vertrag

ist ein hervorragendes Beispiel für dieses Zusammenwirken, das dem Gemeinwohl dient.

Angesichts der gegenwärtigen Mißstände in der Wirtschaft, der Umwelt, der Politik und im sozialen Bereich steht zu befürchten, daß der in den letzten zehn Jahre eingeleitete Prozeß des Zerfalls von vielen bestehenden Staaten nicht schnell gestoppt werden kann. Es ist damit zu rechnen, daß die kommenden Jahrzehnte von Unruhen und Spannungen gekennzeichnet sein werden. Zwangsläufig bleiben die anstehenden globalen Probleme weithin ungelöst. In diesem Lichte stellt sich die Frage: Was muß die Weltgemeinschaft tun, um den projizierten zukünftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen? Kann die Hauptaufgabe der Zukunft identifiziert werden? Da die Welt dem Wohlergehen der Menschheit dient und weiter dienen soll, kann man dementsprechend postulieren, daß die wichtigste Aufgabe für die Zukunft die Schaffung und Erhaltung eines menschenwürdigen Lebens für alle ist. In dieser Formulierung läßt sich z.B. das Hauptziel des Kopenhagener Weltgipfels von 1995 recht präzise zusammenfassen.

Aus dieser Analyse ergeben sich sehr reale Leitlinien und Kriterien für die Umgestaltung des UNO-Systems. Als Aufgaben der zukünftigen UNO sind dementsprechend abzuleiten:

- a) Erhaltung von Frieden und Sicherheit;
- b) Normengebung, insbesondere durch die Generalversammlung;
- c) Ausbreitung und Sicherung der Menschenrechte;
- d) Schutz der Umwelt und Wiederherstellung des Ökosystems;
- e) Überwindung der Armut und der Nord-Süd-Kluft;
- f) Beendigung der zwangsweisen Migration;
- g) Vermittlung zwischen Staaten und der 'civil society' (NROs).

Trotz der zentralen Stellung der Entwicklungsproblematik, die die industrialisierten Staaten des Nordens und die in der Entwicklung befindlichen Staaten des Südens gespalten hat, ist diese Aufgabenstellung nicht in der obigen kurzen Liste enthalten, weil die UNO erfahrungsgemäß, abgesehen von der theoretischen Beobachtung und Erforschung der ökonomischen Bedingungen, in der Praxis nur sehr wenig zu der konkreten Bewältigung der weltwirtschaftlichen Fragen beitragen konnte. Die Gründe für den vorgeschlagenen UNO-Aufgabenkatalog lassen sich knapp wie folgt zusammenfassen:

Angesichts der zu erwartenden Turbulenz im internationalen System der Zukunft bleibt die Sicherung des Weltfriedens die vornehmste und dringendste Aufgabe der Weltorganisation. Das derzeitige intensive Bemühen um die Reform des UN-Sicherheitsrates stellt unter Beweis, daß der Frieden und die Sicherheit als vorrangig angesehen werden. Der Sicherheits-

rat ist ein globales Lenkungsinstrument par excellence und kann auch in Zukunft nicht ersetzt werden. Allerdings ist es kristallklar, daß das Entscheidungsverhalten des Sicherheitsrates durchgreifend verbessert werden muß, damit er den Anforderungen der nächsten Jahrzehnte gerecht werden kann.

Obwohl viele Beobachter der UNO die Rolle der Generalversammlung übersehen oder geringerschätzt beurteilen, ist deren Funktion zu betonen. Eine detaillierte Analyse der Resolutionen der Generalversammlung aus den letzten 50 Jahren erschließt eine große Anzahl von prinzipiellen Erklärungen, deren wegweisende Bedeutung für die Entwicklung der immer komplexeren Weltgemeinschaft unlegbar ist. Die elementare Ordnungsfunktion der Generalversammlung ist komplementär zu der auf die politische Praxis ausgerichteten Tätigkeit des Sicherheitsrates.

Die Bedeutung der Menschenrechte ist anerkannt und gerade in der jüngsten Vergangenheit auch festgeschrieben worden. Zu verweisen sind vor allem auf die Weltkonferenz von 1993, die Ernennung des Hochkommissars für Menschenrechte und die jüngsten Entscheidungen bezüglich des vorgesehenen Internationalen Strafgerichtshofes, dessen Errichtung durch die bahnbrechenden ad hoc-Kriegsverbrechertribunale zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda immens gefördert worden ist. Es ist unbestritten, daß eine stabile und friedliche Welt ohne die Beachtung der grundlegenden Menschenrechte nicht erreicht werden kann. Die UNO der Zukunft sollte auf diesem Gebiet eine zentrale Rolle spielen.

Die grassierende Umweltverschmutzung und -zerstörung einerseits und der Verbrauch von unersetzbaren Ressourcen andererseits hat einen solch hohen Grad erreicht, daß drastische Einschränkungen in der Zukunft nicht mehr zu umgehen sind. Das Konfliktpotential aus diesen kritischen Konstellationen ist bereits jetzt schon beachtlich und wird in den kommenden Jahrzehnten rapide ansteigen. Insofern ist die dringende Behandlung der anstehenden ökologischen Probleme eine Aufgabe von höchster Priorität für die UNO. Allein ein globaler Ansatz wird es erlauben, Regelungsformeln auszuarbeiten, um ein menschenwürdiges Dasein für alle zu zumindest partiell zu ermöglichen. Regionale Ansätze reichen nur in wenigen Fällen des Umweltschutzes aus.

Der Weltsozialgipfel von 1995 in Kopenhagen hat in deutlicher Weise die Kehrseite des unbeschränkten Kapitalismus amerikanischer Prägung offengelegt. Die Nord-Süd-Kluft, die nicht schmaler, sondern breiter geworden ist, spiegelt den krassen Gegensatz zwischen den wohlhabenden Industriestaaten und den armen Staaten der „Dritten Welt“. In Kopenhagen wurde die Überwindung der Armut zum Ziel der UNO und der internationalen Gemeinschaft erklärt. Damit trägt man der explosiven Kraft der sozialen Frage Rechnung.

Eine Folgeerscheinung der Konflikte und der Weltwirtschaftskrise ist das Migrationsproblem, das in der Zukunft noch kritischer zu werden droht. Unter den Flüchtlingen, einschließlich der Binnenflüchtlinge, befinden sich Millionen von Wirtschafts- und Umweltflüchtlingen. Sie suchen

persönliche Sicherheit und sozio-ökonomische Stabilität. Falls die politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Krisen nicht energisch angegangen, entspannt und gelöst werden, muß gerade die westliche Welt damit rechnen, daß die Flüchtlingsströme enorm anwachsen und Westeuropa und Nordamerika überfluten werden. Es ist unabdingbar, daß sich die reichen Staaten aus wohlverstandem Eigeninteresse zeigen, den Mittellosen unter die Arme zu greifen und es ihnen zu ermöglichen, in ihrer Heimat zu bleiben und dort ein ausreichendes Einkommen zu verdienen, anstatt sie zur ewigen Wanderschaft zu verdammen. Da Lösungen zweifelsohne überregional konzipiert werden müssen und auch so ausfallen werden, kommt man nicht um den Einsatz des globalen Instrumentariums herum.

Als letzte Aufgabe der Gegenwart und Zukunft ist die Vermittlerrolle der UNO zwischen der Staatengemeinschaft und der „civil society“ im weitesten Sinne des Begriffes anzuführen. Da der Einfluß der NROs auf den verschiedensten UNO-Gebieten in der letzten Zeit ständig gewachsen ist, kann davon ausgegangen werden, daß die Vertreter der „civil society“ immer fester in den „global governance“-Prozess einbezogen werden. Sie sind somit wichtige Partner dieser globalen Lenkungsvorgänge geworden. Abweichend von Kofi Annans Reformvorschlag ist zu bedenken, daß die UNO selbst nur als Vermittler, aber nicht als Hauptakteur im Wirkungsfeld der „civil society“ aufzutreten vermag. Annans starke Betonung des denkbaren Beitrags des UNO-Systems zu diesem in raschem Wachstum begriffenen Sektors ist weder wegen der Bilanz der vergangenen Jahre zu rechtfertigen noch steht zu erwarten, daß die Organisation in den kommenden Jahren finanziell und personell genügend verstärkt wird, um diese Aufgabenstellung verantwortlich übernehmen zu können. Statt dessen sollte die UNO sich diesbezüglich darauf konzentrieren, als Forum der Begegnung und des Zusammenwirkens von Staatenvertretern und NRO-Mitarbeitern zu dienen. In der Weltordnung der kommenden Jahrzehnte wird die enge Partnerschaft dieser globalen Kräfte von größter Bedeutung sein. Die Erfahrungen der letzten fünf bis zehn Jahre haben die Diplomaten und UNO-Beamten darauf aufmerksam gemacht, wie wichtig das Einbeziehen der NROs in die vielfältigen Bemühungen der Weltorganisation gewesen ist und weiterhin sein wird.

Im Lichte dieses kurz beschriebenen Aufgabenkatalogs ist die derzeitige Reformdiskussion zu analysieren. Eine Hauptfrage ist die der zukünftigen politischen Weltordnung. Während sich die Welt heute noch im Stadium des hegemonial angehauchten „Unipolarismus“ befindet, kann sich dies durchaus ändern. Dieser Zustand der amerikanischen Vorherrschaft muß nicht ad infinitum weiter bestehen. Es gibt auch andere Varianten der Struktur des internationalen Systems, wobei eine multipolare Konstellation vergleichbar dem Europäischen Konzert des neunzehnten Jahrhunderts oder eine sehr viel pluralistischere demokratische Staatengemeinschaft ebenfalls vorstellbar sind. Angesichts der beschriebenen Herausforderungen an der Schwelle des einundzwanzigsten Jahrhunderts kann man nur wünschen, daß die Risiken der derzeitigen hierarchischen Ordnung keine politi-

schen oder ökonomischen Auseinandersetzungen auslösen. Wie immer man die Kriterien einer stabilen Ordnung für das internationale System einschätzt, so kann doch nicht geleugnet werden, daß die Welt von einer demokratischen Offenheit und Gleichberechtigung unter den Staaten profitieren würde.

Auf jeden Fall ist davon auszugehen, daß die umfassende und dauerhafte Erneuerung der UNO direkt von der globalen politischen Ordnung abhängt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt steht die ganze Reformdebatte unter dem Einfluß der zwiespältigen Haltung der USA. Solange die USA einseitig versuchen, die Weltorganisation für ihre eng gefaßten nationalen Interessen zu nutzen und gelegentlich zu mißbrauchen, ansonsten aber alles tun, um sie politisch zu schwächen und finanziell zu ruinieren, müssen die anderen Mitgliedstaaten mit Besorgnis und Mißtrauen auf die Versuche der Manipulation und Erpressung seitens der politischen Führung in Washington reagieren. Es hat sich bereits als schlecht erwiesen, daß Amerika diese vorherrschende Rolle spielt und damit die volle Leistungskraft der multilateralen Instrumente im UNO-System wesentlich geschwächt hat. Die Frage, ob eine Hegemonialstruktur mit dem „global governance“-Prozeß in Einklang gebracht werden kann, scheint verneinend beantwortet werden zu müssen.

Wie stehen nun die anderen Repräsentanten der westlichen Welt und die Bündnisfreien der Dritten Welt zu den angeführten Mißständen in der globalen Verteilung von Macht und Einfluß? Es erscheint logisch, daß gerade die bislang Benachteiligten aus der großen Gruppe der Entwicklungsländer sich die Frage stellen, wie sie die zukünftige Tätigkeit der Weltorganisation in ihrem Sinne beeinflussen und nutzen können. Die sich verschärfende Opposition Amerikas zu den weiterreichenden sozialpolitischen Wünschen und Forderungen der Dritten Welt hat die bestehenden Fronten weiter verhärtet und bietet eine wichtige Erklärung für die Sackgasse in der UNO-Reformdiskussion. Überschaubar man die Aktionsprogramme der letzten fünf oder sechs UN-Weltkonferenzen, wird ersichtlich, was hier auf dem Spiel steht. Es wäre naiv zu glauben, daß die Vertreter der Entwicklungsländer auf ewig mit Engelsgeduld zusehen, wie der reiche Norden seine privilegierte Situation genießt und das Schicksal der Armen der Welt beklagt, ohne über die Rhetorik des wohlfeilen Mitleids hinauszugehen und durch Taten seine Solidarität zu bekunden. Anzeichen von Feindseligkeit und Auflehnung gegen die kleine, reiche Minderheit sind durchaus festzustellen. Daraus erwächst die berechtigte Sorge, daß eine erneute globale Auseinandersetzung zwischen Arm und Reich in einen blutigen und kostspieligen Kampf ausarten würde.

Eine Neubesinnung innerhalb der westlichen Welt ist vonnöten. Wie lange werden die Europäer, Kanadier und andere westliche Völker passiv verharren, wenn es um die Frage geht, ob die tatsächliche Spaltung der Weltgemeinschaft beibehalten wird oder ob ein Versuch gemacht wird, die Belange aller Mitglieder zu verstehen und wirksam an ihrer Befriedigung zu arbeiten? Das Instrument der UNO kann von außerordentlichem Nutzen bei der Beratung und Planung von

globalen Hilfsmaßnahmen im Sinne einer solchen Öffnung für die Bedürfnisse der Armen der Welt sein. Eine Kampagne dieser Art könnte das Werkzeug der UNO für die Anliegen des Gemeinwohls nutzbar machen. Eine solche Initiative der westlichen Welt wäre wichtiger als alle bislang abgehaltenen Debatten zur UNO-Reform und trüge entscheidend dazu bei, den derzeitigen Stillstand zu überwinden.

Eine solche Aktivität würde es diesen Regierungen gestatten, das Ende des Unilateralismus einzuleiten. Daraus würde dann ein Freifeld für die Neugestaltung des globalen politischen Systems geschaffen, auf welchem die verschiedenen Optionen für die zukünftige Ordnung verglichen werden könnten. Großmächte, Mittelmächte und kleine Staaten wären in der Lage, sich bei Anerkennung der formalen souveränen Gleichheit und Unabhängigkeit neu zu konstituieren. Der Primat des Gemeinwohls würde die Einzelinteressen klar überragen und in praktischer Weise ein kooperatives Verhalten aller Staaten und anderer Partner fördern.

In welchem Grade würde eine solche Neubesinnung in die gegenwärtige Reformdebatte in der UNO einfließen? Als Beispiel kann hier wegen des großen deutschen Interesses die Reform des Sicherheitsrates herangezogen werden. Festzustellen ist bislang, daß sowohl die Erweiterung als auch die Demokratisierung des Sicherheitsrates trotz über vierjähriger Beratungszeit keinen Schritt vorangekommen sind. Indem wichtige Aspiranten darauf bestehen, daß ihre spezifischen Forderungen voll und ganz erfüllt werden, wird die Chance verspielt, veraltete Privilegien abzubauen oder zumindest zu modifizieren und den Rat mit Demokratie und maximaler Transparenz neu zu legitimieren. Es sollte einleuchten, daß der Rat der Zukunft für die zukünftige Welt repräsentativ sein muß und daß die Mitglieder so ausgewählt werden müssen, daß sie in ausgewogener Weise die Belange der Weltbevölkerung artikulieren und befriedigen können. Dem jetzigen Rat fehlt es an Fürsprechern der Dritten Welt. Die anderen Staaten sollten darauf bedacht sein, das Ungleichgewicht der bisherigen Sitzverteilung abzuschaufen und zugleich die privilegierte Position der derzeitigen Ständigen Mitglieder mit Hilfe von informellen Übereinkünften zu reduzieren. Idealerweise sollte man sich den Sicherheitsrat der Zukunft als ein etwas größeres Organ (maximal 20-24 Sitze) vorstellen, das wie in den letzten zehn Jahren in der Regel Entscheidungen auf dem Wege des Konsensus fällen und somit die Kollegialität aller Mitglieder unterstreichen würde. Ein solcher Rat, dem die Übereinstimmung bezüglich der Satzung und der Grundprinzipien der UNO, das kollegiale Wohlverhalten und das gemeinsame Ringen um die beste Lösung für Frieden und Sicherheit wichtiger sind als Rangunterschiede und Eigeninteressen, wäre wohl ausgerüstet für die zentrale Aufgabe der Erhaltung des Weltfriedens, wie die UNO-Satzung dieses Mandat definiert hat. Für einen solchen neu bestimmten Sicherheitsrat würde sich zweifelsohne eine überwältigende Mehrheit der Mitgliedstaaten im Abstimmungs- und Ratifizierungsprozeß finden.

Abschließend ist noch einmal auf die „*conditio sine qua non*“ in der ganzen Reformdiskussion hinzuweisen. Solange die

USA nicht bereit sind, ihre Schulden abzutragen und darüber hinaus ab sofort ihre Beiträge pünktlich und voll bezahlen, wozu sie ihre Zustimmung gegeben haben, ist die ganze Reformdiskussion ziemlich wertlos und kann nicht zum Abschluß gebracht werden. Die UNO kann nicht von der politischen Mehrheit im US-Kongress abhängig sein, weil damit das globale Instrument zerstört würde. Die Kurzsichtigkeit der Versuche, sich voll den amerikanischen Wünschen anzupassen, zeigt sich in der Art und Weise, in der *Kofi Annan* seinen enttäuschenden Reformvorschlag unterbreitet hat. Der Undank der Weltmacht, für die der Generalsekretär sein überwiegend bürokratisch-administratives Paket zusammengestellt hat, war ihm von vornherein gewiß und hat den Effekt des gezeigten Reformwillens weitgehend untergraben.

Die Gretchenfrage für die UNO und ihre Mitgliedsstaaten lautet nun folgendermaßen: Sollen sich die 184 anderen Staaten dem amerikanischen Diktat unterwerfen und damit den weiteren Niedergang der UNO hinnehmen, oder sollen sie sich über die amerikanische Obstruktion hinwegsetzen, das Budget im Licht der zukünftigen Gefahren und Bedürfnisse radikal umdisponieren und das Instrument der Weltgemeinschaft zur Unterstützung des Gemeinwohls retten und seinen globalen Einsatz realisieren? Diese Grundsatzentscheidung über die volle Nutzung der UNO und die Implementierung ihrer zahlreichen verschiedenen Funktionen kann nur von den Mitgliedsstaaten gefällt werden. Es gibt keine Alternative zu dieser Option. So kann auch die Diskussion aus der Sackgasse gebracht werden.

Der aktuelle Fall: Legal Aspects of the Appeals Decision in the Erdemovic-case: the Plea of Guilty and Duress in International Humanitarian Law

Jan Christoph Nemitz/Steffen Wirth*

I. Introduction

The Appeals Chamber of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia („Tribunal“) has delivered its judgement in the trial of *Drazen Erdemovic*; the case, however, is not yet closed. The five judges¹ on the bench decided by four votes to one² that the guilty plea which Mr. *Erdemovic* had entered before Trial Chamber I, in which he had pleaded guilty to the count of a crime against humanity in respect of his participation in the killing of unarmed civilians, was not informed. Thus, the Appeals Chamber found that the necessary conditions of a valid guilty plea were not met, although Trial Chamber I had decided in the affirmative on this issue. The case will now be remitted to a further Trial Chamber, „so that the Appellant may have the opportunity to plead in full knowledge of the nature of the charges and the consequences of his plea“.³

II. The facts of the case

In the aftermath of the fall of the UN „safe area“ of Srebrenica in mid-July 1995, thousands of Bosnian Muslim men were executed by the Bosnian Serb army and Bosnian Serb police. As a member of the 10th Sabotage Detachment of the Bosnian Serb army which he had joined long after the beginning of the war in Bosnia, Mr. *Erdemovic* took part in the shooting of approximately 1,200 unarmed Bosnian civilians. Mr. *Erdemovic* himself killed about 70 persons using an automatic gun.⁴ These civilians would have been killed even if Mr. *Erdemovic* had refused to take part in this crime.

At his initial appearance before the Tribunal in mid-July 1996, Mr. *Erdemovic* claimed that he would have been killed himself by his own people had he not taken part in the killing of the innocent civilians.

III. The main issues of the judgement

In the judgement of the Appeals Chamber, two legal issues which were discussed at length are of particular interest: First, what are the requirements for a plea of guilty, and were they met in the present case; second, does duress constitute in international law a complete defence against a charge of a crime against humanity involving the killing of unarmed civilians?

IV. Examination of the main issues under international law

As did the Appeals Chamber, Trial Chamber I dealt in its Sentencing Judgement of 29 November 1996 with the

* Jan Christoph Nemitz, LL.M. (Stockholm), is Rechtsreferendar, Konstanz; Steffen Wirth is Rechtsassessor, Freiburg i.Br.; the authors would like to express their sincerest gratitude to Mrs *Niamh Ni Bhleithin* for her invaluable editorial assistance.

¹ Judge Antonio Cassese (Italy); Presiding; Judge Gabrielle Kirk McDonald (United States); Judge Haopel Li (China); Judge Ninian Stephen (Australia); Judge Lal Chand Vohrah (Malaysia).

² Judge Li dissented and filed a dissenting opinion.

³ Judgement, issued 7 October 1997, p. 17, No. 5.

⁴ Sentencing Judgement, *The Prosecutor v. Drazen Erdemovic*, Case No. IT-96-22-T, T. Ch. I, 29 November 1996.

problem that Mr. Erdemovic had „combined“ his plea of guilty with the statement that he had to shoot the civilians, since he had been threatened that he would be killed together with them if he had refused to participate in the killings⁵. Thus, in order to decide on the validity of the guilty plea, the Appeals Chamber had to deal with the question whether or not duress might constitute a defence against a charge of a crime involving the killing of innocent persons. If that were so, the guilty plea would have been equivocal and, consequently, invalid.

We will first deal with the requirements of a guilty plea; thereafter, we will address the question of whether or not duress – in international law – can be admitted as a complete defence against charges involving the taking of innocent life.

1. The plea of guilty in international law

The reason why the issue of duress as a complete defence was of such importance lies in the notion of a plea of guilty. When Mr. Erdemovic entered his guilty plea, his statement that he acted under duress followed immediately. This, however, could have invalidated his guilty plea if duress was admitted as a complete defence and not only as a reason for mitigation. Trial Chamber I accepted the notion of duress as a defence, but argued that Mr. Erdemovic could not discharge the necessary factual evidence to be granted this defence.⁶ As we will see, the majority in the Appeals Chamber rejected this view for reasons which will be expanded upon later. The question is, which implications this stance had with regard to the validity of the plea of guilty.

According to Rule 62 of the Rules of Procedure and Evidence,⁷ the proceedings before the Tribunal go immediately to a pre-sentencing hearing if the accused pleads guilty to the counts with which he is charged. Thus, there is no trial in which factual evidence is produced and evaluated.⁸ Since the accused waives his right to a trial, the requirements which have to be met in order to accept the plea of guilty are strict.⁹

Thus, the guilty plea has to be voluntary, meaning that it must not be the outcome of threats or promises.¹⁰ This requirement was fulfilled in the present case.

The second precondition demands that the guilty plea be informed. This means that the accused has to understand not only the nature of the charges against him, but also the different consequences of pleading guilty to one charge or another.¹¹ A majority of four judges – Judge Li dissenting – held that this requirement was not met. According to Judge McDonald and Judge Vohrah, Mr. Erdemovic had not been adequately informed on the distinction between a war crime and a crime against humanity when he entered his plea of guilty to the latter.¹² Both judges argued that a crime against mankind constitutes a more serious crime than a war crime¹³ since it is an attack on human dignity as such and „part of a widespread and systematic perpetration of such acts“.¹⁴

Since it cannot be assumed that Mr. Erdemovic was fully aware of this „ranking“ of the offences in question, his pleading guilty to a crime against humanity was not an informed plea.

Finally, the guilty plea has to be unequivocal, which is not the case if Mr. Erdemovic could be relieved from his criminal responsibility by claiming duress. As we will see, three of the judges – Judge McDonald, Judge Vohrah, and Judge Li – did not accept duress as a defence against charges involving the killing of innocent persons. Consequently, they held that Mr. Erdemovic guilty plea was unequivocal.

In the views of Judge Cassese and Judge Stephen, duress can be admitted as a defence in cases of homicide if the particularly strict preconditions are met. Therefore, they argued that the plea of guilty was equivocal.

However, the fact that the majority held that the guilty plea was not informed was the reason for the remittal of the case to a Trial Chamber.

2. Does duress afford a complete defence in international law against the charge of killing innocent civilians?

The members of the Appeals Chamber could not agree on this question, which was decided by three votes (Judges McDonald, Li and Vohrah) to two (Judges Cassese and Stephen). According to the majority, „duress does not afford a complete defence to a soldier charged with a crime against humanity (...) involving the killing of innocent human beings“.¹⁵ Of particular interest was the question whether or not the situation is different if the victims would have been killed regardless of the participation of the perpetrator. We will start with the arguments of the majority (a), proceed with the opinions of the dissenting judges (b), and study in more detail the notion of duress under German criminal law (3.)

5 For a closer examination of this issue cf. *Nemitz*, „Aggravating and Mitigating Circumstances in International Humanitarian Law – The Erdemovic-case“, in: *HuV-1* Heft 1/1997, pp. 24 ff.

6 *Id.*, p. 25.

7 Rule 62 of the Rules of Procedure and Evidence reads: „[...]The Trial Chamber shall: (...) in case of a plea of guilty, instruct the Registrar to set a date for the pre-sentencing hearing (...)“.

8 This notion is based on the legacy of common law; in civil law jurisdictions, a confession is only one piece of evidence which has to be considered, but does not curtail the proceedings in a similar way as in common law.

9 Separate and Dissenting Opinion of Judge Cassese („Cassese“), at 10.

10 Joint Separate Opinion of Judge McDonald and Judge Vohrah („McDonald/Vohrah“), at 10.

11 McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 14.

12 *Id.*, at 19.

13 Judge Li disagreed on this issue, stating that „the gravity of a criminal act, and consequently the seriousness of its punishment, are determined by the intrinsic nature of the act itself and not by its classification under one category or another“, Separate and Dissenting opinion of Judge Li („Li“), at 19 ff; therefore, he held that it cannot be said that a crime against humanity, as a general rule, is a more serious crime than a war crime, *id.*, at 20.

14 McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 21.

15 Judgement, *supra* note 3, p. 17, No. 4.

a) The majority decision

aa) In examining the notion of duress in international law, the judges looked at the sources of international law as listed in Art. 38 of the Statute of the International Court of Justice. With regard to the first source they found that there is as yet no international convention in force dealing with the notion of duress.¹⁶

bb) Therefore, the judges turned to the second source listed in Art. 38 of the Statute of the International Court of Justice and examined whether or not international customary law provides a rule applicable with regard to duress. This inevitably led them to the post-Nürnberg war trials and to one of the leading cases in this respect, the *Einsatzgruppen* case, in which the court held:

„(...) let it be said at once that there is no law which requires that an innocent man must forfeit his life or suffer serious harm in order to avoid committing a crime which he condemns. The threat, however, must be imminent, real and inevitable. No court will punish a man who, with a loaded gun at his head, is compelled to pull a lethal lever.“¹⁷

However, both Judge *McDonald* and Judge *Vohrah* argued that no authority was cited for that opinion and „that the *Einsatzgruppen* decision is in discord with the preponderant view of international authorities“.¹⁸ In their view, only the *Jepsen* case,¹⁹ decided before a British military tribunal, supported that decision. However, the judges reasoned that the *Jepsen* case had been overruled by two cases constituting *lex posterior*, namely the *Stalag Luft III* case²⁰ and the *Feurstein* case,²¹ both also decided before British military courts. Furthermore, the *Hölzer* case,²² decided before a Canadian military court, supported the finding that duress does not relieve the perpetrator from criminal responsibility. Therefore, the judges held that the decisions of post-World War Two tribunals with regard to duress are inconsistent and not concurrent. In addition, they questioned the international character of these tribunals. This is of course true for the various national courts which dealt with the notion of duress.²³ However, Judge *McDonald* and Judge *Vohrah* also contested the true international character of the post-World War Two military tribunals which had been established according to Control Council Law No. 10. They contended that although these tribunals were international with regard to their constitution,²⁴ they nevertheless applied domestic rather than international law when they had to decide upon duress, since neither the 1945 London Charter nor Control Council Law No. 10 entailed a provision dealing with duress. Therefore, the tribunals took recourse to their respective municipal criminal law.

Thus, since there is no extensive and consistent state practice discernible which is underpinned by *opinio juris sive necessitatis*, no rule of customary international law on the question of duress as a defence against the charge of the taking of innocent life can be derived from the reasoning of those post-World War Two tribunals.²⁵

cc) In the absence of any uniform customary international law, the judges turned to the next source of international law, the „general principles of law recognised by civilised nations“.²⁶ They extensively surveyed a number of jurisdictions, mainly those with a common law and civil law legacy.

(1) As a general rule, it can be stated that civil law jurisdictions accept duress as a complete defence with respect to offences involving the killing of innocent human beings.²⁷

Most common law jurisdictions, however, accept the notion of duress as a complete defence only in cases which do not involve murder.²⁸ The fact that the perpetrator acted under duress may, however, be considered a mitigating factor when punishment is decided. The main reasoning behind the common law refusal to permit duress as a defence in murder cases „is the assertion in law of (sc. life as) a moral absolute“ which „has been pressed consistently in a long line of authorities in English law and is accepted by courts in other common law jurisdictions (...)“.²⁹ This moral absolute may be best described in the words of Lord *Griffiths* in *R. v. Howe*: „It (the denial of duress as a defence to murder) denies to a

16 Even Art. 14 of the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind does not explicitly mention „duress“. The commentary to Art. 14 reads: „There are different views as to whether even the most extreme duress can ever constitute a valid defence or extenuating circumstance with respect to a particularly heinous crime, such as killing an innocent human being.“ (Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6th May – 27th July 1996, p. 77).

17 *Trial of Otto Olendorf et al.* („*Einsatzgruppen*“ case), *Trials of War Criminals before the Nürnberg Military Tribunal* („*Trials of War Criminals*“), Vol. IV, p. 480.

18 *McDonald/Vohrah*, *supra* note 10, at 44.

19 *Trial of Gustav Adolf Jepsen and Others* („*Jepsen* case“), *Law Reports of Trials of War Criminals*, selected and prepared by the U.N. War Crimes Commission („*Law Reports*“), Vol. XV, p. 172.

20 *Trial of Max Wielen and 17 Others* („*Stalag Luft III*“ case), *id.*, Vol. XI, p. 33.

21 *Trial of Valentine Feurstein and Others* („*Feurstein* case“), *id.*, Vol. XV, p. 173.

22 *Trial of Robert Hölzer and Two Others* („*Hölzer* case“), quoted in *McDonald/Vohrah*, *supra* note 10, at 43.

23 The *Llandovery Castle* case before the German Supreme Court at Leipzig; the *Warsaw Ghetto* case before the Court of Assize of Dortmund; the *Eichmann* case before the Supreme Court of Israel; most recently the *Papon* case before the French Court of Cassation.

24 Judge *Cassese* does not share this opinion, arguing that the British military tribunals and the Canadian military tribunal were established under national jurisdictions. By contrast, the United States Military Tribunal II – which decided upon the *Einsatzgruppen* case – was instituted under Control Council Law No. 10; cf. *Cassese*, *supra* note 9, at 21.

25 The other three judges agreed on this point.

26 Art. 38 (1) (c) of the ICJ Statute.

27 Cf. Art. 122-2 of the 1992 French Penal Code; Art. 71 of the 1867 Belgian Penal Code; Art. 40 of the 1881 Dutch Penal Code; Art. 35 I of the 1975 German Penal Code; Art. 54 of the 1930 Italian Penal Code; Art. 10 (9) of the 1874 Chilean Penal Code; Art. 15 of the 1931 Mexican Penal Code.

28 cf. *R. v. Howe* and *Others* (1987) 1 All ER 771 (House of Lords) (England); *R. v. Hurley* (1967) VR 526 (Australia); (Section 17 of the Canadian Criminal Code; Section 94 of the Penal Code of the Federated Malay States; Section 32 of the 1916 (amended as at 1990) Nigerian Criminal Code Act.

29 *McDonald/Vohrah*, *supra* note 10, at 71.

man the right to take an innocent life even at the price of his own or another's life".³⁰

It follows from this argument that the positions of the common law and the civil law jurisdictions are not reconcilable.

For these reasons, Judge McDonald and Judge Vohrah, joined by Judge Li, held that there is no general principle with regard to duress as a defence in murder cases in the various jurisdictions of the world, and they did not want „that the issue should be reduced to a contest between common law and civil law“.³¹

(2) However, the judges had to come to a decision, and they based it on „a pragmatic approach bearing in mind the normative goal of criminal law“.³² In their view, law has to be seen in a broader context taking into consideration its political and social implications. This is even more true with regard to a tribunal which deals with such heinous crimes as large-scale killings in the context of war. The judges stressed the point that admitting duress as a defence for the killing of innocent civilians would not serve the purpose of the International Criminal Tribunal, which is „to facilitate the development and effectiveness of international humanitarian law and to promote its aims and application by recognising the normative effect which criminal law should have upon those subject to them“.³³ They feared that there would be no deterrent effect for future perpetrators and superiors if duress relieved from criminal responsibility. In this case, subordinate soldiers being forced to kill a person might be more prone to follow such an order if they knew that they would not be punished for this crime. It might thus be easier for superiors to force soldiers to commit killings constituting war crimes and crimes against humanity. Although Judge McDonald and Judge Vohrah took into consideration that there is no indication that crimes such as murder are more frequent in jurisdictions adopting the civil law legacy, they argued that war time situations are different in that they put civilian life at a greater risk than any peacetime domestic situation.³⁴ Furthermore, they stated that there is nothing unusual in the reference to policy considerations. They argued that international humanitarian law on the one hand, and moral, social, and political considerations on the other, have to be intertwined in order to serve the very purpose of that area of international law which deals with the protection of persons sheltered by international humanitarian law. Similarly, on the domestic level, criminal law is to a considerable extent affected by domestic criminal policy considerations. This correlation between international humanitarian law and criminal policy led the majority of the Chamber to the assumption that duress should not be admitted as a complete defence to murder cases.

(3) Another issue raised was the question whether there should be an exception to the aforementioned rule in cases where the killing was inevitable, committed either by the defendant or by somebody else. In these cases, it has been argued that the law could not expect from the accused that he should sacrifice his life, since this would not spare the life of

the victim whose fate has already been sealed.³⁵ In the Italian case of *Masetti* which also dealt with a situation involving an execution squad, the Court of Assize in L'Aquila acquitted the defendant on the ground of duress, stating:

„(...) the possible sacrifice (of their lives) by Masetti and his men (those who comprised the execution squad) would have been in any case to no avail and without any effect in that it would have had no impact whatsoever on the plight of the persons to be shot, who would have been executed anyway even without him (the accused)“.³⁶

Judge McDonald and Judge Vohrah, however, dismissed this reasoning and criticised its „strict utilitarian logic based on the fact that if the victim will die anyway, the accused is not at all morally blameworthy for taking part in the execution“.³⁷ In their view, duress does not justify the killing of an innocent person since international humanitarian law shall pursue the goal that the conduct of subordinates and superiors in times of war should be guided by the law.³⁸ Judge Li dismissed the argument that the accused is relieved from criminal responsibility if he would have sacrificed his life in vain in even shorter terms. According to him, „the absurdity of this argument is apparent, because it would justify every one of the criminal group who participated in the joint massacre of innocent persons“.³⁹

For the above reasons, the majority of the judges held that duress cannot be admitted as a defence in crimes involving the taking of innocent life.

b) The minority decision

Judge Cassese and Judge Stephen, the two judges of the Appeals Chamber who did not concur with the opinion of the majority concerning the notion of duress, appended two separate and dissenting opinions to the judgement in which they stated the reasons why they held that duress may constitute a complete defence even in crimes against humanity involving the killing of innocent persons.

aa) In examining to what extent the post-World War Two tribunals did support this conclusion, Judge Cassese argued that the *Jepsen* case – which allowed for duress as a defence in murder cases if the necessary conditions were met – had not been overruled by the *Stalag Luft III* case and the *Feurstein* case, as Judge McDonald and Judge Vohrah had contended. He pointed out that the Judge-Advocate in the

30 R. v. Howe and Others (1987) 1 All ER 771, p. 785.

31 McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 72.

32 *Id.*, at 74.

33 *Id.*, at 75.

34 *Id.*, at 76.

35 *Id.*, at 79.

36 Personal translation made by President Cassese, McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 79.

37 *Id.*, at 80.

38 *Id.*

39 Li, *supra* note 13, at 12.

Stalag Luft III case referred to a quotation of Sir Hersch Lauterpacht in which the latter „left open the possibility of duress as a defence where the accused was „acting under the immediate impact of fear of drastic consequences“.⁴⁰ Thus, Judge Cassese argued that the Judge-Advocate did not unequivocally dismiss the concept of duress as a defence in the killing of innocent civilians; therefore, the *Stalag Luft III* case could not overrule the decision in the *Jepsen* case.⁴¹ Similarly, Judge Cassese stated that when the Judge-Advocate in the *Feurstein* case decided on the issue whether duress can be applied as a defence, all he said was an *obiter dictum*, the reason being that none of the defendants had raised the defence of duress.⁴² Furthermore, the decision was only based on a single case before a British Court.⁴³ Therefore, in the view of Judge Cassese, neither case constituted *lex posterior* with respect to the *Jepsen* case. The only case in which he acknowledged the refusal to admit duress as a defence was the *Hölzer* case; however, he relativised the impact of that decision since the court applied Canadian and not international law.⁴⁴

bb) Having examined the above cases, Judge Cassese went on to consider trials held before national courts. In the *Eichmann* case, the Israeli Supreme Court seemed to indicate that duress might constitute a defence against charges of murder if „the following two facts were proved: (1) that the danger to his life was imminent; (2) that he carried out the criminal task out of a desire to save his own life and because he saw no other possibility of doing so“.⁴⁵ The court also referred to the *Einsatzgruppen* case in which the same prerequisites for duress as a defence were mentioned; in the opinion of Judge Cassese, this showed that the court took recourse to the applicable rule in international law as promulgated in the *Einsatzgruppen* case, that is the acceptance of duress as a defence with regard to crimes involving killing.⁴⁶

Municipal criminal proceedings in which the defence of duress was dismissed on the facts of the case are the *Touvier* case, the *Papon* case, the *Priebke* case, and some further cases, the decisive sections of which were examined by Judge Cassese.⁴⁷ Furthermore, he cited cases in which the defence of duress was successful both on the facts and the law, such as the *Bernardi and Randazzo* case,⁴⁸ the *Srà et al.* case,⁴⁹ the *Masetti* case, and some German cases.⁵⁰

cc) Having examined the aforementioned cases, Judge Cassese concurred with the majority in concluding that no customary rule emerged in international law on the question whether or not duress constitutes a defence against charges involving the killing of innocent persons. However, he stated that international law is nonetheless neither ambiguous nor unequivocal on the issue of duress as a defence in crimes not involving the killing of innocent persons, and he drew the conclusion: „that one must apply, on a case-by-case basis, the general rule on duress to all categories of crimes, whether or not they involve killing“.⁵¹ This general rule is comprised of the four criteria of duress which were accepted in all the relevant case law: „(1) a severe threat to life or limb; (2) no

adequate means to escape the threat; (3) proportionality in the means taken to avoid the threat; (4) the situation of duress should not have been self-induced.“⁵² Judge Cassese pointed out that the third criterion – the crime committed must not be disproportionate to the evil with which the perpetrator was threatened – will be the most difficult one to prove, and he stated that it might possibly never be satisfied if somebody takes a life in order to save his own. However, in his opinion, it is for the court to decide, on the basis of all the factual evidence before it, whether or not the accused should be granted the defence of duress; he did not want to rule out the excuse of duress absolutely, in particular as, in his opinion,⁵³ there is a general rule in international law admitting duress as a defence provided that certain requirements are met.⁵⁴ In this case, the trial judge can rely on these guidelines in international and national case-law dealing with war crimes and crimes against humanity.⁵⁵ For this reason, Judge Cassese dismissed the majority opinion which held that since there is no general rule concerning duress as a defence in crimes involving killing, the conclusion has to be drawn that, as a consequence, „considerations of social and economic policy“ should be relied on.⁵⁶

He dissented from the majority decision for a further reason. He argued that the application of policy considerations would run counter to the commitment of any international tribunal to apply *lex lata*, thus violating the customary principle of *nullum crimen sine lege*.⁵⁷

dd) Another argument which was given much weight in the reasonings of both Judge Cassese and Judge Stephen was that a distinction has to be made between cases in which it is an instance of „his life or mine“ and those of „his life or both lives“. If it is at least highly probable, they argued, that the victim would be shot anyway, the refusal of the person to commit this crime would not rescue the life of the victim; therefore, his sacrifice would be in vain.⁵⁸ Judge Stephen stressed the point that in all the cases concerning duress which were examined before British Courts, the courts only dealt with the situation of „his life or my life“.⁵⁹ However, if the choice for the person under duress is only to die lined up with the victims or to live, this is a situation which was not

40 Cassese, *supra* note 9, at 24.

41 *Id.*

42 *Id.*, at 25.

43 *Id.*; R. v. Dudley and Stephens, (1884) 14 QBD 273, better known as the famous Mignonette case.

44 *Id.*, at 26.

45 *Id.*, at 33.

46 *Id.*

47 *Id.*, at 34.

48 *Id.*, at 35.

49 *Id.*

50 *Id.*

51 *Id.*, at 41.

52 *Id.*

53 Judge Stephen agreed with this conclusion, Separate and Dissenting Opinion of Judge Stephen („Stephen“), at 68.

54 Cassese, *supra* note 9, at 42.

55 *Id.*, at 49.

56 McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 72 ff.

57 Cassese, *supra* note 9, at 49.

58 *Id.*, at 44; Stephen, *supra* note 53, at 58.

59 *Id.*, at 47.

addressed in the aforementioned cases.⁶⁰ Contrary to the majority of the Chamber, Judge *Cassese* held that duress could be admitted as a defence in such a situation since the prerequisite of proportionality would be met: if the accused disobeys the order, he forfeits his own life, and the victim will die next to him. If he participates in the execution, „only“ one person will be killed.⁶¹ Thus, Judge *Cassese* reached the conclusion that international law does admit duress as a defence if the strict requirements are met. To him it is not sufficient that the penalty of an accused who acted under duress might be mitigated to a minimum; still, the act of the accused would be considered to be criminal.⁶² This he deemed to be unjust, since criminal law could only be based on behaviour which can be reasonably expected from human beings.⁶³ Judge *Stephen*, concurring in his conclusion, stated as a result, „that despite the exception which the common law makes to the availability of duress in cases of murder where the choice is truly between one life or another, the defence of duress can be adopted into international law as deriving from a general principle of law recognized by the world's major legal systems, at least where that exception does not apply“.⁶⁴ The situation in which Mr. *Erdemovic* found himself constituted, according to Judge *Stephen*, such an exception.

For these reasons, Judge *Cassese* and Judge *Stephen* held that duress can be admitted as a defence in war crimes and crimes against humanity involving the killing of innocents.

3. Duress in German criminal law

A closer look at German criminal law and its method of dealing with duress can be of interest – especially in a German law journal – because it seems that the specific problems which arise in the treatment of duress in the *Erdemovic* case appear under a different point of view when considered applying the general structure of German criminal law.

Therefore, a short introduction will be given in the following to the structure of the examination of a criminal law case in concurrence with the German Criminal Code (a). The same will then be done for the structure of the same examination in American law as a representative of common law (b). Finally, the case will be solved according to the structures of German law, and it will transpire that we support the majority opinion as expressed in the opinion of Judges *McDonald* and *Vohrah* (c).

a) The structure of an examination of a criminal law case in German law

The structure of an examination of a criminal law case in German law⁶⁵ shows three major subdivisions or stages, dealt with sub lit. aa) – cc), and sometimes an additional 4th one, dealt with sub lit. dd):

aa) In the 1st stage it will be examined whether the facts of the case correspond to the elements of the respective offence

(*Tatbestand*), as described in any article of the German Criminal Code (i.e. manslaughter or intentional killing [*Toitschlag*]⁶⁶), the approximate equivalent of second degree murder). There is a rough conformity between this examination and the *actus reus* and the *mens rea* in American criminal law⁶⁷, because in this 1st stage will be examined in the first place whether the objective or physical elements (*objektiver Tatbestand*) of the offence, such as the behaviour or the effect described in the article in question,⁶⁸ are met (this is the equivalent to *actus reus*⁶⁹). Secondly, it will be examined whether the accused wanted to behave in the manner described and/or wanted to cause the effect described in the article⁷⁰. These subjective or mental elements (*subjektiver Tatbestand*) correspond to the requirement of the *mens rea* in American criminal law⁷¹.

In this 1st stage such aspects as a defence or an exception will not be examined.

bb) In the 2nd stage („grounds of justification“) it will be examined whether there are special circumstances, which – despite the fact that the requirements of the rule are met – might render the behaviour of the accused lawful by way of exception. This means that the behaviour is regarded as correct and just by law, and thereby that the accused was entitled to behave as he did.

A defence of this kind is self-defence⁷² in the case of an unlawful and imminent attack, e.g. against the person of the

60 *Id.*, at 52.

61 *Cassese*, *supra* note 9, at 42ff.

62 *Id.*, at 48.

63 *Id.*, at 47.

64 *Stephen*, *supra* note 53, at 66.

65 It is clear that no more than a brief outline can be given within the scope of this article. The survey is limited to crimes involving purpose and knowledge (the German equivalent for both is „Vorsatz“). Recklessness and negligence („Fahrlässigkeit“) are examined differently in German law. It also covers neither omission nor incomplete offences („Unterlassung“, „Versuch“ etc.).

66 Art. 212 of the German Criminal Code (StGB).

67 Cf. *Schmid*, *Strafverfahren und Strafrecht in den Vereinigten Staaten*, 2nd edition, Zurich, 1993, p. 180; *Etzel*, *Nostand und Pflichtenkonkollision im amerikanischen Strafrecht*, Dissertation, Freiburg, 1991, p. 57.

68 In the case of manslaughter the effect described in Art. 212 of the German Criminal Code is the killing of a person. In this case any behaviour leading to the killing of a person or the death of a person, respectively, meets the (objective) requirements of the offence.

69 The *actus reus* itself has to be a voluntary one, cf. *Robinson*, *Structure and Function in Criminal Law*, 1997, p. 18. But this – subjective – requirement is also an element of the German „objektiver Tatbestand“: the action (e.g. the body movement), which causes the objective elements of a crime to exist, must be a voluntary one. Involuntary flexion of a muscle or a body movement under *vis absoluta*, for example, is not considered an action at all, cf. *Robinson*, *id.*, p. 21 on the model penal code.

70 Again, in the case of manslaughter, the accused has to want to (or at least to know that he will) cause the killing/death of a person by his behaviour.

71 But whereas the *mens rea* is understood as rendering the *actus reus* a culpable one (*Robinson*, *supra* note 69, p. 17 ff.), modern German jurisprudence distinguishes between whether the elements of a crime are met purposefully or knowingly by the actor and whether this purposeful or knowing behaviour also was a culpable one (see the 3rd stage of the present survey).

72 Art. 32 of the German Criminal Code.

accused or against his property. This defence has roughly the same function in German and American law.⁷³ If the attacker tried to kill the accused and the accused could safely defend himself in no other way than to kill the attacker, then his conduct (killing) was lawful.

It is clear that in the case of such an exception or defence, which renders the conduct lawful, the accused is not punishable.

In German legal terminology the accused and his behaviour are termed justified. The facts making up elements that constitute a justification are called grounds of justification (*Rechtfertigungsgründe*).⁷⁴

cc) If such justification of the behaviour of the accused is not available, it will be examined in the 3rd stage (grounds of excuse) whether the unjustified and therefore unlawful conduct of the actor was also a culpable one, or whether his unlawful action must be excused by the way of exception.

This is for example the case if the accused was unable to understand the unlawfulness of his behaviour, e.g. because he suffers from a mental disease.

This is according to Art. 35 of the German Criminal Code also the case, however, if the accused committed the unlawful act to protect his life or limb (physical integrity) or liberty, or the respective interest of a person close to him from an imminent and otherwise unavoidable danger.⁷⁵

It is important to note, however, that such an excuse does not render the unjust act lawful conduct! This is the difference between a defence on the grounds of justification and a defence only on the grounds of excuse. In practice this difference means for instance that the aforementioned defence of self-defence is admissible against such an unlawful act regardless of the fact that the wrongdoer is not culpable and therefore not punishable. As opposed to that, self-defence would not be admissible if the „attacker“ was justified.

In German legal terminology the accused and his behaviour are called excused. The facts that constitute an excuse are called grounds of excuse (*Entschuldigungsgründe*).⁷⁶

After having confirmed that the accused – apart from meeting the elements of the offence described in the respective article of the German Criminal Code and the requirement of not being justified – is not excused, it follows that the accused is punishable.

dd) With some of the less serious offences it is possible, however, that in a 4th stage the judge – in his sentencing judgement – might not impose a penalty on the accused,⁷⁷ despite the fact that his conduct turned out to be punishable and therefore cannot be acquitted.

This is the case if, although all the requirements of an offence are met, and the offence is neither justified nor excused, there

is either no need to punish or too little injustice or culpability to call for punishment.

This is the case, first of all, if the offender would have been liable to a term of imprisonment not exceeding one year, and if the consequence of his action had such a serious effect on himself that it would be obviously misguided to impose a penalty on him (Art. 60 of the German Criminal Code), or if the offender repaired the damage (Art. 46a of the German Criminal Code). In such cases the legislator holds that there is no need to punish the perpetrator because at least one purpose of punishment – to deter the offender from further wrongdoing (special deterrence) – is already achieved by the effect of these consequences.⁷⁸

The judge can, in the second place, also refrain from imposing a punishment in the case of Art. 23 para. (3) of the German Criminal Code if the offence consisted in a futile attempt and the offender misjudged that his conduct could not lead to success for lack of intellectual capability (e.g. shooting a high flying aeroplane with a handgun). In such a case there is not enough injustice in the criminal act to call for punishment.⁷⁹

A third example of the possibility of refraining from imposing a punishment is in the case of Art. 157 para. (1) of the German Criminal Code, if the offender as a witness makes an unsworn false statement to avoid the possibility of punishment for himself or a relative (Art. 157 para. (1) German Criminal Code). In such a case there is not enough culpability in the criminal act to call for punishment.⁸⁰

b) The structure of an examination of a criminal law case in American law

The structure of an examination of a criminal law case in American law as an example for common law is different from the above. It shall be exemplified using the reasoning set out by Judge *McDonald* and Judge *Vohrah*, both resident in countries using common law.

It seems to be in concurrence with the examination in three stages (elements of the offence [*Tatbestand*], injustice [*Rechtswidrigkeit*], culpability [*Schuld*]), if we read in the Joint Separate Opinion of Judges *McDonald* and *Vohrah* that

73 cf. *Robinson*, *supra* note 69, p. 95 on common law.

74 Translation of the German term taken from *Dielt/Lorenz* (editors), *Wörterbuch für Recht, Wirtschaft und Politik*, 4th edition, Munich, New York, 1992.

75 The details of this article will be dealt with below.

76 Term: *Dielt/Lorenz*, *supra* note 74.

77 Here only the question of whether the accused is to be punished at all is dealt with, according to the structure of German law; the question of mitigation is not considered.

78 *Jeschek/Weigand*, *Lehrbuch des Strafrechts – Allgemeiner Teil*, 5th edition, Berlin, 1996, p. 863, regarding Art. 60 of the German Criminal Code.

79 *Id.*, p. 867.

80 *Id.*

it is held that duress does not „affect the voluntariness“ of an act, and therefore negates neither the *mens rea* nor the *actus reus*, so that it must be examined whether the defendant „should be justified or excused“.⁸¹

A closer examination of their reasoning on the admissibility of duress as a complete defence⁸² shows, however, that the terms „justified“ and „excused“ are used without attaching distinct concepts to them — they use them almost as synonyms.⁸³ This is evident, *inter alia*, from the quotations cited by Judges McDonald and Vohrah in this connection, in which it is argued — obviously for the purpose of providing reasons for punishableness — that the denial of the defence of duress is based upon the denial of the „right to take an innocent life[...]“ (emphasis added); that the law should not recognise „in any individual (...), the right to choose that one innocent person should be killed rather than another“ (emphasis added).⁸⁴

Obviously it is implied in the quoted statements that punishableness can be only removed from the accused if — at the same time — he receives the right to act in the described ways, thereby making his conduct lawful. As opposed to this — as we have seen — in German law the denial of the right to act in the way described would only render the act unlawful or unjustified. It would not render it punishable, however, unless the wrongdoer was also culpable.

It appears that in this legal thinking at least a 3rd stage is missing.

There exist only two stages of examination: the existence of *actus reus* and *mens rea* and the existence (or rather the absence) of a defence.⁸⁵ This Anglo-American system of defences as opposed to the more structured German system has been subject to fierce criticism and has even been described as „flat legal thinking“.⁸⁶

It is clear from the above that the German system of defences is capable of explaining how it is possible that someone who has committed an unlawful act may be held not punishable, and at the same time not entitled to his conduct, whereas the American system cannot clearly conceive a difference between not being punishable and acting lawfully.

c) An examination of the Erdemovic case according to German criminal law

aa) For the purpose of this examination we will assume that Mr. Erdemovic's conduct fulfilled the requirements of the elements of an offence⁸⁷ („Tatbestand“) involving the killing of innocent persons.⁸⁸

bb) This conduct could be justified according to Art. 34 of the German Criminal Code (justifying necessity [„rechtfertigender Notstand“]). This article rules that an act that meets the requirements of an offence described in the German Criminal Code is not illegal if it is committed to

avoid an imminent otherwise unavoidable danger to a legal value, and if the protected interest prevails considerably over the injured interest.

The law here requires not only proportionality between the protected and the impaired interest, but also that the value of the protected interest is greater than the one injured by the act. This requirement can obviously never be met when the act in question is the taking of a life.⁸⁹ Therefore, the conduct cannot be justified.

cc) The act could be excused, however, if a legal excuse is available in this case.

(1) Such a legal excuse is prescribed in Art. 35 of the German Criminal Code (excusing necessity („entschuldigender Notstand“); whereby necessity also covers duress). The Article reads:

81 McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 70, 71.

82 *Id.*, at 71.

83 Cf. Etzel, *supra* note 67, pp. 63 ff, on the attempts in American jurisprudence to give both concepts separate functions in the legal system. Cf. also Robinson, *supra* note 69, p. 5, where a two stage system is portrayed, following the classification of the model penal code. At the 2nd stage, comprising the defences, the latter ones are subdivided in irresponsibility (e.g. insanity), justification (e.g. self-defence) and „other“ (e.g. duress; duress, however, being mentioned under excuse defences on p. 69); and p. 11 ff., where he points out that the word defence is used for the lack of the elements of a crime as well as for circumstances which, despite the existence of the elements of a crime, render the conduct justified or excused or provide the actor with a non-exculpating defence (e.g. diplomatic immunity). Sienho Yee, Georgia Journal of International and Comparative Law, Vol. 26, 1997, p. 263 ff., writes in his essay on the sentencing judgement on Mr. Erdemovic that duress should be considered a defence against the charge of crimes against humanity because if the actor was a duress, he did not have the special intent required. He therefore considers lack of the elements of the *mens rea* (the equivalent of the German „subjektiver Tatbestand“) a defence.

84 Lord Griffiths and Lord Mackay of Clashfern in R. v. Howe; quoted after McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 71.

85 This observation is confirmed by Schmid, *supra* note 67, pp. 216 ff. and Etzel, *supra* note 67, p. 62.

86 Fletcher, in: Eser/Fletcher (editors), *Rechtfertigung und Entschuldigung, Rechtsvergleichende Perspektiven*, Freiburg, 1988, Vol. 1, p. 67; cf. also Etzel, *supra* note 67, p. 62. This verdict cannot be valid, however, as applied to a part of modern American jurisprudence, in which a lively debate about the different effects of excuse and justification persists; cf. Etzel, *id.*, p. 172 ff., 181 ff.

87 The question, whether it matters that the people Mr. Erdemovic shot would have been shot by somebody else, if he would have refused to do so, would appear here for the first time, because the conduct of the actor must have caused the effect in question (killing). This could be doubted since the conduct of Mr. Erdemovic then might not be *conditio sine qua non* for the death of these persons. The action was *conditio sine qua non*, however, for the concrete way in which the victims died, which is sufficient to fulfil the requirements of causality between the conduct of Mr. Erdemovic and the resulting death of the persons shot by him; cf. Wessels, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, 24th edition, Heidelberg, 1995, § 6 I 3.

88 Yee, *supra* note 83, p. 301, holds that Mr. Erdemovic, if he rightfully claims to have acted under duress, could not be responsible for crimes against humanity, because he lacks the special intent, required by this offence; therefore duress „should be a defence“ to this crime. According to him the killing could still meet the requirements of an offence not requiring the special intent.

89 Cf. Lencker, in: Schönke/Schroder, *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 25th edition, 1997, Art. 34 at 24, 25.

Art. 35 German Criminal Code: [Sentence 1] If someone commits a wrongful act in order to avoid imminent, otherwise unavoidable danger to life, limb or liberty, whether to himself or to a dependant or someone closely connected with him, the actor commits the act without culpability.

[Sentence 2] This is not the case if under the circumstances it can be fairly expected of the actor that he suffers the risk: this might be fairly expected of him if he caused the danger, or if he stands in a special relationship to the danger. In the latter case, his punishment may be mitigated in conformity with Art. 49 para. (1).⁹⁰

It appears from the wording of this article that proportionality is not required. It is common opinion, however, that the demands on the actor to consider on other possibilities of avoiding the danger become stronger if the impaired interest becomes more valuable. To suffer slight physical harm can be considered a method of „avoiding“ this danger,⁹¹ so that the judges may hold that the danger was not unavoidable.⁹² One could also argue that it is „fairly expectable“ that the actor would rather suffer slight physical harm than kill somebody in order to avoid this.

The protected interest, however, must not necessarily prevail over the impaired interest. Therefore, it can be in conformity with Art. 35 of the German Criminal Code to take a life in order to avoid imminent danger to physical integrity („limb“).⁹³ In a normal case the actor is never culpable if he can choose between his life and another and chooses to live himself. A person threatened with danger to life need not refuse to take part in the killing of another, thereby risking his or her own life,⁹⁴ unless the requirements of sentence 2 are met.

However, as mentioned above, the victim would be justified in (self-)defending himself or herself.

(2) It is clear that the conduct and motivation of Mr. Erdemovic (at least if he can be believed) would meet the requirements of the legal excuse of necessity if he did not, by his conduct, exceptionally himself cause the danger of being shot in the case of refusal of an illegal order, and therefore could be „fairly expected“ to suffer this danger without avoiding it by committing a crime (Art. 35 para. 1, Sentence 2 of the German Criminal Code).

This is the case, however, because he caused this danger by entering the Bosnian Serb army. It does not matter whether Mr. Erdemovic – as he claimed – believed that the sabotage unit he served in would never be involved in such killings, because it was in any event at least negligent⁹⁵ to enter the Bosnian Serb army, which at the time of Mr. Erdemovic's entering was well-known all over the world to be involved in numerous heinous crimes.

Therefore, Mr. Erdemovic's conduct was culpable.

Thus the result of the examination of the Erdemovic case applying German Law is that he is punishable, but that punishment may be mitigated (Art. 35 para. 1, Sentence 2 German Criminal Code).

(3) This would not be the case, however, if he had not exposed himself negligently to the danger he later avoided in committing the crime. To us it seems, for the reasons set out below, that even if Mr. Erdemovic had not caused the danger of being shot himself if he refused to kill his victims, he should not be considered without guilt⁹⁶ in international law.

dd) Therefore it shall be discussed whether Mr. Erdemovic should have been acquitted, if he had killed his victims without having caused the aforementioned danger.

If one restricted oneself to applying only the structure of German criminal law but not the German Criminal Code, one could consider a solution for the problem of duress in the case of the killing of innocent persons also in the 4th stage of the examination, where it is possible that no punishment is imposed on the accused, despite the fact that he cannot be acquitted but must be sentenced.

It must be remembered, however, that being spared from punishment in this way is only possible if – contrary to the case in question – the accused caused the danger neither negligently nor deliberately. In such a case any law holds that the actor is punishable.

(1) Because the German Criminal Code provides such a solution in the 4th stage (discharge of punishment) only in certain cases of minor seriousness, not including cases of killing where the killing was not merely attempted, the concept of German criminal law, especially the German Criminal Code, is not directly applicable in such cases.

It seems possible, however, that such refraining from punishment, which is suggested also by Judge McDonald and Judge Vohrah as a possible solution in cases of duress,⁹⁷ could find broader applicability in international law.

(2) In the 4th stage an accused who is to be sentenced (and not acquitted) can be spared from the imposition of a punishment if the injustice or blameworthiness of the crime are minor, or if neither reasons of special nor general deterrence demand punishment.

90 Translation by G. Fleicher, *Rethinking Criminal Law*, Boston/Toronto, 1978, p. 833.

91 Lenckner, *supra* note 89, at Art. 35 at 13a, 14; Wessels, *supra* note 87, § 10 VII 1.

92 Cf. also Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, Vol. I, Grundlagen Aufbau der Verbrechenslehre, 3rd edition, Munich, 1997, § 22, at 25.

93 *Id.*, § 22, at 25; for further examples cf. Lenckner, *supra* note 89, Art. 35, at 14.

94 German Federal Supreme Court (BGH), NSZ, 1992, p. 487.

95 Which is sufficient to deprive him from the privilege provided by Art. 35 German Criminal Code; Roxin, *supra* note 92, § 22, at 44 ff.

96 This point of view, however, could not be taken, if Mr. Erdemovic were tried before a German court.

97 „executive pardon“, cf. McDonald/Vohrah, *supra* note 10, at 86.

(3) To us such a solution in the 4th stage seems to be the proper response to a person taking a life under duress.

(a) Whereas in German law⁹⁸ it might be held appropriate to acquit an offender charged with the killing of innocent persons because he is excused, this seems not to be appropriate to the law applied by the Tribunal.

The Tribunal, as opposed to German courts, deals only with most heinous and serious crimes, most of which can happen only during a cruel and ruthless war. It was established by the UN Security Council under Chapter VII of the UN Charter (Art. 39 and 41) as a peacemaking measure, as the prosecution of crimes committed during and because of war is believed to help peace. The intention that led to the institution therefore was mainly one of general deterrence: to deter the commission of war crimes and related crimes.

It is clear that the peace-supporting purpose of such a prosecution can be only achieved if its decisions are clearly opposed to all killing of innocent persons and at the same time easily understandable.⁹⁹ This easily understandable opposition to the killing of innocent persons demands that such killings under no circumstances result in an acquittal, because such a decision could be too easily understood as approval. This is strongly emphasised by Judges *McDonald* and *Vohrah*,¹⁰⁰ who also stress that the purpose of international humanitarian law — to provide rules of conduct for the combatants and their commanders¹⁰¹ — also demands such clarity and firmness.

(b) The law must therefore utter its disapproval of the killing of innocent persons. On the other hand it is held to be a principle in law, that the law „can never demand more from an accused than that which (...) can be expected of the ordinary, average person“.¹⁰² Thus „the criminal law does not require or demand heroism“.¹⁰³ Therefore, it seems necessary to provide a possibility for law to express its disapproval without actually punishing an accused who acted under duress. If an ordinary person committed an unlawful act under duress he or she choose not to be a hero or martyr,¹⁰⁴ which the law cannot demand of him.¹⁰⁵ But the law can still refuse to approve his conduct by sentencing the accused (instead of acquitting him) without imposing a punishment. Judge *Cassese* contended that such a sentencing without legal consequences equals an acquittal and thereby seemed to stress that there is a contradiction, which should be avoided, in sentencing an accused without punishing him. We think, however, that such a contradiction reflects only the almost insoluble situation in which the accused finds himself if he has to choose either to take part in a crime saving his own life or to kill an innocent person, especially if his refusal would not save the innocent life but merely add his death to the ones of the victims, as Mr. *Erdemovic* claims was the situation in which he found himself.

We also think that such a verdict of „guilty but not punishable“¹⁰⁶ is an adequate sign for the public, and

therefore the best compromise achievable between individual justice for the perpetrator and the highly important purpose of general deterrence¹⁰⁷ in the law applicable by the Tribunal.

(c) If, however, the verdict of guilty combined with discharge of punishment is to serve the purpose outlined above, it is important to guarantee that the court itself decides on whether the accused must be discharged from punishment or not. Therefore a mere executive pardon as suggested by Judge *McDonald* and *Vohrah* cannot be sufficient. It is pointed out correctly by *Reed*, that executive discretion whether to prosecute or not,¹⁰⁸ can also not serve the purpose to take duress into account.¹⁰⁹ This, *inter alia*, is the case because in international law there is no institution such as the crown or a president who could decide on such executive pardon. This is also the case because otherwise the facts required for duress would not be investigated in the trial, and, above all, because it cannot be a matter of discretion whether duress is taken into account, but must be decided strictly according to the law.¹¹⁰

(d) A solution which seeks to solve the problem of duress by discharge of punishment, rather than by acquittal due to excuse, is also in accordance with a view on Art. 35 of the German Criminal Code taken by Professor *Roxin*.

He holds that the reason why a person acting under necessity (including duress) is not subject to punishment is not that his conduct is entirely without culpability, as suggested by the wording of Art. 35 German Criminal Code. *Roxin* defines culpability as wrongdoing despite responsiveness to law,¹¹¹ i.e. the actor is culpable if he was still able to do as law demands but chose not to. In the case of necessity the actor is still responsive to law, he knows that he acts unlawfully but chooses to do so to avoid certain consequences of lawful conduct (e.g. being shot if he — lawfully — refuses to commit a killing himself). *Roxin* shows that also the legislator of the German Criminal Code accepted that an actor acting under

98 And perhaps in any national criminal law not directed against crimes against peace and security of mankind (title of the ILC Draft Code, *supra* note 16), as *Reed*, 6 *Journal of Transnational Law and Policy* 51, 1996, p. 92 ff., contends for American law.

99 Cf. *McDonald/Vohrah*, *supra* note 10, at 75; the same thought is uttered by *Yee*, *supra* note 83, p. 290; for *Robinson*, *supra* note 69, p. 195 ff., 212 ff., this issue is so important that he suggests an easily understandable code of conduct and a more detailed code of adjudication!

100 *McDonald/Vohrah*, *supra* note 10, at 75, 80.

101 *Id.*, at 80.

102 Supreme Court of South Africa, *State v. Goliath*, quoted after *McDonald/Vohrah*, *id.*, at 82.

103 *Reed*, *supra* note 98, p. 61.

104 Cf. *Cassese*, *supra* note 9, at 47.

105 *Id.*; *Reed*, *supra* note 98, p. 61.

106 *Robinson*, *supra* note 69, p. 73.

107 *Robinson*, suggests such a solution to minimize the societal costs for non-exculpatory excuses, *id.*

108 Such executive discretion is possible to a much greater extent in American law than in German law.

109 *Reed*, *supra* note 98, p. 62f.

110 *Id.*; cf. also the ILC Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, *supra* note 16, Art. 11 Commentary at 4 on the principle of fair trial.

111 *Roxin*, *supra* note 92, §19, at 36.

necessity is still culpable. He argues, *inter alia*, that otherwise Art. 35 of the German Criminal Code would be superfluous, because an actor entirely without culpability already had the more general excuse of insanity (*Schuldunfähigkeit*; Art. 20 of the German Criminal Code).¹¹²

The true reason for the possibility of executive pardon in the case of necessity according to *Roxin* is that there is no need to punish the actor, because there is no reason to deter him (as an individual) from future wrongdoing (special deterrence).¹¹³ This is the case because an actor committing a crime under necessity thereby does not show the hostile or indifferent attitude towards law, which provides the reason for the punishment of „normal“ delinquents as namely a correction of attitude. It also seems that a retributive purpose of punishment does not demand punishment in cases of duress.

Whereas in German law it is not possible to change the legal effect of the excuse of necessity to the mere discharge of punishment, because of the clear wording of Art. 35 German Criminal Code which must not be ignored to the disadvantage of an accused, in international criminal law, according to Art. 30 No. 1 lit. d of the Statute of the International Court of Justice, it is possible (and necessary) to rely on the teachings of the most qualified publicists, if the applicable law cannot be found otherwise. The latter has been shown by Judges *McDonald* and *Vohrah*.¹¹⁴

(4) If it is the nature of duress to be a mere reason for discharge of punishment, then it is also possible to understand it as did Judges *McDonald* and *Vohrah*, as a reason for mere mitigation, if not all of its requirements are sufficiently met (but the situation still was one in which lawful conduct was significantly more difficult to achieve than under „normal“ circumstances), because executive pardon is nothing else than a mitigation „down to zero“.

(5) Finally, with regard to the requirements of duress in international law as applied by the Tribunal, it seems to be important to note the following: The aforementioned peacemaking purpose of the Tribunal demands that much emphasis is given to the aspect of general deterrence,¹¹⁵ as this peacemaking purpose cannot be achieved by merely correcting single individuals (special deterrence) but only by deterring further wrongdoers from committing war crimes. Therefore, general deterrence as a reason of punishment has a higher relevance to the Tribunal than to national courts.¹¹⁶

Considering, moreover, that the reason for mitigation and executive pardon in a case of duress consists mainly in the fact that only the accused does not have to be deterred from further wrongdoing (special deterrence), but the purpose of general deterrence still exists, it must follow that a mitigation or discharge of punishment for lack of need for special deterrence can be only granted to the accused if he meets very strict requirements, because the highly important necessity of

general deterrence remains unaffected by the lack of necessity of special deterrence.

This fact is uttered by Judges *McDonald* and *Vohrah* with the unmistakable words:

„We give notion in no uncertain terms, that those who kill innocent persons will not be able to take advantage of duress as a defence and thus get away with impunity for their criminal acts in the taking of innocent lives“.¹¹⁷

V. Conclusion

Since the majority of the judges in the Appeals Chamber argued that the guilty plea of Mr. *Erdemovic*, in which he pleaded guilty to the count of a crime against humanity, was not informed, the case was remitted to a Trial Chamber other than the one which sentenced him. With regard to the notion of duress, the majority of the Appeals Chamber held that duress cannot be admitted as a defence in crimes involving the killing of innocent persons: although international law does not provide a special customary rule on that issue, the purpose of the Tribunal, which is to deter the commission of further war crimes, demands this legal finding. On the contrary, the judges of the minority accepted the defence of duress in crimes involving the killing of innocent persons provided that the strict requirements of duress are met. In their opinion, a situation in which the victim would have been killed regardless of the participation of the perpetrator may in particular allow for the admission of duress as a defence in murder cases.

Following a line of argumentation which can be taken from the structure of German criminal law, the authors submit that a duress, although found culpable, should be freed of punishment – but not acquitted – if and when he did not negligently cause the danger to his life. This is a reasonable answer to the unsolvable problem that, on the one hand, nobody can be expected to forfeit his own life for somebody else, but on the other hand, nobody has the right to kill another person. This result also fulfils the requirement that international humanitarian law must express its disapproval of such acts in order to fulfil its peace-supporting purpose by deterring future perpetrators, and at the same time take into due consideration the exceptional situation with which a duress is confronted.

¹¹² *Id.*, § 22, at 4.

¹¹³ *Id.*, § 22, at 10ff.

¹¹⁴ *McDonald/Vohrah*, *supra* note 10, at 40 ff.; Judge *Cassese* holds that in customary international law there is a general rule (*lex generalis*) that duress constitutes a defence and that this rule must be applied, because there is no exception (*lex specialis*) to this rule. Such reasoning is valid in national legal systems because there exists a single legislator who utters his will to the application of the *lex generalis* by not enacting a *lex specialis*; however, such reasoning cannot be applied in international customary law.

¹¹⁵ See above II 1) c) bb).

¹¹⁶ *Cl. McDonald/Vohrah*, *supra* note 10, at 75.

¹¹⁷ *Id.*, at 80.

Auswirkungen des Zukunftsprogramms auf die Arbeit der Konventionsbeauftragten

Vortrag auf der Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes, Rügen 1997

Horst Fischer*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Konventionsbeauftragte,

ich möchte mich zunächst bei dem Rechtsausschuß und seinem Vorsitzenden bedanken, daß sie das Thema des Zukunftsprogramms und der darin eingebetteten Verbreitungsarbeit in das Tagungsprogramm aufgenommen haben. Ich werde versuchen, die wichtigsten Aspekte anzusprechen und zu beleuchten.

I. Der Diskussionsprozeß

Über die Zukunft nachzudenken bedeutet zunächst eine Auseinandersetzung mit der Vergangenheit und der Gegenwart. Das Zukunftsprogramm, das mit der Zielrichtung gestartet worden ist, die Aktivitäten des Deutschen Roten Kreuzes insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und sie unter dem Gesichtspunkt der Zukunftsfähigkeit zu beurteilen, führt uns deshalb nicht in die – wie auch immer aussehende – schöne oder bedrohlichere Zukunft, sondern zunächst in eine Auseinandersetzung über Geleistetes und Defizite. Fast exakt vor genau einem Jahr haben wir auf der letzten Justitiartagung im Erfahrungsaustausch der Konventionsbeauftragten den Prozeß der Einbettung der Verbreitungsarbeit in das Zukunftsprogramm besprochen und die damals gefaßten Beschlüsse im wesentlichen auch durchgeführt. In einer regelmäßigen Abfolge von Sitzungen und Gesprächen sind mit den Landeskonzessionsbeauftragten, den Mitgliedern des Fachausschusses Humanitäres Völkerrecht und den zuständigen hauptamtlichen Mitarbeitern des Generalsekretariats in Bonn die wichtigsten Aspekte der Einbettung der Verbreitungsarbeit in das Zukunftsprogramm und in die sich an die Beurteilung des Programms anschließende Implementation der vorgeschlagenen Empfehlungen durchgeführt worden. Zusätzlich habe ich mit einer Reihe von Einzelpersonen aus dem Verband und von unterschiedlichen Ebenen sowie externen Fachleuten aus Ministerien und der Mediengemeinschaft versucht, eine Skizze der Verbreitungsarbeit zu erstellen.

In der Abfolge der genannten Sitzungen ist das Konzeptpapier zur Verbreitungsarbeit fortgeschrieben, geprüft und weiterentwickelt worden. Ich möchte an dieser Stelle allen Beteiligten für ihre Mitarbeit danken, die in dieser Gruppe vollständig ehrenamtlich durchgeführt worden ist. Um Ihnen schnell einen kurzen Eindruck des Personenkreises zu geben, der an der Ausarbeitung der im Folgenden zu schildernden Ergebnisse beteiligt gewesen ist, möchte ich Ihnen nur eini-

ge Namen und Funktionen aus dieser Gruppe nennen. Nehezu bei allen Sitzungen anwesend waren die Landeskonzessionsbeauftragten *Lotz* und *Goldmann* sowie Herr *Mohrhauer* aus dem DRK-Generalsekretariat in Bonn. An der Ausarbeitung aktiv beteiligt waren alle im Generalsekretariat mit der Verbreitungsarbeit beschäftigten Mitarbeiter, alle Landeskonzessionsbeauftragten und alle Mitglieder des Präsidialausschusses Humanitäres Völkerrecht. Gespräche habe ich geführt mit dem Präsidenten, dem Generalsekretär, dem Bundesratspräsidenten, Landesgeschäftsführern, der Presse, Mitarbeitern der Völkerrechtsreferate des Auswärtigen Amtes und des Bundesverteidigungsministeriums sowie mit den Kollegen an unserem Institut in Bochum. Gerade vor wenigen Tagen sind einige wichtige Vorschläge mit der neuen Pressesprecherin des Deutschen Roten Kreuzes in Bonn, Frau *Anger*, abgestimmt worden.

II. Die Ausgangsthesen

Ich nenne diese beteiligten Gruppen und Personen deshalb, weil sich bei der Beschäftigung mit dem Thema Verbreitungsarbeit und bei den vielen Gesprächen, die ich geführt habe, ein merkwürdiges Phänomen gezeigt hat. Alle ehrenamtlichen und hauptamtlichen Gesprächspartner waren unisono der Meinung – und sie mußten davon erst gar nicht überzeugt werden –, daß die Verbreitungsarbeit zum Deutschen Roten Kreuz gehört wie die Löcher zum Schweizer Käse. Keiner meiner Gesprächspartner hat auch nur ansatzweise in Frage gestellt, daß die Verbreitungsarbeit ein essentielles Element der Rotkreuzarbeit ist und daß sie nicht nur, wie man vermuten könnte, ein in der Satzung niedergelegtes, widerwillig akzeptiertes Anhängsel anderer Aktivitäten geworden ist. Dieser erste Schritt war also recht einfach, und von niemandem sind bisher drei der grundlegenden Thesen zur Verbreitungsarbeit in Frage gestellt worden, die unter der Überschrift „Bedeutung der Verbreitungsarbeit für das DRK“ wie folgt lauten:

1. In unverwechselbarer Weise faßt die Verbreitungsarbeit Geschichte, ethische Grundlage, praktische Hilfe und Auftrag des Roten Kreuzes zusammen und bringt die Philosophie und Eigenart des Roten Kreuzes zum Ausdruck.

* Prof. Dr. Horst Fischer, Akademischer Direktor des IFHV, Bochum, und Bundeskonventionsbeauftragter des DRK, ist Professor für Humanitäres Völkerrecht der Rijksuniversiteit Leiden, Niederlande.

2. Die Verbreitungsarbeit ist daher entscheidende Grundlage, Bindeglied und eine zentrale, in der Satzung des Bundesverbandes festgelegte Aufgabe des Gesamtverbandes.

3. Organisationsform, Inhalt und Auftrag der Verbreitungsarbeit bestimmen das Bild des DRK und unterscheiden es von anderen humanitären Organisationen und gesellschaftlichen Gruppen.

Diese drei Thesen sind auch bei näherer Betrachtung in ihrer theoretischen Begründung unbestritten, sie sind auch in ihrer Bedeutung für die Zukunft der Verbreitungsarbeit anerkannt; welche praktischen Folgerungen daraus abzuleiten sind; ist jedoch die alles entscheidende Frage. Im übrigen ist die Feststellung der Bedeutung der Verbreitungsarbeit für das DRK vergangenheits- und gegenwartsbezogen, aber auch zukunftsweisend.

III. Der Begriff der Verbreitungsarbeit

Bevor ich zu den Rahmenbedingungen und damit zu den praktischen Implikationen der theoretisch akzeptierten Definition komme, lassen Sie mich einige Worte zur Begriffsbestimmung und zum Ziel der Verbreitungsarbeit sagen. Die Diskussion über die Begriffsbestimmung in den obengenannten Gruppen konzentrierte sich im wesentlichen auf die Frage der Bandbreite der unter die Verbreitungsarbeit fallenden Rechtsgebiete und das Problem des aktiven Eintretens für die Einhaltung der in diesen Rechtsgebieten enthaltenen, das Individuum schützenden Vorschriften. Die nun gefundene Formulierung schließt neben dem humanitären Völkerrecht und den Rotkreuzgrundsätzen auch diejenigen Rechtsvorschriften der anderen Rechtsgebiete ein, die dem Schutz des Menschen, insbesondere in bewaffneten Konflikten, dienen. Es erschien uns allen unverzichtbar, das Eintreten für die den Menschen schützenden Rechte, ihre Verbesserung und Durchsetzung im nationalen, europäischen und internationalen Rahmen als unter die Verbreitungsarbeit fallend einzustufen. Es versteht sich von selbst, daß die Information über die Grundlagen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und deren völkerrechtlicher Rahmen sowie die Bewußtmachung der Bedeutung der Inhalte der Verbreitungsarbeit für den Gesamtverband und seine praktische Tätigkeit ebenfalls von dem Begriff der Verbreitungsarbeit erfaßt wird.

Verbreitungsarbeit bedeutet nach dem bisherigen Diskussionsstand keine völlige Abstinenz jeder Meinungsäußerung in humanitären Katastrophen, wo sie auch immer gerade stattfinden. Die Verknüpfung des aktiven Eintretens für die den Menschen schützenden Rechte, ihre Verbesserung und Durchsetzung mit den Grundlagen und Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung garantiert, daß das Rote Kreuz sich nicht zu einer nur noch auf den Völkerrechtsverstoß durch Konfliktparteien hinweisenden Organisation entwickelt. Andererseits erlaubt die ausdrückliche Festlegung des Eintretens für die den Menschen schützenden Rechte in der Begriffsbestimmung der Verbreitungsarbeit die notwen-

dige Beteiligung an der Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, dem Schutz des Menschen in bewaffneten Konflikten Nachdruck zu verleihen. Nach wie vor wird uns aber auch in Zukunft mit der gefundenen Formulierung das Problem Kopfzerbrechen bereiten, in welcher Weise wir in aktuellen Konflikten an die Öffentlichkeit gehen, um der Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu dienen.

IV. Die Ziele der Verbreitungsarbeit

Als dritter grundlegender Bereich neben der Begriffsbestimmung und der Bedeutung der Verbreitungsarbeit für das DRK haben sich die genannten Gruppen mit dem Ziel der Verbreitungsarbeit beschäftigt. Dabei haben sich vier Ebenen der Verbreitungsarbeit herausgebildet, die sich naturgemäß an der Begriffsbestimmung und der Bedeutung der Verbreitungsarbeit für das DRK zu orientieren hatten. In der praktischen Arbeit der einzelnen Arbeitsgruppen sind diese drei Aspekte stets zusammen gesehen und zusammen diskutiert worden.

Bei der Definition des Ziels der Verbreitungsarbeit haben wir uns von einer vierfachen Überlegung leiten lassen. Zunächst einmal ist ausgehend vom Text der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle die Überlegung angestellt worden, daß für verschiedene Gruppen der Bevölkerung die Kenntnis der Grundlagen und der Funktionen des humanitären Völkerrechts und der Rotkreuzgrundsätze unerlässlich ist. Die Mitglieder und Mitarbeiter des Verbandes, die Öffentlichkeit, die Politiker, die Streitkräftemitglieder und besondere Zielgruppen wie Schüler, Studenten und Journalisten sind deshalb zunächst bei der Verbreitungsarbeit als Zielgruppen genannt. Sie sind mit der Funktion des humanitären Völkerrechts und der Rotkreuzgrundsätze vertraut zu machen. Bei diesen Zielgruppen, aber auch generell bei der Verbreitungsarbeit, sind die Bedeutung des humanitären Völkerrechts und der Rotkreuzgrundsätze für die praktische Arbeit des DRK herauszustellen. Mit dieser Formulierung soll die gemeinsame Grundlage des Gesamtverbandes nach innen und nach außen verdeutlicht werden. Es ist praktisch unmöglich, die Grundlagen und die Funktion des humanitären Völkerrechts und die Rotkreuzgrundsätze zu verbreiten, ohne auf die Entwicklung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts einzugehen. Jeder, der einmal Verbreitungsveranstaltungen durchgeführt hat, weiß, daß spätestens nach fünf Minuten und nach dem ersten Hinweis auf *Henry Dunant* die Zuhörer gerne auf das gegenwärtige Fehlverhalten von Konfliktparteien und die Reaktion der Rotkreuzbewegung darauf eingehen. Die Hinweise auf die Entwicklung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts sind deshalb essentieller Bestandteil des Ziels der Verbreitungsarbeit. Die Funktion und die Aufgabe der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sind bei der Entwicklung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts herauszustellen. Da die Verbreitungsarbeit, wie an anderer Stelle in den Grundsätzen genannt wird, wesentlich das Bild und das Ansehen des Gesamtverbandes in der allgemeinen und politischen Öffentlichkeit bestimmt (vielleicht schauen Sie sich in der Pause einmal die von mir angefertigte

te Zusammenstellung der Schlagzeilen einer großen deutschen Tageszeitung über Rotkreuzaktivitäten an), ist dieser Aspekt für die Stellung des DRK in unserer Gesellschaft unverzichtbar. Da, wie vorhin erwähnt, zur Begriffsbestimmung der Verbreitungsarbeit auch das Eintreten der Menschen schützenden Rechte zählt, kann es nur Ziel der Verbreitungsarbeit sein, ganz generell und insbesondere für spezielle Zielgruppen, wie zum Beispiel die Politik, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts anzumahnen. Das damit gleichzeitig auch ein Entwicklungsaspekt erfaßt ist und das DRK für die Stärkung und Nutzung der Durchsetzungsmechanismen des humanitären Völkerrechts und anderer Teilbereiche des Völkerrechts und des nationalen Rechts eintreten muß, versteht sich von selbst.

V. Der gegenwärtige Stand der Verbreitungsarbeit

Wer so die Grundpositionen zur Verbreitungsarbeit geklärt hat, kann sich auch darüber Gedanken machen, wie denn der gegenwärtige Stand der Verbreitungsarbeit aussieht und welche Rahmenbedingungen momentan gegeben sind und zukünftig gegeben sein sollten. Wir haben uns, und das sei an dieser Stelle herausgehoben, in allen Gruppen realistisch sowohl mit den positiven als auch den negativen Aspekten unserer gegenwärtigen Arbeit beschäftigt.

1. Positive Ansätze

Differenzen gab es durchaus in der Einordnung dessen, was wir in der Bundesrepublik Deutschland im Gesamtkontext der nationalen Rotkreuzgesellschaften tun. Wir haben uns darauf verständigen können, daß die Verbreitungsarbeit eines derjenigen Rotkreuzaufgabenfelder ist, in dem das DRK eine besondere Stellung und Verantwortung innerhalb Europas, aber auch weltweit, besitzt. Diese Feststellung ist uns nicht leicht gefallen, da wir einerseits von einer beispielhaften Verbreitungsarbeit des DRK ausgehen, andererseits nicht umhin konnten, nach intensiver Diskussion auf allen Ebenen, festzustellen, daß die Verbreitungsarbeit in einzelnen Bereichen nicht dem Auftrag und den Ansprüchen des Gesamtverbandes genügt. Lassen Sie mich an dieser Stelle zunächst zwei der genannten positiven Aspekte der Verbreitungsarbeit nennen. Es war unbestritten, daß die organisatorische Gestaltung der Verbreitungsarbeit durch das Prinzip der Konventionsbeauftragten auf Bundes-, Landes- und Kreisverbandsebene sowie die darin zum Ausdruck kommende ehrenamtliche Beteiligung an der inhaltlichen Umsetzung eines der wichtigsten positiven Merkmale der Verbreitungsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland ist. Es gab nicht den geringsten Zweifel in all den von mir genannten Gruppen an der positiven Einordnung dieses Aspektes. Ich habe insbesondere im letzten Jahr in meinen Gesprächen mit dem Generalsekretär mehrfach darauf hingewiesen, daß es ohne die Konventionsbeauftragten und ihre Unterstützung durch das Generalsekretariat in Bonn keine auch nur annähernd ausreichende Verbreitungsarbeit in der Bundesrepublik geben kann.

Die Tagungen der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes sind in diesem Zusammenhang unverzichtbar für die Verbreitungsarbeit, die Information über aktuelle Entwicklungen, den Gedankenaustausch zwischen den Konventionsbeauftragten und den Justitiaren sowie der Diskussion über Defizite und positive Aspekte im Gesamtverband. Trotz knapper werdender Mittel muß diese Tagung den Stellenwert behalten – und er sollte ausgebaut werden –, den sie über Jahrzehnte im Deutschen Roten Kreuz innehatte. Die Tagung ist notwendig. Sie beizubehalten erfordert aber auch Veränderung und Anpassung: Der Aspekt der Verbreitungsarbeit ist weiter und stärker herauszustellen und in der Organisation, Präsentation und der Beteiligung aus dem Verband heraus deutlich zu machen. Die Verwertung durch die Pressestellen der Landesverbände muß durch den Bundesverband unterstützt werden. Die Themen der Tagung müssen sich an der internationalen Tagesordnung orientieren und die Einbettung der Verbreitungsarbeit in die gesamte Rotkreuzarbeit verdeutlichen.

2. Defizite

Damit sind wir aber auch bereits bei den Defiziten der Verbreitungsarbeit, die nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand insbesondere auf drei Ebenen liegen.

a) Unzureichende Ausbildung

Zunächst einmal fehlt es an einer ausreichenden Ausbildung der ehren- und hauptamtlichen Mitarbeiter im humanitären Völkerrecht, insbesondere ist die konzeptionelle Einbindung in die Aus- und Fortbildungsarbeit des Verbandes verbesserungsbedürftig.

b) Erkenntnisdefizite

Die unzureichende Ausbildung und die fehlende konzeptionelle Einbindung sind Aspekte der unzureichenden Kommunikations- und Kooperationsstruktur der einzelnen Verbandsteile, die ausdrücklich im Papier über die Verbreitungsarbeit beklagt werden. Natürlich gibt es in großen Verbänden wie dem Deutschen Roten Kreuz stets Kommunikations- und Reibungsverluste. Meiner Auffassung nach liegt das größte Defizit hierbei auch nicht in der Tatsache, daß der Landeskonventionsbeauftragte des Landesverbandes X nicht weiß, was der Kreisbeauftragte des Landesverbandes Y tut, und beide wiederum keine Kenntnis davon haben, daß das Material für einen Vortragsabend im Generalsekretariat vorhanden ist. Mangelhafte Ausbildung, konzeptionelle Fehlentwicklungen und unzureichende Informationen sind eine Seite der Medaille, die andere Seite der Medaille ist im Konzeptpapier unter den problematischen Rahmenbedingungen des Verbandes wie folgt beschrieben worden: „*Problematische Rahmenbedingungen im Verband sind das fehlende Bewußtsein entscheidender Verbandsteile über die Notwendigkeit und Bedeutung der Verbreitungsarbeit*“.

Man kann sich fragen, wie bei dem berühmten Bild von der Henne und dem Ei, was wohl ursächlich wofür ist. Im Moment tendiere ich dazu, das fehlende Bewußtsein als Ursache der genannten Defizite der Verbreitungsarbeit darzustellen. Allerdings müssen wir selbstkritisch genug sein, um unsere oft unzureichenden Aktivitäten und insbesondere die mangelhafte Nachwuchsförderung als einen Beitrag zur fehlenden Bewußtseinsbildung anzusehen.

c) Mangelnde Absicherung, fehlende Planungs- und Arbeitsvorgaben

Weitere problematische Rahmenbedingungen des Verbandes für die Verbreitungsarbeit sind von den einzelnen Arbeitsgruppen in der vielfach mangelhaften organisatorischen Absicherung der Konventionsbeauftragten auf den verschiedenen Ebenen des Verbandes und in den unzureichenden, organisatorischen, personellen und finanziellen Planungs- und Arbeitsvorgaben zur Entwicklung geeigneter Verbreitungsmittel und Verbreitungsmethoden für die Öffentlichkeit und einzelne Zielgruppen gesehen worden. Wer den Wunsch und den Bedarf an Information über das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte durch das Rote Kreuz in allen gesellschaftlichen Teilbereichen, insbesondere in den Medien, als eine der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Verbreitungsarbeit ansieht, der muß beklagen, daß es uns in der Vergangenheit oft an ausreichender Nutzung der existierenden Verbreitungsarbeit für die Darstellung der Unverwechselbarkeit des Gesamtverbandes gefehlt hat. Ich hatte kürzlich ein erfrischendes Gespräch mit der neuen Leiterin der Pressestelle des Generalsekretariats in Bonn, die willens und bereit ist, insoweit sich dies mit unseren operativen Arbeiten vereinbaren läßt, diesem Defizit abzuhelfen. Ich komme darauf gleich noch einmal zurück.

Lassen Sie mich an dieser Stelle einmal kurz zusammenfassen, bevor ich zu der Fragestellung komme, was das alles denn nun für die Zukunft bedeutet. Offensichtlich gibt es im Gesamtverband ein unterschwellig existierendes Gefühl über die Bedeutung der Verbreitungsarbeit, das von denjenigen geteilt wird, die ehrenamtlich oder hauptamtlich an der Verbreitungsarbeit beteiligt sind. Wir sind mit den existierenden Verbreitungsmitteln, den erprobten Methoden und unserer Verbandsstruktur inklusive der Konventionsbeauftragten in der Lage gewesen, Verbreitungsarbeit auf einem guten Niveau und vielen gesellschaftlichen Ebenen zu betreiben, ohne daß wir unserem Satzungsauftrag vollständig gerecht werden konnten. Struktur, Kommunikation und Finanzen des Gesamtverbandes waren wesentliche Hindernisse auf dem Weg zu einer besseren Verbreitungsarbeit. Um dieses „besser“ geht es nun in den folgenden Minuten.

VL Verbreitungsarbeit: Konzept 2000

Keine Konzeption kann ohne die Festlegung von Planungszielen, Identifikation von Durchführungsmechanismen und Bestimmung konkreter – auf den erstgenannten Punkten auf-

bauenden – Maßnahmen erfolgversprechend sein. Für die von mir sogenannte Konzeption 2000 sehen diese Schritte wie folgt aus:

I. Strategische Ziele

Aus den hier kurz beschriebenen Defiziten der Verbreitungsarbeit und den angemerkteten Problemen bei den für eine erfolgreiche Verbreitungsarbeit notwendigen Rahmenbedingungen folgt, daß es für die Zukunft nicht ausreicht, eine neue oder veränderte Verbreitungsmethode zu entwickeln und umzusetzen. Vielmehr geht es – wie ja insgesamt beim Zukunftsprogramm – um Hinweise, in welcher Weise strategisch, strukturell/institutionell und thematisch/methodisch mit den Herausforderungen der Zukunft umgegangen werden wird. Für diesen Vortrag soll nur kurz erwähnt werden, daß natürlich auch dem Verband die Alternative offensteht, Verbreitungsarbeit im bisherigen Stil fortzuführen. Die Option, sie gänzlich aus dem Aktivitätsbereich zu streichen, kommt angesichts unseres aus den Genfer Abkommen und dem Zusatzprotokoll herzuleitenden Auftrags und seiner Verankerung in der Satzung des DRK nicht in Frage. Im einzelnen sollen die negativen Konsequenzen der Fortführung der bisherigen Verbreitungsarbeit und ihrer Rahmenbedingungen hier nicht diskutiert werden.

Die strategischen Zielvorgaben für die Verbreitungsarbeit in der Zukunft ergeben sich aus den dargestellten Defiziten, insbesondere aus ihrer fehlenden Verankerung im Bewußtsein des Gesamtverbandes, der Stellung des Deutschen Roten Kreuzes in der Bundesrepublik Deutschland und ihrem Auftrag und ihrem Wirken im Rahmen der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond. Die strategische Zielplanung muß sich deshalb an folgenden Punkten orientieren:

- Umsetzung des Satzungsauftrages im engeren Sinne
- Festigung des Verbandes
- Festigung und Ausbau der Position als relevante Nichtregierungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland
- Das Deutsche Rote Kreuz als relevanter Faktor in der Bewegung
- Das Deutsche Rote Kreuz als relevanter Faktor bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts

2. Inhalt

Die Inhalte unserer Arbeit werden uns von den Organen der Bewegung vorgegeben. So hat die ständige Kommission der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond für die Zeit bis zur Rotkreuzkonferenz im Jahre 1999 unter anderem folgende Themenbereiche bisher diskutiert oder wird sie debattieren:

- Die Umsetzung des humanitären Völkerrechts in den sogenannten „destructuring conflicts“

- Versorgung und Schutz von Opfern unter Bewahrung der Sicherheit der Mitarbeiter humanitärer Organisationen
- Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft zur Erleichterung der Arbeit humanitärer Organisationen und zur Ergreifung von Maßnahmen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts.

Offensichtlich kann eine vernünftige Vorbereitung des Verbandes in den von mir genannten Sektoren Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, aber auch in den Bereichen der Information und Ausbildung bestimmter Bevölkerungsgruppen und unserer Mitglieder nicht an diesen Vorgaben der Bewegung vorbegehen.

3. Maßnahmenkatalog

Welche konkreten Empfehlungen ergeben sich nun aus den genannten Defiziten, den Rahmenbedingungen und den skizzierten strategischen Zielvorgaben, den institutionellen und strukturellen Notwendigkeiten sowie den thematisch/methodischen Zielen? Für vier Bereiche werden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Diese wiederum orientieren sich an den gerade genannten Elementen des „Konzepts 2000“.

Lassen Sie mich, bevor ich die Einzelheiten nenne, noch ein paar Worte zur Bewußtseinsveränderung sagen. Die wichtigste Empfehlung zielt auf die Bewußtseinsveränderung im Gesamtverband über die Bedeutung des humanitären Völkerrechts für das Deutsche Rote Kreuz. Wenn nicht alle Verbandsteile, alle Mitarbeiter und Mitglieder akzeptieren und bei ihrer täglichen Arbeit berücksichtigen, daß das humanitäre Völkerrecht das wesentliche verbindende Element aller Einzelteile ist, unsere Einbettung in die internationale Bewegung und unsere Sonderstellung unter den Hilfsorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland begründet, sind alle weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Verbreitungsarbeit nur ein Tropfen auf den heißen „Verbreitungsstein“.

Wo soll nun diese Bewußtseinsänderung herkommen? Wie bei vielen Dingen im Leben reicht im konkreten Fall keine Verordnung oder Anordnung zur Beschäftigung mit dieser Thematik. Vielmehr muß in der täglichen Arbeit dieses Bewußtsein durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen erzeugt werden. Das Bewußtsein vollzieht sich im Netz der folgenden Punkte: Ausbildung, Überzeugung und Information. Mit Ausbildung, Überzeugung und Information sind unzweifelhaft personelle und finanzielle Anforderungen verbunden. Die einzelnen Verbandsteile haben diejenigen Mittel bereitzustellen, die eine angemessene und der Zielvorgabe entsprechende Ausbildung und Information der Mitarbeiter und Mitglieder sicherstellen und damit der Bewußtseinsbildung über Bedeutung und Inhalt des humanitären Völkerrechts dienen.

Primäre Zielaufgabe muß es sein, alle Verbandstätigkeiten auch vor dem Hintergrund des humanitären Völkerrechts zu prüfen und sie angesichts der Bedeutung dieses Teils für den Gesamtverband auf den Kerngehalt des humanitären Völkerrechts als Ausdruck der Rotkreuzgrundsätze zurückzuführen.

Ohne hierfür eine allumfassende und alles erklärende Definition anbieten zu können, würde ich jedenfalls für den Spannungsbereich Wohlfahrtsarbeit und humanitäres Völkerrecht folgende Erläuterung anbieten wollen:

„Das humanitäre Völkerrecht ist Ausdruck der in den Rotkreuzgrundsätzen niedergelegten Geisteshaltung Menschen in Not zu helfen und denen eine Stimme leihen zu wollen, die in ihrer Notsituation keine Stimme haben.“ Eine diesem Grundsatz verpflichtete Wohlfahrtsarbeit ist durchaus auf den Kerngehalt des humanitären Völkerrechts zurückzuführen.

Im einzelnen werden dem Bundesverband und den unteren Verbandsebenen folgende Einzelmaßnahmen empfohlen:

Bewußtsein und Ausbildung

1. Die Verankerung der Konventionsbeauftragten in den Vorständen und Präsidien der einzelnen Verbandsteile in der Satzung.
Adressat: Verbandsteile und Konventionsbeauftragte
Umsetzung: sofort
2. Die Förderung der Nachwuchsarbeit im Bereich der ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten.
Adressat: Verbandsteile und Konventionsbeauftragte
Umsetzung: sofort
3. Die regelmäßige Berücksichtigung des humanitären Völkerrechts auf allen wichtigen Verbandsszusammenkünften wie z.B. Bundes- und Landes- und Kreisversammlungen
Adressat: Präsidien und Geschäftsführer
Umsetzung: sofort
4. Die obligatorische Aus- und Fortbildung aller Mitglieder und Mitarbeiter des gesamten DRK über die Grundzüge und wesentlichen Weiterentwicklungen des humanitären Völkerrechts unter ständiger Aktualisierung des dafür notwendigen Materials.
Adressat: Generalsekretariat, Landesverbände und Konventionsbeauftragte
Umsetzung: nach Ausarbeitung einer Grundlage

Struktur und Institutionen

5. Die Neuausrichtung der Organisation des Generalsekretariats, die die Verbreitungsarbeit im Gesamtverband trägt, Zielvorgaben umsetzt und die internationale Einbettung berücksichtigt.
Adressat: Generalsekretär des DRK
Umsetzung: sofort
6. Einrichtung einer Planungs- und Lenkungsgruppe auf Bundesebene zur Formulierung der Zielvorgaben der Verbreitungsarbeit.
Adressat: Präsidium und Bundeskonventionsbeauftragter
Umsetzung: sofort

Themen/Methoden/Didaktik

7. Erstellung von Unterrichtsmaterial für die Schulen.
Adressat: Generalsekretariat, Landesverbände und Jugendrotkreuz
Umsetzung: sofort

8. Entwicklung neuer Verbreitungsmittel für die breite Öffentlichkeit und Intensivierung erfolgreicher Verbreitungsaktivitäten sowie Förderung neuer Medien in der Verbreitungsarbeit.

Adressat: Generalsekretariat, Bundeskonventionsbeauftragter und Konventionsbeauftragte
Umsetzung: 1998

9. Aufbau eines Wissens- und Informations-Management-systems zur Bewältigung der wachsenden Informations-flut für die Verbreitungsarbeit.

Adressat: Bundeskonventionsbeauftragter, Generalsekretariat

Umsetzung: 1998/1999

Finanzen

10. Einrichtung von gesonderten Etats für die Verbreitungsarbeit auf allen Verbandsebenen.

Adressat: Geschäftsführer und Konventionsbeauftragte
Umsetzung: sofort

Zur Inkorporierung eines Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof in das deutsche und englische Recht

Sascha Rolf Lüder*

I. Problemstellung

Im Jahre 1994 verabschiedete die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) den ersten Entwurf eines Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof.¹ Zwei Jahre später schloß die ILC das inhaltlich damit eng verbundene Projekt eines Kodexes der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit ab.²

Trotz aller Schwierigkeiten³ könnte es möglich werden, daß die Staatengemeinschaft in den nächsten Monaten ein Statut für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof in Form eines völkerrechtlichen Vertrages unterzeichnen wird. Es wäre dann Aufgabe der Vertragsparteien, diesen Vertrag zu ratifizieren und in das nationale Recht zu inkorporieren.

Die Inkorporierung eines völkerrechtlichen Vertrages in nationales Recht geschieht in den Einzelstaaten höchst unterschiedlich. Besondere Differenzen gibt es zwischen den kontinental-europäischen Rechtskreisen einerseits und dem anglo-amerikanischen Rechtskreis andererseits.⁴ Nachfolgend soll der Versuch unternommen werden, anhand des Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei dessen Inkorporierung in das englische Recht im Vergleich zur deutschen Situation aufzuzeigen.

II. Grundsätzlicher Vergleich von „common law“ und „civil law“ bei der Behandlung von Normen des Völkerrechts

Gemäß seines Art. 59 Abs. 2 sieht das deutsche Grundgesetz (GG)⁵ bei völkerrechtlichen Verträgen, „welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen“, eine Zustimmung oder Mitwirkung „der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundes-

gesetzes“ vor. Der Rang der übernommenen völkerrechtlichen Regelung entspricht dem des Zustimmungsgesetzes.⁶ Dies bedeutet bei einer Zustimmung zu einem völkerrechtli-

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Diese Abhandlung ist cand. med. dent. Tina Wittkopp, Münster, gewidmet.

1 1994 ILC Draft Statute for an International Criminal Court. Zur geschichtlichen Entwicklung einer permanenten internationalen Strafgerichtsbarkeit Angelika Schlunck, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof: Ein Beitrag zur Weltfriedensordnung?, in: HuV 1 9 (1996), S. 130 (130 f.).

2 Codex of Crimes against Peace and Security of Mankind. Zur Entstehung und zum Inhalt dieses Kodexes Jean Allain/John R. W. D. Jones, A Patchwork of Norms: A Commentary on the 1996 Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, in: EJIL 8 (1997), S. 100 ff.; ebenso Beate Rudolf, Völkerrechtskommission: 48. Tagung – Kodex der Verbrechen gegen die Menschheit abgeschlossen – Vorläufige Annahme des Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit – Vorschläge für neue Projekte, in: VN 44 (1996), S. 225 (225 f.).

3 Hierzu ausführlich Kai Ambos, Zum Stand der Bemühungen um einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof und ein Internationales Strafgesetzbuch, in: ZRP 29 (1996), S. 263 (264 ff.); Angelika Schlunck, a.a.O. (Fn. 1), S. 130 (131 ff.).

4 Der Hauptgrund hierfür liegt nach Max Rheinstein „nicht in formalen oder materiellen Aspekten des Rechts. Sie bestehen in der Verschiedenheit der Methoden des juristischen Denkens und der Rechtsfindung. Diesen Unterschieden im juristischen Denken, im Verfahren und Aufbau der Rechtspflege und in der Organisation und Mentalität der Jurisprudenz nachzuspüren und ihren Einfluß auf das materielle Recht und das Rechtsleben zu ergründen, gehört zu den reizvollsten, aber auch delikatesten Aufgaben der Rechtsvergleichung.“ in: Max Rheinstein, Einführung in die Rechtsvergleichung, 2. Aufl., München 1987, § 13.3. Ähnlich äußern sich Konrad Zweigert und Hein Kötz: „To the lawyer from the Continent of Europe English law has always been something rich and strange. At every step he comes across legal institutions, procedures, and traditions which have no counterpart in the Continental legal world with which he is familiar“, in: Konrad Zweigert/Hein Kötz/Tony Weir, An Introduction to Comparative Law, 2. Aufl., Oxford 1992, B 16 L.

5 BGBL 1949 I, S. 1 ff.

6 Vgl. Christian Gloria, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 73, Rdn. 14; Hans D. Jarass, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz, 3. Aufl., München 1995, Art. 25, Rdn. 1 a; Eberhard Menzel, in: Bonner Kommentar, Band 4, 56. Lieferung, Heidelberg 1989, Art. 25, Rdn. 4; Ondolf Rojahn, in: Ingo v. Münch/Philipp Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Aufl., München 1995, Art. 25, Rdn. 15.

chen Vertrag durch formelles Gesetz, daß der Vertrag auf Ebene des innerstaatlichen Rechtes ebenfalls den Rang eines formellen Gesetzes genießt, untergesetzlichen Normen gegenüber mithin vorgeht.

Im Vereinigten Königreich gilt das Prinzip der Parlamentsouveränität („Parliamentary Sovereignty“). Nach diesem Prinzip kann die gesamte Verfassung durch einfaches Parlamentsgesetz jederzeit geändert werden. Zugleich ist allerdings keine Bindung nachfolgender Entscheidungen an vorangegangene Gesetze gegeben, da die Verfassung des Vereinigten Königreiches nichts anderes darstellt als die Gesamtheit der verabschiedeten Parlamentsgesetze selbst.⁷ Diese umfassende Befugnis von Unter- und Oberhaus zur Begründung und Änderung von Normen auch auf Ebene der Verfassung bedeutet einen tragenden Grundsatz des englischen Verfassungsrechtes; das Souveränitätsverständnis im Vereinigten Königreich geht somit von einem „Parliament can do no wrong“ aus.⁸

Auf bestimmten Politikfeldern aber verfügt die Regierung des Vereinigten Königreiches über eigene, begrenzte Entscheidungsbefugnisse. Dieses Kronvorrecht („Royal Prerogative“), welches heute nicht mehr der Krone selbst, sondern der Regierung des Vereinigten Königreiches zusteht,⁹ bedeutet eine Durchbrechung des Prinzips der Parlamentsouveränität. Zu den Gegenständen der „Royal Prerogative“ zählt im besonderen der Bereich der auswärtigen Beziehungen, d.h. auch der Abschluß völkerrechtlicher Verträge.¹⁰

Aufgrund der Maxime der „Parliamentary Sovereignty“ jedoch reicht diese Vertragsabschlußkompetenz der Regierung des Vereinigten Königreiches nicht so weit, daß bereits mit der Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages eine Änderung von Normen des englischen Rechtes einhergeht. Aus diesem Grunde werden etwaige Rechte oder Pflichten für die Bewohner im Vereinigten Königreich im Zeitpunkt der Unterzeichnung des völkerrechtlichen Vertrages noch nicht erzeugt.¹¹

Staatliche Behörden und Gerichte brauchen einen völkerrechtlichen Vertrag in diesem Zeitpunkt grundsätzlich nicht zu beachten, obgleich der Vertrag das Vereinigte Königreich als Völkerrechtssubjekt bereits bindet. Erst durch einen parlamentarischen Umsetzungsakt („Enabling Act“) wird der Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages auch innerstaatlich verbindlich. Dabei genießt er in der innerstaatlichen Normenhierarchie keine Vorrangstellung und kann – basierend auf dem Prinzip der Parlamentsouveränität – durch späteres Parlamentsgesetz („Act of Parliament“) ohne weiteres wieder aufgehoben werden.¹²

III. Der Geneva Conventions Act 1957

Das Statut für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof gehört zum Bereich des Völkerstrafrechtes, mithin zu den Normen des Völkerrechtes, welche unmittelbar eine Strafbarkeit natürlicher Personen wegen der Verletzung interna-

tional geschützter Rechtsgüter begründen.¹³ Möglicherweise ergeben sich aus bisherigen Parlamentsgesetzen Hinweise auf die innerstaatliche Behandlung von Normen dieses Rechtsgebietes durch das Vereinigte Königreich.

So stimmt die Gesetzgebung des Vereinigten Königreiches im Jahre 1957 den Vier Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 (GA) zu. Diese Abkommen verpflichten die Vertragsparteien, mindestens die sog. schweren Verstöße gegen die Abkommen angemessen unter Strafe zu stellen.¹⁴ Der durch das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977 (ZP I) erheblich ausgeweitete Begriff der „schweren Verletzungen“¹⁵ ist für eine Betrachtung der Situation im Vereinigten Königreich unerheblich, da das Königreich die beiden ZP zwar unterzeichnet, dagegen noch nicht ratifiziert hat.¹⁶

Jedoch können die soeben beschriebenen Normen der GA ihrem materiellen Gehalt nach nicht unmittelbar auf die natürlichen und juristischen Personen im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei angewendet werden. Vielmehr handelt es sich bei ihnen um sog. staatsgerichtete Rechtsätze. Diese wenden

- 7 Im Gegensatz zu kontinentaleuropäischen Verfassungen besteht die Verfassung des Vereinigten Königreiches nicht aus einer einzelnen Urkunde; vgl. zu den sich aus diesem Umstand ergebenden Problemen eingehend *Inigo del Guayo Castiella*, Zur Maastricht-Diskussion in Großbritannien, in: *Peter J. Tettinger/Johann-Christian Pielow* (Hrsg.), *Vertragserwerb von Maastricht und Energierecht*, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar 1994, S. 81 (82 ff.).
- 8 *Inigo del Guayo Castiella*, a.a.O. (Fn. 7), S. 81 (82); *Denis Keenan*, *Smith and Keenan's English Law*, 10. Aufl., London 1992, S. 135 ff.; *C.F. Padfield*, *Elements of Public Law*, London/Toronto/Wellington/Sydney 1968, S. 149 ff.
- 9 Stellvertretend *Denis Keenan*, a.a.O. (Fn. 8), S. 196 ff.; *C.F. Padfield*, a.a.O. (Fn. 8), S. 137 ff.; zur Stellung der Krone allgemein *Christoph Graf v. Bernstorff*, *Einführung in das englische Recht*, München 1996, § 2 III. Demgegenüber beschränkt das deutsche Grundgesetz in seinem Art. 79 Abs. 3 die Möglichkeit des Gesetzgebers, die Verfassung zu ändern; vgl. nur *Ingo von Münch*, *Staatsrecht*, Band 1, 5. Aufl., Stuttgart u.a. 1993, Rdn. 85 ff.; *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, *Grundgesetz*, 3. Aufl., München 1995, Art. 79, Rdn. 5 ff.
- 10 Hierzu etwa *Inigo del Guayo Castiella*, a.a.O. (Fn. 7), S. 81 (86 ff.).
- 11 *Deryck Beyleveld*, *The Concept of a Human Right and Incorporation of the European Convention on Human Rights*, in: *Public Law* 39 (1995), S. 577.
- 12 *Deryck Beyleveld*, a.a.O. (Fn. 11), S. 577; *Dieter Blumenwitz*, *Einführung in das anglo-amerikanische Recht*, 5. Aufl., München 1994, § 5.4 a bb.
- 13 Zur Definition des Völkerstrafrechtes vgl. statt vieler *Knut Ipsen*, in: *ders.*, *Völkerrecht*, 3. Aufl., München 1990, § 38, Rdn. 1.
- 14 Zu den gemäß Art. 49 I GA, 50 II GA, 129 III GA, 146 IV GA unter Strafe zu stellenden Verhaltensweisen zählen nach Art. 50 I GA, 51 II GA, 130 III GA, 147 IV GA die vorsätzliche Tötung, Folterung oder unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche, vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit sowie Zerstörung oder Aneignung von Eigentum, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und in großem Ausmaß rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden.
- 15 Als solche gelten nunmehr gemäß Art. 185 III ZP I auch Handlungen, die vorsätzlich unter Verletzung der einschlägigen Bestimmungen des Protokolls begangen werden und den Tod etc. zur Folge haben.
- 16 Zur Diskussion über eine Ratifikation im Vereinigten Königreich *Peter J. Rowe*, *The United Kingdom Position*, in: *Hazel Fox/Michael A. Meyer* (Hrsg.), *Armed Conflict and the New Law*, Vol. II: *Effecting Compliance*, London 1993, S. 203 (213) m.w.N.

sich ihrem Inhalt nach ausschließlich an die staatlichen Organe der Parteien eines völkerrechtlichen Vertrages und regeln die Ausübung ihrer hoheitlichen Funktion.¹⁷ In diesem Fall bedeutet dies lediglich eine an die Staatsorgane gerichtete Verpflichtung, die in den GA enthaltenen Strafbestimmungen in das nationale Strafrecht umzusetzen,¹⁸ nicht aber die Begründung einer unmittelbaren Strafbarkeit wegen der Verletzung von in diesen Verträgen geschützten Rechtsgütern selbst.

Die Umsetzung der in den GA enthaltenen Strafbestimmungen könnte im Vereinigten Königreich indes durch den „Geneva Conventions Act 1957“ geschehen sein. Bei diesem „Enabling Act“ handelt es sich jedenfalls um einen eher generalklauselhafte „Act of Parliament“. Indem er im wesentlichen nur die Bestimmungen der GA enthält, inkorporiert der „Geneva Conventions Act 1957“ die völkervertraglichen Regelungen in vielen Bereichen ohne nähere Ausführungsbestimmungen in das englische Recht.¹⁹ Eine Ausnahme gilt allerdings für den Bereich der Strafbestimmungen: Hier stellt der Gesetzgeber die „schweren Verletzungen“ des humanitären Völkerrechtes unter eine einheitliche Strafdrohung von bis zu 14 Jahren oder lebenslängliche Freiheitsstrafe.²⁰

Jedoch ergibt sich die Strafdrohung auf diese Weise nicht mehr unmittelbar aus dem Völkerrecht, sondern aus Vorschriften der nationalen Rechtsordnung. Mithin böte sich für das Vereinigte Königreich bei der Inkorporierung des Statutes für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof insofern nicht die Möglichkeit, auf den „Geneva Conventions Act 1957“ Bezug zu nehmen.

IV. Der War Crimes Act 1991

Gegebenenfalls stehen aber andere Parlamentsgesetze bereit, an die bei der Inkorporierung eines solchen Statutes angeknüpft werden könnte. So erließ der Gesetzgeber des Vereinigten Königreiches vor sieben Jahren den „War Crimes Act 1991“. Ziel jenes Gesetzgebungsverfahrens war es gewesen, die Möglichkeit für Gerichte im Vereinigten Königreich zu verbessern, bestimmte, während des Zweiten Weltkrieges geschehene Verbrechen strafrechtlich aufzuarbeiten.²¹ In Satz 1 des „War Crimes Act 1991“ heißt es:

- „1. (1) Subject to the provision of this section, proceedings for murder, manslaughter or culpable homicide may be brought against a person in the United Kingdom irrespective of his nationality at the time of the alleged offence if that offence
- (a) was committed during the period beginning with 1st September 1939 and ending with 5th June 1945 in a place which at the time was part of Germany or under German occupation; and
- (b) constituted a violation of the laws and customs of war.“²²

Zwar sind „murder“ (Mord) und „manslaughter“ (Totschlag) – „murder“ wird nach Satz 58 des „Offences Against

the Person Act 1861“ als „vorsätzliche Tötung eines Menschen mit besonderen niedrigen Beweggründen“ definiert;²³ bei „manslaughter“ wird gemäß Satz 3 des „Homicide Act 1957“ geprüft, ob bei Ausführung der Tötungshandlung eine Provokation oder eine sonst verminderte Schuldfähigkeit vorlag²⁴ – im englischen Strafrecht bereits als sog. personenorientierte Tatbestände mit Strafe bedroht. Dabei präzisiert der „War Crimes Act 1991“ den sachlichen Anwendungsbereich dieser Normen für diejenigen Fälle, die einen bestimmten Sachzusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg aufweisen.

Gleichwohl bezieht sich dieser „Act of Parliament“ ausschließlich auf solche Verbrechen, die während des Zweiten Weltkrieges geschahen. Neben dieser zeitlichen Begrenzung zieht das Gesetz gleichsam eine geographische Schranke, indem es Gerichtsbarkeit nur für Taten eröffnet, die in Deutschland oder auf seinerzeit von Deutschland besetztem Gebiet begangen wurden.²⁵ Eine Verwendung des „War Crimes Act 1991“ für eine strafrechtliche Aufarbeitung der nach 1945 stattgefundenen und noch stattfindenden bewaffneten Konflikte scheidet daher aus.

V. Der Enabling Act zu dem Statut für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof

1. Grundsätzliche Problemstellungen einer völkerstrafrechtlichen Individualverantwortlichkeit

Nach allem wird das Vereinigte Königreich bei der Inkorporierung des in Entstehung begriffenen Statutes für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof in das englische Recht verpflichtet sein, im Rahmen eines „Enabling Act“ im wesentlichen neue Bestimmungen für eine Zusammenarbeit des Vereinigten Königreiches mit dem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu erarbeiten. Gleichwohl wird dies unter Berücksichtigung des Umstandes geschehen müssen, daß sich eine Strafbarkeit der vor dem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof abzuurteilenden Delikte allein aus dem Völkerrecht ergeben darf.

17 Vgl. allgemein *Christian Gloria*, a.a.O. (Fn. 6), § 74 II 3 b, Rdn. 21; *Hans D. Jarass*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 25, Rdn. 1 a; *Onofio Rojahn*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 25, Rdn. 28 ff.

18 Zur Problematik einer strafrechtlichen Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes etwa *Michael Bothe*, Die innerstaatliche Durchführung des Humanitären Völkerrechtes, in: *Horst Schötlert/Bernd Hoffmann* (Hrsg.), Die Genfer Zusatzprotokolle, Bonn 1993, S. 129 (131 f.).

19 *Jason A. Beckett*, UK Domestic Implementation of the Geneva Conventions: A Critique, in: *HuV-19* (1996), S. 210 (211 ff.).

20 Vgl. *Dietrich Oehler*, Internationales Strafrecht, 2. Aufl., München 1983, 62 IV 2, Rdn. 1037; *Peter J. Rowe*, a.a.O. (Fn. 16), S. 203 (219 ff.).

21 So *Christopher Greenwood*, The War Crimes Act 1991, in: *Hazel Fox/Michael A. Meyer* (Hrsg.), *Armed Conflict and the New Law*, Vol. II: Effecting Compliance, London 1993, S. 215 (215) m.w.N.

22 *War Crimes Act 1991*, zitiert in: *Paul Arnell*, *War Crimes – A Comparative Opportunity*, in: *International Relations* 13 (1996), S. 29 (32).

23 Vgl. die Rechtsprechung in *R. v. Dyson* [1908] 2 K.B. 454.

24 Vgl. die Rechtsprechung in *R. v. Campbell* [1978] 2 All E.R. 168; ebenso *R. v. Adamako* [1994] 3 W.L.R. 288 H.L.

25 *Christopher Greenwood*, a.a.O. (Fn. 21), S. 215 (217 f.).

Innerhalb des Statutentwurfes sind zahlreiche Einzelkomplexe bislang ungeklärt.²⁶ Bei ihrer Diskussion darf jedoch nicht übersehen werden, daß sie letztlich das Grundproblem des Völkerstrafrechtes beleuchten,²⁷ welches darin besteht, das Fehlverhalten einer natürlichen Person auf der Ebene des Völkerrechtes als Individualunrecht festzulegen und mit einem kriminellen Unwertgehalt zu versehen.

Dies gilt im besonderen für das Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und der nationalen Rechtsordnung. Das englische Strafrecht kennt Grundprinzipien, die ebenfalls in den kontinentaleuropäischen Rechtskreisen zu finden sind.²⁸ Im Rahmen einer Betrachtung des englischen Strafrechtes soll stellvertretend auf zwei Einzelkomplexe eingegangen werden, die bei der Schaffung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit schwierig sind. Namentlich sind dies die Bestimmtheit des Straftatbestandes sowie die Ausübung der englischen Gerichtsbarkeit gegen fremde Staatsangehörige im Vereinigten Königreich.

2. Bestimmtheit des Straftatbestandes

Eine besondere Rolle spielt auch im englischen Recht die inhaltliche Bestimmtheit der Tatbestandsmerkmale sowie der Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe. Der Grundsatz, daß eine Strafe ohne einen gesetzlich formulierten Verbotstatbestand mit Strafdrohung nicht ausgeworfen werden darf,²⁹ wird im Vereinigten Königreich ebenfalls als Grundlage dafür gesehen, daß eine Strafverfolgung nur bei einem Verstoß gegen ein bereits bestehendes strafrechtliches Gebot oder Verbot zulässig ist. Auf diese Weise schützt die Maxime des *nullum crimen et nulla poena sine lege* den Verdächtigen davor, wegen einer Tat bestraft zu werden, die nicht oder noch nicht in den Katalog der Straftatbestände des englischen Strafrechtes aufgenommen worden ist.³⁰

Wie verhält sich diese Rechtsposition hingegen mit der Begründung einer strafrechtlichen Individualverantwortlichkeit durch das Völkerrecht? Nach dem Statutentwurf fallen die Deliktgruppen Völkermord, Aggression, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in die Verfolgungszuständigkeit des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes:

„Article 2 Bis (1)

The International Criminal Tribunal is hereby established to complement national criminal jurisdiction with respect to the prosecution and enforcement of the international crimes defined in Article 20, and other international crimes which the State Parties may add to those crimes listed in Article 20, or by supplemental agreements with the Tribunal whereby a State Party may confer jurisdiction to the Tribunal.

Article 20-1

The Tribunal has inherent jurisdiction in accordance with this Statute to try persons for the crimes of 'aggression', 'genocide', 'crimes against humanity' and 'war crimes' as defined in this Statute, and any other

international crimes that the State Parties shall agree to make part of this Tribunal's jurisdiction."

Art. 33 des Statutes verpflichtet den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof zur ausschließlichen Anwendung des Statutes, der in diesem Zusammenhang anwendbaren völkerrechtlichen Verträge, der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechtes sowie der einschlägigen Regeln der nationalen Rechtsordnungen. Der Grundsatz des *nullum crimen et nulla poena sine lege* findet dabei eine ausdrückliche Erwähnung:

„Article 33-1

1. An act may be punished under this Statute only if, prior to its commission, it has been punishable by international law or by national law which is in accordance with international law."

Bislang ist streitig, ob und inwieweit die in Art. 20-1 bezeichneten Deliktgruppen als einzelne Straftatbestände in einem einheitlichen Vertragswerk unterzeichnet werden oder getrennten völkerrechtlichen Verträgen überlassen bleiben sollen. Wie oben gesehen, würde durch die Unterzeichnung eines Statutes allein keine Veränderung des englischen Rechtes erfolgen; etwaige Strafgrundlagen wären für die Bewohner im Vereinigten Königreich in diesem Zeitpunkt noch nicht geschaffen. Erst durch den erforderlichen parlamentarischen „Enabling Act“ würde der Inhalt des Statutes auch innerstaatlich verbindlich. Die in dem Statut aufgezählten Straftatbestände gälten für den Täter dann unmittelbar und bedürften folglich keiner weiteren Umsetzung in die englische Rechtsordnung mehr.

Unterstellt man eine hinreichend genaue Beschreibung der Delikte durch das Völkerrecht,³¹ so wird ein Täter die sich hieraus ergebenden tatbestandlichen Voraussetzungen der Strafbarkeit eines bestimmten Verhaltens eindeutig erkennen und sein Verhalten danach ausrichten können. Wäre eine Inkorporierung des Statutes in das englische Strafrecht erfolgt, so würden beide o.g. Verfahrensalternativen zur Schaffung des Statutes eine ausreichende „gesetzliche Grundlage“ für eine Strafverfolgung im Vereinigten Königreich darstellen. Nach allem wäre der Maxime des *nullum crimen et nulla poena sine lege* genügt.

26 Hierzu zählt neben der Frage, über welche Delikte der Ständige Internationale Strafgerichtshof Gerichtsbarkeit haben soll, insbesondere die Bestimmtheit des Straftatbestandes sowie der Grundsatz des gesetzlichen Richters; dazu eingehend Angelika Schlunck, a.a.O. (Fn. 1), S. 130 (131 ff.).

27 Zu den grundsätzlichen Problemstellungen einer völkerstrafrechtlichen Individualverantwortlichkeit allgemein Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 13), § 38, Rdn. 33.

28 Vgl. etwa die Erläuterungen zur Stellung des Verteidigers im deutschen und im englischen Strafprozess bei Kai T. Boin, Die Partnerschaftsgesellschaft für Rechtsanwältinnen, Münster 1996, S. 183 ff.

29 Shaw v. Director of Public Prosecutions [1961] 2 All E.R. 446.

30 Hierzu Christoph Graf v. Bernstorff, a.a.O. (Fn. 7), § 21 II 1; Cecil Turner, Russell on Crime, Vol. I, London 1964, S. 155 ff.

31 Inwieweit eine Konkretisierung der Deliktstatbestände in dem Statutentwurf gelingt, so daß sie auch den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügt, ist allerdings noch offen; vgl. stellvertretend Angelika Schlunck, a.a.O. (Fn. 1), S. 130 (131 f.).

3. Ausübung der englischen Gerichtsbarkeit gegen fremde Staatsangehörige im Vereinigten Königreich

Einen weiteren Einzelkomplex, der bei der Inkorporierung des Statutes für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof in das englische Recht problematisch sein wird, stellt die Ausübung der englischen Gerichtsbarkeit gegenüber fremden Staatsangehörigen im Vereinigten Königreich dar.³² Dies resultiert aus dem Umstand, daß das englische Recht bei Auslandsstaaten eine Gerichtsbarkeit gegen fremde Staatsangehörige grundsätzlich nicht kennt.³³ Diese Ansicht findet ihren Ursprung in der Betonung des Territorialitätsprinzips in den Strafrechtsordnungen des gesamten anglo-amerikanischen Rechtskreises, mithin auch im Vereinigten Königreich.³⁴

Zwar bezieht sich diese Rechtsauffassung zunächst nur auf eine Ausübung der Gerichtsbarkeit durch Gerichte im Vereinigten Königreich selbst, nicht aber durch einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Jedoch ist fraglich, ob die Beschränkung auf das Territorialitätsprinzip auch für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane im Vereinigten Königreich mit dem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof Geltung beanspruchen kann. So soll dieser gemäß Art. 20-1 des Statutes in bezug auf die dort genannten Deliktgruppen Gerichtsbarkeit unabhängig von Tatort und Staatsangehörigkeit des Verdächtigen ausüben. Aus dieser Formulierung folgt, daß für die in Art. 20-1 des Statutes genannten Deliktgruppen das sog. Weltrechtspflegeprinzip gilt und somit eine an sich universelle Strafbarkeit besteht.³⁵

Der in dem Statutentwurf enthaltene Rechtsgedanke einer universellen Strafverfolgung manifestiert sich weiterhin in Art. 51 Abs. 1 des Statutes. Diese Vorschrift bestimmt:

„States Parties shall afford to the Tribunal the widest possible measures of judicial assistance in connection with any investigations and proceedings under this Statute.“

Hienach wäre das Vereinigte Königreich insbesondere zur Festnahme (Art. 52 Abs. 1 lit. a des Statutes) oder zur Auslieferung eines Verdächtigen an den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof (Art. 53 Abs. 1 des Statutes) verpflichtet, obgleich der Verdächtige weder die Staatsangehörigkeit des Vereinigten Königreiches besitzt noch die ihm zur Last gelegte Tat im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreiches begangen worden ist.

Im Rahmen eines parlamentarischen „Enabling Acts“ müßte das Vereinigte Königreich somit für die von dem Statut genannten Deliktgruppen auch bei Auslandsstaaten Gerichtsbarkeit gegen fremde Staatsangehörige begründen und von einer Anwendung des Territorialitätsprinzips zugunsten des sog. Weltrechtspflegeprinzips Abstand nehmen.

Diese von den Gerichten im Vereinigten Königreich vorgenommene Beschränkung der Gerichtsbarkeit ist jedoch auch in der Bundesrepublik Deutschland nicht ganz unbekannt: Nach

der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH) gilt das sog. Weltrechtspflegeprinzip, unter das im deutschen Strafrecht gemäß § 6 Nr. 1 StGB³⁶ der Tatbestand des Völkermordes (§ 220a StGB) fällt, in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr unbegrenzt. Diese Rechtsprechung besagt:

„Voraussetzung für die Anwendung deutschen Strafrechts auf ein im Ausland begangenes Verbrechen des Völkermordes ist – über den Wortlaut der Vorschrift (des § 6 Nr. 1 StGB) hinaus –, daß ein völkerrechtliches Verbot nicht entgegensteht und außerdem ein legitimierender Anknüpfungspunkt im Einzelfall einen unmittelbaren Bezug der Strafverfolgung zum Inland herstellt.“³⁷

Nach dieser Rechtsprechung ist der Aufenthalt eines Verdächtigen auf deutschem Staatsgebiet allein als „legitimierender Anknüpfungspunkt“ für eine Strafverfolgung jedenfalls nicht ausreichend.³⁸ Für eine Begründung der deutschen Gerichtsbarkeit in Betracht kommende Gesichtspunkte sind u.a. politische, militärische oder humanitäre Maßnahmen der Völkergemeinschaft, an denen auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, so beispielsweise die militärische Absicherung des Abkommens von Dayton durch die multinationale Stabilization Force (SFOR) unter Beteiligung der Bundeswehr.

In seiner Rechtsprechung unterstellt der BGH allerdings, daß in dem jeweils anderen Staat, der zur Aburteilung eines Verdächtigen primär berufen sein soll, ebenfalls eine funktionierende Strafrechtspflege existiert. Indes geht die Mehrzahl der heutigen bewaffneten Konflikte, in denen die Strafdrohungen des Statutes Anwendung finden sollen, mit einem Zerfall von Staaten einher.³⁹ Gerade einem sog. „disintegrated State“

32 Beispielsweise lehnte das britische Oberhaus ein von der damaligen Premierministerin Lady Thatcher eingebrachtes Gesetz, nach dem mehrere im Vereinigten Königreich lebende Letten, die vor 1945 Kriegsgefangene in Lettland mißhandelt haben sollen, im Königreich gerichtlich verfolgt werden sollten, mit der Begründung ab, die Taten hätten weder einen Bezug zum Vereinigten Königreich noch zu britischen Staatsangehörigen gehabt; vgl. *Dietrich Oehler*, Verfolgung von Völkermord im Ausland, in: NSIZ 14 (1994), S. 485.

33 *Jason A. Beckett*, a.a.O. (Fn. 19), S. 210 (212) m.w.N.

34 Erläuterung insoweit *Dietrich Oehler*, a.a.O. (Fn. 32), 485.

35 Zum Weltrechtspflegeprinzip *Jan Brownlie*, *Principles of Public International Law*, 4. Aufl., Oxford 1990, XIV 3; *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 13), § 38, Rdn. 5; *Karl Lackner*, *Strafgesetzbuch*, 20. Aufl., München 1993, vor §§ 3-7, Rdn. 2.

36 BGBl. 1987 I, S. 1160 ff.

37 BGH NSIZ 1994, S. 232 (232). Diese Rechtsprechung bezieht sich ausdrücklich nur auf den Tatbestand des Völkermordes gemäß § 220a StGB. Ob sie darüber hinaus z.B. für solche nach dem StGB unter Strafe stehende Taten gilt, die zugleich einen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht begründen, ist hingegen fraglich.

38 *Dietrich Oehler*, a.a.O. (Fn. 32), 485.

39 Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), *Jahrbuch 1995/96*, Bonn 1996, S. 47 ff.; *Volker Matthies/Christoph Rohloff/Sabine Klotz*, Frieden statt Krieg: Gelungene Aktionen der Friedenserhaltung und der Friedenssicherung 1945 bis 1995, Bonn 1996, S. 30 ff.; *Adam Roberts*, *The Law of War: Problems of Implementation in Contemporary Conflicts*, in: *European Commission (Hrsg.), Law in Humanitarian Crises*, Band 1, Brüssel/Luxemburg 1995, S. 13 ff.; *Yves Sandoz*, *Conflicts armés et destruction de l'Etat*, in: *International Institute of Humanitarian Law (Hrsg.), Armed Conflicts and Disintegration of States*, San Remo 1996, S. 22 ff.

aber mangelt es an einer funktionierenden Staatsgewalt und möglicherweise an einer intakten Strafrechtspflege, die zur Aburteilung eines im obigen Sinne Verdächtigen in der Lage wäre. Entfiele aus diesem Grunde die Durchführung eines Strafverfahrens, würden mutmaßliche völkerrechtliche Verbrechen von einer Aburteilung am Ende verschont.

4. Zwischenergebnis

Sowohl bezüglich der Bestimmtheit des Straftatbestandes als auch bezüglich der Ausübung von Gerichtsbarkeit gegen fremde Staatsangehörige im eigenen Staatsgebiet besteht zwischen dem Verfassungsrecht des Vereinigten Königreiches und der Bundesrepublik Deutschland ein entscheidender Unterschied. Dies hat folgende Ursache:

Aufgrund des im Vereinigten Königreich bestehenden Prinzips der Parlamentsouveränität wäre es dem Gesetzgeber bei entsprechendem politischen Willen möglich, allein durch einfaches Parlamentsgesetz die Voraussetzungen für eine Teilnahme des Vereinigten Königreiches an dem Projekt des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes zu schaffen.⁴⁰ Gemäß der Maxime des „Parliament can do no wrong“ würde dieser „Enabling Act“ neben einer Änderung bereits bestehender einfachgesetzlicher Normen möglicherweise genauso eine – verfassungsrechtlich zulässige – Veränderung oben beschriebener Verfassungsgrundsätze bedeuten.

Der deutsche Gesetzgeber ist hingegen gemäß Art. 79 Abs. 3 GG daran gehindert, das Grundgesetz umfassend zu ändern. Dabei spricht Art. 79 Abs. 3 GG insbesondere von einer Unabänderlichkeit der in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltenen Staatsstrukturmerkmale, speziell des Rechtsstaatsgrundsatzes.⁴¹ Auf diese verfassungsrechtlichen Vorgaben sind neben dem Gesetzgeber auch die deutschen Delegierten bei den Verhandlungen über ein Statut für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof verpflichtet (Art. 20 Abs. 3 GG).

Unterhalb dieses „änderungsfesten Minimums“ bietet sich für den deutschen Gesetzgeber jedoch die Möglichkeit der Verfassungsänderung gemäß Art. 79 Abs. 1 und 2 GG. Die Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, worin die Verfassungsänderung bei der Etablierung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit konkret bestehen soll, richtet sich gleichwohl nach politischen Kriterien.

Sofern es der deutschen Delegation nicht gelänge, die in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltenen Verfassungsgarantien auch im Statut zu verankern, wären die jeweils zuständigen Organe der Bundesrepublik Deutschland allerdings qua Verfassungsrecht verpflichtet, bei Unterzeichnung oder Ratifikation des Statutes Erklärungen abzugeben, Vorbehalte anzubringen oder – in ultima ratio – auf eine Ratifikation des Statutes durch die Bundesrepublik Deutschland zu verzichten.

VI. Schlussbemerkungen

Die soeben aufgezeigten Rechtsfragen belegen die Schwierigkeit bei der Inkorporierung des Statutes für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof auch im Vereinigten Königreich. Hierbei lassen sie die Unterschiede zwischen den kontinental-europäischen Rechtskreisen und dem englischen Recht bei der Inkorporierung völkerrechtlicher Normen in das nationale Recht deutlich werden.

Dessen ungeachtet sind es gerade die genannten Probleme bei der Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen, die schließlich ein Plädoyer für die Etablierung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit darstellen.⁴² Das Projekt der Staatengemeinschaft, zur Ahndung völkerrechtlicher Verbrechen ein permanentes Strafgericht zu etablieren, stellt daher einen Markstein in den internationalen Beziehungen dar.⁴³ Die Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes sowie eines Völkerstrafgesetzbuches bietet die nachhaltigste Möglichkeit, die Ursachen bewaffneter Konflikte auch mit justitiellen Mitteln aufzuarbeiten und zugleich die Achtung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechtes zu fördern.⁴⁴

Dabei ist wünschenswert, daß das Völkerstrafrecht auch eine Rechtsfriedensfunktion übernimmt. Gerade aus diesem Grunde sollte bei den innerhalb der Staatengemeinschaft stattfindenden Diskussionen über die Teilnahme an diesem Vorhaben nicht allein die Konformität des Statutentwurfes mit geltendem Verfassungsrecht in den Mittelpunkt gestellt werden,⁴⁵ sondern – quasi im Sinne „offener Staatlichkeit“⁴⁶ – auch die Notwendigkeit der Fortentwicklung der internationalen Rechtsordnung im Blick gehalten werden, die gegebenenfalls zu einer Änderung des Grundgesetzes führt.

40 Diese Zusammenhänge machen deutlich, warum sich das Vereinigte Königreich nur zögernd dazu bereit findet, solche völkerrechtlichen Verträge zu ratifizieren, die zugleich Korrekturen im innerstaatlichen Recht erfordern; vgl. Dieter Blumenwitz, a.a.O. (Fn. 12), § 5.4 a b b.

41 Vgl. nur Ingo von Münch, a.a.O. (Fn. 9), Rdn. 85 ff.; Bodo Pieroth, a.a.O. (Fn. 9), Art. 79, Rdn. 9.

42 Der frühere Chefankläger beim Haager Tribunal Richard Goldstone beispielsweise spricht von „einem permanenten internationalen Strafgericht, das Kriegsverbrechen untersuchen kann, wo immer sie begangen werden“ als der „besten Lösung“; Richard Goldstone, zitiert in Die Zeit vom 23. August 1996, S. 4.

43 Zu den Tendenzen zur Institutionalisierung internationaler Rechtsprechung vgl. Jörg Bettendorf, New Yorker Konferenz über die Rezeption von Entscheidungen internationaler Tribunale durch nationale Gerichte, in: ZRP 29 (1996), S. 150 f. Vgl. auch Carl Friedrich von Weizsäcker, der bei der Friedenssicherung für eine „Institutionalisierung internationaler Ordnungen – eine Art ‚Weltinnenpolitik‘“ eintritt; Carl Friedrich von Weizsäcker, zitiert in: Die Zeit vom 27. Juni 1997, S. 11.

44 Hierzu Kai Ambos, a.a.O. (Fn. 3), S. 263 (269); Herwig Roggemann, Auf dem Weg zum ständigen Internationalen Strafgerichtshof, in: ZRP 29 (1996), S. 388. In diesem Sinne äußert sich auch Horst Fischer, in dem er betont, daß „das Recht versagt, wenn es von den Staaten nicht durchgesetzt wird“; Horst Fischer, zitiert in: Lübecker Nachrichten vom 11. Juni 1996, S. 3.

45 Hierfür plädiert u.a. Herta Däubler-Gmelin, zitiert in: Die Zeit vom 20. Juni 1997, S. 8.

46 Zum Begriff der „offenen Staatlichkeit“ Ingo von Münch, a.a.O. (Fn. 9), Rdn. 894; weiterhin etwa Christian Tomuschat, Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg 1992, § 172.

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

Georg Bock*

Der Vorstand verbindet den Jahresrückblick 1997 mit einem Rückblick auf die seit Bestehen des Fördervereins geleistete Arbeit, um seinen Mitgliedern und Förderern zu zeigen, was mit ihren Beiträgen und Spenden erreicht worden ist. Anlaß zu diesem Rückblick ist das zehnjährige Bestehen des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum, zu dessen großen Erfolgen der Förderverein einiges beitragen konnte.

Was dafür seit der Gründung des Fördervereins am 15. Februar 1991 an eigenem Beiträgen und Spenden zur Verfügung stand und was in der gleichen Zeit dem IFHV zugewendet werden konnte, ist in der folgenden Übersicht zusammengefaßt:

	Einnahmen	Ausgaben
1991	7.800,64	7.651,39
1992	1.542,91	125,40
1993	5.944,51	5.630,20
1994	10.639,64	3.142,00
1995	5.399,70	11.752,00
1996	16.088,97	16.088,97
1997	13.552,50	1.742,00
	60.970,53	46.131,96

Der Kassenbestand am 31. Dezember 1997 belief sich auf DM 14.837,91. Davon waren DM 8.635,00 durch Bestellungen gebunden, die der Vorstand im November 1997 aufgegeben hatte und die erst zu Jahresbeginn in Rechnung gestellt wurden. Der tatsächlich verfügbare Überschuß betrug demnach am Beginn des Jahres 1998 DM 6.202,71, die der Verein auch als „Polster“ für die kommenden Aufgaben benötigt, denn das berechenbare Aufkommen aus Mitgliedsbeiträgen liegt bei etwa DM 5.000,00 jährlich. In den vergangenen Jahren haben Spender der Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerk AG (RWE), der Westdeutschen Landesbank und der Sparkasse Krefeld einen dankenswert hohen Beitrag zu der Arbeit des Fördervereins geleistet und ebenso Mitarbeiter des Instituts, die anstelle von Honoraren für erstattete Gutachten von ihren Auftraggebern eine Zuwendung an den Förderverein erbeten hatten.

Der Vorstand kann zur Zeit damit rechnen, daß etwa DM 10.000,00 im Jahr für die Förderung von Forschung und Lehre zur Verfügung stehen. Was dieser an sich geringe Betrag für die Arbeit des IFHV bedeutet, wird erst deutlich, wenn man die Beträge gegenüberstellt, die dem Institut im Haushalt der Ruhr-Universität Bochum an Sachmitteln zur Verfügung stehen. Von 1988 bis 1995 waren das DM 2.000,00 jährlich, seit 1996 DM 10.000,00 je Haushaltsjahr, aus denen von den Telefonkosten bis zum Büromaterial alle laufenden Kosten zu bestreiten waren. Für eine Ausstattung mit den notwendigen modernen Handwerkzeugen wie Personalcomputer, Fotokopierer und Drucker stand kein Geld zur Verfügung. Der Umstand, daß es dem IFHV gelang, von 1988 bis 1996 Drittmittel in Höhe von rund DM 3.000.000,00 einzuwerben, machte diesen Mangel - paradoxerweise - noch größer. Denn aus diesen Drittmitteln konnten zwar die projektgebundenen Personal- und Sachkosten bestritten werden, nicht aber die Investitionen in die technische Infrastruktur. Ohne diese Infrastruktur, speziell auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung und Datenübermittlung, hätte das Institut die übernommenen Forschungsarbeiten gar nicht erledigen können.

Aus diesem Dilemma konnte nur der Förderverein mit seinen Mitteln heraushelfen. Was heute an modernem Arbeitsgerät in den Räumen des IFHV steht, ist fast ausnahmslos mit Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanziert. Das gilt mit einer Ausnahme für alle Personalcomputer, die in den acht Räumen des Instituts stehen, für den zentralen Drucker, für den Scanner und einen großen Teil der Software. Der Förderverein hat die Kosten für die Vernetzung aller PC und deren Direktanschluß an den Großrechner der Ruhr-Universität übernommen, so daß von jedem Arbeitsplatz ohne weitere Kosten alle weltweit erreichbaren Datenbanken und Informationsquellen erreicht werden können. Das IFHV ist damit imstande, jederzeit die aktuellsten Verlautbarungen z.B. bei der UNO in New York, bei der EU in Brüssel oder beim IKRK in Genf abzurufen. Die damit gegebene Fähigkeit, in der wissenschaftlichen Forschung „hautnah“ am völkerrechtlichen Geschehen zu bleiben, ist eines der Erfolgsgeheimnisse des IFHV. Die Ausstattung des Instituts mit modernsten elektronischen Geräten sollte deshalb auch in Zukunft höchste Priorität haben.

Auch für die sonstige technische Ausstattung des Instituts konnte der Förderverein praktische Hilfe leisten. Er beschaffte Geräte zum Heften und Binden von Druckschriften, um die kosten- und zeitsparende Herstellung von Lehrmaterial zu ermöglichen. Er stellte die Mittel für die Zusammenstellung aller bisher erschienenen BO-Faxe auf CD-ROM bereit. Mehrfach half er, Engpässe zu überwinden, die sich bei der Durchführung des Studiengangs „Humanitäre Hilfe“ ergaben, z.B. für unvorhersehbare Nebenkosten beim Einsatz auswärtiger Dozenten. Auch für so selbstverständliche Dinge wie die Beschaffung von Anrufbeantwortern oder Telefaxgeräten muß der Förderverein einspringen können.

Die begrenzten Mittel des Fördervereins lassen leider die Förderung eines bestimmten größeren Forschungsprojekts nicht zu. Der Förderverein hat aber die Chance, da hilfeleistend hinzuzutreten, wo die normalen Finanzierungssysteme versagen oder viel zu schwerfällig sind. In manchen Fällen wird der Förderverein, wie das schon mehrfach geschehen ist, nur eine „Anschubfinanzierung“ leisten müssen, bis die Lücken durch Haushalts- oder Drittmittel geschlossen werden. Je mehr das Institut neue Arbeitsfelder, wie z.B. durch die Beteiligung an dem weiteren Zusatzstudiengang „Menschenrechte und Demokratisierung“, betritt, um so eher wird die Notwendigkeit und die Möglichkeit bestehen, die typischen Anfangsschwierigkeiten - und das sind meist Finanzierungsprobleme - so unbürokratisch aufzufangen, wie das nur ein Förderverein kann.

Das zehnjährige Bestehen des IFHV wird für das Direktorium des Instituts der Anlaß zu einem Ausblick auf das nächste Jahrzehnt sein. Daran sollte sich der Förderverein mit seinen eigenen Zielvorstellungen orientieren.

Der Vorstand dankt allen Mitgliedern und Förderern für die Zuwendungen, die der Satzung des Fördervereins entsprechend verwendet worden sind. Verwaltungskosten sind nur in Höhe der Notariatskosten und der Gebühren des Registergerichts angefallen. Das Finanzamt hat die Rechnungslegung geprüft und die steuerrechtliche Gemeinnützigkeit des Vereins wiederholt bestätigt.

* Georg Bock ist Stellvertretender Vorsitzender des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.

Der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag – Bilanz nach 5 Jahren

1.-4. September 1997, Frankfurt (Oder)

Carmen Thiele*

I. Vorbemerkung

Vom 1. bis 4. September 1997 fand an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)/Collegium Polonicum Slubice in Kooperation mit dem Institut Zachodni Poznan und dem Landesbüro Potsdam der Friedrich-Ebert-Stiftung eine wissenschaftliche Konferenz zur fünfjährigen Bilanz des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages statt. Dieses Thema gab gleichzeitig Anlaß zu einer näheren Betrachtung des deutsch-tschechischen Nachbarschaftsverhältnisses. Teilgenommen haben über 70 Vertreter verschiedener Wissenschaftsdisziplinen wie Juristen, Politologen, Soziologen, Kulturwissenschaftler, Linguisten und Diplomaten aus Polen, Tschechien, Großbritannien und Deutschland. Unter den Teilnehmern waren auch Vertreter der deutschen Minderheit in Polen.

Die Konferenz schloß sich an die Vorgängerkonferenzen von 1992 in Frankfurt (Oder) über das Verhältnis des vereinigten Deutschlands zu seinen osteuropäischen Nachbarn und von 1995 in Poznan über den Minderheitenschutz des Völkerbundes und der Vereinten Nationen speziell in Europa an.

Anläßlich des Jahrestages des deutschen Angriffes auf Polen am 1. September 1939, der den Zweiten Weltkrieg entfaltete, sprach der Vorsitzende der deutsch-polnischen Parlamentariergruppe im Deutschen Bundestag, *Markus Meckel* (MdB). Er bezog auch die aktuellen Ereignisse der Hochwasserkatastrophe in seine Rede ein, die die Menschen beidseitig der Oder erst kurz zuvor heimsuchte und an der sich die deutsch-polnische Nachbarschaft konkret beweisen konnte.

Die Themen der Konferenz wurden in vier großen Blöcken behandelt. Der erste Themenkomplex beinhaltete die grundsätzlichen Erfahrungen bei der Anwendung des deutsch-polnischen sowie deutsch-tschechischen Nachbarschaftsvertrages, der zweite war der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation der deutschen und polnischen Minderheit (Art. 14, 20 und 22 des Nachbarschaftsvertrages) gewidmet, der dritte befaßte sich mit der kulturellen Identität und den Differenzen und der vierte zeichnete die Grundlagen und Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Art. 12 bis 19 des Nachbarschaftsvertrages) auf. Zu allen vier Themenkomplexen wurden die wichtigsten Probleme angesprochen, bestehende Forschungsprojekte vorgestellt sowie zukünftige Aufgaben erörtert.

II. Grundsätzliche Erfahrungen bei der Anwendung des deutsch-polnischen sowie deutsch-tschechischen Nachbarschaftsvertrages

Der erste Themenkomplex stand im Zeichen der NATO- und EU-Osterweiterung und der hieraus resultierenden Reaktionen und Probleme. Die polnischen und tschechischen Teilnehmer brachten ihre großen Erwartungen auf eine Aufnahme ihrer Staaten in diese internationalen Organisationen zum Ausdruck. Ein Beitritt Polens und Tschechiens wurde allgemein begrüßt. Dieser konfrontiert allerdings beide Länder mit nicht zu unterschätzenden Schwierigkeiten für ihr Wirtschafts- und Rechtssystem.

W. Pomianowski, Erster Botschaftssekretär der Außenstelle der polnischen Botschaft in Berlin, ging vor allem auf wirtschaftliche Aspekte der deutsch-polnischen Zusammenarbeit ein. Für Polen sei Deutschland der wichtigste Wirtschaftspartner. Probleme in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bereiten vor allem unzureichende Grenzübergänge, wirtschaftliche Emigration aus Polen nach Deutschland und Kriminalität. *Pomianowski* mahnte eine Umsetzung der vertraglichen Bestimmungen des Nachbarschaftsvertra-

ges nicht nur durch die Regierungen, sondern auch durch die Menschen beiderseits der Grenze an. In Verbindung mit der Flutkatastrophe an der Oder habe Zugangsgenehmigung konstatiert werden können, aber auch einige Unzulänglichkeiten, die sich beispielsweise in einem mangelhaften Informationssystem widerspiegelt hätten.

Zu den Perspektiven der deutsch-polnischen Zusammenarbeit sprach *Albrecht Conze*, Leiter des Referats Polen im Auswärtigen Amt in Bonn. Unter dem Slogan „Der Weg Polens nach Europa führt über Deutschland“ ging er auf die Bedeutung der Anerkennung der deutsch-polnischen Grenze und der Befreiung von der Visumpflicht für polnische Bürger sowie auf kritische Reaktionen vor allem Rußlands auf eine NATO-Mitgliedschaft Polens ein.

Der tschechische Gesandte und Leiter der Außenstelle der tschechischen Botschaft in Berlin, *Boris Lazar*, sah in einer vollen Mitgliedschaft seines Landes in EU und NATO eine der Prioritäten tschechischer Außenpolitik. Sein Land sei an einer guten Nachbarschaft zu seinen Nachbarländern interessiert. Das Problem der Sudetendeutschen überschattete die deutsch-tschechischen Beziehungen. Die Versöhnungserklärung solle zu einer Verbesserung beitragen.

Im deutsch-polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit sieht *Knut Ipsen* einen „Brückenpfeiler“, über den Polen in die NATO und die EU gelangen werde. In seinen weiteren Ausführungen untersuchte er die „Tragfähigkeit“ dieser „Brücke“ und bescheinigte unserem östlichen Nachbarn, daß die Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft im wesentlichen erfüllt würden. *Ipsen* wies aber auch auf einige kritische Aspekte hin, wie beispielsweise auf die noch umzustrukturierende Landwirtschaft Polens. Bezüglich einer NATO-Osterweiterung unter Ausschluss vor allem Rußlands hat der Referent auf mögliche negative Folgen aufmerksam gemacht. Da die NATO nicht als kollektives Sicherheitssystem im völkerrechtlichen Sinne angelegt sei, könne nach ihm auch kein völkerrechtlicher Schutzgewinn aus einer NATO-Mitgliedschaft für die mittel- und osteuropäischen Staaten folgen. Vielmehr stellte *Ipsen* zur Diskussion, ob der politische Schaden einer NATO-Osterweiterung nicht sogar die damit verbundenen Vorteile überwiegen würde. Auch Rußland müsse ein Weg nach Europa aufgezeigt werden.

III. Zur rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation der deutschen und polnischen Minderheit

Der zweite Themenkomplex knüpfte an die Vorgängerkonferenz zum Minderheitenschutz von 1995 in Poznan an. Im Mittelpunkt dieser Tagung stand die gegenwärtige Situation der deutschen Minderheit in Polen sowie der Polen in Deutschland.

Ekkehard Strauß hat sich in seinem Referat zur politischen und rechtlichen Situation der deutschen Minderheit in Polen wegen Fehlens eines speziellen polnischen Minderheitenschutzgesetzes auf den Nachbarschaftsvertrag und die neue polnische Verfassung von 1997 gestützt, die beide Bestimmungen zum Minderheitenschutz beinhalten. Während die Deutschen in Polen als anerkannte Minderheit staatlichen Schutz genießen, haben die Polen in Deutschland keinen Minderheitenstatus, wie *Grzegorz Janusz* in seinem Referat zur Situation der polnischen „Minderheit“ in Deutschland ausführte. Daraus resultiere eine gewisse Unzufriedenheit der in Deutschland lebenden Po-

* *Carmen Thiele* ist Wiss. Assistentin am Lehrstuhl Prof. Dr. Theodor Schweisfurth der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).

len. Bemängelt wurde auch das Fehlen einer Minderheitenschutzbestimmung im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Die in den Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Sachsen und Brandenburg enthaltenen Minderheitenschutzregelungen seien nur begrenzt anwendbar. Auch wenn von den deutschen Teilnehmern eine verfassungsrechtliche Verankerung des Minderheitenschutzes im deutschen Grundgesetz vor allem aus politischen Gründen allgemein als wünschenswert erachtet worden sei, so würde diese nach Auffassung der deutschen Teilnehmer jedoch keine wesentliche rechtliche Änderung der bestehenden Situation bewirken.

„Soziale Grundrechte in der polnischen Rechtsordnung“ lautete das Thema von *Lech Janicki*, der es unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheit betrachtete. Für die deutsche Minderheit würden diese ebenso gelten wie für die polnische Mehrheit.

Eine kontroverse Diskussion entfachten die im Ergebnis des Zweiten Weltkrieges vorgenommenen Grenzänderungen zwischen Deutschland und Polen sowie die Zwangsausiedlung von Deutschen aus Polen. Während in Polen allgemeine Zufriedenheit hierüber bestehe, wurde von deutscher Seite die Frage nach der politischen und rechtlichen Vertretbarkeit, vor allem der Zwangsausiedlung, gestellt. Auch wenn ein Vergleich mit den ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien abgelehnt wurde, so zeigte diese Diskussion doch, daß dieses Thema einer weiteren Aufarbeitung bedarf.

IV. Kulturelle Identität und Differenzen

Dieser Themenkomplex war den sozialen, kulturellen und vor allem sprachlichen Aspekten von Minderheiten, speziell in den deutsch-polnischen Beziehungen gewidmet. Die Referenten berichteten über bisherige Ergebnisse und Erfahrungen aus noch laufenden Forschungsprojekten.

Harald Weydt und *Dorothea Nöth* stellten ein deutsch-polnisches Begegnungssprachenprojekt „Spotkanie heißt Begegnung - ich lerne Deine Sprache“ vor, das das Erlernen der deutschen Sprache durch polnische Kinder und der polnischen Sprache durch deutsche Kinder im Grundschulalter zum Inhalt hat. Ziel dieses Projektes sei das Vermitteln von grundlegenden Sprachkenntnissen und Wissen über das Nachbarland durch Unterricht in Arbeitsgemeinschaften und grenzüberschreitenden Begegnungen. Das Projekt erfreue sich eines wachsenden Interesses bei Kindern, Lehrern und Eltern.

Andrzej Sakson gab einen praxisorientierten Bericht über die kulturelle Identität der Deutschen in Polen. Die Assimilierungspolitik aus der Zeit, als in Polen das Bestehen nationaler Minderheiten noch bestritten worden sei, wirke sich negativ auf die Identität von Minderheiten aus. Nach der Anerkennung von Minderheiten sei es ihnen nunmehr möglich, frei ihre Eigenarten auszuleben. So sei für die deutsche Minderheit die Pflege ihrer Kultur als Ausdruck ihrer Gruppenidentität von vitaler Bedeutung.

Alfred Czesla, Vertreter der deutschen Minderheit in Allenstein, berichtete über die im Januar 1991 gegründete „Allensteiner Gesellschaft Deutscher Minderheit“ - ein gesellschaftlich-kultureller Verein mit nationalem Charakter. Die Pflege der deutschen Kultur und Sprache stehe im Mittelpunkt der Vereinstätigkeit. Mehr als die Hälfte der Mitglieder, unter ihnen vor allem jüngere, verfügten über unzureichende deutsche Sprachkenntnisse. Deshalb mahnte die Gesellschaft u.a. eine verstärkte staatliche Unterstützung beim Deutschunterricht an.

Zbigniew Kurcz sah sich aufgrund fehlender repräsentativer Untersuchungen zur kulturellen Identität der Polen in Deutschland vor eine schwere Aufgabe gestellt. Die in Deutschland lebenden Polen teilt Kurcz in verschiedene Kategorien ein: die sogenannten „Konsummigranten“ der 80er Jahre mit einer geringen kulturellen Identität und dem Wunsch nach Assimilierung in die deutsche Gesellschaft, „Autogermanisierung“, wie er es bezeichnete, und diejenigen, die das „Polentum“ auch in Deutschland pflegen. Die kulturel-

le Identität der Polen in Deutschland habe sich bis zur deutschen Wiedervereinigung in einer Krise befunden. Erst danach könne man von einer Reitalisierung der Identität der Polen in Deutschland aufgrund rechtlicher Absicherung in bilateralen Abkommen sprechen.

„Die Kulturentwicklung in deutsch-polnischen Grenzregionen“ hieß das Thema von *Adrian Palka*. Den Minderheiten komme hierbei eine besondere Brückenfunktion zu.

Über „Tschechische, deutsche Prager Literaten - Identitäten und (oder) Differenzen“ referierte *Hanuó Karlach* und versuchte, am Beispiel der Prager deutschsprachigen Autoren *Franz Kafka* und *Franz Werfel* nachzuweisen, wie gefährlich eine „gewaltsame“ Verallgemeinerung aufgrund nationaler Merkmale werden könne.

Einen Strukturvergleich von Sprachminderheiten in West- und Ost-Europa nahm *Peter Rosenberg* unter dem Gesichtspunkt der Vielfalt, aber auch „Bedrohung“ von Minderheitensprachen vor. Er ging in seinem Vergleich von den unterschiedlichen historischen, politischen und rechtlichen Voraussetzungen für Sprachminderheiten aus. Eine multiethnische Konzeption würde nicht nur die zu erhaltenden Minderheiten schützen, sondern auch der Mehrheit ein Bewußtsein des eigenen historischen „Gewordenseins“ vermitteln.

V. Grundlagen und Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Der vierte Themenkomplex befaßte sich mit der deutsch-polnischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Hochschulwesen und in der Kriminalitätsbekämpfung.

Bogdan Koszel sprach zur Bedeutung des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften für die Nachbarbeziehungen, speziell in den Beziehungen zwischen Deutschland und Polen.

Krzysztof Wojciechowski wandte sich der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Bildungs- und Hochschulwesen zu. Er analysierte die Partnerschaftsverträge zwischen der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) mit den Universitäten in Posen, Breslau und Danzig. Besonderes Augenmerk richtete er auf die Brückenfunktion der Europa-Universität Viadrina auf deutscher Seite mit dem Collegium Polonicum auf polnischer Seite. *Wojciechowski* stellte das besondere Konzept der Viadrina mit ihrer europäischen Ausrichtung der Studiengänge heraus. Ca. 30% aller hier Studierenden kämen aus Polen, was für deutsche Universitäten einmalig sein dürfe.

Die deutsch-polnische Grenze offeriert aber nicht nur Möglichkeiten auf dem Gebiet der Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft. Leider nutzen auch kriminelle Elemente die Grenze für ihre Zwecke. *Nikolaus Wragge* stellte ein Forschungsprojekt zum Thema „Grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung“ vor. Er wies darauf hin, daß sich beide Seiten der organisierten Kriminalität weitgehend hilflos gegenüber ständen und mahnte ein koordiniertes Vorgehen sowie eine Verbesserung der personellen und technischen Ausstattung der Grenze an, vor allem im Hinblick auf einen Beitritt Polens zur EU.

VI. Schlußbemerkung

In den Referaten und Diskussionen zu allen vier Themenkomplexen wurde der Stand der nachbarschaftlichen Beziehungen vor allem zwischen Deutschland und Polen, aber auch zwischen Deutschland und Tschechien im europäischen Kontext erörtert. Die Probleme und Folgen einer Mitgliedschaft Polens und Tschechiens in EU und NATO sollten einer weiteren sorgfältigen Analyse auf den verschiedenen Gebieten wie Wirtschaft, Politik, Recht und Soziales unter Einbeziehung von Experten aus verschiedenen europäischen Ländern unterzogen werden. Es bleibt zu hoffen, daß die nunmehr bereits zur Tradition gewordene Konferenzreihe vielleicht zu diesem Thema in nächster Zukunft weitergeführt werden kann.

Verbreitung der Genfer Konventionen

Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr

5.-6. Februar 1998, Bad Waldliesborn

Michael Hoffmann*

Wie bereits seit über zwei Jahrzehnten üblich, so fand auch 1998 wieder die vom DRK-Landesverband Westfalen-Lippe ausgerichete Tagung zur Verbreitung der Genfer Konvention statt. Es nahmen ca. 50 Referendare aus den Landgerichtsbezirken des Landes Nordrhein-Westfalen und Offiziere der Panzergrenadierbrigade Aalen teil. Zu Beginn der Tagung wurden die Teilnehmer von *Edgar Neutzer*, dem Vizepräsidenten des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe begrüßt. *Edgar Neutzer* ist seit 23 Jahren beim DRK für diese Tagung verantwortlich und scheidet nun aus seinem Amt aus, um den wohlverdienten Ruhestand zu genießen. Seine Arbeit wird von seinem Nachfolger, dem ehemaligen Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen *Dr. Rolf Krumsiek* fortgesetzt, der ebenfalls an der Tagung teilnahm.

In seiner Begrüßungsansprache gab *Edgar Neutzer* einen kurzen Überblick über die geschichtliche Entwicklung des humanitären Völkerrechts. Er ging dabei insbesondere auf die sich seit der Genfer Konvention im Jahre 1949 gewandelte Erscheinungsform des Krieges ein. Sei damals die häufigste Erscheinungsform des Krieges der internationale Konflikt gewesen, so hätten wir es heute vorrangig mit nicht-internationalen Konflikten, wie Separationsbewegungen und ethnischen Konflikten zu tun. Auch die Art und Weise der Kriegführung habe sich seit der Genfer Konvention drastisch geändert. In diesem Zusammenhang ging *Neutzer* auf die Anti-Personen-Minen ein und kündigte eine Kampagne des DRK zu diesem Thema in nächster Zeit an.

Da das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) in Bochum seit mehr als einem Jahrzehnt für die inhaltliche und fachliche Gestaltung der Tagung verantwortlich zeichnet, wurde dem Akademischen Direktor des IFHV und Professor für Humanitäres Völkerrecht an der Rijksuniversiteit Leiden, Niederlande, Prof. *Dr. Horst Fischer*, die Verdienstmédaille des Landesverbandes Westfalen-Lippe verliehen. Prof. *Fischer* nahm diese Médaille ausdrücklich auch im Namen der Mitarbeiter des IFHV dankend entgegen.

Die inhaltliche Arbeit der Tagung begann mit einer „Einführung in das humanitäre Völkerrecht“ von *Dr. Heike Spieker*, Wissenschaftliche Assistentin am IFHV in Bochum.

Dr. Spieker stellte zunächst anhand des Falles und der geforderten Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers *Karadzic* die Frage nach dem Wesen und der Natur des humanitären Völkerrechts. Dabei legte die Referentin großen Wert auf eine aktive Einbeziehung der Teilnehmer. So entstanden sehr interessante und angeregte Diskussionen unter den Zuhörern über die Frage, ab wann humanitäres Völkerrecht anwendbar sei („ab dem ersten Schuß“) und ob Kombattanten und Opfer bewaffneter Konflikte auf ihre Rechte, die aus den Genfer Abkommen resultierten, verzichten könnten. Ein Verzicht auf diese Rechte sei nicht möglich, da sonst die Gefahr bestehe, daß auf nicht mehr am Kriegsgeschehen beteiligte Personen, wie z.B. Kriegsgefangene, psychischer Druck ausgeübt werde, um einen Verzicht auf diese Rechte zu erreichen.

Auch wurde von den Teilnehmern, von denen etwa die Hälfte Vorkenntnisse im Völkerrecht besaßen, sehr schnell die „Sinnfrage“ des humanitären Völkerrechts gestellt, die nach der Durchsetzbarkeit von humanitärem Völkerrecht. *Dr. Spieker* erläuterte daraufhin die verschiedenen Durchsetzungsmechanismen des humanitären Völkerrechts, deren Vielzahl die Teilnehmer überraschte und deren Eindruck von der völlig fehlenden Durchsetzbarkeit etwas korrigierte.

Aber auch der aktuelle Aspekt kam in dem Vortrag nicht zu kurz und so schloß sich nun eine Diskussion über den aktuellen Konflikt zwischen den USA und dem Irak an. Besonders intensiv wurde dabei die Frage erörtert, ob ein möglicher Militäreinsatz der USA von einer Resolution des Sicherheitsrates gedeckt oder eventuell rechtswidrig wäre. Zu dieser Frage wurden unterschiedliche Ansichten vertreten, so daß ihre Beantwortung am Ende offen blieb. Ein Teil der Zuhörer und Referenten sah einen einseitigen Militäreinsatz der USA noch als von der Resolution des Sicherheitsrates gedeckt an, während der andere Teil der Teilnehmer und Referenten der Ansicht war, die Resolution des Sicherheitsrates decke einen solchen Militäreinsatz nicht und dieser wäre somit rechtswidrig.

Danach ging *Dr. Spieker* auf die vier Genfer-Abkommen und die beiden Zusatzprotokolle ein und erläuterte hierbei insbesondere die Probleme bezüglich der Anwendbarkeit des zweiten Zusatzprotokolls. Den Abschluß des Vortrags bildete eine Diskussion über die aktuelle Minenproblematik und die Osloer Minenkonvention.

Im Anschluß gab Prof. *Dr. Horst Fischer* in seinem Vortrag zur „Internationalen Strafgerichtsbarkeit“ zunächst eine historische Darstellung der Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit mit ihrem Beginn 1919 in Versailles. Prof. *Fischer* zeigte dann die Entwicklung über die Kriegsverbrecher-Prozesse von Nürnberg 1945 und Tokio 1946 bis zu den beiden Tribunalen bzgl. des ehemaligen Jugoslawiens in Den Haag und bzgl. Rwandas in Arusha, Tansania auf.

Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen ging *Fischer* auf den geplanten Ständigen Internationalen Strafgerichtshof ein und äußerte seine Überzeugung, daß dieser im Juni in Rom auf einer Staatenkonferenz eingesetzt werden werde. In diesem Zusammenhang wurden auch die Probleme der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit und der konkurrierenden Zuständigkeiten zwischen internationaler und nationaler Gerichtsbarkeit dargestellt. Hieran schloß sich ein Vergleich der beiden Statuten der Tribunale für das ehemalige Jugoslawien bzw. für Rwanda an. Diese stimmen zwar weitgehend überein; der Hauptunterschied ist jedoch die Zuständigkeit des Tribunals für Rwanda nach Art. 4 des Statuts auch für nicht internationale bewaffnete Konflikte. Dies ist aus konsequent, da sich in Rwanda zwei Volksgruppen, die der Hutu und die der Tutsi, bekämpfen.

Der zweite Teil des Vortrags bot dann für die Teilnehmer die gesamte Möglichkeit der aktiven Auseinandersetzung mit dem Problem des Verhältnisses der nationalen zu der internationalen Gerichtsbarkeit. Prof. *Fischer* schilderte einen authentischen Fall aus dem ehemaligen Jugoslawien. Die Zuhörer wurden in zwei Gruppen aufgeteilt, wobei die eine Gruppe die Anklage und die andere die Verteidigung des Angeklagten übernahm. Zentrale Frage war dabei, ob der Angeklagte vor einem deutschen Gericht oder dem Tribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag angeklagt werden könne. Jeder Gruppe war es möglich, Fragen an den Referenten sowie zwei weitere Mitarbeiter des IFHV bezüglich des tatsächlichen Geschehens und der rechtlichen Aspekte zu stellen, bevor dann jeweils ein Mitglied der Gruppe ein Plädoyer hielt.

Es entstand eine sehr rege Diskussion, an der sich der Großteil der Zuhörer beteiligte. Thematisch ging es in dieser Diskussion um die Frage, nach welchen Vorschriften Deutschland berechtigt sei, Ge-

* Michael Hoffmann ist Rechtsreferendar am LG Hagen und Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

richtbarkeit ausüben. Sofern hinreichender Tatverdacht bezüglich Völkermordes (§ 220 a StGB) besteht, ergibt sich Gerichtsbarkeit aus § 6 Nr. 1 StGB. Hinsichtlich etwaiger Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, die zugleich eine Strafbarkeit nach den allgemeinen Vorschriften des StGB begründen, ergibt sich Gerichtsbarkeit aus § 6 Nr. 9 StGB, sofern der Konflikt am Tatort internationalen Charakter besitzt. Für die Teilnehmer, die sich mit diesem Problemfeld größtenteils noch nicht beschäftigt hatten, war diese aktive Mitarbeit sehr informativ und aufschlußreich.

Den Abschluß des ersten Tages stellte dann ein gemütliches Beisammensitzen im Kurtheater von Bad Waldliesborn dar. Es war ein sehr angeregter Abend, auf dem aufgrund der Eindrücke der vorangegangenen Vorträge auch noch intensiv fachlich weiter diskutiert wurde.

Zu Beginn des zweiten Tages referierte Assessorin *Brigitte Reschke*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Knut Ipsen* an der Ruhr-Universität Bochum, über das Thema „Humanitäres Völkerrecht und A-Waffen“.

Inhalt des Vortrags waren zwei Gutachten des Internationalen Gerichtshofes (IGH)¹ zum Einsatz von und der Drohung mit Atomwaffen vom 8. Juli 1996. Frau *Reschke* verdeutlichte anschaulich die Entstehungsgeschichte der beiden Gutachten nach Art. 96 der VN-Charta. So hatte es zwei Anträge an den IGH gegeben, sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen, einen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und einen der Generalversammlung. Den Antrag der WHO hatte der IGH nicht zugelassen, da die Frage des Einsatzes von oder der Drohung mit Atomwaffen nicht aus dem Tätigkeitsbereich der WHO stamme. Die Referentin machte aber deutlich, daß dies für die Entscheidung in der Sache unerheblich gewesen sei, da der Antrag der Generalversammlung weiter reiche als der der WHO.

Für die Teilnehmer war es dann sehr interessant zu erfahren, daß der IGH weder im Völkervertragsrecht noch im Völkergewohnheitsrecht eine Erlaubnis für den Einsatz von oder die Drohung mit Atomwaffen gefunden habe. Eine solche Erlaubnis sei aber nach dem IGH auch nicht erforderlich, da sich im Völkerrecht auch kein Verbot des Einsatzes von Atomwaffen finden lasse. Der IGH kommt in seinen Gutachten zu dem Ergebnis, daß die Anwendung von Atomwaffen im allgemeinen („generally“) verboten sei und nur im Falle einer extremen Selbstverteidigungssituation rechtmäßig sein könne. Frau *Reschke* ging zum Abschluß ihres Vortrages noch kurz auf das Stimmenverhältnis von vier zu fünf Stimmen bei der Entscheidung des IGH ein, wobei die Stimme des Präsidenten des IGH den Ausschlag gab.

Hierbei war es für die Zuhörer sehr aufschlußreich zu erfahren, daß bei den vier Gegenstimmen beide Extrempositionen, die eine für eine generelle Anwendbarkeit von Atomwaffen, die andere für deren absolutes Verbot, vereint waren.

Den Abschluß der Veranstaltung bildete der Vortrag von Dr. *Hans-Joachim Heintze*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, zu der Thematik „Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte“. Dr. *Heintze* begann seinen Vortrag mit dem Hinweis auf das 50jährige

Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1998. Danach ging der Referent auf die historische Entwicklung der Menschenrechte ein und zeigte auf, daß sich der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz erst nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet habe. Er ist damit wesentlich jünger als das humanitäre Völkerrecht. Für die Teilnehmer sehr informativ waren die Ausführungen *Heintzes* zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die zum ersten Mal definiert, was Menschenrechte im Völkerrecht eigentlich sind. Da die Allgemeine Erklärung als solche nicht verbindlich ist, mündete der Versuch der Kodifikation der Menschenrechte in drei Verträgen: den Pakt für bürgerliche und politische Rechte (CCPR) und dessen Fakultativprotokoll und den Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dabei machte der Referent insbesondere die Schwierigkeiten der Kodifikation deutlich, indem er aufzeigte, daß der Kodifikationsprozeß der drei Verträge von 1949 bis 1966 gedauert habe.

Danach ging *Heintze* auf das Verhältnis der Menschenrechte zum humanitären Völkerrecht ein und schilderte anschaulich, daß es eine strikte Trennung zwischen diesen beiden Gebieten heute nicht mehr gebe. Vielmehr fänden die Menschenrechte auch in Kriegszuständen Anwendung (vgl. Art. 2 des Übereinkommens gegen Folter). Allerdings machte der Referent auch deutlich, daß die teilweise niedrigeren Standards des humanitären Völkerrechts auch in Verträgen über die Menschenrechte festgeschrieben seien. Als Beispiel führte er die Kinderrechtskonvention mit dem Mindestalter für den Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten von 15 Jahren in Art. 38 Abs. 2 an, während die Mindestalter-Konvention Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ein Alter von 18 Jahren für die Arbeit mit gefährlichen Stoffen festlegte.

Im Anschluß daran stellte *Heintze* verschiedene Durchsetzungsmechanismen von Menschenrechts-Verträgen gegenüber. Anhand eines konkreten Beispiels zeigte er auf, daß es für einen Kurden möglich sei, durch eine Klage wegen Verletzung seiner Menschenrechte vor dem Europäischen Gerichtshof (EUGH) gegen die Türkei vorzugehen, obwohl es sich um einen inneren bewaffneten Konflikt handle. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) führt im Gegensatz zu dem Individualbeschwerdeverfahren der CCPR dabei zu verbindlichen Urteilen. Den Abschluß des Vortrags bildete eine Aufzählung von Fällen, in denen der Sicherheitsrat für die Menschenrechte eingetreten ist.

Edgar Neutzer gab dann in seinem Schlußwort seiner Hoffnung Ausdruck, mit der Veranstaltung zur Verbreitung der Genfer Konvention und des humanitären Völkerrechts beigetragen zu haben. Dies kann nur bestätigt werden. Es ist gelungen, bei den Teilnehmern großes Interesse für die Arbeit im Bereich des humanitären Völkerrechts zu wecken, was zahlreiche Nachfragen von Zuhörern bzgl. der Möglichkeit der praktischen und wissenschaftlichen Arbeit in diesem Bereich zeigten. Der Dank und ein großes Lob gelten dem DRK, insbesondere *Edgar Neutzer* für seine jahrzehntelange hervorragende Arbeit, der Kurverwaltung von Bad Waldliesborn und den Referenten des IFHV.

1 Auszüge in HuV-I (9) 1996, S. 216 ff.; vgl. auch *N. Paech*, Zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofes über die Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen, HuV-I (9) 1996, S. 176 ff.

Law And Conflict In Our Times - The Meaning Of IHL In Internal Armed Conflicts

Symposium

13. November 1997, Leiden (Niederlande)

Liesbeth Zegveld/Hanneke van Sambeek*

On November 13th, 1997, the Netherlands Red Cross organised a symposium on topical questions on International Humanitarian Law (IHL) in internal armed conflicts. The symposium was a tribute to Professor *George Aldrich* who has held the Red Cross Chair of IHL at the Law Faculty of the University of Leiden from 1991 till 1997. It was also the celebration of the Netherlands Red Cross 130th birthday.

In recent years the world has been shocked by brutal acts committed in conflicts in almost every corner of the world. Violations of the most basic standards of IHL threaten the lives of an ever higher number of victims, in particular women, children and elderly people.

In these conflicts, most of them internal, a multitude of armed groups are active, in which often a clear chain of command is lacking. War and banditry are closely linked. The enormous proliferation of small arms aggravates this situation. Daily we can watch the horror of these conflicts on television.

Twenty years ago the Additional Protocols to the Geneva Conventions were adopted. The aim was to fill existing gaps in IHL. Twenty years, on the question is: Are they still appropriate to the conflicts of the nineties?

Only a few years ago the International Criminal Courts for the former Yugoslavia and Rwanda were installed. What is the influence of these courts on the scope of humanitarian law?

Recent developments have also raised the vital question: What can IHL still achieve in internal armed conflicts. What are the means of influencing the behaviour of all different actors? What can be the preventive role of IHL?

In the morning session, chaired by Professor *Kalshoven*, the questions on the applicable law were dealt with. After having determined that the present law for internal armed conflicts is primitive and ineffective, Professor *Aldrich* examined the main reason for this defect. In his opinion, in the fact that common Article 3 placed obligations upon „each Party to the conflict“ (mind the capitals used in common Article 3) was fatal as to the application of the norms. „What government would want to acknowledge that its rebels constituted a 'Party' to an armed conflict entitled to rights and duties with respect to it under international law?“, *Aldrich* wondered.

For this reason, *Aldrich* regarded the absence of any reference to the parties to conflict in Protocol II as an improvement of the law. Having established the main problem of the present law, *Aldrich* wondered whether there are any prospects for improvement of this law. He doubts the possibility of revision of Protocol II. Therefore, *Aldrich* considered the most productive alternative to be offered by the Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda. By focusing on individuals, States may think to have succeeded in avoiding any possible acceptance of a party to the conflict.

Judge *McDonald* addressed two issues in her presentation. First, she examined the experience of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in ascertaining the character of armed conflicts charged in indictments. Second, she suggested possible effects of limiting Article 2 of the Statute to international conflicts.

With regard to the first issue, contrary to the decision of the Trial Chamber of Judge *McDonald*, the Appeals Chamber in the Decision

on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction in *Tadic*, found that the „grave breaches“ provision of Article 2 of the Statute could only be applied in international conflicts. *McDonald's* expressed her disappointment as to the Appeals Chamber's omission to give guidance on how to determine whether a particular conflict is international or internal in nature. In its Judgement in *Tadic*, Trial Chamber II found that at the time relevant to the indictment, after May 19th, 1992, the victims were not in the hands of a party to the conflict or occupying power of which they were not nationals. Thus, these victims were not „protected persons“ as defined by Article 4 of Geneva Convention IV. In consequence, Article 2 did not apply to the offences charged in the Indictment. It based its rationale mainly on the Nicaragua case decided by the International Court of Justice.¹ *McDonald* laid out and clarified her disagreement with this majority decision. She was of the view that at all times relevant to the Indictment, the armed conflict in the area in question was international and that the victims were „protected persons“. She substantiated this view by arguing that the majority had misapplied the test laid down in Nicaragua.

Notwithstanding these considerations, *McDonald* regards the limitations that the Appeals Chamber put to the use of the „grave breaches“ provision as not having significant impact on criminal matters brought before the Tribunal. Since the Appeals Chamber had construed Article 3 of the Statute as applying to both international and internal conflicts, it would serve as a „safety net“.

Professor *Francoise Hampson* analysed the current rules for the conduct of hostilities applicable during internal armed conflicts. Different sets of rules, both conventional and customary, may be relevant in her opinion. As far as conventional rules are concerned, she examined Additional Protocol II and common Article 3 of the Geneva Conventions, the Treaty on Conventional Weapons and finally Human Rights Law.

In Protocol II, Articles 13 to 16 contain norms on the conduct of operations. However, some important provisions are lacking. There are for example no rules on proportionality. Also rules such as laid down in Protocol I, Articles 51, 52 and 57 (on environmental reprisals). *Hampson* suggested that some gaps may be filled by the rules on humane treatment, laid down in Articles 4 to 6 of Protocol II. These norms could be interpreted as necessarily implicating the obligation to avoid disproportionate attacks on civilians. In this regard, even common Article 3 has implications for the conduct of hostilities. The prohibition of violence to life means that civilians can not be object of attack.

Also Human Rights Law has an impact on the conduct of military operations. As the European Court on Human Rights has ruled in a case against Turkey, Turkey is restricted in its choice of means to combat the PKK. It appeared that even the derogable human rights have relevance in these situations.

As regards customary law, *Hampson* asked herself whether customary law could fill the gap in treaty law. According to the decision of the Appeals Chamber in the *Tadic* case, war crimes can be committed in internal conflict. Thus, the rules of international armed conflicts may also apply in internal armed conflicts.

* Liesbeth Zegveld, Erasmus University of Rotterdam; Hanneke van Sambeek, Netherlands Red Cross.

1 1986 I.C.J. Reports, 14.

What about the rules on means and methods? The question is whether armed groups fighting in an internal conflict can shape practice and thus whether they can shape customary law. Unlike the members of the national armed forces involved in an international conflict, members of armed groups fighting in an internal conflict do not have the right to fight. The humanitarian rules are only concerned with how they conduct their operations. Thus one should distinguish between the unlawfulness of the resort to force and the unlawfulness of their way of fighting. If this distinction is made, it seems that the practice of armed groups can contribute to customary law. Another question is whether the principle of command responsibility applies to armed groups. This question is still to be answered by the Hague Tribunal.

In the afternoon session, chaired by *Dr. Horst Fischer*, five speakers discussed the question of how to encourage better compliance. The background of the speakers ranged from legal, humanitarian, military, socio-political media.

Mr. Fenrick, senior legal advisor in the Office of the Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, saw the dehumanisation of the enemy and the lack of discipline as important factors for non-compliance. He stressed the importance of punishment of crimes committed in armed conflicts. The atmosphere of impunity should be ended through effective enforcement of law at the domestic and international level.

Professor *Reychler*, University of Leuven, based his approach on the observation that mass murder is not an abnormal occurrence. It is an intelligible, and to that extent 'normal response to abnormal circumstances. However, this does not mean that we are doomed to live with it. Through the creation of security communities as the European Union and the relatively peaceful implosion of the USSR

this kind of behaviour can to a large extent be eradicated. *Reychler* pointed at the neglect of the study of conflict dynamics and argued in favour of the training of conflict transformation specialists and the development of a conflict impact assessment system (CIAS).

Colonel *T.K. Githiora*, head of the Legal Services of the Kenya Armed Forces, went into the traditional African rules for waging a war. He gave the examples of the prohibition to attack without warning and rules which protected non-combatants. Many of these rules have disappeared because of the break-up of traditional communities. *Githiora* promoted the systematic dissemination of IHL, combined with principles of Human Rights Law, to the armed forces, police and the administration. Discipline should be used as the basis for compliance and the elimination of impunity.

Mr. Roy Gutman, reporter, suggested to train reporters on IHL questions. Few if any have any sense of this law or its application and scarcely know what questions to ask. He presented the 'War Crimes Monitor' project, that aims at educating the media, humanitarian and human rights groups and the general public on IHL. It will consist of a pocket guide to war crimes, an Internet site and other means of stimulating interest.

Mr. Borsinger, a representative of the International Committee of the Red Cross, stressed the importance of implementation of IHL. A lot of states ratify as many as possible treaties, without ever implementing one. Like *Githiora*, he pointed at discipline as a central tool for both combat efficiency and respect for IHL.

Currently, the Netherlands Red Cross is working on the publication of the proceedings of the Symposium, together with the University of Leiden. Expected date of issue is late summer 1998.

Welcoming address of the Rector of the Ruhr-University Bochum, Prof. Dr. Manfred Bormann, to the students of the NOHA Intensive Course

25. September 1997, Bochum

Mr. Chairman *Prof. Joly*, dear students and lecturers, dear guests and colleges, ladies and gentlemen,

on behalf of the Ruhr-University Bochum I would like to welcome you very cordially to this international workshop on „Security and Humanitarian Space“ as a specific current topic of humanitarian assistance. The workshop is part of the intensive course of the NOHA-Programme of the European Community Humanitarian Office (ECHO). Our university feels proud to be the host for this intensive programme, which takes place for the first time in Germany. I would like to extend a special welcome to our guests from abroad - students, lecturers and organizers of the NOHA-Programme. I hope that you will feel at home here in Bochum.

The introductory intensive programme brings together here in Bochum more than 130 students and lecturers of all universities of the NOHA-network: from Aix-Marseille, France; Deusto-Bilbao, Spain, Louvain-la-Neuve, Belgium; and for the first time Dublin, Ireland, Rom, Italy and Uppsala, Sweden. The intention of this meeting is to give a comprehensive introduction to the organization of the NOHA-courses at the respective universities as well as to various problems of humanitarian aid. We are proud to be a partner institution in this network. Our Master-Programme „Humanitarian Aid“ will be offered for the fourth time by our Institute for International Law of Peace and Armed Conflict. It is an excellent pattern which we often use to demonstrate the International

Dimension of our university, for example in the framework of European Mobility Programmes, most of all the SOCRATES-Programme. And it shows that German universities have the strength of being innovative, an issue which is nowadays often discussed.

In addition the Ruhr-University Bochum is the only institution which is involved both in the NOHA-Programme and in an international course called „European Masters in Human Rights and Democratisation“, a project co-ordinated by the university of Padova, Italy, and an endeavour that integrates the experiences made in the framework of NOHA. The Director of this programme, *Dr. Fischer*, has every right to be proud of this new project.

Now, ladies and gentlemen, let me take this opportunity to briefly introduce you to our university: It is located in the largest and most significant industrial area and economic region of Germany, the Ruhr area, the name being taken from the river Ruhr, which forms the southern boundary of this area. 35 years ago there was not a single university in this area, but then four were created, among them the Ruhr-University as the first and largest one. The foundation stone was laid in 1961, and doors opened for academic business in 1965. In its short history - in comparison with many other universities with their long and venerable histories - the Ruhr-University has developed rapidly: originally planned for 12.000 students, today there are over 37.000 on our campus. About 5.000 staff and faculty

members are engaged in teaching and research. Thus the Ruhr-University ranks among the 10 largest universities in Germany.

The students of our university can choose between more than 100 different fields within 20 faculties, each of which offers academic degrees and professional qualifications. The close proximity of disciplines - humanities, arts, science, engineering and medicine - stimulates on a large scale interdisciplinary co-operation, which is of great importance in facing the global challenges at the end of the 20th century.

The Ruhr-University Bochum is justifiably proud of its interdisciplinarity: successful co-operation across the frontiers of subjects is today's gain - reserves still to be drawn on are tomorrow's potentials. There are many examples, amongst them 10 Central Academic Institutes. These include the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict with its „Master-Course on Humanitarian Aid“, the Institute for Mining and Energy Law, the Centre for Interdisciplinary Ruhr Area Research (ZEFIR) or the Institute for Development Research and International Economic Relations.

The objective of the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict is to intensify academic research and instruction in the fields of armed conflict and ensuring peace. In particular, it sets out to fill the gaps which have appeared in this area of research in recent decades and to make contributions with respect to fundamental and current issues. Regional and world-wide processes of disarmament and arms control are of special significance, in particular all problems of the protection of the human being in armed conflicts. The conception, preparation and realizing of interdisciplinary projects are important means to further the objectives of the Institute. Joint research of scholars from various disciplines and experts from areas such as diplomacy, governmental and non-governmental, international and non-international organizations are hosted under the auspices of this Institute.

This institute is indeed a very prominent example for interdisciplinary co-operation, there is no comparable educational programme in Germany in this field, and these courses have triggered off some very interesting research projects in addition to the teaching activities. This welcome address, Ladies and Gentlemen, is finally also my occasion to say „thank you“, thank you to:

- the EC Humanitarian Office (ECHO), which generously supported the „Master-Course on Humanitarian Aid“ by contributing to the academic meetings that take place in the framework of the course.
- the Steering Committee of this university also provided all possible support to this project, striving to establish this very important interdisciplinary programme, which is - as you can imagine - not easy in this difficult period that is characterised by lack of public funding. It is therefore very important if not indispensable to have ECHO's support while consolidating this Master-Course.

We are grateful to ECHO for their help in implementing the course in the last five years of active contributions, specially their involvement in editing and printing of the modular text books, three more will follow on: Psychology, Geopolitics and Geography and on Anthropology. And we are grateful to ECHO for their support to the course itself, including this workshop. I also owe thanks to the founders and organizers of the Master-Programme at our university, Dr. Fischer and Dr. Spieker and many others who gave their time and dedication to this project.

You will hopefully find one reward in the ECHO-evaluation report, on the NOHA-programme, which says that the NOHA-course in Bochum is well managed, properly organized and excellently coordinated within the university and in Germany.

With that, I wish the workshop every success and rich yield and I hope that you will keep the best memory of our university and Bochum.

Matthias Pape, Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen

Baden-Baden 1997, 350 S., DM 56,-

Gregor Schotten*

Das Europäische Parlament (...)

„in der Erwägung, daß das Völkerrecht traditionell von dem Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates ausgeht, jedoch auch in der Überzeugung, daß der traditionelle Hinweis auf die Souveränität der Staaten als Blankoscheck für alle möglichen Willkürakte im Inneren nicht länger tragbar ist, (...)

ist der Auffassung, daß das derzeit geltende Völkerrecht der Anerkennung des Rechts auf humanitäre Intervention nicht im Wege stehen muß, (...).“¹

1976 hatte die israelische Befreiungsaktion in Entebbe erneut heftige Diskussionen darüber ausgelöst, ob die humanitäre Intervention zum Schutz eigener Staatsangehöriger, also das militärische Eingreifen in einen fremden Hoheitsbereich, um eigene Staatsangehörige zu befreien, in Ausnahmefällen gerechtfertigt sei. Mit Ende des Ost-West-Gegensatzes und einer neuen Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN-Sicherheitsrat) wurde die Frage, ob es auch ein Recht auf humanitäre Intervention zum Schutz fremder Staatsangehöriger gebe, Gegenstand verstärk-

ten Interesses. Hierfür bietet die oben zitierte Entschließung des Europäischen Parlaments nur ein, wenn auch sehr markantes, Beispiel.

Auch die Völkerrechtslehre hat sich dem Thema in letzter Zeit auf breiter Basis gewidmet. So waren Werke, die sich mit humanitärer Intervention oder verwandten Problemen beschäftigen, auch mehrfach Gegenstand von Besprechungen in dieser Zeitschrift. vgl. H. Endemann, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen, Ein Beitrag zum Recht der Humanitären Intervention, Frankfurt/Main 1997, (H.-J. Heintze), HuV-I, (10) 1997, S. 192 ff.; L. Fidler-Damrosch, Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts, New York 1993, (G. Schotten), HuV-I, (10) 1997, S. 120 ff.; H. Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende staatlicher Souveränität?, Berlin 1996, (H.-J. Heintze), HuV-I, (9) 1996, S. 174 ff.

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.
1 Entschließung des Europäischen Parlaments zum „Recht auf Intervention aus humanitären Gründen“ vom 10. Mai 1994, abgedruckt als Bundestagsdrucksache (BT-Drs.), 12/7513.

Die vorliegende Arbeit will

„aus dem Blickwinkel der Politik- und der Rechtswissenschaft, den Versuch unternehmen, von den universalen Menschenrechten über die Rechtsgrundlagen und Praxis der Humanitären Intervention, der Humanitären Hilfe und der jüngeren UNO-Aktionen bis hin zu der damit verbundenen Debatte um die Reform der UNO und ihre Zukunft in einer neuen Weltordnung einen Bogen zu schlagen“.

Von den erwähnten Arbeiten unterscheidet sich die vorliegende somit dadurch, daß sie auch verstärkter politische und politikwissenschaftliche Aspekte in die Betrachtung miteinfließen läßt. Weiterhin betrachtet sie die Problematik unter Berücksichtigung der humanitären Hilfe, ein Ansatz der den neuesten Entwicklungen sicherlich in geeigneter Weise Rechnung trägt.

Pape beginnt seine Ausführungen mit dem Versuch, die in den zentralen Dokumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes enthaltenen Fundamentalnormen aufzufindig zu machen. Dabei gelangt er zu dem Ergebnis, daß sich bei aller Diversität der untersuchten Dokumente vier Fundamentalnormen als Kernbereich gemeinsamer Regelungen herauskristallisieren lassen: das Recht auf Leben, die Freiheit von Folter und von Sklaverei, das Verbot ungesetzlicher und rückwirkender Bestrafung und das Verbot der Diskriminierung. Der Verfasser stellt sodann aber fest, daß nicht nur diese vier Fundamentalnormen als Schutzgut der humanitären Intervention in Frage kämen.

Pape fährt daraufhin fort mit einer gründlichen Analyse humanitärer Interventionen von Einzelstaaten. Hier gelangt er zu dem Ergebnis, daß diese völkerrechtswidrig gewesen seien und Staaten sich bei ihren „Aktionen“ auch selten auf ein „Recht zur humanitären Intervention“ berufen hätten bzw. würden. Bevor er dann zu den Interventionen der Vereinten Nationen (VN), die verständlicherweise im vorliegenden Kontext höhere Aufmerksamkeit beanspruchen, kommt, liefert er eine profunde Analyse der völkerrechtlichen Grundlagen der humanitären Hilfe. Das Recht der humanitären Hilfe ist in seinen Konturen nach wie vor umstritten. Unklar ist insbesondere, ob - falls man ein Recht der humanitären Hilfe bejaht, was die inzwischen herrschende Meinung tut - dem auch eine Pflicht humanitäre Hilfe anzunehmen, korrespondiert. Pape gelangt zu dem Ergebnis, daß aus Lehre, Rechtsprechung und Praxis der VN-Generalsammlung eine „Tendenz dahingehend auszumachen sei, daß humanitäre Hilfe, so wie nach den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts erfolgt, im Einzelfall auch ohne Zustimmung der Regierung erbracht werden kann, wenn Leben und Gesundheit der Bevölkerung bedroht sind“ (S. 117). Der Verfasser relativiert dieses Ergebnis dann aber wieder, indem er konstatiert, daß eine entsprechende Staatenpraxis in diese Richtung fehle.

Nach diesem Teil über die humanitären Interventionen von Einzelstaaten und dem Recht der humanitären Hilfe kommt der Verfasser zu den Interventionen der Vereinten Nationen. Hier steht zunächst die Rolle des Sicherheitsrates im Rahmen des VII. Kapitels der VN-Charta im Mittelpunkt. Pape stellt die für den Gesamtzusammenhang wichtige Frage, ob der Sicherheitsrat auch im Falle von Menschenrechtsverletzungen über Art. 39 ff. der VN-Charta tätig werden könne. Wichtig ist zunächst die Feststellung, daß Menschenrechtsverletzungen oft, wie z.B. im Falle Somalias, im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten auftraten und damit bereits das Merkmal „Friedensbedrohung“ des Art. 39 VN-Charta erfüllt sei. Dann geht Pape auf Möglichkeiten und Grenzen des Sicherheitsrates im Rahmen des VII. Kapitels ein. Zutreffend erläutert er dessen weiten Ermessungsspielraum, wofür die Interventionen im Nordirak zum Schutz der Kurden (S/Res.688/1991), in Somalia (S/Res.794/1993) zum Schutz der Verteilung von Hilfsgütern, aber auch die Schaffung eines internationalen Tribunals zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien (S/Res.808/1993) als jüngere Beispiele angeführt werden. An die Feststellung des weiten Ermessungsspielraumes des Sicherheitsrates muß sich die

interessante Frage anschließen, ob dem Sicherheitsrat durch das Völkerrecht Grenzen auferlegt sind. Diese Frage ist Hintergrund des derzeit stark beachteten Lockerbie-Verfahrens vor dem IGH. Pape gelangt zu dem Ergebnis, daß dem Sicherheitsrat Grenzen durch „den auf der UNO-Ebene existierenden Menschenrechtsstandard und die Grundsätze des humanitären Völkerrechts“ gesetzt seien. Dies ergebe sich aus Art. 55 und 56 der VN-Charta. Die bereits angesprochenen Fundamentalnormen verpflichteten den Sicherheitsrat „unbedingt“. Notgedrungen können die Ausführungen an dieser Stelle nicht weiter in die Tiefe gehen. So muß offen bleiben, wieweit eine Bindung des Sicherheitsrates an das humanitäre Völkerrecht gehen kann. Da es sich bei den von Pape aufgeführten Fundamentalnormen um *ius cogens* Normen handelt, ist Pape zuzustimmen, daß diese Normen auch den Sicherheitsrat binden. In diesem Zusammenhang bleibt die noch ausstehende Entscheidung des IGH im Lockerbie-Verfahren mit Spannung zu erwarten.

Der Verfasser geht dann auf einzelne Interventionen der VN näher ein. Dabei untersucht er ausführlich die Fälle Irak, Somalia und ehemaliges Jugoslawien. Jede Untersuchung ist in Analysen des Hintergrundes der Operation, der Vorphasen der Intervention, der Beschlußfassung im Sicherheitsrat, der Ausführung der Intervention und des Endes der Operation gegliedert. Daran schließen sich Analysen der Menschenrechtsprofile der Operation an.

So kommt Pape u.a. in seiner Irak-Analyse zu dem Ergebnis, daß der vieldiskutierten Sicherheitsrats-Resolution 688 (1991), die die Verhängung von Flugverbotszonen im Nordirak zum Schutz der Kurden vorgesehen habe, keine so große völkerrechtliche Präzedenzwirkung zukomme, als immer angenommen werde. Auslöser der Resolution seien vor allem die grenzüberschreitende Massenflucht der Kurden und weniger Erwägungen zum Menschenrechtsschutz gewesen.

Im Rahmen der verschiedenen Interventionen in Somalia untersucht Pape u.a. den besonderen Charakter der Operation, die erstmals in der Geschichte der VN ohne die Zustimmung des Aufnahmestaates durchgeführt wurde. Er stellt zutreffend fest, daß man in der völkerrechtlichen Diskussion die fehlende Zustimmung bisher zu sehr in den Vordergrund geschoben habe. Man dürfe hieraus jedoch keinesfalls Rückschlüsse für die Existenz einer humanitären Intervention gegen den Willen der Regierung ziehen. Dazu habe es in Somalia an einer Regierung, die eine Zustimmung hätte verweigern dürfen, gefehlt.

In der letzten der drei ausführlichen Analysen, der Jugoslawienanalyse, stellt Pape fest, daß der Sicherheitsrat in seinen maßgeblichen Beschlüssen vermieden habe, Fragen der Menschenrechtsverletzungen explizit anzuführen, sondern vornehmlich auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts eingegangen sei.

Papes Darstellungen zur Ausführung und zum Abschluß der Interventionen listen dann viele der spezifischen Probleme der jüngeren VN-Operationen auf. Es bestehe eine Abhängigkeit von Personal und Material, gerade bei militärischen Operationen größeren Umfangs. Als sehr problematisch habe sich erwiesen, daß Mandate des Sicherheitsrates oft unklar gewesen seien. Schließlich sei das Verhältnis von militärischem und humanitärem Personal schwierig gewesen. Die Tatsache, daß VN-Truppenverbände Hilfskonvois geschützt hätten, habe die Neutralität und Unabhängigkeit der Helfer oftmals in Frage gestellt. Was den Abschluß der Intervention anbelangt, stellt Pape fest, daß akute Notlagen zum Teil beseitigt worden seien, langfristige Perspektiven für die Betroffenen aber nicht entstanden seien (Somalia, ehemaliges Jugoslawien).

In seiner Zusammenfassung stellt Pape dann fest, daß es zwar seit Ende des Ost-West-Konfliktes zu einer neuen Rolle des Sicherheitsrates im Rahmen des VII. Kapitels der VN-Charta gekommen sei und sich auch eine „neue Perspektive in Fällen krasser Menschenrechtsverletzungen“ tätig zu werden, eröffnet hätte. Die jün-

gere VN-Praxis zeige jedoch, daß es nur in sehr wenigen Fällen zur Durchführung von VN-Interventionen gekommen sei. Auch wegen vieler Unwägbarkeiten und praktischer Probleme komme deshalb nach wie vor dem Menschenrechtsschutz auf der Grundlage universaler und regionaler Konventionen die entscheidende Bedeutung zu. Eine ähnlich wichtige Bedeutung komme der humanitären Hilfe zu, die oft die einzige Möglichkeit darstelle, den von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen Schutz und Hilfe zu gewährleisten. Die humanitäre Intervention erscheine hier im Vergleich „als zwar spekulativer und medienwirksamer, insgesamt aber doch vergleichsweise weniger bedeutsamer und zudem hoch problematischer Ausnahmefall um eine weltweite Verwirklichung der Menschenrechte“. Mit Blick auf künftige VN-Reformen fordert der Verfasser, die Qua-

lität der Interventionen zu steigern. Dazu müsse den Menschenrechten eine zentrale Rolle im Rahmen der VN-Operationen eingeräumt werden. Weiterhin fordert Pape ein transparenteres Handeln des VN-Sicherheitsrates im Rahmen des VII. Kapitels der VN-Charta. Schließlich müsse dem IGH die Möglichkeit eingeräumt werden, in einem bestimmten Umfang die Resolutionen des Sicherheitsrates überprüfen zu dürfen.

Papes Arbeit stellt zweifellos einen wichtigen Beitrag zur jüngeren Debatte um das Recht der humanitären Intervention dar. Insbesondere die Verknüpfung von politologischer und völkerrechtlicher Analyse erweist sich im Rahmen des Themas humanitäre Intervention als gewinnbringend.

Lauri Hannikainen/Frank Horn (eds.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International The Hague/London/Boston 1997, 346 S., \$ 179,-

Hans-Joachim Heintze*

Die Åland-Inseln, obwohl von kleinem Territorium, haben in der Völkerrechtsgeschichte eine große Rolle gespielt, da bereits in der vom Völkerbund eingesetzten Juristenkommission Wesentliches zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und dessen völkerrechtlicher Wertigkeit gesagt wurde. Zu verweisen ist insbesondere auf die Feststellung, daß dieses Recht nicht zwangsläufig dadurch verwirklicht wird, daß sich das Volk einen Staat schafft. Es sind auch andere Möglichkeiten denkbar, so beispielsweise die Autonomie. Die Åland-Inseln haben eine solche international abgesicherte Autonomie seit 1921, und seither gibt es kaum einen wissenschaftlichen Artikel über die Minderheitenrechte, in dem nicht auch lobend auf dieses Beispiel der Lösung eines Minderheitenkonflikts hingewiesen wird.

Doch seit 1921 hat sich die politische Lage mehrfach grundlegend gewandelt, und so ergibt sich die Frage, wie sich die rechtliche Situation der Åland-Inseln heute darstellt. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß sich eine Gruppe von Wissenschaftlern 1993 auf Åland zusammenfand, um den entmilitarisierten, neutralen und autonomen Status dieses Gebiets zu untersuchen. Die überarbeiteten Ergebnisse dieser Tagung werden mit dem vorliegenden Buch dargeboten. Der große Vorteil des Buches besteht einerseits in einer akribischen Herausarbeitung des juristischen Status und andererseits in einer Einordnung dieses speziellen Falls in die gesamte Völkerrechtsordnung Europas. Dieser Vergleich zeigt die Einzigartigkeit der Gesamtlösung, die für die Åland-Inseln gefunden wurde. Gleichwohl wird auch deutlich, daß die Veränderungen in Europa seit 1990 auch nicht spurlos an diesem Gebiet vorbeigegangen sind.

Bereits im ersten Kapitel macht *Pertti Joenniemi* in „Åland in the New Europe: A Case of Post-Sovereign Political Life“ deutlich, daß der Status der Åland-Inseln keineswegs naturgegeben so bleiben müsse, wie er sei (S. 9). Er geht vor allem auf die Entmilitarisierung der Inseln ein und weist nach, daß es solche Regelungen bereits auch hinsichtlich anderer Gebiete gegeben habe. Die einzige Besonderheit hinsichtlich Ålands sei, daß er hier so lange bestanden habe. Das könne jedoch nicht daran hindern, die Frage einer Remilitarisierung angesichts der veränderten weltpolitischen Lage aufzuwerfen. Diese Herangehensweise des Autors verblüfft zunächst, da sich der Leser fragt, woraus sich die Notwendigkeit einer solchen Überlegung ergeben soll. *Joenniemi* sieht eine mögliche Bedrohung darin, daß „due to the new constellations in the Baltic Sea area, Åland's position is more exposed than previously“ (S. 10). Die Interessenkonflikte, die zuvor zwischen West und Ost um die von Dänemark be-

herrschten Ostseeeausgänge bestanden hätten, hätten sich nun in die Finnische See verlagert. In einem gewissen Widerspruch dazu steht allerdings, daß er zugleich eine Marginalisierung Ålands befürchtet. Sie resultiere daraus, daß es die enorme Zunahme der „pluralisation of political subjectivity“ (S. 18) in Europa immer schwerer mache, die Eigenheiten zu erhalten. Folglich müsse man eine „dual strategy“ fahren und Eigenheiten bewahren, ohne sich zugleich mental in das Exil zu begeben.

Bereits der einleitende Beitrag belegt, daß das vielgerühmte Åland-Beispiel keineswegs so einfach zu verstehen ist, wie man außerhalb dieser Inselgruppe anzunehmen geneigt ist. Die zwei folgenden Beiträge beantworten dann allerdings einige der interessanten Fragen, die beim Lesen des Beitrags von *Joenniemi* aufgekommen sind. So legt *Allan Rosas* anschaulich die Rechtsgrundlagen der Demilitarisierung und Neutralisierung dar, die bereits auf den Krimkrieg zurückgehen (Konvention von 1856). Die Regierung Finnlands habe wiederholt deutlich gemacht, daß sie keine Statusänderung beabsichtige, was ja letztlich auch durch die Begleitumstände der finnischen EU-Mitgliedschaft bestätigt worden sei. Demgegenüber ist der Leser doch überrascht, daß die heutige Rechtslage von finnischen Militärschreibern im Lichte ihrer Verteidigungsüberlegungen eher kritisch betrachtet wird. Ihre Versuche zur Aushöhlung durch finnische Kriegsschiffpräsenz in Åland hätten in der Praxis allerdings eher zu einer Bekräftigung der Relevanz der einschlägigen Verträge geführt (S. 35). Völlig zutreffend leitet *Rosas* aus diesen doch eher kleinkrämerischen Verhaltensweisen die Forderung ab, nicht etwa den entmilitarisierten und neutralisierten Status der Åland-Inseln aufzuheben, sondern die ganze Ostsee zu einem solchen Gebiet zu machen (S. 36). Diese Forderung mag zunächst etwas weitgehend sein. Gleichwohl bekommt sie durch den zutreffenden Verweis auf die „Baltic Sea Order“ größeres Gewicht. Immerhin gelang es im letzten Jahrzehnt, ein ganzes Geflecht von Vereinbarungen zu schaffen, das vom Umweltschutz bis zu den Menschenrechten reicht. Einen solchen kühnen Ausblick wagt *Christer Ahlström* nicht. Er arbeitet statt dessen in seinem Artikel heraus, daß es 60 demilitarisierte oder neutralisierte Gebiete gegeben habe. Davon hätten heute noch zehn diesen Status, der aber in drei Fällen umstritten sei (zwei griechische Inseln [Lemnos und Dodecanese] und Teile Kroatiens nach dem Vance-Plan von 1992). Bereits diese Auf-

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

zählung wirft freilich Zweifel auf, ob es Sinn macht, die höchst strittigen Gebiete Jugoslawiens hier zu untersuchen, wie dies auf S. 47 f. geschieht. Interessanter ist die Erkenntnis, daß von den untersuchten Gebieten sieben Inseln sind. Gleichwohl bleibt offen, ob das Institut der Entmilitarisierung tatsächlich nur für Inseln besonders geeignet ist.

Die folgenden sieben Kapitel befassen sich mit den verschiedensten Aspekten der äländischen Autonomie. Dazu äußert sich einleitend Lauri Hannikainen. Neben einer geschichtlichen Darstellung nimmt der Äland Autonomy Act von 1991 breiten Raum ein. Es wird der Frage nachgegangen, wem gegenüber Finnland Pflichten eingegangen sei. Der Autor kommt zu dem Schluß, daß Finnland die Verpflichtung zur Achtung der Autonomie in erster Linie gegenüber Schweden habe. Zugleich bestünden aber auch Verpflichtungen gegenüber den europäischen Staaten aus Wohnheitsrecht. Nunmehr kämen noch Pflichten gegenüber der EU hinzu und solche aus Menschenrechtsverträgen, der OSZE, der UN und dem Europarat sowie dem Nordischen Rat (S. 74). Damit zeigt Hannikainen anschaulich, wie weitverzweigt das Netz menschenrechtlicher Normen heute bereits ist. Sehr interessant sind die Überlegungen Hannikainens zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, das er unter der Überschrift einer möglichen alternativen Basis zur Begründung der äländischen Autonomie untersucht. In den Mittelpunkt stellt er dabei das Gutachten der Juristenkommission aus dem Jahr 1920, das nach wie vor völkerrechtlich zutreffende Aussagen enthalte. Demnach hätten die Äländer nur internes Selbstbestimmungsrecht und könnten sich nicht ohne Zustimmung Finnlands für einen anderen Status entscheiden (S. 76). Da es nach Völkerrecht keinen Rechtsanspruch auf territoriale Autonomie gebe, handle es sich bei der Autonomie Älands um einen Sonderfall. Gleichwohl habe sich die Rechtslage

der Einwohner nach dem Untergang des Völkerbunds verschlechtert, da es damals ein Beschwerdeverfahren gegeben habe. Heute räume dies nur noch der Nordische Rat in einem beschränkten Umfang ein.

Aus Hannikainens Analyse ergibt sich, daß der Respekt der Autonomie Älands eine Verpflichtung Finnlands ist. Zu fragen ist folglich, wie die finnische Rechtsordnung diesen Status absichert. Darauf gibt der Beitrag von Sten Palmgren (S. 85 ff.) eine Antwort. Weitere Artikel beziehen sich auf das Recht zur Wohnsitznahme, auf die Bildung und den Status in der EU. Beachtung verdient weiterhin der rechtsvergleichende angelegte Beitrag von Markku Suksi „The Constitutional Settings of the Åland Islands Compared“, in dem er einen Vergleich mit den Autonomieregelungen in Spanien, Portugal, Italien (Südtirol), Kroatien, Frankreich (Korsika) und Dänemark (Färöer, Grönland) zieht. Leider geht Suksi auf neuere Entwicklungen in Osteuropa (z.B. die Krim) nicht ein. Insgesamt kommt er zu dem überraschenden Schluß, daß von den nicht-federalen Staaten Westeuropas nahezu die Hälfte territoriale Autonomieregelungen in ihren Rechtsordnungen kennen würde (S. 115). Inwieweit sich daraus bereits ein Trend zur Entstehung von Wohnheitsrecht ergibt, wird vom Autor leider nicht thematisiert, gibt aber Anlaß zum Nachdenken.

Ergänzt wird das Buch durch Anhänge mit dem Wortlaut der einschlägigen Verträge und durch ein sehr gutes Stichwortverzeichnis, das es ermöglicht, sich in dieser komplizierten Materie schnell zu recht zu finden. Schon bei seiner Nutzung wird klar, daß man an diesem Buch nicht vorbei kommt, wenn es um spezielle territoriale Regime im Völkerrecht geht. Diesem Werk ist folglich eine weite Verbreitung zu wünschen.

Jenny Kuper, International Law Concerning Child Civilians in Armed Conflict

Clarendon Press, Oxford 1997, 283 S., £ 18.99

Hans-Joachim Heintze*

Kinder gehören zu dem Personenkreis, der am härtesten unter Kriegen zu leiden hat. Daher ist es eine vorrangige Aufgabe des humanitären Völkerrechts, den Schutz von Kindern vor Kriegsfolgen zu gewährleisten. Im Bereich der Kodifikation wurden im letzten Jahrzehnt große Erfolge erzielt. Nun muß es darum gehen, die erreichten Standards auch durchzusetzen. Eine Voraussetzung dafür ist die Verbreitungsarbeit, die die Normen bekannt macht, so daß sie zum Maßstab für staatliches und persönliches Handeln werden können.

Beim vorliegenden Buch handelt es sich um eine überarbeitete Dissertation. Dem Buch ist daher durchgängig ein hohes wissenschaftliches Niveau zu bescheinigen. Beeindruckend ist die umfassende Aufarbeitung der einschlägigen völkerrechtlichen Dokumente und des Schrifttums. Einleitend wird die Frage gestellt, warum sich die Autorin mit den „Child Civilians“ beschäftigt, obwohl das humanitäre Völkerrecht an sich ja die „Civilians“ als solche bereits schützt. Dazu werden zwei Überlegungen angestellt: Zum einen seien Kinder genauso wie alle anderen Zivilisten Opfer der Kampfhandlungen und damit durch das humanitäre Völkerrecht geschützt. Zum anderen seien Kinder aber in einer speziellen Situation, weil sie besonders verwundbar seien und daher Anspruch auf einen speziellen Schutz hätten (S. 6). Bereits hier grenzt Kuper die Kindersoldaten als spezielles Problem aus. Sie verweist darauf, daß nach dem geltenden völkerrechtlichen Standard Kinder ab 15 Jahren Soldaten werden könnten. Diese verwirkten damit den Schutz als Zivilisten. Gleichwohl wird zutreffend darauf aufmerksam gemacht, daß die Unterscheidung zwischen „child civilians“ und „child soldiers“ in der Praxis kompliziert sein könne. Deshalb verwendet das Buch

den Begriff des „child civilians“ für die Kinder „who are simply present in the conflict, and do not actively participate in it, either directly or indirectly“ (S. 8).

In den acht Kapiteln des Buches wird der rechtliche Standard der Kinderrechte im bewaffneten Konflikt umfassend dargestellt. Dabei wird in den Kapiteln 2 und 4 auf die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht detailliert eingegangen. Obwohl dies für eine solche Arbeit durchaus notwendig ist, kann der auf S. 3 vorangestellte Begründung für diese Herangehensweise („it has not been described in depth anywhere in the literature“) nicht gefolgt werden. Einzelaspekte wurden in der Literatur sehr wohl in überzeugender Weise und umfassend aufgearbeitet, und darauf nimmt die Autorin ja auch hinreichend Bezug. Die Prüfung der Anwendbarkeit der allgemeinen Menschenrechtsverträge auf Kinder im bewaffneten Konflikt beginnt mit der zutreffenden Feststellung, daß die einschlägigen Verträge auch in Kriegszeiten anwendbar seien: „This is significant, since in certain conflict situations the provisions of human rights law may provide the only, or primary, available legal safeguard for child civilians“ (S. 21). Völlig zu Recht wird die große Bedeutung dieser Feststellung unterstrichen, denn sie ermöglicht die Anwendung der Menschenrechte in allen Situationen, also auch in Grenzfällen, in denen noch nicht von einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt gesprochen werden kann.

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

Die Untersuchung zu den völkerrechtlichen Instrumenten über die Kinderrechte im bewaffneten Konflikt gliedert sich in zwei Teile. Zuerst werden die allgemeinen menschenrechtlichen Dokumente untersucht. Die Darstellung ist sehr detailliert und enthält auch Resolutionen der UN-Generalversammlung. Dabei wird die unterschiedliche rechtliche Qualität der Instrumente aber nicht vernachlässigt. Vielmehr wird als Begründung für diese Vorgehensweise zutreffend angeführt, daß gerade Resolutionen der UN-Generalversammlung im Menschenrechtsbereich Grundsätzliches zur Ausformung der Pflichten der Staaten beizutragen hätten. Fraglich erscheint nur, ob man hier auf das umstrittene Problem des „soft law“ eingehen muß (S. 26). Die kurzen Ausführungen dazu sind eher geneigt, Verwirrung zu stiften denn, Aufklärung zu leisten.

Sehr aufschlußreich sind auch die Bemerkungen zu den regionalen Menschenrechtsinstrumenten. Sie zeigen, daß sich nicht nur die UNO als Konsequenz der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit den Kindern im bewaffneten Konflikt (S. 37) befaßt, sondern daß weitere Initiativen von der Kairoer Konferenz 1994 und der Pekinger Konferenz 1995 ausgingen (S. 38). Das Thema wurde somit dauernd auf die Tagesordnung der Staatengemeinschaft gesetzt. Gleichwohl hat diese akribische Herangehensweise der Autorin den Nachteil, daß das Buch niemals up to date sein kann; alles was dort geschrieben würde, bedürfte bereits der Aktualisierung. Im Interesse der allumfassenden Darstellung des Themas entgeht Kuper auch nicht der Spekulation, so z. B. wenn sie feststellt: „*Had Iraq been party to the Optional Protocol to the ICCPR (which it is not), cases against Iraq could also have been brought before the Human Rights Committee...*“ (S. 39 f.). Was soll der Leser mit einer solchen Auskunft anfangen? Ähnlich ratlos steht man dann auch vor der Auflistung aller möglichen Initiativen zur Verbesserung des Schicksals der Kinder im bewaffneten Konflikt (S. 51 ff.).

Während im vorherigen Kapitel eine deutlichere Schwerpunktsetzung wünschenswert gewesen wäre, so erfolgt dann im dritten Kapitel eine nicht ganz nachvollziehbare Unterstreichung des Schutzes der Zivilbevölkerung vor chemischen Waffen. Hier ist auch der Kinderbezug nicht erkennbar. Demgegenüber bildet das kinderspezifische humanitäre Völkerrecht den Schwerpunkt des vierten Kapitels. Das einschlägige Recht wird dargestellt, wobei aber gerade Art. 38 der UN-Kinderkonvention sicher eine breitere Würdigung verdient hätte (S. 99 ff.). Demgegenüber wurden andere Dokumente, wie die „Draft-Declaration on the Rights of Children in Armed Conflict“ (Declaration of Amsterdam), die noch nicht einmal den Status einer UN-Resolution hat (S. 109 f.) durch die recht eingehende Vorstellung unzulässig aufgewertet. Weitere Kapitel befassen sich mit dem Völkergewohnheitsrecht (S. 112 ff.), der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts (S. 129 ff.) und der Anwendung dieses Recht in der Praxis. Dazu konzentriert sich Kuper auf drei Konflikte: den Gebrauch chemischer Waffen gegen Kinder im Irak 1987/88, den Zweiten Golfkrieg 1991 und den Aufstand der Kurden nach der Nie-

derschlagung der irakischen Aggression gegen Kuwait 1992. Hinsichtlich des anwendbaren Rechts auf diese Konflikte bleiben einige Fragen offen: So legt sich die Autorin nicht fest, ob sie die Gewalt gegen die Kurden 1987/88 bereits als Anwendungsfall des humanitären Völkerrechts ansieht (S. 171). Inwiefern das ZP I auf den Irak-Krieg 1991 anwendbar war, wie Kuper meint, ist zumindest fraglich (vgl. HuV-I 1991, S. 4). Noch vorsichtiger ist der Konflikt zwischen den Kurden und der irakischen Armee nach dem Zweiten Golfkrieg zu beurteilen. Das kommt auch in der Argumentation auf S. 173 zum Ausdruck, die sich dann auf die Minimalposition zurückzieht, daß zumindest der völkerrechtliche Mindeststandard der Menschenrechte zu berücksichtigen sei. Diese Einschätzung ist natürlich sehr defensiv.

Auch hinsichtlich der weiteren Reaktionen der Staatengemeinschaft auf die genannten Konflikte werden einander widersprechende Einschätzungen lediglich dargestellt und nicht bewertet, wie z. B. bezüglich der Res. 688 (1991) des UN-Sicherheitsrates, die hinsichtlich ihres fehlenden Verbindlichkeitscharakters doch sicher einer kritischeren Darstellung bedürft hätten (S. 202 f.).

Dafür zeugen die Empfehlungen am Schluß des Buches im achten Kapitel davon, daß die Autorin ausgewogene Vorstellungen für die Verbesserung der rechtlichen Situation der Kinder in bewaffneten Konflikten hat. So fordert sie die Schaffung von Schutzzonen. Völlig zu Recht unterstreicht sie, daß das Scheitern dieses Konzepts im ehemaligen Jugoslawien keinesfalls die Widerlegung der Sinnhaftigkeit solcher Zonen bedeuten könne (S. 223). Schließlich geht das Buch auch auf die Versuche zur Anhebung des in Art. 38 der UN-Kinderkonvention enthaltenen Standards zum Schutz von Kindern im bewaffneten Konflikt ein. Zutreffend wird herausgearbeitet, daß sich eine Working Group mit der Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zu diesem Thema beschäftigen (S. 230). Leider wird nicht weiter auf die inhaltlichen Fragen eingegangen. Insbesondere wird nicht deutlich genug, daß bislang eben nicht das zivile Kind im Vordergrund steht, sondern die Frage des Alters für mögliche Rekrutierungen. Nicht ganz verständlich ist, wieso die Hoffnung auf eine weitere (eigenständige) Konvention zu den Rechten von Kindern im Krieg geweckt wird, wenn zugleich richtig eingeschätzt wird, daß die Bereitschaft der Staaten, sich in diesem Bereich auf verbindliche Festlegungen einzulassen, nicht vorhanden sei (S. 231). Auch die Forderung nach einem Individualbeschwerdeverfahren entspricht wohl eher einem Modetrend als einem tatsächlichen Bedürfnis (S. 231 f.).

Insgesamt ist das Buch, ergänzt durch ein sehr gutes Stichwortverzeichnis, ein sehr gutes Referenzmaterial, auf das man angesichts der leider viel zu vielen Konflikte in der Welt, in die auch Kinder verwickelt sind, und der nur sehr langsam vorangehenden Kodifikation eines Fakultativprotokolls zu Kindern im bewaffneten Konflikt sicher oft zurückgreifen wird.