

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 12, Heft 2, 1999

Editorial

Das Thema

Begrüßung zum Symposium des Deutschen Roten Kreuzes am 13. November 1998 in Münster
Wolfgang Kuhr

Das Rote Kreuz und die Friedenssicherung
Knut Ipsen

Podiumsdiskussion zum Thema „Humanitäre Aktionen unter neuen Rahmenbedingungen: Gibt es eine Funktion bei der Friedenssicherung?“

80

81

84

Praxis

Der aktuelle Fall: Der Internationale Gerichtshof als oberste Berufungsinstanz in nationalen Strafsachen? Anmerkung anlässlich des Falles betreffend das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (Paraguay gegen Vereinigte Staaten von Amerika)
Eduard Dischke

97

Forum

Verbreitung

Eröffnung des Symposiums „Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe – aus Krisen lernen“
Günther Verheugen

Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen: Zur Verbreitung des Seekriegsrechts bei der Bundesmarine
Stefan Birkner

50 Jahre Genfer Abkommen: Zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts bei der Bundeswehr und den Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes
Christian B. Schad

Die internationale Diskussion der völkerrechtlichen Probleme des Kosovo-Konflikts mittels Internet: Diskussionsbeitrag von Kai Ambos

Zum Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und dem Europäischen Gemeinschaftsrecht unter Berücksichtigung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der humanitären Hilfe
Sascha Rolf Lüder

World Wide Web-Kompendium zum humanitären Völkerrecht

107

110

112

114

115

120

Panorama

Dokumente

Der Balkan-Konflikt und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts
Erklärung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

122

Gespräch des Menschenrechtsbeauftragten im Auswärtigen Amt mit „Coalition for an International Criminal Court“ und „amnesty international“ zur geplanten Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag

123

Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 26 May 1999
HC/1999/7

124

Konferenzen

Menschenrechte: hehrer Anspruch, harte Wirklichkeit
Tagung anlässlich des 50. Jahrestages der UN-Menschenrechtserklärung
Tutzing, 4.-6. Dezember 1998
Martin Geldner

130

Fortschritte im Beitrittsprozess der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union: Regelungen und Konsequenzen für die deutschen Volksgruppen und Minderheiten
Tagung der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen in Verbindung mit der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht
Bonn, 10.-12. März 1999
Hans-Joachim Heintze

132

900 Jahre Johanniter: Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe
Berlin, 15. März 1999
Brigitte Reschke

134

Besprechungen

Sabine Jaberg, Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf: Ein systemwissenschaftlicher Versuch
Sascha Rolf Lüder

135

Editorial

Im Jahr der 350. Wiederkehr des Westfälischen Friedens führte das Deutsche Rote Kreuz im Rahmen seiner 48. Bundesversammlung am 13. November 1998 im Schloß zu Münster ein Symposium zur Rolle des Roten Kreuzes bei der Friedenssicherung durch. Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand neben dem einführenden Referat des DRK-Präsidenten *Knut Ipsen* eine Podiumsdiskussion. Unter Leitung des DRK-Bundeskonventionsbeauftragten *Horst Fischer* diskutierten der ehemalige Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen *Tono Eitel*, der frühere Administrator der Europäischen Union in der Stadt Mostar *Hans Koschnick* sowie der Vorsitzende des „Komitee Cap Anamur – Deutsche Notärzte e.V.“ *Rupert Neudeck* über „Humanitäre Aktionen unter neuen Rahmenbedingungen: Gibt es eine Funktion bei der Friedenssicherung?“ Im folgenden werden die revidierten und ergänzten Wortbeiträge ebenso abgedruckt wie die Diskussion der Referenten mit den Teilnehmern des Symposiums.

Der „aktuelle Fall“ befaßt sich in diesem Heft mit einer Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes aus dem Jahre 1998. *Eduard Dischke* analysiert die Rechtsprechung des Haager Gerichtes in dem Rechtsstreit Paraguays gegen die Vereinigten Staaten von Amerika über die Anwendung des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen, welcher durch die Hinrichtung der Brüder *Karl* und *Walter LaGrand* im Winter 1998/99 eine neue Aktualität erfahren hat.

Im Rahmen der Rubrik „Verbreitung“ drucken wir die Eröffnungsansprache des Staatsministers im Auswärtigen Amt

Günther Verheugen auf dem Symposium „Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe – aus Krisen lernen“ am 22. April 1999 in Bad Neuenahr-Ahrweiler ab. Diese Veranstaltung hatte das Auswärtige Amt in Zusammenarbeit mit dem Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft und dem IFHV organisiert. Ebenso gibt das vorliegende Heft mit zwei weiteren Beiträgen eine Übersicht über die gegenwärtigen Bemühungen des Deutschen Roten Kreuzes und der Bundeswehr bei der Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Wir tragen den neuen Möglichkeiten der Diskussion über völkerrechtliche Fragen im Internet Rechnung und veröffentlichen schließlich einen Diskussionsbeitrag von *Kai Ambos* über die völkerrechtlichen Probleme des Kosovo-Konflikts.

Der Dokumententeil enthält neben einer Erklärung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts im Kosovo-Konflikt u.a. den englischen Wortlaut des Zweiten Protokolls zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, das am 17. Mai 1999 in Den Haag zur Unterzeichnung ausgelegt worden ist. Abgerundet wird das vorliegende Heft wiederum durch Konferenzberichte und Buchbesprechungen.

Wir weisen an dieser Stelle noch einmal darauf hin, daß der Abdruck von Beiträgen in unserer Zeitschrift nicht bedeutet, daß sich die Herausgeber notwendig mit diesen Beiträgen identifizieren.

Die Herausgeber

Begrüßung zum Symposium des Deutschen Roten Kreuzes am 13. November 1998 in Münster

Wolfgang Kuhr*

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Auseinandersetzung mit dem Begriff Frieden ist wohl ganz selten in deutschen Städten so intensiv betrieben worden wie in Münster und Osnabrück im Jahre 1998, dem Jahr der 350. Wiederkehr des Westfälischen Friedens. Dieses besondere Jahr führte auch wie selbstverständlich dazu, daß das Präsidium des Deutschen Roten Kreuzes die Anregung unseres Landesverbandes Westfalen-Lippe, die diesjährige Bundesversammlung in Münster abzuhalten, positiv aufgriff und eine Veranstaltung wie diese organisierte.

Zu meiner Freude darf ich Sie als der „Platzhirsch“, wie man hier in Münster wohl sagt, zu dem folgenden Vortrag unseres Präsidenten, Herrn Prof. Ipsen, und ebenso zu der anschließenden Podiumsdiskussion, auf die ich gleich noch zurückkommen werde, herzlich begrüßen. Besonders befriedigend ist es für uns Rotkreuzler, hier in der Aula unserer Westfälischen Wilhelms-Universität viele hochgestellte Persönlichkeiten als Ehrengäste begrüßen zu können. So freuen wir uns, Herr Bürgermeister Krüger, über Ihren Besuch. Sie haben gestern schon einen Empfang im Rathaus arrangiert. Herzlichen Dank! Mit großer Herzlichkeit möchte ich auch Sie, Herr Dr. Anderbrügge, als Hausherrn hier begrüßen. Herr Dr. Anderbrügge ist der Kanzler dieser Universität. Als Vertreter des uns sehr wohlgesonnenen Bischofs Dr. Lettmann darf ich Herrn Domkapitular Johannes Schmidhausen herzlich willkommen heißen. Schön, daß Sie da sind! Es freut uns sicher alle auch ganz besonders, daß der Kommandierende General des Deutsch-Niederländischen Korps, Herr Generalleutnant Karsten Oltmanns, unter uns ist. Herzlich willkommen, Herr General! Ich darf weiterhin Herrn Polizeipräsidenten Wimber begrüßen, ebenso den neuen Landesfeuerwehrarzt, Dr. Franz Rieband, vom Arbeiter-Samariter-Bund den Geschäftsführenden Direktor, Herrn Wilhelm Müller, sowie vom Malteser-Hilfsdienst Seine Durchlaucht den Erbprinzen Rudolph von Croy. Von der Arbeiterwohlfahrt darf ich Herrn Geschäftsführer Rainer Brückers willkommen heißen. Und ganz besonders muß ich sagen, freut es mich, daß Frau Schneider vom Niederländischen Roten Kreuz den Weg zu uns gefunden hat. Herzlich willkommen auch an die Vertreterinnen und Vertreter der Presse!

Wir werden eine Podiumsdiskussion erleben, meine sehr verehrten Damen und Herren. Und dieses Podium wird besetzt sein, wie ich meine, durch hochrangige und auch interessante Vertreter, nämlich durch Seine Exzellenz den Botschafter a.D. Prof. Dr. Eitel, der unser Land als Botschafter bei der UNO vertreten hat. Ich freue mich darüber hinaus, Herrn Dr. Rupert Neudeck begrüßen zu können, der, wie wir wahrscheinlich alle miteinander wissen, eine große und hervorragende Rolle spielt im Vorstand des „Komitee Cap Anamur – Deutsche Notärzte“. Es freut mich, auch einen ehrenamtlich tätigen Kollegen begrüßen zu dürfen, nämlich Herrn Bürger-

meister a.D. Koschnick, der ja auch hier oben gleich Platz nehmen wird. Herr Koschnick ist Präsident des DRK-Landesverbandes Bremen – deshalb die kollegiale Bezeichnung, lieber Herr Koschnick. Aber er war natürlich ganz was anderes, nämlich in erster Linie, so haben wir ihn alle in Erinnerung, Bürgermeister seiner von ihm innig geliebten Stadt Bremen und dann vor kurzer Zeit EU-Administrator in der Stadt Mostar. Schließlich freue ich mich -, mal sieht man sich selten, mal sehr häufig -, lieber Herr Prof. Fischer, unseren Bundeskonventionsbeauftragten, willkommen heißen zu dürfen.

Auch in dieser Veranstaltung des Deutschen Roten Kreuzes, meine sehr verehrten Damen und Herren, steht der Frieden und steht die Friedenssicherung im Mittelpunkt des Vortrages von Herrn Prof. Ipsen und der sich später ergebenden Diskussion. Nichts ist selbstverständlicher für dieses Rote Kreuz, einem der bedeutendsten Mitglieder der weltweit spannendsten humanitären Bewegung, die mit der Gründung des Internationalen Roten Kreuzes 1863 auf der Grundlage der wohl menschlichsten Idee des 19. Jahrhunderts ihren Anfang nahm, der Idee Henry Dunants. Das Rote Kreuz arbeitet, wirkt nach sieben Grundsätzen. Der Grundsatz Eins, der Maßgebendste, definiert die Menschlichkeit. Ich zitiere:

„Die internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, entstanden aus dem Willen, den Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten, bemüht sich in ihrer internationalen und nationalen Tätigkeit, menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern. Sie ist bestrebt Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen. Sie fördert gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern.“

Die Ideale der Rotkreuz-Bewegung werden hier umrissen: „Inter arma caritas“ und „per humanitatem ad pacem“; inmitten der Waffen Menschlichkeit und durch Menschlichkeit zum Frieden.

Wir in Deutschland, meine sehr verehrten Damen und Herren, haben, wie ich meine, die wunderbare Möglichkeit, diesen Grundsatz wirklich zu leben. Wir haben das große Lebensglück, in einem Land zu leben, dessen Verfassung zum ersten Mal in der langen, großartigen und leidvollen Geschichte unseres Volkes die Würde des Menschen und die Freiheit des Menschen in Mittelpunkt staatlichen und auch gesellschaftlichen Lebens stellt. Und der Würde und der Freiheit bedarf es, wenn wir Menschlichkeit leben wollen! Wir

* Dr. Wolfgang Kuhr ist Präsident des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe.

müssen die Freiheit, meine Damen und Herren, nur verstehen. Sie ist ein hohes Gut. Sie ist aber auch ein empfindliches Gut! Sie verträgt sich nicht mit Egozentrik, sie bedarf der ethischen Ausrichtung des Menschen, der sie fühlen und leben darf. Die Freiheit muß zu geben bereit sein! Sie muß die Kraft freisetzen, die Schwächeren in unserer Gesellschaft zu stärken, den Kranken Linderung zu verschaffen, den Einsamen zuzuhören, den Flüchtlingen ein Obdach zu geben. Allen Menschen, gleich woher sie stammen, welcher Religion sie zugehören, welcher Rasse sie zuzurechnen sind, ein Stück, und sei es auch nur ein kleines Stück, ihrer menschlichen Würde zu bewahren.

Fügt man dem Grundsatz der Menschlichkeit die sechs weiteren Grundsätze des Roten Kreuzes hinzu – Unparteilichkeit

und Neutralität, Unabhängigkeit und Freiwilligkeit, Einheit und Universalität, – so sind diese Grundsätze des Roten Kreuzes, meine Damen und Herren, in ihrem Kern nichts anderes als Statuten des Friedens. Diese müssen gelebt werden, müssen Ethos der sich zur aktiven Rolle in der menschlichen Gemeinschaft entschlossenen und bekennenden Menschen werden. Nur dann wird das „*per humanitatem ad pacem*“ zur großen Wirklichkeit, zumindest aber zu einer Vision, nach der zu trachten unser Ziel sein könnte und sollte. Zum Frieden, meine Damen und Herren, brauchen wir Gleichgesinnte, Freunde, die müssen wir suchen – über alle Gegensätze, alle Grenzen hinweg. Dazu benötigen wir die Toleranz, das ist die Bejahung des Tuns des Andersdenkenden. Idealistisch? Ja! Aber wie will man Ideale verwirklichen, wenigstens nach ihnen menschlich streben, ohne idealistische Herzen?

Das Rote Kreuz und die Friedenssicherung

Knut Ipsen*

Die 350. Wiederkehr des Friedensschlusses von Münster und Osnabrück, die das DRK dazu veranlaßt hat, seine diesjährige Bundesversammlung auf Einladung des Landesverbandes Westfalen-Lippe in Münster abzuhalten, wofür diesem Landesverband ein herzlicher Dank ausgesprochen sei, ist ebenfalls Anlaß für die immer wieder zu beantwortende Frage, auf welche Weise das Rote Kreuz zur Sicherung des Friedens beitragen kann. Welche Hoffnungen immer wieder in Verträge gesetzt werden, die Schlußpunkt und Neubeginn zugleich sein sollen, sei eingangs an drei Beispielen deutlich gemacht:

- Ein mehrseitiger Vertrag verlangt „*vertrauensvolle Nachbarschaft*“ und „*gesicherte Pflege der Friedens- und Freundschaftsbestrebungen*“ und erhofft damit einen „*allgemeinen, immerwährenden Frieden*“;
- ein anderer, zweiseitiger Vertrag kennzeichnet seinen Gegenstand als Beitrag „*zum Aufbau einer europäischen Friedensordnung (...), die allen europäischen Völkern ein vertrauensvolles Zusammenleben gewährleistet*“;
- ein dritter, mehrseitiger Vertrag verheißt „*den Aufbau einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa*“.

Der Wortlaut dieser Vertragsbestimmungen ist kaum unterschiedlich, ihr Sinngehalt identisch. Und doch sind sie nach Parteien, Gegenstand und Zeit grundlegend getrennt: Das erste Zitat stammt aus dem hier in Münster beurkundeten Westfälischen Frieden vom 24. Oktober 1648, das zweite Zitat aus dem Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR vom 31. August 1990, das dritte Zitat aus dem „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ vom 12. September 1990.

Die Inhaltsgleichheit der in die Zukunft gerichteten Kernbestimmungen dieser drei Verträge, die samt und sonders für

die Zukunft Deutschlands von erheblicher Bedeutung gewesen sind und sein werden, lehrt uns nach den Erfahrungen der vergangenen 350 Jahre deutscher Geschichte eins sehr intensiv: Mit Verträgen allein ist es nicht getan. In diesem Sinne kritisierte Immanuel Kant in seinem Traktat über den ewigen Frieden knapp 150 Jahre nach dem Friedensschluß in Münster und Osnabrück das Völkerrecht, welches

„*auf Verträgen beruht, die in dem selben Akt ihrer Beschließung zugleich den geheimen Vorbehalt ihrer Übertretung enthalten*“.

Friedenssicherung ist daher nicht allein der Vertrag, sondern das immer wieder verwirklichte Verhaltensmuster, das in Verträgen angelegt ist, die Wirklichkeit, die aus ihnen entsteht.

Mithin ist Friedenssicherung eine permanente Aufgabe, und dies gilt nicht nur für den äußeren Frieden, den Frieden zwischen den Staaten, sondern im gleichen Maße für den inneren Frieden eines Staates, übrigens auch für den inneren Frieden eines Großverbandes wie das Deutsche Rote Kreuz. Es wäre außerordentlich reizvoll, ein Friedensjubiläum wie das hier in Münster begangene zum Anlaß dafür zu nehmen, einmal darüber nachzudenken, ob und inwieweit wir alle zur Sicherung des verbandsinternen Friedens des DRK beitragen. Wenn wir einmal von der unveränderlichen Realität ausgehen, daß es selbstverständlich in einem Großverband wie dem unseren auch Konflikte gibt und immer geben wird, dann werden wir gleichwohl fragen müssen, haben wir bereits geeignete Konfliktbewältigungsmechanismen entwickelt oder spiegelt unser Verband die Entartungen der Konfliktaustragung wider, wie wir sie in der übrigen Gesellschaft zu ver-

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Ruhr-Universität Bochum, ist Präsident des Deutschen Roten Kreuzes.

zeichnen haben? Haben wir die Grundwerte, zu denen sich unser Verband bekennt, auch umsetzen können in eine Streitkultur, die der Würde des Menschen und dem hohen Anspruch unserer sieben Rotkreuz-Grundsätze entspricht und damit ein Vorbild sein könnte für die – zunehmend entartende – Streitaustragung in unserer Gesellschaft? Unser Verband gibt immer wieder konkreten Anlaß, solche Fragen zu stellen. Ihnen heute nachzugehen, ist indessen kein Raum. Das Jubiläum der Herstellung eines äußeren Friedens in Mitteleuropa vor 350 Jahren soll für uns vielmehr Anlaß sein, danach zu fragen, welchen Beitrag das Rote Kreuz zur Friedenssicherung zu erbringen vermag. Dabei ist zunächst die Wirklichkeit zu kennzeichnen, innerhalb derer ein solcher Beitrag zu leisten ist:

Wo immer das Rote Kreuz heute in den Konfliktgebieten dieser Welt sein Mandat erfüllt, den Schutz der Zivilbevölkerung anzumahnen und den Konfliktopfern Hilfe zu leisten, geschieht dies in einem Umfeld, das von einem Zerfall der Ordnungs- und Machtstrukturen bis hin zur Staatsauflösung geprägt ist und in dem das Konfliktziel einer physischen Totalbeseitigung des Feindes zu einem brutalen Ausmaß der Gewaltanwendung führt. Es ist müßig, sich an der aktuellen Diskussion von Friedensforschern darüber zu beteiligen, ob und inwieweit zeitgenössische bewaffnete Konflikte als „ethnische“ Konflikte bezeichnet werden dürfen oder nicht. Eindeutig und durch die Wirklichkeit in bedrückender Weise immer wieder unter Beweis gestellt ist, daß in den Konflikten der Gegenwart nicht mehr die Brechung des politischen Willens des Gegners, sondern die individuelle physische Auslöschung des Feindes Konfliktziel ist, wobei es angesichts dieses Befundes müßig ist, darüber zu rechten, ob die Beweggründe eines solchen Völkermordens ethnische, religiöse oder andere sind. **Der dargelegte und nicht zu leugnende Befund macht es zunehmend schwerer, das humanitäre Mandat, das in bewaffneten Konflikten seitens des IKRK im Auftrag der Staatengemeinschaft wahrgenommen wird, den Konfliktparteien zu vermitteln und sie zur Respektierung dieses Mandats zu bewegen.** In früheren Zeiten, über den Zweiten Weltkrieg hinaus, war dieser Respekt unsere stärkste Sicherheitsgarantie. Das allerseits anerkannte Schutzzeichen des Roten Kreuzes symbolisierte unser humanitäres Mandat für jedermann, es war verbunden mit der Verpflichtung auf anerkannte ethische Werte über alle Fronten hinweg, dies ermöglichte die unparteiische und neutrale Hilfe. Wenn aber das IKRK und die im Rahmen seines Mandats tätige nationale Rotkreuz-Gesellschaft aufgrund der eskalierenden und ebenso unberechenbaren wie unkontrollierbaren Gewaltanwendungen in Konfliktgebieten die Sicherheit unserer eingesetzten Helfer nicht mehr garantieren können, so muß die Staatengemeinschaft angemahnt werden, den notwendigen Freiraum für humanitäre Hilfe mit den je nach Lage gebotenen Mitteln zu schaffen.

Ich komme damit zu drei grundsätzlichen Forderungen, die erfüllt werden müssen, wenn Rotes Kreuz und Roter Halbmond in bewaffneten Konflikten durch humanitäre Hilfe einen Beitrag zur Friedenserstellung leisten sollen.

1. Ein Minimalkomplex humanitärer Rechtsgebote und Verbote muß stets und unter allen Umständen beachtet werden.
2. Die Sicherheit humanitärer Operationen muß hinreichend gewährleistet sein.
3. Durch den Aufbau eigener Rotkreuz- oder Rothalbmundstrukturen gerade in konfliktgefährdeten Gebieten, durch sogenanntes „capacity building“, muß erreicht werden, daß das IKRK und die im Rahmen seines Mandats tätigen Rotkreuz-Gesellschaften auf einen Kooperationspartner vor Ort treffen.

Was bedeutet dies im einzelnen?

Was zunächst die Beachtung eines Minimalkomplexes des humanitären Völkerrechts anbetrifft, so erleben wir in jüngster Zeit immer wieder, daß humanitäre Hilfeleistung zweckwidrig zur politischen Spielkarte der Konfliktparteien denaturiert wird. Es wird versucht, die Hilfsorganisationen in ihrer humanitären Arbeit zu stören, die Akteure zu erpressen, sie in die eigenen, gegen den Feind gerichteten Planungen einzuspannen. Oft scheint dabei jedes Mittel recht zu sein. Angriffe auf Rotkreuz-Helfer, wie in den letzten zwei Jahren in Tschetschenien, Ruanda und Somalia geschehen, zeigen in bedrückender Weise, wie weit das humanitäre Ethos, einst der Minimalkonsens selbst im bewaffneten Konflikt, verlorengegangen ist. Lassen Sie mich dies an einem Beispiel deutlich machen:

Das Deutsche Rote Kreuz hatte in der Phase nach dem zweiten Golfkrieg in dem Kurdengebiet des Nordirak im Einverständnis mit allen Beteiligten, insbesondere mit dem IKRK und der UNO, Wasseraufbereitungsanlagen eingesetzt, um die dortige Bevölkerung in den Sicherheitszonen mit dem wichtigsten Lebensstoff zu versorgen. Vor einigen Monaten nun teilte mir der Repräsentant einer NGO, der soeben aus einem der großen Nachbarstaaten des Irak nach Deutschland zurückgekehrt war, schriftlich mit, er habe von einem der höchsten Repräsentanten der Rothalbmund-Gesellschaft dieses irakischen Nachbarstaates erfahren, daß das Deutsche Rote Kreuz den Kurden durch Bereitstellung von Waffen Hilfe leiste. Ich bin diesem Vorwurf mit der gebotenen Gründlichkeit nachgegangen. Es stellte sich heraus, daß unsere Versorgungsleistung für die kurdische Bevölkerung mit dem Grundexistenzmittel, nämlich mit Wasser, in dem betreffenden irakischen Nachbarstaat als Politik gegen diesen Staat und damit auch als Politik gegen dessen Rothalbmund-Gesellschaft angesehen wurde. Ich habe es nicht bei einem schriftlichen Protest belassen, sondern die höchsten Repräsentanten dieser Rothalbmund-Gesellschaft in Genf unmittelbar auf den Vorfall angesprochen. Dies erzeugte natürlich große Peinlichkeit und striktes Bestreiten, daß man solche Behauptungen aufgestellt habe. Dieser Vorfall zeigt in aller Deutlichkeit, daß man heute nicht mehr in allen Teilen dieser Welt bereit ist, die humanitäre Hilfe auf jene Grundsätze abzustellen, wie sie in den vier Rotkreuz-Abkommen von 1949 und im Zusatzprotokoll I von 1977 enthalten sind. Dieser Vorfall zeigt wie viele andere, daß humanitäre Operationen in der Vorbereitungs- und in der Durchführungsphase eine Verbreitung der Minimalge-

bote des humanitären Völkerrechts bei den politischen und militärischen Entscheidungsträgern, aber auch unter der Bevölkerung der Konfliktgebiete, erfordern. Die Internationale Föderation vom Roten Kreuz und Roten Halbmond wäre gut beraten, wenn sie diese Aufgabe stärker als bisher als ständige primäre Friedensaufgabe ansehen würde. Gelingt es uns nämlich nicht, in den Konfliktszenen dieser Welt jene Basisgebote zu vermitteln, wird die humanitäre Hilfe künftig trotz existierender Verträge und gewohnheitsrechtlicher Normen mit einem erheblichen und für die Akteure kaum tragbaren Gefährdungspotential verbunden sein.

Lassen Sie mich nunmehr die zweite Forderung erläutern, die Gewährleistung der Sicherheit humanitärer Operationen. Das Rote Kreuz muß die wachsenden Gefahren, denen seine Helfer in jedem Einsatz ausgesetzt sind, sehr ernst nehmen. Es kann nicht der Gewissensentscheidung des einzelnen überlassen bleiben, unter welchen Bedingungen und mit welchen Gefahren für Leib und Leben humanitäre Hilfe geleistet werden kann. So hängt vielerorts die Frage, ob ein humanitärer Einsatz überhaupt in Betracht kommt, unauf löslich mit der Sicherheitsfrage zusammen. Diese Frage haben nicht nur die beteiligten Institutionen, etwa die UNO und die in ihrem Auftrag agierenden Staaten, sondern insbesondere auch die beteiligten Konfliktparteien zu beantworten. Gerade sie sind es, denen zunächst der Schutz humanitärer Operationen und der damit betrauten Helfer obliegt. So besteht ein enger Zusammenhang zwischen der ersten und der zweiten Herausforderung: Zu dem Minimalkomplex humanitärer Gebote, die in jedem potentiellen und aktuellen Konfliktgebiet bekannt sein und respektiert werden müssen, gehört die Gewährleistung der humanitären Hilfe.

Das in diesem Zusammenhang in erster Linie betroffene IKRK hat seine Position hinreichend deutlich gemacht. Es beabsichtigt nicht, nichtstaatliche bewaffnete Sicherheitskräfte für seine Einsätze heranzuziehen, wie es in Somalia beispielsweise unter Ausnahmeverhältnissen geschehen ist. Das IKRK setzt primär auf die Beantwortung der ersten Herausforderung, auf die Verbreitungsnotwendigkeit. Allerdings können immer wieder Situationen auftreten, auf die bereits die Rotkreuz-Konferenz von 1995 reagiert hat, als sie folgende Position formulierte: Das Rote Kreuz wird bewaffneten Schutz nur nutzen, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen und die Genehmigung der Behörden, die das betreffende Gebiet kontrollieren, erteilt ist. Sollten indessen keine lokalen Autoritäten in diesem Sinne mehr vorhanden sein, dann muß auch das internationale Mandat genügen, beispielsweise das UNO-Mandat, um bewaffneten Schutz der UN-Streitkräfte oder anderer mit einem entsprechenden Mandat ausgestatteter regulärer Streitkräfte in Anspruch zu nehmen. Im Zusammenhang mit humanitärer Hilfeleistung sind somit Streitkräfte, die auf der Basis eines völkerrechtlich einwandfreien Mandats agieren, dazu bestimmt, politisch kontrollierte Gewalt auszuüben, um Leben zu retten und der humanitären Hilfeleistung den notwendigen Aktionsraum zu schaffen.

Eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg humanitärer Hilfeleistung in bewaffneten Konflikten ist aber – und ich komme damit zur dritten Herausforderung – die Existenz lei-

stungsfähiger nationaler Rotkreuz- oder Rothalbmond-Gesellschaften im Konfliktgebiet selbst. Daraus folgt: Wenn wir als Deutsches Rotes Kreuz einen Beitrag dazu leisten, nationale Rotkreuz- oder Rothalbmond-Gesellschaften aufzubauen und zu stärken, leisten wir damit einen außerordentlich wichtigen Beitrag zu einer langfristig angelegten friedenssichernden Orientierung in der Entwicklungsarbeit. Insoweit ist „capacity building“ ein Teil einer sinnvollen Entwicklungspolitik und ist damit zugleich ein Beitrag zu präventiver Friedenssicherung. Hier liegt eigentlich die große Zukunftsaufgabe der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften. So hat die Föderation auch vor wenigen Monaten einen Rahmen für eine solche Kapazitätsentwicklung insbesondere neugegründeter Rotkreuz-Gesellschaften vorgelegt. Ein deutsches Mitglied des Generalsekretariats der Föderation hat hierzu Wesentliches beigetragen. Auf der Basis von vier Schlüsselkomponenten des Kapazitätsausbaus einer nationalen Gesellschaft als lernender Organisation, nämlich auf der Grundlage der institutionellen Entwicklung, der Entwicklung menschlicher Ressourcen und der Entwicklung finanzieller Ressourcen, die eingebracht werden in die Arbeitsprogramme der nationalen Gesellschaft, ist ein Konzept entwickelt worden, das in den Großregionen, in denen einerseits eine hohe Konfliktrichtigkeit vorhanden ist, andererseits aber junge Gesellschaften des Roten Kreuzes oder des Roten Halbmonds gegründet worden sind, schon seine ersten Erfolge gezeigt hat. Solche Aktivitäten zu stützen, wäre nicht nur eine rotkreuzgemäße Solidarität, sondern wäre zugleich ein sinnvoller Akt staatlicher Entwicklungshilfe, denn präventive staatliche Entwicklungshilfe dieser Art könnte erheblich dazu beitragen, daß humanitäre Soforthilfe und Wiederaufbauleistungen erspart bleiben.

Der täglichen Rotkreuz-Arbeit in unserem Lande liegt es etwas ferner, sich mit Aufgaben wie der Kapazitätsentwicklung in neuen Rotkreuz-Gesellschaften anderenorts oder mit humanitärer Hilfeleistung in bewaffneten Konflikten zu befassen. Abgesehen davon, daß wir hiermit unseren ersten und wichtigsten Rotkreuz-Grundsatz verwirklichen, nämlich dort zu helfen, wo die Not am größten ist, helfen wir uns indirekt auch selbst. Der hohe Kredit, den das Deutsche Rote Kreuz trotz mancher Negativerscheinung auch und gerade der jüngsten Zeit in unserem Volk immer noch genießt, beruht – wie eine gründliche Untersuchung erst kürzlich ergeben hat – weitestgehend auf den Leistungen, die im Rahmen humanitärer Hilfe außerhalb unseres eigenen Landes erbracht werden. Sozialstationen für die ambulante Pflege und Alten- und Pflegeheime für die stationäre Pflege halten in unserem Lande viele andere Institutionen vor. Wenn dagegen im Südsudan unter der hungernden Bevölkerung Hirse verteilt wird, wenn im Gebiet der großen Seen in Zentralafrika in großen Lagern Flüchtlinge betreut werden, wenn bei Naturkatastrophen in Lateinamerika Hilfe geleistet wird, dann sehen unsere Landsleute in den abendlichen Nachrichten stets das Rote Kreuz. Vergessen wir dies nicht. Sowohl unser Hauptgrundsatz wird durch humanitäre Hilfe in bewaffneten Konflikten im Sinne *Henry Dunants* verwirklicht als auch unsere nationale Anerkennung als Hilfsorganisation und Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege hierdurch in unschätzbarem Maße gefördert.

Podiumsdiskussion zum Thema „Humanitäre Aktionen unter neuen Rahmenbedingungen: Gibt es eine Funktion bei der Friedenssicherung?“

Horst Fischer:

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie herzlich zu dieser Podiumsdiskussion am Nachmittag, mit der wir das Thema, das der Präsident behandelt hat, etwas ausweiten wollen. Ich will zu Beginn versuchen, drei Punkte anzufügen, die vielleicht ein bißchen den Rahmen dieses Themas deutlich machen und gleichzeitig aufzeigen, daß humanitäre Aktionen – so haben wir es ja genannt – und Friedenssicherung heute in einem untrennbaren Zusammenhang zueinander stehen.

Wenn Sie an drei große Konflikte denken – nämlich an den Sudan, an Ruanda und an den Irak –, dann finden wir in allen drei Konflikten Elemente dieses Zusammenhangs. Die Lebensmittelhilfe für die Kriegsverbrecher in Flüchtlingslagern nach dem Völkermord im Sudan ist natürlich diskutiert worden unter dem Gesichtspunkt: Können wir eigentlich Hilfe an diejenigen leisten, die Verbrechen begangen haben? Und verlängern wir damit nicht nur den Konflikt in Zentralafrika? Es gibt ja viele, die sagen, daß das, was im Kongo passiert ist, seine Ursache eigentlich in den Flüchtlingslagern in Ruanda bzw. in den Nachbarländern gehabt habe. Das, was wir jetzt wieder einmal mit dem Irak erleben, hat natürlich ebenso seinen Anlaß in der Frage: Wie können wir eigentlich Hilfe leisten, ohne den Überbau, d.h. den politischen Überbau der Vereinten Nationen, dabei zu vergessen und aus den Augen zu lassen, wie humanitäre Hilfe mit Sicherheitspolitik zusammenhängt? Und wenn wir uns weiterhin die Situation im Sudan anschauen – und ich bin sicher, daß *Rupert Neudeck*, der gerade dort war, uns darüber noch etwas erzählen wird –, haben wir alle den Eindruck, daß wir in einer Situation, in der auf der einen Seite Bewaffnete genug zu essen haben, es uns sehr schwer fällt, humanitäre Hilfe für diejenigen zu verteidigen, die auf der anderen Seite sozusagen sterbend daneben liegen. Wie dies mit einer dauerhaften Friedenssicherung in Einklang zu bringen ist, so hoffe ich, wird im Laufe diese Nachmittags hier noch auf dem Podium diskutiert werden.

Botschafter *Eitel* wird zunächst beginnen, und ich darf vielleicht zu der Vorstellung durch Präsident *Kuhr* noch hinzufügen, daß Botschafter *Eitel*, als er Deutschland bei den Vereinten Nationen vertreten hat, sehr oft zu unserer großen Genußnahme im Sicherheitsrat auf das humanitäre Völkerrecht Bezug genommen hat. Ich habe die Protokolle immer gerne gelesen und sie auch häufig zitiert, weil er einer der wenigen Botschafter war, der bei Konflikten immer wieder auf das humanitäre Völkerrecht hingewiesen hat. Daß er in der Zeit davor Botschafter im Libanon war, qualifiziert ihn natürlich zusätzlich für die heutige Aufgabe, und ich hoffe, daß wir – sozusagen aus der UN-Perspektive – viel von Ihnen lernen werden. Noch zwei Anmerkungen zu den Podiumskollegen hier

auf der rechten Seite: Bürgermeister *Koschnick* war natürlich auch, wie Sie alle wissen, EU-Administrator in Mostar, und nachdem ich versucht hatte, noch einige wenige Informationen zu erhalten, wollte ich Sie fragen, ob EU-Administrator der offizielle Titel war?

Hans Koschnick:

Ja.

Horst Fischer:

Ich habe mich nämlich immer gefragt, wie man Menschen eigentlich administrieren kann. Aber dazu werden wir sicherlich noch etwas hören. *Rupert Neudeck* schließlich wird mit der Erfahrung aus solchen Konfliktzonen, in denen andere Hilfsorganisationen nicht mehr bzw. in einer anderen Art und Weise da waren, sicherlich aus seiner Perspektive, aus der Sichtweise einer humanitären Organisation, sehr viel beitragen. Ich freue mich auf diese Diskussion und möchte nun Botschafter *Eitel* bitten zu beginnen.

Tono Eitel:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender, für die Einladung zu dieser Podiumsdiskussion und für die freundliche Einführung. Das gleiche geht natürlich an den Präsidenten des Landesverbandes Westfalen-Lippe. Es ist für mich ein Ehre und obendrein eine große Freude, hier zusammen mit zwei Leitfiguren des persönlichen Engagements in bedrängten Regionen und für notleidende Menschen sprechen zu können. In der Gegenwart solcher Nothelfer werde ich mich auf einige Bemerkungen zu den Rahmenbedingungen zur völkerrechtlichen Seite, dessen, was Sie getan haben und was das Deutsche Rote Kreuz und die „Notärzte“ und andere weitere tun, beschränken.

Herr *Neudeck*, wir haben vor etlichen Jahren – daran haben wir uns unlängst erinnert – einmal über eine Pflicht zur humanitären Hilfe gesprochen. Ich glaube, daß es mir heute noch schwerfällt, eine solche Pflicht völkerrechtlich zu begründen. Ich denke, sie läßt sich – aus meiner Sicht jedenfalls, und vielleicht muß man sagen: noch – nur ethisch begründen. Aber damit stellt sich die Frage nach der völkerrechtlichen Zulässigkeit solcher humanitärer Aktionen, wie sie auch hier in unserem Thema angesprochen werden. Mit solchen Aktionen habe ich „Akte wehrhafter Humanität“ im Auge, d.h. „Akte wehrhafter Humanität“ in einer häufig feindseligen Umgebung und – darüber können Sie beide „ein Lied singen“ – auch unter persönlicher Gefahr. Solche humanitäre Hilfe ist derzeit i.d.R. die menschenfreundliche, die menschenrettende Ergänzung von militärischen Operationen, die in meinen Augen erst zusammen – als humanitäre

und militärische Seite – eine Friedenssicherungsoperation ausmachen. Solche Friedenssicherungsoperationen stellen uns dann vor die soeben durch meinen Chef am Lehrstuhl in Bochum dargelegten Probleme.

Wenn ich also jetzt die Frage nach deren Zulässigkeit stelle, glaube ich, ist es unzweifelhaft, daß die Zulässigkeit von Operationen jeder Art in fremdem Staatsgebiet grundsätzlich von der Zustimmung dieses Staates abhängt. Eine solche Zustimmung hat im Fall Bosnien, z.B. in Bosnien und Herzegowina, natürlich vorgelegen, und Sie werden sich daran erinnern, daß es die Regierung in Sarajevo war, die zunächst die UN-Blauhelme, dann die NATO-Soldaten und die Europäische Union, Herr Administrator, und vor allem auch die Nichtregierungsorganisationen wie die Ihre, Herr *Neudeck*, und wie das Rote Kreuz ins Land gebeten hat. Dort gibt es völkerrechtlich keine Schwierigkeiten.

Eine besondere Funktion nehmen die Vereinten Nationen und der Sicherheitsrat ein. Denn ihr haben 185 Staaten durch ihre Unterschrift und die Ratifikation der Charta, insbesondere des berühmten Kapitels VII, die Zustimmung gegeben, auch dann auf ihrem eigenen Territorium einzugreifen, wenn es um eine Bedrohung oder um einen Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geht. Hier haben wir also ebenfalls eine Zustimmung, wenn auch nicht eine Zustimmung *ad hoc*, aber eine Zustimmung im voraus: breit und generell, eine antizipierte Zustimmung.

Unser Problem entsteht dort, wo die Vereinten Nationen und insbesondere der Sicherheitsrat von der ihr bzw. ihm übertragenen Befugnis keinen oder keinen vollständigen Gebrauch machen. Letzteres war z.B. im Irak der Fall. Hier hat zwar mit der Vertreibung der irakischen Truppen aus Kuwait und der Verhängung eines nahezu kompletten Außenwirtschaftsverbots durch Sanktionen der Sicherheitsrat militärisch operiert, aber es fehlte die humanitäre Seite. Lassen Sie mich hier eine Klammer öffnen und sagen, daß ich für diese Doppelnatur der Friedenssicherung eigentlich eine Figur in Anspruch nehmen möchte, derer wir – und gerade im Rheinland – vor einigen Tagen sehr lebhaft gedacht haben, nämlich *St. Martin*. Er war Soldat, hatte sein Schwert, aber als er einen Bedürftigen traf, hat er ihm die berühmte Mantelhälfte übergeben. Ich möchte eigentlich *St. Martin* zum Schutzheiligen von friedenssichernden Maßnahmen erheben. Hiermit schließe ich die Klammer wieder und komme zurück zum Irak. Im Irak war ein moderner *Martin* nur mit dem Schwert und ohne den Mantel angetreten. Erst als das Leiden der irakischen Bevölkerung zu evident wurde, hat der Sicherheitsrat – und ich darf sagen: unter sehr tätiger Mitwirkung der deutschen Delegation – sich bemüht nachzubessern. Unter teilweiser Aufhebung des Außenwirtschaftsverbots hat er eine weitere Resolution gefaßt, die sodann den Erwerb humanitärer Güter ermöglichen sollte. Aber lassen Sie mich sofort anfügen, daß auch dies meines Erachtens noch nicht genug ist. Im Irak muß mehr geschehen. Allerdings ist das Verhalten der irakischen Regierung gerade in diesen Tagen und Wochen nicht geeignet, um dieses Anliegen, das beim Sicherheitsrat von verschiedenen Seiten vorgebracht wird, günstig zu unterstützen.

Der umgekehrte Fall ist der, der die Politiker – und in gewissem Maße auch die Völkerrechtler – in letzter Zeit besonders beschäftigt hat: nämlich der Kosovo. Dort wringt der Sicherheitsrat bei der Regierung in Belgrad um Mäßigung und um eine Vielzahl humanitärer Maßnahmen, aber er hat bislang versäumt, diese humanitären Bemühungen durch militärische Operationen zu unterstützen. Der moderne *Martin* hat sein Schwert zu Hause gelassen und winkt nur mit dem Mantel.

Die Frage, die uns nun alle beschäftigt – Politiker wie Völkerrechtler –, ist, was in einer solchen Situation zu tun ist. Kann – und da richten sich die Blicke auf die NATO – die NATO hier eine „Schwertleibe“ betreiben? Die nächstliegende Antwort des konservativen Völkerrechtlers hierzu ist ein klares „Nein“, denn die NATO hat keinerlei Zustimmung, weder aus Belgrad noch vom Sicherheitsrat. Sie besitzt nur von ihren eigenen Mitgliedern ein Mandat. Will man sich entscheiden, ein Eingreifen der NATO im Kosovo für richtig und zulässig zu halten, muß die Frage gestattet sein, ob dasselbe auch Rußland und die Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, d.h. die Nachfolgeorganisation der Sowjetunion, tun dürfen. Ist es dann richtig, daß sich im Kongo afrikanische Truppen aus aller Herren Länder tummeln? Darf schließlich jeder selbsternannte Weltpolizist irgendwo eingreifen?

Ein zweites Bedenken rührt aus dem Umstand, daß die kosovo-albanische Unabhängigkeitsbewegung UCK die Sezession betreibt. Dies ist völkerrechtlich schon an sich Anathema. Aber diese Sezession geschieht zudem mit Gewalt. Nach konservativem Völkerrecht kann es der Regierung eines Staates schlecht verwehrt werden, gewaltsam betriebene Sezessionen ihrerseits mit Gewalt zu erwidern. Im Kosovo würde ein Eingreifen somit kaum mit dem Anliegen der UCK zu rechtfertigen sein, sondern vielmehr mit den Übergriffen, die in den Kämpfen und insbesondere gegenüber der notleidenden Bevölkerung stattfinden.

Damit kommen wir zu anderen Überlegungen. Es ist im moderneren Völkerrecht die Auffassung auf dem „Vormarsch“ – wenn ich so sagen darf –, daß auch eine Bevölkerung vor ihrem eigenen Despoten innerhalb ihrer Staatsgrenzen in Schutz genommen werden darf. Haiti ist ein solcher Fall, in dem, nachdem ein Usurpator den legalen Präsidenten absetzte und aus dem Lande warf, zunächst die USA und dann die Vereinten Nationen ihn zurückgebracht haben. Ein anderer Fall sind die Schutzzonen zum Schutze ethnischer Minderheiten im Irak: im Norden die Schutz- und Flugverbotszone zum Schutze der Kurden, im Süden des Iraks zum Schutze der Schiiten. Schließlich muß man bedenken, daß es mittlerweile als Versagen eines jeden Staates – und nicht nur der Vereinten Nationen und ihres Sicherheitsrats – angesehen wird, daß man bei dem Völkermord in Ruanda, der hier schon angesprochen wurde, nicht eingegriffen hat. Jeder, der hätte eingreifen können, so die heutige Auffassung, hätte eingreifen sollen und müssen. Es ist Ihnen vielleicht Erinnerung, daß Präsident *Clinton* bei einer Reise in die Region in diesem Sommer sich für die USA ausdrücklich entschuldigt hat.

Wo stehen wir dann? Lassen Sie mich zunächst hinzufügen, daß sich die NATO seit ihrem Eingreifen auf Bitten sowohl der Regierung wie auch der Vereinten Nationen in Bosnien ein Ansehen geschaffen hat, das in verschiedenen Verlautbarungen verschiedenster Gremien immer wieder erwähnt wird. Als erster Friedenswächter in der europäischen Region wollte man im Kosovo eingreifen. Dort wäre sicherlich die NATO der nächstliegende, der erste Ausführende.

Nun, ich komme zum Schluß, Herr Vorsitzender. *Fiat iustitia, fiat ius, pereat mundus* – es geschehe die Gerechtigkeit oder das Recht, selbst wenn die Welt zugrunde geht. Dies ist heute kein gültiger Lehrsatz mehr. Man muß es umformulieren in: *Fiat iustitia oder fiat ius, vivat mundus* – es geschehe das Recht, so daß die Welt lebe! Und ich möchte hinzufügen: *In dubio pro humanitatem* – im Zweifel für die Humanität! Aber wenn das so ist, dann sollten wir das Völkerrecht nicht überfordern. Mir jedenfalls fällt es schwer, im geltenden Völkerrecht einen Rechtssatz zu finden, der ein Eingreifen der NATO *per se* gestatten würde. Doch sollten wir, ich glaube: offen, sagen, daß wir, wenn die NATO eingreift, uns um ein modernes Verständnis territorialer Integrität bemühen, d.h. einer eingeschränkten territorialen Integrität, begrenzt durch humanitäre Erwägungen, zum Durchbruch im Völkerrecht zu verhelfen. Wir sollten uns durch Staatenpraxis bemühen, hier eine Änderung des Völkerrechts herbeizuführen. Und der moderne *Martin* sollte dann Schwert und Mantel mitnehmen. Vielen Dank!

Horst Fischer:

Ich weiß schon jetzt, daß wir alle von dieser Tagung den „modernen *Martin*“ mit nach Hause nehmen. Vielen Dank! Deshalb gleich weiter zu Herrn *Koschnick*. Bitte schön!

Hans Koschnick:

Nun, ich bin nicht so ganz sicher, ob Sie das tun werden. Denn dem jetzigen *Martin* geben Sie keine materiellen Hilfsmöglichkeiten mit. Ganz wenige Truppen können diesen sozialen und humanitären Aspekt erfüllen. Insofern muß man das auch noch etwas weiter überlegen. Aber nichts gegen Heilige – dagegen habe ich als Reformierter gar nichts. Man muß ja nicht daran glauben. Ich bitte um Entschuldigung.

Herr *Eitel* sprach von einem europäischen Problembereich im Kosovo. Ich komme darauf zurück, um so mehr als ich Ihnen völlig folge, was die völkerrechtliche Beurteilung der humanitären Intervention anbelangt. Allerdings ist für mich die Frage offen, ob nicht ein ganz anderer Begriff eine Rolle mitspielen sollte, den wir nicht auf die Unruhe beziehen dürfen, aber auf das, was wir im zivilen Leben „Nothilfe“ nennen: Ob wir weiter zusehen dürfen, wenn vor unserer Haustür gemordet wird, und wir wegen Rechtsgrundsätzen nicht bereit sind, dem Mörder in die Arme zu fallen – dies ist eine Frage, die bisher im Rahmen des Völkerrechts nicht ausdiskutiert worden ist. Aber hier stellt sich dann diese Frage, bei der ich Verständnis habe, wenn den Menschen auf dem Balkan nicht unter Sezessions- oder Abtrennungsgesichtspunkten, son-

dern, um das weitere Morden zu verhindern, geholfen wird. Über das müssen wir diskutieren!

Das aber, was uns heute in Europa bewegt, meine Damen und Herren, ist, daß wir keine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik haben. Sie ist zwar vorformuliert im Maastriecher Vertrag. Sie ist nachdrücklich unterstützt worden in der Regierungschefrunde von Amsterdam, aber tatsächlich bisher nicht realisiert. Wir sind in den nationalen Verbindungen der Europäischen Union noch nicht zu einer gemeinsamen Außenpolitik gekommen, nicht zu einer gemeinsamen Sicherheitspolitik. Wir haben manchmal gemeinsame Resolutionen, aber keine gemeinsamen Resultate. Dies ist eines der Probleme, mit denen wir uns beschäftigen. Wir brauchen wohl auch Zeit, denn nachdem die eigentliche Bedrohung aus dem östlichen Lager fortgefallen ist, hat sich gezeigt, daß ohne diese Bedrohungseffekte die Renationalisierung der eigenen Außen- und Sicherheitspolitik wieder zugenommen hat und die Integrationsabsichten in gemeinsame Aktionen zur Sicherung von Frieden und von Freiheit an Bindungskraft verloren haben.

Eine zweite Bemerkung: Das, was wir auf dem Balkan erleben, meine Damen und Herren, ist etwas, was wir wahrscheinlich in anderen Teilen der Welt in noch stärkerem Maße erfahren. Die Konstruktion der Vereinten Nationen, die Konstruktion der Europäischen Union und auch die Konstruktion der NATO beruhen auf alten römischen Rechtsgrundsätzen, nämlich sich vertraglich zu verständigen, Dinge gemeinsam zu tun oder zu unterlassen. Zudem verpflichtet sich jeder, der unterzeichnet, dies auch einzuhalten. Ich darf Ihnen an dieser Stelle erzählen, was ich in meiner Tätigkeit auf dem Balkan schriftlich besiegelt von einem europäischen Staatenmitglied der UNO, das noch nicht Mitglied der Europäischen Union, aber schon Mitglied des Europarates ist, bekommen habe: „*Verträge ist das eine, das Leben ist das andere. Wir sind für das Leben.*“ Dies ist eine Position, die auf dem Balkan gang und gäbe war, weil im osmanischen System früher sozusagen Recht nur durchgesetzt werden konnte, wenn der Beg, der Bey oder in Ungarn der Ban mit hundert Mann im Nacken stand. Dann hielt man das Gebot ein, den zum Handeln aufzufordern, und wenn sie wieder weg waren, hat man getan wie bisher. Dies ist auch die Praxis aller Kriegsparteien auf dem Balkan: der kroatischen, der bosnischen und der serbischen. Zwischen dem, was sie geschrieben und unterschrieben haben, und dem, was sie tun, liegen Welten. Ein Vertrag – wie in Dayton – ist mit vielen Bedingungen in bezug auf die Menschen unterschrieben worden: nicht in der Absicht, ihn zu halten, sondern, wie *Kant* es schon gesagt hat, gleich mit der geheimen Absicht, ihn nicht zu halten.

Was uns also fehlt, ist eine gemeinsame Vorstellung von Außen- und Sicherheitspolitik in Europa. Wir haben keine gemeinsamen Ansätze, grundsätzliche Probleme durchzusetzen. Ich erlebe mit großem Erschrecken, daß wir in der europäischen Außenpolitik häufig militärische Optionen begrüßen, während die Verteidigungsminister sehr viel vorsichtiger an die Durchdringung der Probleme herangehen. Ich formuliere es umgekehrt: Es sind die Militärs, die uns

warnen, unbedacht militärische Schritte zu fordern, ohne weiter nachzudenken, was nach den militärischen Schritten folgen sollte. Sie, Herr *Eitel*, sagen, es fehle die humanitäre Seite. Dies ist ganz unbestritten. Zweitens: Für mich fehlt die zivilisatorische Seite gleichfalls. Nur irgendwo zu handeln und nicht zu wissen, ob ich hinterher eine Zivilgesellschaft aufbauen kann, in der ich, sagen wir: Rotkreuz-Gesellschaften, aufbauen kann, die von Bestand sind, Gesellschaften aufbauen kann, die den Rechtsstaat akzeptieren, Institutionen aufbauen kann, wo Recht eine Rolle spielt und nicht nur die Gewalt bzw. die Kalaschnikows. Diese Fragen sind bisher nicht zu Ende gedacht worden. Die Militärs fragen uns deshalb zu Recht: „Wenn wir da hingegangen sind, sagt uns, was ihr dann machen wollt, und sagt uns im weiteren, wie wir wieder rauskommen!“ Militärs auf der Welt haben bittere Erfahrungen gemacht: Die Amerikaner in Vietnam, die Russen in Afghanistan, und wir haben nicht ganz so schlimme, gleichwohl auch böse, Erfahrungen in Somalia gemacht. Das Reingehen war einfacher als das Rausgehen. Dies alles zu wissen bedeutet, daß wir, und da bin ich mit Herrn *Eitel* einer Meinung, wirklich zu einer Konzeption kommen müssen in Europa, die beide Seiten umfaßt.

Erstens müssen wir im Vorfeld von Konflikten versuchen, durch den Einsatz der humanitären und ökonomischen Hilfen die Minimierung von Konflikten zu erreichen. Dafür müssen wir in sehr starkem Maße diejenigen bitten mitzuhelfen, die nicht unmittelbar unter der Weisungsbefugnis eines Staates stehen, nämlich die Nichtregierungsorganisationen, und zwar als Instrumente der Friedenssicherung vorab, oder hinterher, wenn die Krisen ausgebrochen sind, mit ihnen gemeinsam versuchen, Partner in der Bevölkerung zu treffen, die sich für die Notleidenden einsetzen. Nur durch staatliche Hilfe und durch militärische Absicherung allein schaffen wir nicht das Vertrauen, das notwendig ist und das zum Frieden führt. Waffenruhe allein ist noch kein Frieden! Frieden setzt etwas anderes voraus, nämlich die Akzeptanz des Anderen in seinem Anderssein. Genau das ist ein Fremdwort auf dem Balkan, nicht nur in Afrika, manchmal auch in unseren eigenen Städten.

Von daher ist die Friedensfrage eine der zentralen Fragen, die nach beiden Seiten abgesichert werden muß: in der humanitären, der menschlichen, der ökonomischen, der Entwicklungsfrage, allerdings auch im Schutze des Schweretes von *St. Martin*. Man wird Mördern, wenn sie morden wollen, nicht allein mit dem Friedensgebet, nicht allein mit der Heiligen Schrift entgentreten, sondern ihnen in den Arm fallen, damit sie nicht weiter morden können. Es ist also kein Ausschluß der Seite der militärischen Gewalt, wohl aber wäre es ein Verhängnis, wenn die militärische Gewalt als erstes beim Versagen von Diplomatie genutzt würde, wenn wir nicht die anderen Möglichkeiten vorher ausloten würden. Und insofern bin ich mit Herrn *Eitel* völlig einer Meinung. Es entspricht dem, was ich in Europa erlebt habe. Die Praxis war so, daß wir früher ganz zaghafte, oder, wenn möglich, gar nicht die militärische Seite sehen wollten, um dann zu erleben, daß dort, wo wirklich gemordet wird, die anderen Maßnahmen möglicherweise nicht genügen. Aber daß wir vorher alles ge-

nutzt haben, um auf anderer Ebene Konflikte zu minimieren, kann man wirklich nicht sagen. Und daß wir nach den militärischen Beiträgen, die zum Teil von großem Erfolg waren, die richtige Antwort gefunden haben, die Zukunft der gesamten Region sinnvoll zu gestalten, kann man doch auch nicht sagen. Aber wir sind auf gutem Wege. Kurzum: Europa ist auf einem Weg des Nachdenkens. Die nationalen Regierungen – auch unsere – werden zwangsläufig diesen Weg weitergehen. Dabei hoffe ich, daß wir die Kombination, von der Herr *Eitel* gesprochen hat, als praktische Lösung möglicher Konflikte für morgen sehen.

Ich sage Ihnen nur eines, bezogen auf den Kosovo: Die manchmal fahrlässige Akzeptanz der Forderung der Albaner von Trennung einer Provinz aus Serbien zur Bildung eines eigenen Staates übersieht völlig, daß neben dem Kosovo auf dem Balkan der Staat Mazedonien besteht, in dem über 30% der Bevölkerung albanisch sind. Nur übersieht man dabei, daß die eine Lösung fast automatisch zur nächsten Forderung in einer anderen Republik führt, und übersieht auch völlig, daß wir in Montenegro und in Griechenland albanische Bevölkerungsteile haben, die ähnliche Forderungen zur Auflösung des jetzigen südöstlichen Balkans stellen werden. Das vollzieht sich nicht ohne neue Konflikte. Wir provozieren geradezu Kriege, wenn wir dort nicht vorsichtig genug herangehen. Aber gleichzeitig muß genauso deutlich gemacht werden, gerade aus der bitteren Erfahrung mit unserer Geschichte, daß dem Morden gegenüber der Zivilbevölkerung nicht zuzusehen wird.

Zweitens hätten wir aus Bosnien etwas lernen können. Die Form der Einsätze der Vereinten Nationen in Jugoslawien – in Kroatien wie in Bosnien-Herzegowina – war ein Versuch mit relativ schwach bewaffneten Kräften, sich zwischen die Fronten zu stellen und Schutzzonen für die Bevölkerung zu schaffen, in denen nicht gekämpft werden sollte, sondern Zivilisten Schutz erhalten sollten. Das letzte ist nie geschehen; es wurde gekämpft, und das wurde geduldet. Ebenso sollten diese Schutzzonen von den Vereinten Nationen und von zivilen Organisationen versorgt werden. Diese Organisationen sind in ihren Bemühungen nicht geschützt worden. Alle drei Kriegsarmeen haben Bemühungen zum Schutze dahin erst einmal akkorsiert. Zwischen einem Drittel bis zu drei Vierteln der Hilfslieferungen wurden nicht für die eigene Bevölkerung, sondern für die militärischen Strukturen abgezogen, weil die internationale Gemeinschaft nicht in der Lage war, die eine und die andere Frage miteinander zu verknüpfen. Das werfe ich niemandem vor – wir haben lernen müssen. Und es wäre schrecklich, wenn wir nichts gelernt hätten und den Weg morgen weitergehen würden, wie bis 1995 in Bosnien. Insofern ist es ganz klar, daß es auch die Notwendigkeit gibt, in einem bestimmten Umfang durch qualifizierte, allerdings auch rechtlich bevollmächtigte oder befugte Kräfte Maßnahmen des Schutzes abzusichern. Wer aufgrund eines UN-Mandats handelt, hat eine solche Rechtskompetenz. Wie wir als Rotes Kreuz handeln, müßte man die betroffenen Föderationen, die Gesellschaften und die Vertreter der Menschen mit beurteilen lassen, die für die Sicherheit ihrer Bevölkerung verantwortlich sind. Dank ihnen aber sind wir inzwischen auf

einem besseren Wege. Doch bin ich in ganz großem Zweifel, ob wir wirklich schon das Durchdringen der Frage der Doppelseitigkeit von Sicherungsmaßnahmen zum Schutze des Friedens und zum Schutze der Bevölkerung gesehen haben. Ob wir nicht manchmal nur die Nichtregierungsorganisationen als Alibi für ein politisches und militärisches Nichtstun in Krisenzeiten benutzen, sozusagen mit den Hilfsmöglichkeiten nach draußen zeigen, was wir alles tun, aber dabei gar nicht darauf achten, ob das, was wir tun wollen, auch wirklich bei der Bevölkerung landet, und auf der anderen Seite, daß wir manchmal zu schnell nach dem Knüppel fragen und nicht danach, ob es nicht bessere Formen der zivilen Unterstützung gibt.

Drittens werfe ich eine Frage auf, die wir allein nicht lösen können, die vielleicht aber Gegenstand internationaler Abkommen in der Föderation der Rotkreuz-Gesellschaften sein könnte. In der Ideologisierung der Konflikte heute, ob wir sie Bürgerkriege nennen, ethnische Konflikte, religiöse Konflikte oder Rassenkonflikte, zeigt sich eines: Die Auseinandersetzung in der eigenen Bevölkerung, miteinander, untereinander, in Bürgerkriegsform, wird in einer Brutalität durchgeführt, die mit normaler klassischer Kriegführung nichts mehr zu tun hat, wobei ich nicht verkenne: Auch die deutsche Kriegführung in Osteuropa 1941 und später hat mit klassischer Kriegführung nichts mehr zu tun gehabt. Wenn wir aber genau wissen, daß dort etwas anderes passiert, dann muß darüber nachgedacht werden, ob wir für diesen Bereich nicht mehr als das Zusatzprotokoll II zu unseren Rotkreuz-Abkommen brauchen! Ob nicht sehr viel stärker ein gemeinsamer Aufschrei und der gemeinsame Wille der Gesellschaften, die wirklich bisher noch im Namen der Humanität sprechen durften, Völker und Staaten, vor allen Dingen Regierungen, gewinnen könnten, auch dafür neue Vorsorge zu betreiben, sei es die tatsächliche Vorsorge im Militärischen, sei es die praktische im Rechtlichen, und letztes, doch bestimmte Normen des Rechtes wieder allgemeingültig zu machen? Das hat nichts zu tun mit einer Begebenheit in Afrika, bei der sich die Menschen eines Staates umgebracht haben, die zu 98% römisch-katholisch waren. Es ist also kein Religionskonflikt. Es ist aber ein Konflikt, der von Klassenstrukturen beherrscht war. Die alten Herrschaftsgruppen wurden von denen beseitigt, die ewig gelitten haben, und die zuerst Angegriffenen haben dann wieder reagiert. Die Vereinten Nationen hätten es sehen können und haben zu Recht später gefragt: „*Hätten wir damals da nicht handeln können? Voilà! Doch ob wir gehandelt hätten, ist offen. Jedenfalls haben wir es nicht getan!*“

Meine Frage bleibt: Wird das morgen anders sein? Ich hoffe: Ja! Doch dann bleibt ein Problem: Finden wir die rechten Antworten auf diese Konflikte? Und finden wir andere Antworten, die noch stärker – und das hätten die Rotkreuz-Gesellschaften geschafft – bei ausbrechenden Konflikten die nicht am Konflikt beteiligte Zivilbevölkerung schützen als es bisher der Fall war? Richtig ist: Das geht nur, wenn die Menschen es vor Ort wollen. Das geht nur, wenn die nationalistischen Führer und die religiösen Führer bereit sind, dies ihrer eigenen Bevölkerung beizubringen und nicht das genaue Ge-

gegentil zu tun! Ich kann Ihnen sagen: Auf dem Balkan ist das Gegenteil getan worden. Das Aufhetzen der Menschen gegeneinander mit der Forderung absoluter Vernichtung verhindert genau das, was einmal erhofft war: Nicht zu vernichten, sondern zu helfen, daß Menschen überleben können! Vernichtungskriege bedeuten immer und überall das Gegenteil. Wenn wir Vernichtungskriege akzeptieren, nutzen die besten Rotkreuz-Abkommen nichts. Und auch nicht das beste Friedensabkommen der Vereinten Nationen – dann muß gehandelt werden. Diese Frage: Wann handeln wir und wie handeln wir – und möglichst nicht unter Verletzung internationaler Rechtsgrundsätze – das ist mein Anliegen!

Horst Fischer:

Vielen Dank, Herr Koschnick. Aber wir sehen den *St. Martin* jetzt auch schon ein bißchen klarer. Herr Neudeck, bitte schön!

Rupert Neudeck:

Ich bin ja nun der, der am wenigsten am allgemeinen und dogmatischen Teil der Diskussion beteiligt ist. Ich könnte jetzt wie Herr Koschnick sagen: „*Herr Botschafter Eitel, ich stimme mit Ihnen in allem überein*“, und könnte akademisch sagen: „*Aber ich habe eine Anmerkung*“. „*Zu dem Punkt Zwei oder Drei habe ich eine kleine Anmerkung*“, so sagt man höflich-akademisch. Nein, ich habe grundsätzliche Einwendungen! Ich habe natürlich andere Zugangsweisen, die ich Ihnen erzählen und nicht systematisch erläutern möchte, weil das nicht mein Weg wäre.

Ich bin jetzt in Khartoum gewesen, um der dortigen Regierung auf großes Risiko hin zu erklären, daß wir in ihrem Gebiet tätig seien, und zwar ohne ihre Erlaubnis. Daß wir also die Grenze nicht in den Bahnen überschreiten, die von der „*Operation Lifeline Sudan*“, d.h. zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung in Khartoum, abgesprochen sind. Und daß wir das tun, weil dort eine Bevölkerung seit 30 Jahren keine Impfkampagne mehr erlebt hat und vor zwei Jahren dort bei Masern 12.000 Kinder gestorben, krepirt sind. Ich habe ihm das erzählt, sehr höflich und sehr deutlich. Und ich hatte erstmalig den Eindruck, er wollte mich gleich verhaften. Es war der ehemalige Geheimdienstchef, der Minister für soziale Planung. Aber dann habe ich ihm gesagt: „*Herr Minister, ich habe das gleiche, verkleidet als Mudshahedin, in Afghanistan gemacht. Und das war auch eine ‚cross-boarder operation‘, die nicht abgesprochen war mit der dortigen Regierung.*“ Wobei übrigens unsere Regierungen sehr dafür waren, daß wir das dort taten. So ist es nämlich immer: Es kommt stets darauf an, ob man in dem richtigen Land die Souveränität verletzt und nicht in dem falschen. Immer geht es um die richtigen oder die falschen Entscheidungen: die richtigen Flüchtlinge oder die falschen, die, die in die richtige Richtung fliehen oder die, die in die falsche Richtung fliehen. Und ich habe ihm gesagt: „*Herr Minister, ich würde das morgen sofort wieder tun. Ich sage Ihnen eines: Wenn Sie von den Amerikanern angegriffen werden, dann werde ich sofort die Grenze überschreiten, um Ihren*

Leuten zu helfen!“ Und das hat dem Minister imponiert. Und er hat mir gleich angeboten, ohne daß wir auf die Frage der Nuba-Berge noch einmal zurückgekommen sind, sofort einen Brief an die zuständige Behörde zu schreiben, damit wir als „Komitee Cap Anamur“ im Sudan offiziell registriert werden.

Es kommt also offenbar in den Koordinaten von Raum und Zeit sowie von Politik und „Anti-Politik“ immer darauf an, wo man etwas tut, und ob man es mit List, Taktik, Tücke und mit der humanitären Bereitschaft tut, diese Handlungsweisen in Anspruch zu nehmen. Jedenfalls bleibt für mich die quälende Aporie, die quälende Ausweglosigkeit, daß ich mich allein der Kathedrale und dem Gebäude des humanitären Völkerrechts bei diesen Aktionen, die wir als Nichtregierungsorganisationen machen, nicht anvertrauen, nicht total anvertrauen kann. Ich kann dem zustimmen. Ich stimme dem auch zu! Ich finde es auch vernünftig. Nicht, daß Sie mich falsch verstehen: Ich finde das auch wichtig, daß die Weltgemeinschaft sich in diesen kleinen, wichtigen Schritten immer weiter bewegt. Aber in der Realität des Jahres 1998 kann ich nicht vergessen, was jetzt gegenwärtig im Südsudan, was im Kosovo an Massenmorden geschieht, die immer schon – und da komme ich zu einem zweiten Punkt, der mit dem zusammenhängt, was Sie beide, meine Vorredner, schon gesagt haben –, was immer schon zumindest diese unglaublich wertvolle humanitäre Errungenschaft der Völkermordkonvention berührt. Also diese Völkermordkonvention von 1948 zu lesen und sie nicht auch heute, in diesen Tagen und Wochen, verletzt zu finden, das ist ja eins!

Und ich werde ihn nie vergessen – und da ist mein dritter Punkt, bei dem die Dinge sich ganz hart im Raume stoßen und nicht in den Lehrbüchern –, den Fall Ruanda: Der Fall Ruanda ist ein Paradebeispiel für eine immer noch von uns Europäern unter dem Tisch und dem Teppich gehaltene Heuchelei. Beim Fall Ruanda ist es passiert, daß die Weltgemeinschaft – oder die Staatengemeinschaft – sich wochenlang betrogen hat, und zwar absichtlich betrogen hat, und zwar alle, auch die Deutschen. Nicht nur die anderen, sondern auch wir! Ich habe jetzt noch Protokolle des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages vom 25. April 1994 gesehen – das war etwa 18 Tage nach Ausbruch des Völkermords. Sie wissen, daß das der schnellste und effektivste Völkermord aller Zeiten gewesen ist. Innerhalb von knapp drei Monaten hat man dort mit Mitteln, die nicht die industriellen Gasöfen sind, knapp eine Million Menschen zerhackt, ersäuft und erledigt, was in Auschwitz in drei Jahren in dieser Rate geschehen ist. In dieser Zeit hat der Deutsche Bundestag in seinem Auswärtigen Ausschuss – wir wissen ja: Wir haben das gelernt, daß die Ausschüsse das Entscheidende sind – kein Wort am 25. April dazu gesagt. Der Abgeordnete *Baum*, der damals aus Genf zurückkam, hat in einem Hin und Her, in einem endlosen Monolog, „geeciert“ – das muß ich schon sagen. Es ist nicht möglich gewesen – und Sie wissen, daß die Amerikaner da besondere Akrobaten gewesen sind in der Vermeidung des Wortes Völkermord, weil manchmal Worte der entscheidende Auslöser von Taten sind. Wenn es nämlich so gewesen wäre, daß der Sicherheitsrat

hier die Anwendung dieser Völkermordkonvention für gegeben erachtet hätte, dann hätte die Völkergemeinschaft eingreifen müssen. Auf diese Weise wäre sie nicht mehr frei gewesen, das zu tun oder nicht zu tun.

Statt dessen haben wir uns – und das ist mein vierter und für mich wichtigster Punkt – im Angesicht einer afrikanischen Gesellschaft nicht nur bis auf das Hemd blamiert, sondern wir haben sie untergehen lassen. Wir haben in dieser Situation einmal pünktlich alle operativen Maßnahmen ergriffen, um uns selbst zu retten. Darin sind wir nämlich immer ganz groß.

Wir haben die Europäer herausgeholt, die evakuiert werden müssen, und die anderen dem Mord überlassen, bei denen es einfach egal ist. Wie machen Sie das einem Ruander klar, der in einer solchen Situation gewesen ist wie in Ndera, also in dem Krankenhaus, in dem wir gearbeitet haben und wo kurz vor dem 12. April eine Abteilung der belgischen Blauhelme gewesen ist, um dort – Entschuldigung! – drei belgische Nonnen herauszuholen, in einem Hospital, wo zur Stunde, da die Blauhelme mit ihrem Kommandeur und einem Militärgestlichen angekommen waren, im hinteren Teil des Gebäudes gemordet wurde. Am Ende dieser „Veranstaltung“ waren es 2.000 Patienten, medizinisches Personal und andere aus der Umgebung, die dort ermordet worden sind. Es sind aus dieser Gegend drei Nonnen auf drei Lastwagen herausgeholt worden. „Weil Befehl ist Befehl“, hat der Militärgestliche später in Belgien gesagt. Wie machen wir das denn unseren Kindern und denen, die wir jetzt unterrichten, klar, wenn wir die hehren Worte – ich habe sie ja mitgebracht – der Charta der Vereinten Nationen lesen? Es ist ja nicht wahr, daß wir Menschenrechte haben. Im Kosovo ist es für die Bevölkerung dort, obwohl wir alle Europäer sind, ähnlich. Die Bevölkerung fragt mich: „Es ist ja ganz toll. Für die 2.000 OSZE-Benachter kommt Schutz. Für uns kommt aber kein Schutz.“ Entschuldigung! Was ist das für eine merkwürdige Spaltung des Bewußtseins, in dem wir uns fein ordentlich bewegen?

Ich sage das alles mit dieser Empörung, nicht weil ich irgendwem angreifen möchte, sondern ich meine uns, mich, in dieser Situation des Jahres 1998. Ich rede ja nur über Dinge, die wir alle, Sie und ich, meine Kinder und Ihre Kinder, selbst empfinden. Es ist doch nicht so, daß ich etwas sage gegen jemanden. Ich möchte doch nur, daß wir in den Jahren, die vor uns stehen, am Ende dieses Jahrhunderts und im nächsten einen Schritt weitergehen. Daß wir einen Schritt weitergehen hier in der Familie der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, die ja in der Tat die größten Errungenschaften sind, die Europa auf die Welt gebracht hat. Was denn sonst? Worauf können sich denn Menschen in der Welt verlassen, wenn nicht auf humanitäre Organisationen, worauf denn sonst? Die können sich doch nicht im Zweifelsfall auf Politik verlassen! Das sage ich auch nicht in Verachtung von Politik, wie Sie verstehen werden, sondern weil es in diesen Konfliktsituationen erlebbar ist. Es ist wirklich erlebbar!

Und ich möchte gerne, daß wir diese Schritte, von denen *Botschafter Eitel* gesagt hat, daß sie in der Völkerrechtsbewegung leise, von mir aus auch ein bißchen lauter, demnächst

angelegt sind, daß wir den Fortschritt im Bewußtsein dieser Rechtsentwicklung und dieser Praxis, die dort greift, daß wir diese Fortschritte ein bißchen stärker forcieren. Und ich denke, daß die Abkoppelung nicht passieren darf, für die *Hans Koschnick* in unserer Gesellschaft ja wirklich der „Rammbock“ gewesen ist. Es darf keine Abkoppelung einer feinsinnigen, rechts- und weltrechtspolitischen Entwicklung geben von dem, was Menschen abends im Fernsehen gucken und erleben. Sie erleben, daß im Kosovo nicht eine Reaktion auf Separatismus von einigen Waffentragern dort geschehen ist, sondern ich kann Ihnen versichern, wenn Sie dort gewesen wären, daß es dort eine furchtbare blanke Zerstörung einer europäischen Kulturlandschaft gegeben hat. Mein Rechtsempfinden bäumt sich auch auf, wenn ich jetzt wieder sehe, daß diese ganze Europäische Gemeinschaft, diese phantastische, zu der ich gehöre, daß die wieder zu diesem *Milosevic* geht, um sich in die Reihe zu stellen und zu fragen: „Bitte, können wir das mit den Mitteln, die die Steuerzahler uns geben, jetzt alles wieder aufbauen?“

Auch das ist eine absurde Entwicklung. Wir haben es in Bosnien erlebt – *Hans Koschnick*, Sie wissen, was da passiert ist an brutaler Zerstörung, Ausbrennen von Wohnraum. Ich nenne das auch „killen“, wenn man Dörfer, wenn man landwirtschaftliche Wohngebiete, wenn man eine Kulturlandschaft wie den Kosovo innerhalb von drei Monaten unter unseren Augen „plattmacht“. Das kann so nicht gehen! Und dafür müssen einfach die Instrumentarien, in denen auch das Sensorium für diese Konflikte ist, anders angewandt werden.

Das ist vielleicht mein letzter Punkt, wenn ich den noch sagen darf. Es ist, glaube ich, wichtig, daß die Verbindung, von der immer so oft gesprochen wird, von den Organisationen zu Regierungen, also „governmental“ und „non-governmental“, nicht nur auf der Ebene stärker wird, auf der immer gleich alle mit großen Stielaugen gucken: nämlich auf der Ebene der Fleischtöpfe, also der Budgets. Ich glaube – und ich denke, *Prof. Ipsen* wird mir da auch zustimmen – ich glaube, daß es wichtiger ist, die Informationsstränge zu denen, die immer in den Konferenzsälen sitzen, zu intensivieren. Denn Sie können sich ja gar nicht vorstellen: Ich kann es ja weder *Klaus Kinkel* noch jetzt *Joschka Fischer* erzählen. Da bräuchte ich ja Stunden, um zu sagen, was da alles ist, d.h. was dort für eine Realität hergestellt ist. Die Minister bekommen die ja nicht mit. Und das ist meine Sorge, daß man diese Realität von Menschen, die so zusammengewürfelt werden, nicht mitbekommt.

Meine letzte Sache ist eine sehr tröstliche. Die sage ich Ihnen noch gerne. Weil es ja immer ganz wichtig ist, daß man sein Publikum nicht über Gebühr durch das Negative nur in die Pfanne haut. Ich habe im Kosovo einen wunderbaren Moment erlebt, wo ich wirklich gedacht habe: Es ist ganz toll, daß ich in dieser deutschen Gesellschaft lebe. Wir haben einen deutschen Präsidenten, der aus Anlaß des 350jährigen Jubiläums des Westfälischen Friedens eine Rede gehalten hat. Und diese Rede ist am 24. Oktober über den albanischen Dienst der Deutschen Welle an alle Albaner gegangen, die im Kosovo sind, an die Kosovaren. Die hören das alle. Sogar in

den Waldmenschlagern in Kishnarett und Nekovc. Und die letzten Sätze dieser Rede von *Roman Herzog*, unserem Präsidenten, wurden dann übersetzt. Und ich habe hier Leute mit Tränen in den Augen gesehen. Unser Bundespräsident hat gesagt: „Wir haben einen Grund, uns an diesem Tag nicht vorbehaltlos selbst zu feiern. Praktisch vor unserer Haustür, im ehemaligen Jugoslawien, spielen sich Brutalitäten ab, die an die Grausamkeiten des Dreißigjährigen Krieges erinnern. Wir dürfen Tod und Vertreibung im Kosovo nicht als ein Stück europäischer Normalität hinnehmen.“ Diese Menschen sind wirklich weggeschmolzen, weil sie plötzlich erlebt haben, daß einer der „Großen“ Europas – so haben sie es mir gesagt – es begriffen habe, „was hier passiert mit uns“. Und ich muß zu Ihnen sagen: *Hoc meminisse iurabit!* Sich an einen solchen Satz und an ein solches Wort zurückzuerinnern in solch einer Situation, ist eine sehr große Genugtuung. Und auch diese brauchen wir von Zeit zu Zeit. Ich danke Ihnen.

Horst Fischer:

Vielen Dank, Herr *Neudeck*, daß Sie uns auch noch einmal ein bißchen von der Realität der Konfliktzonen mitgeteilt haben. Das, was Sie zuletzt gesagt haben, war fast wie ein Schlußwort.

Aber ich will natürlich trotzdem den Versuch wagen, unser Auditorium zu animieren, doch aufgrund der drei Perspektiven, die uns hier eindringlich mitgeteilt worden sind, Fragen an die Kollegen hier auf dem Podium zu stellen, welche die Gesamtproblematik betreffen: von den Vereinten Nationen über die Administration von Krisensituationen und von Städten bis hin zu Situationen im Kosovo gegenwärtig. Herr *Mohr*, bitte schön!

Frage:

Herr Botschafter *Eitel*, ich habe eine Frage nach der existierenden Rechtsbasis, die Sie für ein völkerrechtlich legitimes Eingreifen im Kosovo sehen. Sie haben das nach meinem Empfinden offengelassen. Sie haben gesagt, das UN-System sei operabel. Dort sei die Zustimmung der UN-Mitgliedstaaten gegeben. Wo ist die Basis? Sie auf die Seite der UCK zu begeben, hieße, das Selbstverteidigungsrecht u.U. wahrzunehmen. Da hätte man einen Anknüpfungspunkt. Das haben Sie auch verneint. Wo ist also die Grundlage? Liegt sie im Ansatz des Völkermords in Koppelung mit dem Selbstbestimmungsrecht? Sicherlich gibt es eine Pflicht zur humanitären Hilfeleistung nicht als Basis für militärisches Agieren. Das haben Sie ja auch soweit zu Recht offengelassen.

Ebenso möchte ich an Herrn *Koschnick* eine Frage richten. Auch da gab es für mich Widersprüche oder nicht endgültige Klarheit: Welchen Sinn machen Verträge für Sie? Sie sagen, das sei letztlich egal. Man müsse irgendwie handeln können; es würden Verträge geschlossen in der Absicht, sie zu brechen. Aber ist es nicht doch besser, eine Rechtsbasis zu haben, um handeln oder um jemandem in den Arm fallen zu können, auch wenn sie noch so schwach ist und noch so oft verletzt wird?

Tono Eitel:

Vielen Dank. Ich spreche hier natürlich nur für mein eigenes Rechtsempfinden – und wir alle wissen, daß vor Gericht und auf Hoher See nichts unmöglich ist. Und es gibt sicherlich auch andere Rechtsmeinungen. Meine Meinung geht dahin, daß ich, wie ich gesagt habe, im geltenden Recht keine Grundlage für ein Eingreifen der NATO im Kosovo ohne Mandat des Sicherheitsrats oder natürlich ohne Zustimmung Belgrads sähe. Ich glaube aber, daß hier einer der Fälle liegt, bei denen von außen etwas in das Recht einbricht. Wir – und Herr Bürgermeister *Koschnick* wird das aus der Politik noch sehr viel besser kennen – haben gelegentlich Fälle, die ich als Einbruch der Politik in das Recht qualifizieren würde, wo man es, obwohl es im Verfassungsrecht etwas bedenklich ist, doch tut, weil die politischen Zwänge so sind.

Ich würde hier vom Einbruch des Humanitären in das Recht sprechen. Das Recht ist aus meiner Sicht kein elfenbeinerner Turm, keine Festung, in der sich, abgetrennt vom sozialen Umfeld, das Herr *Neudeck* so lebhaft beschrieben hat, einfach die Juristen die Bälle zuwerfen. Das Recht lebt in einem Umfeld. Und es zieht seine Kraft zur Erneuerung zur Ergänzung aus dem Umfeld. Hier wäre für mich ein solcher Fall; hier verschaffte sich für mich das humanitäre Bedürfnis, dort einzugreifen, dort einzuschreiten, Raum in einem juristischen Bereich, der dieses aus sich selbst heraus – das sage ich ganz offen – aus meiner Sicht nicht leisten könnte.

Hans Koschnick:

Dann darf ich anschließen: Ich habe nicht behauptet, daß meine Ausführungen schlüssig waren und ohne Widersprüche. In der Frage des Kosovo – das ist ja das, was Sie auch mich gefragt haben – bin ich mit Herrn *Eitel* der Meinung, daß die jetzige Völkerrechtslage der Vereinten Nationen jedenfalls im allgemeinen nicht obsolet ist. Und ich habe für mich in Anspruch genommen zu sagen: Aber es gibt etwas, was ich aus dem zivilen Leben kenne, nämlich die Nothilfe in Fällen, in denen Menschen leiden und wir theoretisch rechtlich nicht handeln müßten.

Ich stehe vor der Frage, einige Fehler zu machen. Und einer dieser Fehler ist, die UN-Charta nicht hinreichend zu beachten. Der andere Fehler wäre, den Schutz der Menschen wegen der Rechtsnormen nicht zu beachten. Und der größte Fehler wäre, gar nichts zu tun. Ich denke dabei immer an Auschwitz. Auschwitz ist nicht befreit worden, weil wir dort die Menschen mordeten, sondern weil zufällig die Kriegereignisse die Befreiung möglich machten. Wir hatten uns nach dem Kriege gemeinsam vorgenommen: „*Nie wieder Auschwitz! Und nie wieder Hiroshima!*“ Wenn das richtig ist, muß ich mich irgendwo entscheiden, wissend, daß meine Entscheidung kritisiert werden kann und vielleicht auch falsch ist. Aber dann muß ich bereit sein, zwischen drei Möglichkeiten, den Fehler mit zu verantworten, der nach meinem Gewissen am ehesten zu tragen ist. Aus diesem Grunde bin ich der Meinung, die Not der Menschen dort zwingt, dem Morden Einhalt zu gebieten. Das bedeutet aber nicht, daß ich die Sezessionsposition übernehme, ganz im Gegenteil!

Horst Fischer:

Vielen Dank, Herr *Koschnick*. Herr *Römer*, bitte!

Frage:

Beim Roten Kreuz gehört die Verbreitungsarbeit zu unseren Kernaufgaben. Und es ist wichtig und es ist notwendig, daß wir uns Gedanken machen, wie wir das humanitäre Völkerrecht wirklich in der Öffentlichkeit und in allen Nationen ein Stück bekannt machen und ihm zum Durchbruch verhelfen können. Ich will schlicht und einfach sagen, auch nach der derzeitigen Podiumsdiskussion: *Neudeck* tut gut! Und ich bedanke mich dafür, daß dort einer aus seiner praktischen Erfahrung heraus einfach auch sagt: „*Laßt uns nicht soviel rechtlich diskutieren.*“ Er steht wirklich zur Verbreitung, er steht wirklich zum humanitären Völkerrecht. Aber wir brauchen Leute, die einfach auch das sagen, was er gesagt hat. Und dafür will ich Dankeschön sagen.

Ich will aber auch sagen, daß wir als Rotkreuzler dankbar sind, daß wir es schaffen, auch in solche Länder, in denen das humanitäre Völkerrecht mit Füßen getreten wird, auch im Sudan, hinein zu kommen – Gott sei Dank, deutlich auch vor Regierungen, vor der UNO und vor anderen Organisationen. Ja, wir können sogar sagen: „*Wir sind schon da!*“, denn unsere Schwestergesellschaften vor Ort in diesen Ländern sind schon da. Darum ist es so wichtig, was auch der Präsident vorhin gesagt hat: daß wir diese unsere Schwestergesellschaften entsprechend stärken und sie zu leistungsfähigen – jetzt sage ich einmal: Trittsteinen – machen, über die wir in ihre Länder hineinkommen.

Damit jetzt endlich aus meinem Beitrag kein Diskussionsbeitrag, sondern eine Frage wird: Aus der Sicht des Roten Kreuzes stellt sich an und für sich weniger das Problem, in welchen Fällen eine militärische Intervention durchgeführt werden kann, als vielmehr dasjenige, inwieweit wir als Rotes Kreuz bzw. andere Hilfsorganisationen ein Recht auf freien Zugang zu den Opfern haben. Müssen wir nicht viel mehr die bestehenden Rechtsgrundlagen daraufhin untersuchen, wie diese vernünftigerweise durchzusetzen sind? Dazu gehört für mich auch die Frage, ob das bestehende Recht überhaupt ausreicht, und wir nicht verbesserte neue Rechtsgrundlagen benötigen, um den Zugang der Hilfsorganisationen – insbesondere des Roten Kreuzes – zu den Opfern sicherzustellen, ohne von der Willkür der jeweiligen Regierung abhängig zu sein. Ich stelle in diesem Zusammenhang die Frage, ob wir für den ungehinderten Zugang zu den Opfern nicht eine eigene Rechtsgrundlage, evtl. sogar in Form einer Konvention, brauchen.

Horst Fischer:

Vielen Dank, Herr *Römer*. Vielleicht sollte auf dem Podium jeder etwas dazu sagen. Herr *Neudeck*, könnten Sie vielleicht anfangen? Was können wir tun, um die Rechtsvoraussetzungen zu verbessern?

Rupert Neudeck:

Also, für mich waren das Paradebeispiel der letzten Wochen die Verhandlungen von *Holbrooke* in Belgrad. Ich finde nämlich, daß er diese Frage der Ermöglichung der Arbeit, die jetzt dafür da ist, daß vor dem Winter, vor dem Einbruch der Kälte, den Menschen noch etwas gegeben werden kann, schlicht vergessen hat.

In dem Papier, was meine Bundesregierung offenbar zwei Tage zu spät bekommen hat, weil man vergessen hat, sie zu informieren, konnte man in der „Herald Tribune“ nachlesen, das Auswärtige Amt bestreite das nicht, daß das so ist, kann aber auch dem nicht zustimmen, was in einer Zeitung steht – das würde ja eine Störung der deutsch-amerikanischen Beziehungen bedeuten. In diesen Verhandlungen ist der wichtigste Aspekt, der zum Schutz der Menschen, vor der Situation des Winters, von Obdachlosen, von Leuten in den Wäldern, die jetzt unter freiem Himmel leben, vergessen worden. Ich halte das für einen Skandal. Ich finde das nicht gut, daß das von den Europäern nur den Amerikanern überlassen wird. Tut mir leid! Ich finde das überhaupt nicht gut, daß Europa da absolut hintenansteht und sich auf diese Sache gar nicht mehr einläßt.

Ich würde auch verlangen, daß bei einer Situation, wenn sie noch mal so kommen sollte, die Vereinten Nationen über eine „Leading Agency“ für dieses Dauerkonfliktgebiet menschlichen Elends und Massenleidens, wie der Südsudan es ist, beteiligt sind, wenn da noch einmal eine Vereinbarung, die so großartig in die Welt „hineinposaunt“ wird und sich als „Operation Lifeline Sudan“ geriert, daß es eine bessere Vereinbarung wird, bei der es nicht möglich ist, dieser Regierung zu sagen: „Ja, da haben wir ja keinen Waffenstillstand. Da bombardieren wir die Leute kaputt.“ Das ist nämlich der Fall im Südsudan. Der Waffenstillstand wird auch noch selektiv gemacht. Und was dies für eine Weltrechtsordnung ist, in der eine Regierung bestimmen kann, welche Teile ihrer Bevölkerung zu ihr gehören und Schutz genießen und welche nicht – das ist nun wirklich auch noch einmal Ausdruck der größten Perversion!

Nun, ich möchte gerne, daß man Regierungen, wenn wir sie denn schon als Souveräne in dieser Weltgemeinschaft ernst nehmen, ich möchte wenigstens, daß sie dann auch verantwortlich sind für den Schutz ihrer gesamten Bevölkerung und nicht sagen können: „Da machen wir aber eine Ausnahme.“

Also, ich möchte gerne, daß der Schutz von Menschen in diesen Gebieten nicht ausschließlich immer nur erstens von uns aus gesehen wird, weil wir wertvoller sind als die anderen, die „Schmuddelkinder“ und die „Habenichtse“. Und ich möchte auch gerne, daß die Vereinbarungen, die gemacht werden, ein bißchen prioritär dieses Ziel in Anspruch nehmen, daß es um diese Bevölkerung geht und nicht um Politik und auch nicht in erster Linie um den Schutz der Helfer. Das ist eine wichtige Sache, natürlich. Selbstverständlich ist das für jeden von uns wichtig. Aber es kann doch nicht so sein, daß das andere völlig nebensächlich ist. Ich möchte gerne, daß das ein Punkt ist, bei dem wir demnächst weiter kommen!

Hans Koschnick:

Wenn ich richtige Normen will, möchte ich sie gerne haben, und ich will auch gerne hoffen, daß sich die Regierung daran halten wird. Wenn ich sie will, müssen sie ausgehandelt werden. Ausgehandelt werden sie nicht an Sitzungstischen wie diesem hier – dann werden die Regierungen zusammenkommen, werden mit ihren Diplomaten und Rechtskundigen versuchen, Lösungen zu finden. Hier ist ein Problem, ob wir alle in der Lage sind, die jeweilige eigene Regierung davon zu überzeugen, dafür einen Beitrag zu leisten. Botschafter *Eitel* hat ja da einiges versucht im Rahmen des Sicherheitsrats. Ich sage ihnen „Ja“ für jeden Schritt, den wir unterstützen können.

Und nun klagt doch nicht, daß die Amerikaner nicht genügend tun. *Holbrooke* ist der Vertreter der Vereinigten Staaten von Amerika, noch nicht der Vertreter des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und schon gar nicht der Vertreter der Europäischen Union. Er handelt im Interesse seines Staates und seiner Außen- und Innenpolitik, und daß er dann nicht jedesmal seine europäischen Freunde informiert, kann man ja nachlesen in seinem eigenen Buch von seiner Mission in Jugoslawien. Das wissen wir. Aber die Amerikaner waren anfangs nicht beteiligt. Wir haben sie gebeten, uns zu helfen, weil wir allein nicht in der Lage waren, eine Lösung in Bosnien-Herzegowina, nicht einmal für Kroatien zu finden. Wenn ich aber andere anfordere, hier zu helfen, dann soll ich hinterher nicht jammern, daß jene hinter uns ihr eigenes Spiel machen, das nicht 100%ig identisch sein muß mit unserem.

Ich habe am Anfang gesagt, daß wir über keine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verfügen. Ich möchte, daß die Europäer endlich zu einer solchen Gemeinsamkeit kommen, um hier auf unserem Kontinent mit europäischen Antworten Lösungen anzubieten, die möglichst tragfähig sind. Dann brauchen wir nicht über die anderen zu reden, die ansonsten noch vieles in der Welt zu tun haben.

Horst Fischer:

Vielen Dank. Ich hoffe, Botschafter *Eitel*, daß Sie jetzt ein bißchen was für das Recht tun. Generalsekretär *Römer* hat auf die Realität hingewiesen und Bürgermeister *Koschnick* sagt, das Recht sei etwas für den Heiligen Abend. Ich habe schon den Eindruck, daß natürlich Verträge auch eine Wirkung im politischen Bereich haben.

Hans Koschnick:

Ich auch. Ich habe davon gesprochen, daß, wenn ich darüber rede, es sein müßte. Ich will, daß etwas getan wird. „Es müßte sein“, kenne ich nun wirklich 22mal.

Tono Eitel:

Ich glaube, daß das, was gesagt wurde, eigentlich gar kein Angriff auf das Recht war, nicht wahr, sondern daß hier Zustände beklagt werden, die in der Tat in der Welt um uns exi-

stieren. Und die Wünsche, die Herr *Neudeck* geäußert hat, kann ich voll mittragen. Und Herr *Koschnick* hat dazu, glaube ich, gerade das Richtige gesagt.

Aber ich will Ihnen ein Beispiel geben. Als Flüchtlingsströme im Osten von Zaire im Busch verloren zu gehen drohten, haben wir im Sicherheitsrat eine Befassung des Sicherheitsrats mit diesem Problem angeregt. Der Sicherheitsrat hat sich dessen sofort angenommen, und es wurde dort ein Maßnahmenpaket entwickelt, das unter anderem auch eine Art Schutztruppe für die Flüchtlinge ins Auge faßte. Und da mußten wir, die wir dies angeregt hatten, dann im Sicherheitsrat erklären, daß wir aus verschiedensten Gründen leider nicht in der Lage seien, deutsche Soldaten für diese Schutztruppe beizusteuern, auch nicht für logistische Aufgaben. Das war für uns schmerzlich. Aber ich will Ihnen etwas sagen. Das ist auch mal örtlich begrenzte, in diesem Fall auf Deutschland begrenzte Demokratie. Die Leute, die es besser wissen müssen als wir, die wir in New York saßen, haben uns gesagt: „*Es gibt für so etwas keine Mehrheit in der Bevölkerung. Und wir auf der Hardthöhe sehen Böses voraus, wenn deutsche Soldaten dort unten zu Schaden kommen. Und wir glauben, daß wir uns auf den Raum Europa beschränken sollten.*“ Dies ist, wenn wir in allen Bereichen von einer Globalisierung sprechen, für mich persönlich schwer hinnehmbar gewesen, aber dafür gibt es nun einmal Zuständigkeiten. Das entscheidet sich zwanglos nach der Besoldungsstufe. Wenn die Dinge von oben so kommen, dann ist das so erledigt. Für uns im Sicherheitsrat war es peinlich genug.

Aber ich will Ihnen nur sagen: Es hat in der Welt und vor allen Dingen in der zivilisierten Welt die Fähigkeit zu töten in einem Maße zugenommen, die unglaublich ist. Aber in dem gleichen Maße hat die Fähigkeit abgenommen, Verluste hinzunehmen. Wenn wir jetzt im Fernsehen Berichte über 12.000 Tote in Honduras in Mittelamerika sehen, frage ich, wer darüber denn bei uns eine schlaflos Nacht hat? Aber wenn deutsche Soldaten oder deutsche Feuerwehrlente betroffen sind, deutsche Polizisten, der EU-Administrator – Sie waren in großer Gefahr; Sie, Herr *Neudeck*, waren wahrscheinlich viele Male in großer Gefahr –, dann hören wir hin, und dann ist es für uns ein Problem. Und das ist eben eine Frage, die wir auch beantworten müssen: Können wir eine Bevölkerung zu humanitärem Engagement zwingen, und das u.U. unter großer Gefahr für Leib und Leben?

Und solange sich die Begeisterung in Grenzen hält, bleibt uns gar nichts anderes übrig, als den Hut tief zu ziehen vor den Leuten der Nichtregierungsorganisationen, die sich draußen ohne Schutz bewegen und gelegentlich auch unter dem Opfer ihres Lebens. Aber ich sehe nicht, wie man dann „par ordre de Mufti“ diese Dinge regeln kann. Und ich glaube, wir können uns nur Mühe geben, jeder auf seinem Platz Mühe geben, hier zu einem Umdenken zu gelangen, vielleicht auch Beispiel geben, wie Sie beide es tun. Aber viel mehr sehe ich auch nicht. Vielen Dank.

Horst Fischer:

Herr *Neudeck*, bitte schön!

Rupert Neudeck:

Zunächst einmal will ich sagen: Ich stehe natürlich immer, Botschafter *Eitel*, unter dem Schutz meines Schutzens, und ich fühle mich überhaupt nicht bedroht. Also nicht, daß hier irgendwas Gegenteiliges gesagt wird! Ich habe immer das Gefühl – in allen Situationen, die ich bisher erlebt habe –, daß ich meine Privilegien aus Europa mitschleppe, selbst wenn ich dagegen wäre, daß ich sie hätte. Es geht nicht anders. Diesen Mythos möchte ich einfach knacken.

Aber zur Sache. Ich möchte gerne in einem Punkt widersprechen; zwar nicht der Auftragslage, die Sie gehabt haben, aber gerade diese Situation ist eigentlich eine Aufforderung, daß wir die Einbindung dieses Schwerts des *St. Martin* – ich finde es ein phantastisches Bild, das Sie da heute geprägt haben –, daß wir diese noch viel stärker in humanitäre Situationen und Aktionen hineinbekommen. Ich denke nämlich, daß das möglich ist und daß von deutscher Seite auch noch eine ganze Menge mehr gemacht werden kann. Aber dazu brauchen wir eine Regierung, die beherzt ist, diese Dinge auch prioritär zu betreiben. Ich habe jetzt mit großer Freude 52 junge Bundeswehrrekruten in Khartoum erlebt, die zwei Monate 600 Tonnen Nahrungsmittel nach Wao gebracht haben, die morgens um 3 Uhr aufgestanden und abends um 22 Uhr zurückgekehrt sind. Die haben das gerne gemacht, weil es eine große Herausforderung war. Aber sie haben nicht das entsprechende vernünftige Flugmaterial: Die alte, uralte reparaturanfällige Transall reicht gar nicht mehr. Seit drei Jahren haben wir das dem Bundesverteidigungsminister gesagt. Wir sind als einziges Land in Europa nicht in der Lage, bei solchen Einsätzen mitzumachen. Das ist aber wichtig, daß man große *Herkules* oder *Illjuschins* oder so etwas bekommt. Machen wir aber nicht.

Das andere: Wir könnten natürlich in einer solchen Situation ohne jede Gefahr auskommen – die Amerikaner machen es ja jedem vor; die haben den Flughafen Kigali nach dem Völkermord so phantastisch ins Laufen gebracht, wie ich es noch nie wieder erlebt habe. Das stellt eine ganz große Hilfe für die Bevölkerung dar, eine riesengroße Hilfe. Zu so etwas muß eine Armee in der Lage sein, wenn sie sich auf diese neuen Zukunftsaufgaben einstellt! Und mein Traum wäre, wenn eine neue Bundesregierung – wir haben ja eine, nicht? –, wenn eine neue Bundesregierung sich darauf einstellen könnte, vielleicht als erstes größeres Land der Welt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Polizeitruppe dieser Art zur Verfügung zu stellen, d.h. das, was die Amerikaner im ganzen nächsten Jahrhundert noch nicht tun werden. Warum tun wir das denn nicht? Wenn dies eine Priorität unserer neuen humanitären Politik in der Welt ist – das Bild von *St. Martin* noch einmal herausgezogen –, fände ich es wunderbar, auch in Ihrem Sinne sicher, wenn wir eine solche neue Politik hätten, bei der wir vorangehen könnten. Da kann uns doch niemand kritisieren. Das wäre doch wunderbar!

Horst Fischer:

Vielen Dank. Zunächst Sie, bitte!

Frage:

Ich vermisse etwas in dieser ganzen Diskussion: Das Wort Menschenrechte ist überhaupt nicht gefallen! Müßten wir nicht zunächst versuchen – auf Weltebene in den Vereinten Nationen oder auf ähnliche Weise –, nicht nur das Wort Völkerrecht immer wieder zu betonen? Müssen nicht auch das Recht auf Leben, das Recht auf Nahrung und so weiter, müßte das alles nicht mehr ins Bewußtsein gebracht werden?

Als der Zweite Weltkrieg aus war und wir aus der Kriegsgefangenschaft zurückkamen, meinten alle: „Jetzt hört das Morden auf.“ Dabei ist es immer nur noch schlimmer geworden. Ob die Menschen überhaupt noch einmal vernünftig werden, wie wir uns sagen, das weiß ich auch nicht. Müßte nicht der Versuch lohnen, daß auch in den Vereinten Nationen, was sie selber beschlossen haben, die Menschenrechte weiter in den Vordergrund gestellt werden?

Horst Fischer:

Vielen Dank. Botschafter *Eitel*, bitte schön!

Tono Eitel:

Ich glaube, daß das in einem großen Maße bereits der Fall ist. Es gibt die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, die über Monate jedes Jahr in Genf tagt, und der zitierte Herr *Baum*, Bundesinnenminister a.D., ist dort für uns sehr aktiv. Für manchen vielleicht nicht aktiv genug. Aber er bemüht sich jedenfalls.

Ich will Ihnen etwas sagen: Bei den Menschenrechten ist zur Zeit in der Diskussion das Problem regionaler Menschenrechte, d.h. die Chinesen etwa werden nicht müde, uns zu erzählen, daß sie mit den von der westlichen Mentalität geprägten Menschenrechten wenig anfangen können. Sie sind noch beim Maoismus und sagen: „Das größte Menschenrecht ist erst einmal die Freiheit von Hunger und Kälte, und wir schaffen erst einmal für jeden ein Dach und etwas zu essen. Ob er dann außerdem noch auf dem Marktplatz seine Meinung sagen darf, ist für uns ein Formalismus, ist sekundär. Das brauchen wir gar nicht, wir haben viel dringende Anliegen.“ Darüber wird gesprochen.

Die Möglichkeit, den westlichen Standard – unseren Standard – weltweit verbindlich zu machen, halte ich gegenwärtig noch für sehr gering. Ich fürchte, daß wir auf einem Kernbestand der Menschenrechte bleiben; wenn wir den sozusagen überregional retten, dann sind wir schon gut bedient. Wie Sie sagen: Leben, Gesundheit und Freiheit sind schon mit einem Fragezeichen behaftet. Da haben Sie schon Arbeitslager, da haben Sie Gefängnisse, da haben Sie alles Mögliche. Schon beim Leben kommen Fragen wie Familienplanung, Abtreibung und alles das. Sie können sich vorstellen, wie schwierig es ist, in Genf über diese Fragen auch nur einigermaßen ein Einvernehmen herzustellen! Das Problem ist gesehen, nur die Ergebnisse sind in der Tat so, daß ich sie hier nicht rühmend vorstellen kann.

Horst Fischer:

Vielen Dank. Dort war eine Frage. Herr General, bitte schön!

Frage:

Mir scheint aus der ganzen Diskussion des Podiums heute herauszukommen, daß es, glaube ich, auch weiterhin sehr zweckmäßig sein wird, zwischen Organisationen zu unterscheiden, die unabhängig, zumindest aber weisungsunabhängig von Regierungen sind, und den Maßnahmen, die Staaten oder die Staatengemeinschaften gemeinsam veranstalten.

Ich kann Ihre Forderungen, Herr *Dr. Neudeck*, alle gut verstehen, allein fehlt mir die Zuversicht, muß ich einmal sagen, und auch die Vorstellungskraft, wie sich eine Vielzahl dieser Vorstellungen in der praktischen Politik auch umsetzen lassen kann. Da werden Sie sicherlich eine ganze Reihe von Problemen finden, dies zu versuchen. Sie sprachen davon, daß wir Instrumentarien zur Früherkennung von Krisen benötigen. Ich habe dort meine Zweifel, ob es uns an den Instrumentarien zur Früherkennung fehlt.

Sie sprachen auch den Kosovo an. Ich hatte eigentlich in diesem ganzen Jahr über den Eindruck, sehr wohl informiert zu sein, als die Übergriffe der Serben im Kosovo losgegangen sind. Ebenso meine ich eigentlich, daß diese Informationen allen anderen sicherlich in gleicher Weise zur Verfügung standen. Wir sind eigentlich überrascht worden. Und manche andere Ereignisse in den vergangenen Jahren können wir in ähnlicher Weise bringen. Somit glaube ich, daß weniger das Instrumentarium zur Früherkennung fehlt. Mir scheint ein Krisenmanagement viel wichtiger zu sein – und ich hätte gerne einmal Ihre Vorstellung hinsichtlich des Umganges mit Informationen darüber. Wenn ich die internationalen Organisationen anschau, scheint es mir nur bei der NATO so etwas wie ein Krisenmanagement zu geben. Aber nicht bei den anderen Großorganisationen. Das ist sicherlich auch erforderlich, um mit solchen Dingen dann auch agieren zu können.

Und ich möchte noch eine Bemerkung machen: Wenn Aufträge an Soldaten gegeben werden – und Herr *Koschnick* hatte richtigerweise darauf hingewiesen –, muß man sich immer im Klaren sein, woraus wiederum der nächste Auftrag bestehen wird. Der muß sozusagen schon mitbestimmt sein. Das muß dann auch durchgehalten werden, sonst verpufft es. Oder es muß eine „exit strategy“ geben. Oder beides.

Und das wird auch so sein, wenn Soldaten – ich sage einmal – in humanitäre Aktionen mit hineingebeten werden, aber mit der Waffe. Und das war ja der Punkt, den Sie hineingebracht haben. Sie sollen ja das Gewehr dabei haben. Dann brauche ich auch in diesem Falle eine klare, überzeugende Grundlage für die nächsten Schritte oder die „exit strategy“: Wie bekomme ich sie da wieder heraus? Sonst zerstören Sie die Armee, und dann können Sie gar nichts mehr tun.

Horst Fischer:

Vielen Dank. Vielleicht zunächst Herr *Koschnick*?

Hans Koschnick:

Ich bin mit letzterem völlig einer Meinung. Ich sehe die beiden Positionen. Ich muß wissen, was der Auftrag ist. Was soll erreicht werden? Was kommt dann, auch von der zivilen Seite? Denn nur militärische Einsätze genügen nicht, um Frieden zu schaffen. Sie genügen, um Waffenruhe zu erzwingen. Der Frieden kommt von anderen. Und die dritte Frage: Wer steht daneben? Und wenn es schiefliegt, was machen wir dann? Diese Fragen sind nicht geklärt, das sind hier die Positionen von General *Naumann*, die vertreten worden sind, genauer gesagt: schon vor *Naumann* bereits bei der bosnischen Krise. Und ich halte die Frage für berechtigt, stelle aber nur fest, daß die Militärs konkretere Fragen stellen und ein ernsthafteres Anliegen haben als manche, die in der Politik etwas sagen. Ich spreche nicht von Diplomaten in diesem Falle. Ich spreche jetzt von den noch höheren Besoldungsgruppen!

Dies gesagt, kommt meine nächste Frage: Sie haben NATO gesagt. Die NATO hat ein Krisenmanagement in der Frage zur Durchsetzung von Positionen, wenn sie politisch vorgegeben sind. Dann ja. Aber die Früherkennung von Krisen ist etwas für die strategische Lage, aber nicht für das Krisenmanagement. Die OSZE ist gegründet worden, Krisen in Europa rechtzeitig zu erkennen, aufzuspüren und politisch nachzudenken, evtl. auch militärisch, was gemacht werden muß. Die OSZE ist aber eine internationale Organisation auf europäischer Ebene, als Unterorganisation der Vereinten Nationen anerkannt, allerdings mit einer Schwäche: Die Regierungen reflektieren die Krisen. Wenn man weiß, wie der Jugoslawienkonflikt aufkam, als wir alle erkennen konnten: In Jugoslawien brennt es, die Leute wollen weg von der Föderation, der Staat fällt zusammen, saßen die Außenminister in Berlin zusammen und mußten sich anhören, daß die jugoslawische Regierung, die damals für den ganzen Staat sprach, eine völlig andere Einschätzung gab. Wir sind heute weiter in der OSZE und können auch einmal hineinhören, was außerhalb der Regierungsebene passiert. Aber Krisenmanagement muß dort beginnen, wo, bevor wir an militärische Aktionen denken, überhaupt erst einmal festgestellt wird: Was brennt da an?

Interessanterweise gibt es eine Position, in der wir versuchen, mit den Kirchen – aber nicht nur mit den Kirchen – bestimmte Friedensdienste aufzubauen, die sich sozusagen mental zwischen Gruppierungen einsetzen können, um über eine zivile Gesellschaft Friedensstrukturen, Rotkreuz-Strukturen und andere als Sicherungselemente gegen Krisen aufzubauen. Wir haben im Bundestag eine ganze Menge Freunde, die dem zugestimmt haben, sie würden das unterstützen. Am Ende kam es dann doch nicht durch.

Allerdings habe ich nur einen einzigen Bundesminister gehabt, der sich für diese Art von zusätzlicher Arbeit engagierte und sogar eine kleinen Stab dafür eingerichtet hat: Der Verteidigungsminister, der von seinen Soldaten wußte, daß es einen bestimmten Teil von Aufgaben gibt, die ich in fremder Uniform und mit fremder Waffe nicht durchsetzen kann. Ich benötige dafür andere, zivile Kräfte in der Regel.

Aber die konkrete Frage ist: Die Krisensituationen in den Gesellschaften sind zuerst nicht militärischer, sondern politischer Natur, und deswegen muß ich dafür über die OSZE er-suchen, alle Informationen zu erlangen und zu bündeln, um zu sachgerechten Antworten zu gelangen. Ich kann nicht sagen, daß die jetzige Organisationsstruktur schon eine sehr erfolgreiche ist. Sie hat ein bißchen darunter gelitten, daß wir in Europa keine Antwort bekamen, weil 15 Staaten sich untereinander abstimmen mußten. Das dauerte monatelang, im Sicherheitsrat oft noch länger! Dies ist bitter. Wenn wir das verkürzen könnten, wären wir besser gerüstet. Daneben brauche ich Gruppierungen, die nichtregierungsamtlich gesteuert werden und die in der Bevölkerung eines anderen Landes einen nichtinteressengeleiteten Einfluß haben.

Ich war doch in Mostar sozusagen der „Mann mit dem Geldbeutel“, der wieder aufbauen, übrigens die Stadt, nicht die Menschen, administrieren sollte – Administrator „für“ und nicht „von“, unter Freunden gesagt, das ist ein kleiner, aber wichtiger Unterschied. Mit diesem Geld konnte ich vieles anfangen; aber für die Menschen war ich der Mann der Politik Europas. Der glaubwürdige Zeuge für die Menschen in der Not waren die Freiwilligen, die dort nicht mit einem Staatsauftrag halfen, sondern sich als Person eingebracht haben. Sie waren die glaubwürdigsten Botschafter dafür, daß es eine bessere Welt gibt! Dies ist eine Frage, die wir bei der Zusammenarbeit bedenken müssen.

Horst Fischer:

Haben Sie noch Ergänzungen?

Rupert Neudeck:

Einen Satz möchte ich gerne noch selbstkritisch für die humanitäre Bewegung sagen, die ja auch eine Friedensbewegung ist. Und das Gerede von präventiver Politik, das Mode geworden ist bei uns allen, bewahrheitet sich auch an Fakten.

Wir haben als Bewegung – und ich sage das nicht mit dem Finger auf Politiker oder auf Regierungen oder auf Armeen oder wen auch immer, sondern auf mich selbst –, wir haben uns die Situation im Kosovo selbst „eingebrockt“. Dort hat acht Jahre lang eine Bevölkerung in einer so vorbildlichen Weise gewaltlosen Widerstand geleistet, eine Parallelentwicklung, Parallelschulen, Paralleluniversitäten und Universitätsprofessoren bezahlt, Kliniken und Ambulanzen parallel ausgerichtet. Dies geschah alles mit der ganz menschlichen Erwartung, die niemand auf der Welt ihr verneinen wird, daß das belohnt wird. Das ist doch klar. Das sind doch keine Un-menschen. Und es wird nicht belohnt. Nach acht Jahren haben die Leute die Nase voll, und es fangen einige an, das zu tun, was im vorigen Jahrhundert zu unserem glanzvollsten Teil der europäischen Geschichte gehört. Sie fangen an, Befreiung zu üben. Dann sind wir diejenigen, die auf sie mit dem Finger zeigen und sagen: „Jetzt müßt Ihr aber noch mal ganz schön wieder zu *Gandhi* zurück.“ Ob das dann geht, wenn man in einer solchen Situation ein solches Versäumnis begangen hat, weiß ich nicht. Aber ich meine, in der Rechts-

entwicklung – soviel verstehe ich davon auch – gibt es ja die normative Kraft des Faktischen.

Es gab einmal ein Volk, das hat im Auswärtigen Amt auch keinen Fuß auf den Boden gekriegt, weil es das nicht gab. Das hieß Eritrea. Jetzt geht der Bundespräsident dorthin und macht einen Staatsbesuch. So schnell ändern sich die Dinge. Von den Rebellen, Banditen zu den Terroristen und zu den anerkannten Armeen. Manchmal ganz schnell. Merkwürdig.

Dieses Feld Kosovo – das ist wirklich ein Feld, an dem sich Europa versündigt hat. Und ich möchte gerne, daß wir diesen Sündenfall nicht dadurch noch ein zweites Mal erleben, daß wir diese Menschen ganz allein lassen. Deshalb ist ganz wichtig, daß die Menschen, die es jetzt tun können, hineingehen. Ich hoffe sehr, daß meine Bundesregierung dort die richtigen Leute hinschickt. Ich hoffe, daß es Schutz für die Leute gibt, und ich hoffe, daß wir in den nächsten drei Wochen – das ist die Zeit, die uns noch bleibt –, daß wir dort möglichst viele Unterkünfte schaffen, daß die Leute uns wenigstens nicht wegfrieren vor dem Winter. Wenn das gelingt, können wir vielleicht Weihnachten feiern!

Horst Fischer:

Vielen Dank. Wir haben noch fünf Minuten, d.h. eine Frage könnte ich noch zulassen. Ja, bitte!

Frage:

Meine Frage: Welche Bedeutung hat der Grundsatz der Neutralität bei Hilfeleistungen in internationalen Konflikten und besonders bei Bürgerkriegen hier auf dem Balkan?

Horst Fischer:

Vielen Dank. Das muß eigentlich an Herrn *Neudeck* gehen und vielleicht auch an Herrn *Koschnick*.

Rupert Neudeck:

Nun, das weiß ich nicht. Ich denke, daß dies die größte – so verstehe ich Ihre Frage –, die größte Errungenschaft der Gründung Ihrer Institution oder unserer ist. Es ist ja ein Gemeingut geworden, daß beim Roten Kreuz all' diese Arbeiten von den Helfern, die vor Ort in Kriegs- oder Nichtkriegssituation gemacht werden, unbewaffnet geschehen müssen. Und ich bin sehr froh, daß diese „Somalia-Panne“, bei der ich sehr große Sorge hatte, weil dies unser gemeinsames Fundament ist, nichts Nachhaltigeres ausgelöst hat. Wenn wir daran rütteln, können wir eingipacken! So habe ich Neutralität immer verstanden: nicht in dem Sinne, wie Politik das manchmal versteht. Das finde ich dann abseuerlich. Also in dem Sinne: Beide Kriegsparteien sind gleich gut, gleich böse, gleich kriminell, und wir versuchen einmal, einen Waffenstillstand zwischen denen herzustellen.

Am 19. April 1994 hat Tansania die beiden Kriegsparteien von Ruanda nach Daressalam eingeladen. Die einen waren

gerade dabei, ihr Volk kaputt zu machen und abzuschlachten, und die anderen waren dabei, ihnen das Handwerk zu legen. Diese beiden Parteien: das ist Neutralität im Politischen. Die beide Parteien waren dabei, eingeladen zu werden, auf gleicher Ebene, hoch offiziell: Cocktail am Abend, wissen Sie. Das verstehe ich nicht als Neutralität! Ich verstehe Neutralität, die Arbeit der Humanitären, nicht beteiligt zu sein an jeweiligen Waffentragaktionen, niemals beteiligt zu sein an den Parteien, sondern zu versuchen, zu den Menschen, wo immer sie sind, zu gelangen.

Hans Koschnick:

Wir dürfen nicht die Diskussion über Schuld beginnen, sondern wir müssen zunächst sehen, wo leidende Menschen sind. Dabei dürfen wir Menschen nicht nach Nationen, Kriegsparteien u.a. differenzieren. Aber in der Auseinandersetzung über Ausbruch und Gewalt in diesen Bereichen gilt es, Farbe zu bekennen. Diese Farbe muß nicht das Rote Kreuz in der Auseinandersetzung bei der Hilfe vor Ort bekennen. Aber dort, wo Politiker oder staatliche Kräfte tätig sind, müssen diese sehr wohl deutlich machen, daß sie dieses Leiden nicht sozusagen neutralisieren. Die Opfer haben einen Anspruch, neutral behandelt zu werden. Aber über Schuld und Ursache, Verantwortung vor der Geschichte und vor anderen muß man das „Maul“ schon mal aufmachen. Und das heißt für mich, vom Roten Kreuz und von Hilfsorganisationen zu erwarten: „Kümmert Euch um Menschen, die in Not sind.“ Und von der Politik: „Kümmert Euch um eine gerechtere Welt und sorgt dafür, daß diejenigen, die den Frieden stören und Gewalt verbreiten, gestoppt werden in ihrer Arbeit.“ Da kann man nicht neutral sein, aber bei dem Opfer muß ich neutral sein. Bei einem Menschen, der in Not ist, kann ich neutral sein. Erst der Mensch! Und die Politik hat die andere Aufgabe. Ich habe nicht verstanden, daß die UNO sich als neutrale Organisation versteht in dieser Frage. Sie will doch handeln, um Dinge zu verhindern!

Horst Fischer:

Meine Damen und Herren, wenn es jetzt keine dringenden Fragen mehr gibt, möchte ich mich zunächst bei den Kollegen hier oben bedanken und bei Ihnen allen, nicht nur für Ihre Vorträge und Beiträge, sondern auch für die Beantwortung der Fragen.

Ich habe das Gefühl, daß das Fragezeichen, das hinter dem Thema dieses Nachmittags stand, noch ein bißchen größer geworden ist. Es ist vielleicht auch ein bißchen schärfer geworden, aber es ist sicherlich größer geworden, weil wir eigentlich noch gar nicht so die richtige Zeit hatten, darüber zu reden, wie denn der Sprung von der Notwendigkeit der humanitären Hilfe und ihrer Leistung hin zu einer dauerhaften Friedenssicherung aussieht. Die Frage, wie *St. Martin* wirklich aussehen muß, wenn humanitäre Hilfe in eine dauerhafte Friedenssicherung umschlagen soll, wäre sicherlich das Thema für eine weitere Veranstaltung. Und dann würde ich mir wünschen, daß wir uns hier wiedersehen, daß wir auch Sie unter dem Zeichen des Roten Kreuzes wiedersehen.

Der aktuelle Fall: Der Internationale Gerichtshof als oberste Berufungsinstanz in nationalen Strafsachen?

Anmerkung anlässlich des Falles betreffend das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (Paraguay gegen Vereinigte Staaten von Amerika)

Eduard Dischke*

Der durch das am 17. Juli 1998 verabschiedete Statut von Rom vorgesehene Internationale Strafgerichtshof soll Individualpersonen völkerstrafrechtlich zur Verantwortung ziehen, die bestimmte völkerrechtliche Verbrechen begangen haben. Auf einer anderen Ebene zeigt ein im letzten Jahr vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) gebrachter Fall, wie auch dieser internationale Spruchkörper durch eine außergewöhnliche Konstellation mit einem strafrechtlichen Verfahren gegen eine Einzelperson in Berührung gebracht werden kann. Besondere Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland erlangte der im folgenden zu besprechende Fall dadurch, daß am 24. Februar bzw. 3. März 1999 zwei deutsche Staatsangehörige (die Brüder *Walter* und *Karl LaGrand*) in den USA hingerichtet wurden und die Bundesregierung sich veranlaßt sah, wegen Verletzung der Wiener Konsularrechtskonvention eine Klage vor dem IGH einzureichen.

I. Einleitung

Am 9. April 1998 erließ der IGH in Den Haag, das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, in einer einstimmig ergangenen Entscheidung eine aufsehenerregende Anordnung über den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen.¹ Mittels dieser auf Antrag der Republik Paraguay ergangenen Anordnung wurden die zuständigen Behörden der Vereinigten Staaten von Amerika aufgefordert, die Hinrichtung des paraguayischen Staatsangehörigen *Ángel Francisco Breard*, welche für den Abend des 14. April 1998 im Greenville-Gefängnis von Jarratt (Virginia) terminiert war, bis zu einer endgültigen Entscheidung des IGH auszusetzen. Hiermit hat sich der IGH erstmalig in die durch ein nationales Strafgericht angeordnete Vollstreckung der Todesstrafe eingeschaltet. Auch wenn diese einstweilige Anordnung keine endgültige Entscheidung über den Streitgegenstand darstellt, kam es zu weitgehenden diplomatischen Verwicklungen und juristischen Meinungsverschiedenheiten. Trotz der eindeutigen Aussage der IGH-Anordnung wurde *Breard* zu dem festgesetzten Termin durch Injizierung einer Giftlösung hingerichtet.

Im folgenden soll zunächst kurz das tatsächliche Geschehen, welches der Entscheidung des IGH voranging, geschildert werden. Sodann soll auf die Zuständigkeit des IGH und den Hauptstreitpunkt in diesem Verfahren, die Frage der Rechtsfolgen einer unterbliebenen Unterrichtung von dem Recht auf konsularischen Beistand bei Verhaftung eines ausländischen Staatsangehörigen, eingegangen werden. Es schließen sich Überlegungen über weitere Problemstellungen dieses Falles an.

II. Die Straftat und das daran anschließende US-amerikanische Strafverfahren

Der zur Tatzeit 26jährige paraguayische Staatsangehörige *Ángel Francisco Breard* wurde am 1. September 1992 in Arlington im US-amerikanischen Bundesstaat Virginia unter dem Verdacht festgenommen, am 17. Februar 1992 seine 38jährige Nachbarin *Ruth Dickie* nach einem Vergewaltigungsversuch mit neun Messerstichen ermordet zu haben. DNA-Tests und Haarvergleiche mit den am Tatort gefundenen Spuren bestätigten unzweifelhaft die Täterschaft *Breards*. Während seines Strafprozesses vor dem Circuit Court of Arlington County (Virginia) verhielt sich der Angeklagte äußerst widersprüchlich, was möglicherweise auch auf seine mangelnden englischen Sprachkenntnisse und Unkenntnis des US-amerikanischen Justizsystems zurückzuführen ist.² Entgegen des ausdrücklichen Rates seiner Pflichtverteidiger, ein Schuldgeständnis abzulegen, um somit möglicherweise der drohenden Verurteilung zum Tode zu entgehen, plädierte *Breard* auf „nicht schuldig“. Dem Vorbringen Paraguays widersprechend, bestritt die US-amerikanische Seite im Verfahren über den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen vor dem IGH jedoch, daß die Justizbehörden des Staates Virginia *Breard* ein dahingehendes Angebot (sog. „plea bargain“) gemacht hätten.³ Im Zeugenstand jedoch bekannte

* Eduard Dischke ist Wiss. Hilfskraft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Professor Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Ruhr-Universität Bochum.

1. *Case concerning the Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 9 April 1998 (im folgenden: Order of 9 April 1998), abgedruckt in: ILM 1998, S. 810. Die Richter *Schwebel* (Vereinigte Staaten), *Oda* (Japan) und *Koroma* (Sierra Leone) gaben zu dieser Entscheidung Erklärungen ab (ILM 1998, S. 820, 821, 823), stimmten jedoch mit dem Richterplenum für den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen. Der Wortlaut der Anordnung sowie der Klageschrift und des Antrags auf Erlaß vorsorglicher Maßnahmen Paraguays, der Protokolle der mündlichen Verhandlung und der Pressemitteilungen des IGH zu diesem Fall sind verfügbar auf der Website des IGH: <http://www.icj-cij.org/docket/tpaus/pausframe.htm>.
2. *S. Kadish*, Article 36 of the Vienna Convention on Consular Relations: A Search for the Right to Consul, MichJIL 1997, S. 565 ff. (582); die Angaben hierzu sind widersprüchlich: Die US-amerikanischen Stellen behaupten, *Breards* Englischkenntnisse und seine Kenntnis der US-amerikanischen Kultur und des Rechtssystems seien angesichts seines zur Tatzeit sechsjährigen Aufenthalts in den USA gut (Vortrag der US-amerikanischen Prozessvertreterin *C. Brown* in der mündlichen Verhandlung vor dem IGH am 7. April 1998, Compte Rendu (CR) 98/7, 2.24. (3 f.)).
3. *S. Vortrag C. Brown*, CR 98/7, 2.24. (8); zur Möglichkeit des „plea bargaining“ im US-amerikanischen Strafverfahren allgemein vgl. *N. Schmid*, Strafverfahren und Strafrecht in den Vereinigten Staaten, 2. Aufl. 1993, S. 59 ff. m.w.N.; sowie *E. Börner*, Die Anwendung der Todesstrafe in den USA, in: *Boulangier/Heyes/Hanfing* (Hrsg.), Zur Aktualität der Todesstrafe, 1997, S. 101 ff. (105).

Beard sich zu der Tat, wobei er vorgab, unter einem von seinem Ex-Schwiegervater ausgesprochenen satanischen Fluch gehandelt zu haben. In Verknüpfung der Realität schien Beard davon auszugehen, die Schilderung seiner fluchbelasteten Handlungsweise würde die Jury milde stimmen und sie davon abhalten, ihn zum Tode zu verurteilen.⁴ Das Gegenteil war der Fall: Die Jury sprach ihn am 24. Juni 1993 des Mordes und der versuchten Vergewaltigung an Ruth Dickie schuldig, und nach einer weiteren Anhörung am 9. September 1993 wurde gegen Beard wegen der von ihm verübten Verbrechen die Todesstrafe verhängt.⁵ Nach mehreren erfolglos durchlaufenen Berufungs-, Revisions- und Haftprüfungsverfahren⁶ setzte der Circuit Court of Arlington County mit Beschluß vom 25. Februar 1998 den Termin seiner Hinrichtung auf den 14. April 1998, 21 Uhr Ortszeit fest.

III. Das Vorgehen Paraguays

Die paraguayischen Konsularbehörden in den USA erfuhren erstmals Anfang 1996 von der Verurteilung ihres Staatsangehörigen Beard. Sie leiteten sofortige Schritte ein, um dem verurteilten Mörder bei seinen weiteren rechtlichen Verfahrenshandlungen effektive Hilfe leisten zu können. Erst jetzt, rund dreieinhalb Jahre nach der Verhaftung Beards in Arlington, stellte sich heraus, daß dieser von den Justizbehörden des Staates Virginia zu keiner Zeit über sein Recht auf konsularischen Beistand in Kenntnis gesetzt wurde.⁷

Am 30. August 1996 trug Beard erstmals vor Gericht vor, daß ihm das Recht auf konsularischen Beistand verwehrt wurde. Am 27. November 1996 wurde dieses Vorbringen aus prozessualen Gründen zurückgewiesen.⁸

Im September 1996 reichten die Republik Paraguay sowie der Botschafter und der Generalkonsul Paraguays in den Vereinigten Staaten (im folgenden: Paraguay) Klage vor dem United States District Court for the Eastern District of Virginia gegen verschiedene Bedienstete des Bundesstaates Virginia wegen der Verletzung der Pflicht zur Unterrichtung über das Recht auf konsularischen Beistand gegenüber ihrem Staatsangehörigen Beard sowie der nichterfolgten Unterrichtung des paraguayischen Konsulats von der Verhaftung Beards ein.⁹ Ziel der Klage war es, die Vollstreckung der Todesstrafe an Beard wegen Verletzung dieser Rechte zu verhindern. Die Klage wurde zurückgewiesen, da aufgrund des Elften Zusatzes der US-amerikanischen Verfassung die Bediensteten eines US-amerikanischen Bundesstaates von einem ausländischen Staat grundsätzlich nicht verklagt werden können.¹⁰ Zwar hat die US-amerikanische Rechtsprechung bei der Anwendung des Elften Verfassungszusatzes gewisse Ausnahmen zugelassen.¹¹ Deren Voraussetzungen sah der District Court und ihm folgend der von Paraguay in der Berufung angegangene United States Court of Appeals for the Fourth Circuit im vorliegenden Fall jedoch nicht als erfüllt an.¹² Gegen diese Entscheidungen wandte sich Paraguay an den Supreme Court of the United States.¹³

Nachdem parallel zu diesem Vorgehen unternommene Versuche, mit den Vereinigten Staaten auf diplomatischem Wege zu einer Lösung im Falle Beard zu kommen, vorerst kei-

nen Erfolg zeigten, wandte sich Paraguay mit einer weiteren Klage an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag.¹⁴ In der Klageschrift vom 3. April 1998 – elf Tage vor dem festgesetzten Hinrichtungstermin – machte die Republik Paraguay geltend, die Vereinigten Staaten hätten ihre internationalen Verpflichtungen verletzt, indem sie entgegen Art. 36 Abs. 1 lit. b des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen (WÜK) weder Beard von seinem Recht auf konsularischen Beistand, noch das Konsulat Paraguays von der Verhaftung ihres Staatsangehörigen in Kenntnis gesetzt hätten.¹⁵ Zugleich beantragte Paraguay gem. Art. 41 IGH-Statut¹⁶ i. v. m. Art. 73 ff. IGH-Verfahrensordnung¹⁷ den Erlass vorsorglicher Maßnahmen, mittels derer die US-ameri-

4 S. auch die Sachverhaltsschilderung im Amnesty International-Report – AMR 51/14/98 (March 1998).

5 Circuit Court of Arlington County (Virginia), 248 Va. 68.

6 affirmed: Supreme Court of Virginia, Beard v. Commonwealth, 445 S.E. 2d 670 (Va. 1994); certiorari denied: Supreme Court of the United States, Beard v. Virginia, 513 U.S. 971 (1994); writ of habeas corpus (state collateral relief) denied: Circuit Court of Arlington County (6/29/1995); appeal refused: Supreme Court of Virginia (1/17/1996); writ of habeas corpus (federal collateral relief) denied: United States District Court for the Eastern District of Virginia, Beard v. Netherlands, 949 F. Supp. 1255 (E.D. Va. 1996); affirmed: United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, Beard v. Pruett, 134 F. 3d 615 (1998); gegen die letztgenannte Entscheidung wandte sich Beard mittels eines writ of certiorari an den US-Supreme Court, der am 14. April 1998 abgelehnt wurde: Beard v. Greene, 118 S.Ct. 1352 (per curiam), abgedruckt in: ILM 1998, S. 824; dazu s.u. VII.; den Verlauf des US-amerikanischen Strafverfahrens schildert eingehend Aceves, AJIL 1998, S. 517 ff.

7 Dies ist auch von US-amerikanischer Seite unbestritten, s.u. V.2.

8 United States District Court for the Eastern District of Virginia, Beard v. Netherlands, 949 F. Supp. 1255 (E.D. Va. 1996); affirmed: United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, Beard v. Pruett, 134 F. 3d 615 (1998); s. dazu näher u. V.4.

9 Kadish, a. a. O. (Fn. 2), MichJIL 1997, S. 583.

10 Der Elfte Verfassungszusatz lautet: „The judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by citizens of another state, or by citizens or subjects of any foreign state.“ In *Principality of Monaco v. Mississippi*, 292 U.S. 313, 329-30 (1934) wurde es als Grundprinzip des Elften Verfassungszusatzes angesehen, daß „the States, in the absence of consent, are immune from suits brought against them (...) by a foreign State“.

11 Aufgrund der Entscheidung *Ex parte Young*, 209 U.S. 123, 149-50 (1908), besteht eine Ausnahme vom Grundsatz des Elften Verfassungszusatzes, „if (1) the violation for which relief is sought is an ongoing one, and (2) the relief sought is only prospective“.

12 United States District Court for the Eastern District of Virginia, Republic of Paraguay v. Allen, 949 F. Supp. 1269, 1273 (E.D. Va. 1996); United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, Republic of Paraguay v. Allen, 134 F. 3d 622 (1998).

13 Republic of Paraguay v. Gilmore, 118 S.Ct. 1352 (per curiam), Entscheidung vom 14. April 1998, abgedruckt in: ILM 1998, S. 824; näheres dazu s.u. VII.

14 Im Case concerning the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections, Judgment of 11 June 1998, para. 56, entschied der IGH, daß die Ausschöpfung diplomatischer Mittel keine Voraussetzung für die Anrufung des IGH sei.

15 S. Klageschrift Paraguays, para. 24.

16 Statut des Internationalen Gerichtshofs i.d.F. vom 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II, S. 505.

17 Verfahrensordnung des Internationalen Gerichtshofs (Rules of the Court) i.d.F. vom 14. April 1978, Acts and Documents concerning the Organization of the Court, No. 5; eine vom IGH in Auftrag gegebene deutsche Übersetzung von Oellers-Frahm/Wähler findet sich in: Sartorius II: Internationale Verträge – Europarecht (Stand: 28. Ergänzungslieferung, 15. Juli 1998), Nr. 3.

kanischen Stellen aufgefordert werden sollten, die unmittelbar bevorstehende Vollstreckung der Todesstrafe an *Ángel Francisco Breard* auszusetzen, bis der IGH ein abschließendes Urteil in dieser Sache erreicht hätte.¹⁸

Bezüglich der parallelen Anrufung des US-Supreme Court machte Paraguay in seiner Klageschrift geltend, daß dessen Entscheidungen über die Aussetzung von Hinrichtungen erfahrungsgemäß meist negativ ausfallen und oft nur sehr kurz (oft nur wenige Stunden) vor dem festgesetzten Termin der Hinrichtung ergehen, so daß bei Abwarten dieser Entscheidung aus zeitlichen Gründen keine weitere Rechtsschutzmöglichkeit vor dem IGH wegen einer möglichen Verletzung des Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK mehr bestünde.¹⁹

Der Vizepräsident des IGH beräumte aufgrund der Dringlichkeit des Antrags kurzfristig eine mündliche Verhandlung für den 7. April 1998 ein, in der die Parteien ihre Stellungnahmen vorbringen sollten.²⁰

IV. Der Erlaß vorsorglicher Maßnahmen und die Frage der *prima facie*-Zuständigkeit des IGH

In der Spruchpraxis des IGH über den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen ist anerkannt, daß diese wegen ihrer möglicherweise souveränitätsgefährdenden Auswirkungen auf die von der Anordnung betroffene Partei stets einen Ausnahmecharakter darstellen müssen.²¹ Ihre Anordnung darf daher nur in restriktiver Weise²² und nach sehr wohlüberlegter Erwägung der Gründe erfolgen.²³ In keinem Fall darf ihre Anordnung ein „Zwischenurteil“ dergestalt darstellen, daß allen oder einem Teil der Beschwerden des Antragstellers hierdurch ohne weitere Prüfung stattgegeben würde.²⁴

In diesem Zusammenhang wies Paraguay darauf hin, daß angesichts des erwarteten negativen Votums des US-Supreme Court der Erlaß vorsorglicher Maßnahmen durch den IGH die einzige verbleibende Möglichkeit der Abwendung der Hinrichtung *Breards* sei.²⁵ Das jedem Menschen angeborene und gesetzlich zu schützende Recht auf Leben sei völkerrechtlich durch Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966²⁶ anerkannt.²⁷ Von US-amerikanischer Seite wurde jedoch bestritten, daß die strikten Voraussetzungen zum Erlaß vorsorglicher Maßnahmen in diesem Fall vorlägen.²⁸

Hierzu entschied der IGH, daß die Hinrichtung

„*would render it impossible for the Court to order the relief that Paraguay seeks and thus cause irreparable harm to the rights it claims*“.²⁹

Um die Wirkungsmöglichkeiten vorsorglicher Maßnahmen nicht zu gefährden, muß der IGH sich in dieser Phase des Verfahrens noch nicht in endgültiger Weise von dem Vorliegen seiner Zuständigkeit überzeugen; es genügt insofern eine auf guten Gründen basierende *prima facie*-Zuständigkeit.³⁰

Im vorliegenden Fall berief sich Paraguay zur Begründung der Zuständigkeit des IGH auf das Fakultative Streitbeilegungsprotokoll zum Wiener Übereinkommen über konsula-

rische Beziehungen,³¹ welches sowohl für die Republik Paraguay als auch für die Vereinigten Staaten in Kraft ist.³² Dieses Protokoll könnte in hinreichender Weise eine *prima facie*-Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Art. 36 Abs. 1 IGH-Statut begründen.

Art. I des Fakultativen Streitbeilegungsprotokolls bestimmt:

„*Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens unterliegen der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs und können diesem daher durch Klage einer Streitpartei unterbreitet werden, die Vertragspartei dieses Protokolls ist.*“

In den Verhandlungserklärungen der Vereinigten Staaten klingt die Auffassung an, daß Art. I des Streitbeilegungsprotokolls erst dann Anwendung findet, wenn eine zweimonatige Frist verstrichen ist, in der ein Schieds- oder ein Ver-

- 18 Request for the Indication of Provisional Measures of Protection submitted by the Government of the Republic of Paraguay, 3 April 1998.
- 19 S. Klageschrift Paraguays, para. 15.
- 20 ICJ Press Communiqué 98/13, 3 April 1998; gem. Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 IGH-Verfahrensordnung handelte in diesem Verfahren der Vizepräsident des IGH, *Weeramantry* (Sri Lanka), als Präsident des IGH (sog. acting president), weil der eigentliche Präsident *Schwebel* (Vereinigte Staaten) Staatsangehöriger einer der an der Rechtssache beteiligten Parteien ist.
- 21 Vgl. *Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey)*, Interim Protection, Order of 11 September 1976, ICJ Rep. 1976, S. 11; s. auch die Dissenting Opinion der Richter *Winiarski* und *Badwi Pasha* im *Anglo-Iranian Oil Co. Case (United Kingdom v. Iran)*, Interim Protection, Order of 5 July 1951, ICJ Rep. 1951, S. 97; sowie die Separate Opinion von Richter *Shahabuddin* im *Case concerning Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*, Provisional Measures, Order of 29 July 1991, ICJ Rep. 1991, S. 29.
- 22 So Richter *Lachs*, Separate Opinion im *Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey)*, Interim Protection, Order of 11 September 1976, ICJ Rep. 1976, S. 20.
- 23 Vgl. *Oda*, Provisional Measures: The Practice of the International Court of Justice, in: *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, 1996, S. 541 ff. (554); sowie allgemein zum Erlaß vorsorglicher Maßnahmen in der neueren Spruchpraxis des IGH: *Merrills*, Interim Measures of Protection in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice, ICLQ 1995, S. 90 ff.
- 24 Vgl. *Rosenne*, *The Law and Practice of the International Court (1920-1996)*, 3. Aufl. 1997, Bd. III, S. 1456.
- 25 S. Klageschrift Paraguays, para. 15.
- 26 BGBl. 1973 II, S. 1534.
- 27 Request for the Indication of Provisional Measures of Protection submitted by the Government of the Republic of Paraguay, 3 April 1998, para. 6.
- 28 S. Vortrag des US-amerikanischen Prozeßvertreters *Crook*, CR 98/7, 3.13.
- 29 Order of 9 April 1998, para. 37 (ILM 1998, S. 819).
- 30 Order of 9 April 1998, para. 23 (ILM 1998, S. 817); ständige Rechtsprechung des IGH: vgl. *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 10 May 1984, ICJ Rep. 1984, S. 179; *Case concerning the Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v. Senegal)*, Provisional Measures, Order of 2 March 1990, ICJ Rep. 1990, S. 68 f.; *Case concerning Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*, Provisional Measures, Order of 29 July 1991, ICJ Rep. 1991, S. 15; *Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)*, Provisional Measures, Order of 8 April 1993, ICJ Rep. 1993, S. 11 f.
- 31 BGBl. 1969 II, S. 1689.
- 32 BGBl. 1971 II, S. 1285.

gleichsverfahren durchgeführt werden muß (Art. II u. III Abs. 1 des Protokolls).³³ Diese Frist sei von Paraguay nicht eingehalten worden.

Diesbezüglich verwies der IGH in seiner Anordnung vom 9. April 1998³⁴ auf sein Urteil aus dem Teheraner Geiselfall, in dem er bereits die Feststellung traf, daß Art. II f. des Streitbeilegungsprotokolls nicht so zu verstehen seien, als würden sie eine Vorbedingung für die Anwendung des Art. I darstellen.³⁵

Die Vereinigten Staaten argumentierten des weiteren, es liege überhaupt keine „Streitigkeit“ i.S.d. Art. I des Streitbeilegungsprotokolls mehr vor, da die Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht seitens der Behörden des Staates Virginia unumwunden eingeräumt wurde.³⁶

Demgegenüber wies jedoch die paraguayische Seite darauf hin, daß eine solche Argumentation dazu führen würde, daß man vertragliche Verpflichtungen verletzen könne, ohne Gefahr zu laufen, deswegen vor dem IGH angeklagt werden zu können. Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung eines Übereinkommens könnten sehr wohl die streitigen Rechtsfolgen einer Vertragsverletzung betreffen.³⁷

Im Ergebnis befand der IGH im vorliegenden Fall

„(...) that, prima facie, it has jurisdiction under Article I of the (...) Optional Protocol to decide the dispute between Paraguay and the United States“.³⁸

V. Das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen und seine Rechtswirkungen

Das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 (WÜK)³⁹ trat am 24. Dezember 1969 für die Vereinigten Staaten und am 22. Januar 1970 für die Republik Paraguay in Kraft.⁴⁰ Keiner der beiden Staaten legte irgendwelche Vorbehalte bezüglich der Bestimmungen des Vertrages ein.

1. Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK als streitentscheidende Norm

Wie aus der Anklageschrift Paraguays und den Stellungnahmen in der mündlichen Verhandlung vor dem IGH deutlich wird, ist die streitentscheidende Norm in diesem Verfahren eindeutig Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK.⁴¹ Zwischen den Parteien ist insbesondere streitig, welche Rechtsfolgen sich aus der Nichtbeachtung der in dieser Vorschrift niedergelegten völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben.

Gemäß dem völkergewohnheitsrechtlich geltenden und in Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (WÜRV)⁴² kodifizierten Grundsatz „pacta sunt servanda“ obliegt den Vertragsparteien die pflichtgemäße Einhaltung der Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages (wie in diesem Fall des Wiener Konsularrechtsübereinkommens).⁴³

2. Unstreitiges Unterlassen der US-amerikanischen Behörden

Die Behörden des Staates Virginia haben zu keinem Zeitpunkt bestritten, daß Ángel Francisco Breard, obwohl seine

paraguayische Staatsangehörigkeit bekannt war, nicht auf sein Recht auf konsularischen Beistand hingewiesen wurde und auch das paraguayische Konsulat nicht über dessen Verhaftung informiert wurde. Offenbar gründete sich dieses Unterlassen auf eine Unkenntnis der rechtlichen Situation. Die Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht ist somit unbestritten.⁴⁴

Dieses Versäumnis der Unterrichtung über das Recht auf konsularischen Beistand gegenüber in Haft genommenen ausländischen Staatsangehörigen scheint im US-amerikanischen Justizsystem keine Ausnahme darzustellen.⁴⁵ Nach An-

33 S. Vortrag des US-amerikanischen Prozeßbevollmächtigten D.R. Andrews, CR 98/7, 1.2.

34 Order of 9 April 1998, para. 26 (ILM 1998, S. 817).

35 Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment of 24 May 1980, ICJ Rep. 1980, S. 25 f.

36 S. Vortrag Crook, CR 98/7, 3.10., 19.; im weiteren Verlauf der mündlichen Verhandlung vor dem IGH am 7. April 1998 wurde dies teilweise relativiert, CR 98/8; zum unstreitigen Unterlassen der Behörden des Staates Virginia s. auch u. V.2.

37 S. Erwidrerung des paraguayischen Prozeßvertreterers D.F. Donovan, CR 98/8; nach ständiger Rechtsprechung des IGH ist eine Streitigkeit „a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or interests between parties“, s. nur Case concerning East Timor (Portugal v. Australia), Judgment of 30 June 1995, ICJ Rep. 1995, S. 99 f.

38 Order of 9 April 1998, para. 34 (ILM 1998, S. 818); a.A. Richter Oda in seiner Erklärung zu dieser Anordnung (para. 6): „I believe that, as regards the present request for provisional measures, the Court does not even have prima facie jurisdiction to handle this matter.“ Seine Zustimmung zu der Anordnung begründete Oda mit der Tatsache, daß aus zeitlichen Gründen keine ausreichende Erörterungsmöglichkeit des paraguayischen Antrags bestand und deshalb rein humanitäre Erwägungen den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen erforderlich machten lassen (ILM 1998, S. 821 f.); zu diesem Aspekt vgl. auch Oellers-Frahm, Vergebliche vorsorgliche Maßnahme, VN 1998, S. 154; Faistenrath, Amerikas Affront gegen den Internationalen Gerichtshof, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. April 1998, S. 16.

39 BGBl. 1969 II, S. 1585.

40 BGBl. 1971 II, S. 1285.

41 Zusätzlich führt Paraguay in seiner Klageschrift die Vorschrift des Art. 5 lit. e WÜK auf, welche in allgemeiner Weise die Aufgabe der Konsularangehörigen zur Hilfe- und Beistandsleistung gegenüber ihren Staatsangehörigen beschreibt. Paraguay führte jedoch nicht an, daß diese Norm in diesem Fall weiterreichende oder andere Rechtsfolgen zeitigen könnte. Deshalb soll im folgenden hierauf nicht näher eingegangen werden.

42 BGBl. 1985 II, S. 926.

43 S. nur Heintschel v. Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 10 Rz. 30 ff.

44 S. Vortrag C. Brown, CR 98/7, 2.6.

45 Der US-amerikanische IGH-Richter Schwebel nennt dies in seiner Erklärung zu der Anordnung vom 9. April 1998 eine „practice in the United States of variable compliance“ (ILM 1998, S. 820); s. auch das Urteil des United States District Court for the Eastern District of Virginia, Murphy v. Netherland, No. CA-95-856-3, slip op. at 7 (E.D. Va. 7/26/1996), in dem „Virginia’s defiant and continuing disregard for the Vienna Convention (on Consular Relations)“ beklagt wird; sowie Gisvold, Strangers in a Strange Land: Assessing the Fate of Foreign Nationals Arrested in the United States by State and Local Authorities, Minnesota Law Review 1994, S. 771 ff. (S. 803: „Currently, the United States is both a leading champion and violator of the right to consular protection“); Shank/Quigley, Foreigners on Texas’s Death Row and the Right of Access to a Consul, St. Mary’s Law Journal 1995, S. 719 ff.; Kadish, a. a. O. (Fn. 2), MichJIL 1997, S. 576 ff.; Aceves, AJIL 1998, S. 87 ff. (90 f.); in diesem Zusammenhang sind vor der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission zwei Beschwerdeverfahren gegen die USA anhängig: Individual Complaint on Behalf of Carlos Santana (11 March 1993), Case No. 11.130; Individual Complaint on Behalf of Cesar Fierro (21 July 1994), Case No. 11.331.

gaben von „Amnesty International“ hat von den mehr als 60 ausländischen Staatsangehörigen, die in den USA zum Tode verurteilt sind, nahezu keiner rechtliche oder sonstige Unterstützung durch das jeweilige Konsulat erhalten, weil dieses durch die zuständigen Behörden nicht in Kenntnis gesetzt wurde.⁴⁶ Sollten diese Angaben zutreffen, so würde dies für jeden einzelnen Fall eine Nichtbeachtung von Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK durch die US-amerikanischen Behörden darstellen.

3. Bedeutung und Regelungsfunktion des Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK

Die Vorschrift über den konsularischen Beistand im Falle der Inhaftierung eines ausländischen Staatsangehörigen stellt einen wesentlichen Bestandteil der zwischen den Staaten geltenden konsularrechtlichen Beziehungen dar.⁴⁷ Im zwischenstaatlichen Verkehr wird dem Recht auf konsularischen Beistand eine derart hohe Bedeutung zugemessen, daß von seiner völkergewohnheitsrechtlichen Geltung ausgegangen werden kann.⁴⁸

Auch die Vereinigten Staaten haben sich des öfteren auf dieses Recht berufen und wollen dies nach Aussagen der US-amerikanischen Außenministerin *Albright* auch in Zukunft tun.⁴⁹

Die Einhaltung der Bestimmungen des Konsularrechtsübereinkommens zwischen den Vertragsparteien vollzieht sich – wie dies prinzipiell im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen der Fall ist – vor allem auch aufgrund einer Gegenseitigkeitserwartung.⁵⁰ Es wird erwartet, daß den eigenen Staatsangehörigen im Ausland konsularische Hilfe zuteil werden kann, und so verpflichtet sich der Heimatstaat auch auf seinem Territorium, die Möglichkeit der konsularischen Unterstützung für in Haft genommene ausländische Staatsangehörige sicherzustellen. Insofern ist gerade für die Vereinigten Staaten, deren Staatsangehörige durchaus als reisefreudig bezeichnet werden können und sich infolgedessen auch oft im Ausland aufhalten,⁵¹ die Bestimmung über die konsularische Hilfeleistung von eminenter Bedeutung.

So vertreten auch die USA in ihrer Klagebegründung im Teheraner Geisel-Fall die Ansicht:

„(...) a principal function of the consular officer is to provide varying kinds of assistance to nationals of the sending State, and for this reason the channel of communication between consular officers and nationals must at all times remain open. Indeed, such communication is so essential to the exercise of consular functions that its preclusion would render meaningless the entire establishment of consular relations.“⁵²

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, welche Regelungsfunktion Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK zukommt. Gemäß seinem Wortlaut verpflichtet er den Empfangsstaat zur Unterrichtung des ausländischen Staatsangehörigen von seinem Recht auf Beistand durch das Konsulat seines Heimatstaates sowie von der Unterrichtung des zuständigen Konsulats über die Inhaf-

tierung eines seiner Staatsangehörigen. Entgegen der Ansicht der US-amerikanischen Prozeßvertreterin stellt dies nicht etwa eine bloße „Soll“-Vorschrift dar,⁵³ sondern verpflichtet den Empfangsstaat gemäß seinem Wortlaut in eindeutiger Weise zur Vornahme der Unterrichtung sowohl gegenüber dem Inhaftierten als auch gegenüber seinem Konsulat.

Dies ist auch bedeutend für die Frage, wer Berechtigter dieser Vertragsnorm ist: Ist es der einzelne in Haft genommene Staatsangehörige oder ist es sein Heimatstaat oder sind es beide? Die Tatsache, daß Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK sowohl eine Handlungspflicht gegenüber dem Inhaftierten (die Unterrichtungspflicht über sein Recht auf konsularischen Beistand) als auch eine Handlungspflicht gegenüber dem Entsendestaat (die Unterrichtungspflicht von der Inhaftierung eines seiner Staatsangehörigen) begründet, spricht dafür, sowohl den Entsendestaat als auch den individuellen Staatsangehörigen als Berechtigten der aus Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK fließenden Rechte anzusehen.⁵⁴ Auf völkerrechtlicher Ebene

- 46 S. Amnesty International-Report – AMR 51/01/98 (January 1998); nach Presseberichten kam auch dem honduranischen Staatsangehörigen *José Roberto Villafuerte*, der dreizehn Tage nach der Anordnung des IGH im Falle *Breard* im Gefängnis von Phoenix (Arizona) hingebracht wurde, mangels Informationsweitergabe an die honduranische Vertretung keine konsularische Hilfe zu (s. Neue Zürcher Zeitung vom 23. April 1998, S. 4; Süddeutsche Zeitung vom 23. April 1998, S. 9).
- 47 *L.T. Lee*, Vienna Convention on Consular Relations, 1966, S. 107; *Gisvold*, a. a. O. (Fn. 45), Minnesota Law Review 1994, S. 783; *Wolfram*, in: *Dahm/Delbrück/Wolfram*, Völkerrecht, Bd. I/1, 2. Aufl. 1989, S. 307.
- 48 So schon *Menon*, The Right of Consuls to Protect their Imprisoned Fellow-Nationals, IJIL 1964, S. 301 ff. (308); zur völkergewohnheitsrechtlichen Geltung von Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK vgl. auch *G. Hecker*, Handbuch der konsularischen Praxis, 1982, C.3; *Shank/Quigley*, a. a. O. (Fn. 45), St. Mary's Law Journal 1995, S. 733 ff.
- 49 Neue Zürcher Zeitung vom 17. April 1998, S. 3; s. auch den Brief von *Albright* an den Gouverneur von Virginia, *J.S. Gilmore*, zit. bei *Aceves*, AJIL 1998, S. 517 ff. (520).
- 50 So auch ausdrücklich die Anweisung des US-State Department vom Januar 1998, auszugsweise abgedruckt in: AJIL 1998, S. 243 ff.; s. auch den von *L.T. Lee*, Consular Law and Practice, 2. Aufl. 1991, auf S. 145 zitierten Fall der Verhaftung zweier US-amerikanischer Staatsangehöriger in Syrien im Jahre 1975; vgl. auch *Shank/Quigley*, a. a. O. (Fn. 45), St. Mary's Law Journal 1995, S. 728 ff.; *Gisvold*, a. a. O. (Fn. 45), Minnesota Law Review 1994, S. 792 ff.; zur Gegenseitigkeitserwartung im Rahmen der Beachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen vgl. *K. Ipsen*, in: ders., Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 3 Rz. 11.
- 51 Eine Tatsache, auf die der US-amerikanische IGH-Richter *Schwebel* in seiner Erklärung zu der Anordnung vom 9. April 1998 besonders aufmerksam macht, ILM 1998, S. 820 f.
- 52 *Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, ICJ Pleadings, S. 174.
- 53 S. *Voitrag C. Brown*, CR 98/7, 2.6.
- 54 *Frowein*, Das Individuum als Rechtssubjekt im Konsularrecht, in: Internationales Recht und Wirtschaftsordnung: Festschrift für F.A. Mann, 1977, S. 367 ff. (368); auch die anläßlich des Teheraner Geiselfalls von den USA vertretene Ansicht bestätigt diese Auffassung: „Article 36 establishes rights not only for the consular officer but, perhaps even more importantly, for the nationals of the sending State who are assured access to consular officers and through them to others“. *Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, ICJ Pleadings, S. 174; eine a. A. klingend in den United States District Court for the Eastern District of Virginia, *Murphy v. Netherland*, No. CA-95-856-3, slip op. at 6 (E.D. Va. 7/26/1996); Danach ist Zweck des Übereinkommens „to protect the function of consular offices and not specifically to protect individual foreign nationals“; zu dieser Problematik vgl. eingehend *Kadish*, a. a. O. (Fn. 2), MichJIL 1997, S. 585 ff.; sowie *Shank/Quigley*, a. a. O. (Fn. 45), St. Mary's Law Journal 1995, S. 731 f.

werden die Rechte des Staatsangehörigen durch seinen Heimatstaat im Wege des diplomatischen Schutzes geltend gemacht.⁵⁵ In der Tat nimmt Paraguay in dem Verfahren vor dem IGH sowohl seine eigenen, aus Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK fließenden Rechte in Anspruch, als auch diejenigen seines Staatsangehörigen *Breard*.⁵⁶

4. Das prozessuale Versäumnis der Einwendung aus völkerrechtlichen Verträgen stammender Rechte nach US-amerikanischem Recht

Der Streit zwischen Paraguay und den Vereinigten Staaten wäre nicht vor den IGH gekommen, wenn die US-amerikanischen Bundesgerichte in den von *Breard* angestrenzten *habeas corpus* (Haftprüfungs-) Verfahren⁵⁷ seiner Beschwerde wegen der Verletzung des Rechts auf konsularischen Beistand aus Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK stattgegeben hätten. Jedoch entschieden diese Gerichte, daß *Breard* mit diesen Einwänden nach US-amerikanischem Strafprozeßrecht vor US-amerikanischen Bundesgerichten nicht mehr gehört werden konnte, da er es versäumt habe, sie in einer früheren Verfahrensphase vor den **bundesstaatlichen** Gerichten geltend zu machen (sog. „procedural default“).⁵⁸

Diese Entscheidungen stützen sich auf den am 24. April 1996 in Kraft getretenen „Antiterrorism and Effective Death Penalty Act“,⁵⁹ nach dem im *habeas corpus*-Verfahren u.a. Einwände aus völkerrechtlichen Verträgen nicht mehr geltend gemacht werden können, wenn sie vor den bundesstaatlichen Gerichten nicht vorgebracht wurden. Dieses Gesetz ist verfassungsrechtlich nicht unumstritten.⁶⁰ Da *Breard* erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes den Einwand der Verletzung seines Rechts auf konsularischen Beistand vorgebracht hat, fand das Gesetz in seinem Fall jedoch Anwendung.

Die Nichtberücksichtigung der mit der Verletzung der Konsularrechtsbestimmungen begründeten Einwände aus prozessualen Gründen war im Ergebnis für den zum Tode Verurteilten *Breard* in zweifacher Hinsicht nachteilig:⁶¹ Erstens wurde er, entgegen der eindeutigen Bestimmung des Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK, von den zuständigen US-amerikanischen Justizbehörden nicht über sein Recht auf konsularischen Beistand aufgeklärt und konnte somit, mangels seiner Kenntnis von diesem Recht, diese Hilfe nicht für sich in Anspruch nehmen.⁶² Zweitens war er zu dem Zeitpunkt, in dem er von der rechtlichen Möglichkeit der konsularischen Unterstützung durch sein Heimatland erfahren hat (und dies nicht etwa durch die eigentlich verpflichteten US-Behörden) nach US-amerikanischem Strafverfahrensrecht von der Berufung auf diesen für ihn möglicherweise bedeutsamen Verfahrensfehler ausgeschlossen.

5. Tatsächliche Folgen des Verstoßes gegen Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK

Die US-amerikanischen Justizbehörden und die im Wege des *habeas corpus*-(Haftprüfungs-)Verfahrens angerufenen Bundesgerichte argumentierten, daß selbst wenn *Breard* konsularischen Beistand erhalten hätte, dies auf den Ausgang des

Verfahrens und seine Verurteilung zum Tode keinerlei Einfluß gehabt hätte.⁶³ *Breard* sei in den Genuß aller Rechte gekommen, die einem Angeklagten in seiner Situation zustünden. Er hätte die Unterstützung zweier erfahrener US-amerikanischer Strafverteidiger gehabt, die ihm die Unterschiede zwischen dem US-amerikanischen und dem paraguayischen Rechtssystem hinreichend hätten deutlich machen können.⁶⁴

Diese Einschätzung ist im nachhinein natürlich schwer zu widerlegen. In der Anklageschrift legt Paraguay indessen dar, daß das paraguayische Konsulat dafür Sorge getragen hätte, daß *Breard* den erforderlichen rechtlichen und sonstigen Beistand erfahren hätte, um seinen Fall aussichtsreich zu verteidigen.⁶⁵ So hätten ihm die zuständigen Konsularbeamten auch geraten, in seinem Strafverfahren auf „schuldig“ zu plädieren und ihn somit möglicherweise vor der Verhängung der Todesstrafe bewahrt.⁶⁶

6. Die streitige Frage der Rechtsfolgen einer Verletzung der Pflichten aus Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK

Die entscheidende Frage in dem Rechtsstreit zwischen Paraguay und den Vereinigten Staaten vor dem IGH ist, ob Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK dem Heimatstaat des Inhaftierten das Recht gibt, bei Verletzung der Unterrichtungspflicht Naturalrestitution („*restitutio in integrum*“, „restitution in kind“) zu verlangen und somit den Empfangsstaat völkerrechtlich dazu zu verpflichten, ein Strafverfahren, das mit der Nicht-

55 Vgl. hierzu: *Doehring*, Handelt es sich bei einem Recht, das durch diplomatischen Schutz eingefordert wird, um ein solches, das dem die Protektion ausübenden Staat zusteht, oder geht es um die Erzwungung von Rechten des betroffenen Individuums?, in: *Ress/T. Stein* (Hrsg.), Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht, 1996, S. 13 ff.; *Gloria*, in: *K. Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 24 Rz. 32 f.

56 S. Klageschrift Paraguays, para. 24.

57 Vgl. zu dieser Rechtsschutzmöglichkeit im US-amerikanischen Strafverfahrensrecht allgemein nur *N. Schmid*, a.a.O. (Fn. 3), S. 88 ff. m.w.N.

58 United States District Court for the Eastern District of Virginia, *Breard v. Netherland*, 949 F. Supp. 1255 (E.D. Va. 1996); affirmed: United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Breard v. Pruett*, 134 F. 3d 615 (1998); diese Ansicht wurde vom US-Supreme Court in seiner Entscheidung vom 14. April 1998 bestätigt, *Breard v. Greene*, 118 S.Ct. 1352 (per curiam) (ILM 1998, S. 824, 828); s. auch United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Murphy v. Netherland*, 116 F. 3d 97 (1997).

59 Pub. L. No. 104-132, 110 Stat. 1214 (1996); dieses Gesetz änderte u.a. die Vorschriften in *habeas corpus*-Verfahren vor Bundesgerichten, 28 U.S.C.A. §§ 2244, 2253-2255; s. hierzu *E. Börner*, a.a.O. (Fn. 3), S. 114 f.

60 Vgl. *E. Börner*, a.a.O. (Fn. 3), S. 115; *Aceves*, AJIL 1998, S. 87 ff. (89) m.w.N.

61 S. die Klageschrift Paraguays, para. 13.

62 So *Breards* Vorbringen in: United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Breard v. Pruett*, 134 F. 3d 615 (1998).

63 S. Vortrag *C. Brown*, CR 98/7, 2.25; United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Breard v. Pruett*, 134 F. 3d 615 (1998); s. auch *Murphy v. Netherland*, 116 F. 3d 97 (1997).

64 S. Vortrag *C. Brown*, CR 98/7, 2.24. (4 f.); dies klingt auch an in der Entscheidung des US-Supreme Court vom 14. April 1998, 118 S.Ct. 1352 (per curiam) (ILM 1998, S. 824, 828).

65 Klageschrift Paraguays, para. 9 f.; s. auch *Kadish*, a.a.O. (Fn. 2), *Michlill* 1997, S. 605 ff.; *Shank/Quigley*, a.a.O. (Fn. 45), *St. Mary's Law Journal* 1995, S. 752; sowie *Amnesty International-Report-AMR 51/01/98* (January 1998).

66 Diese Ansicht wird noch einmal deutlich in dem mündlichen Vortrag des paraguayischen Prozeßvertreters *Legum* in der Verhandlung vom 7. April 1998 vor dem IGH, CR 98/7, III.3.

unterrichtung des Konsulats des Heimatstaates behaftet ist, als fehlerhaft und revisionsbedürftig einzustufen.⁶⁷ Die Konsequenz dieser von Paraguay behaupteten Rechtsfolge wäre, daß das Strafverfahren völlig neu aufzurollen wäre, allerdings unter der vertragsgemäßen Einschaltung konsularischen Beistands, falls von dem Inhaftierten so gewünscht.⁶⁸

Mit dieser Argumentation beruft sich Paraguay auf das Recht eines von einem Verstoß gegen das Völkerrecht betroffenen Staates, von dem Staat, welchem der Völkerrechtsverstoß zuzurechnen ist, Naturalrestitution, d.h. Wiederherstellung der völkerrechtsgemäßen Lage, zu verlangen. Nach Ansicht des Vorläufers des heutigen IGH, des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH), hat der Verursacher einer völkerrechtswidrigen Handlung die Verpflichtung,

„(...) as far as possible, (to) wipe out all the consequences of the illegal act and re-establish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed“.⁶⁹

Dieser Völkerrechtssatz wird durch Art. 43 des in erster Lesung von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen verabschiedeten Entwurfs über die Staatenverantwortlichkeit bestätigt:

„The injured State is entitled to obtain from the State which has committed an internationally wrongful act restitution in kind, that is, the re-establishment of the situation which existed before the wrongful act was committed (...).“⁷⁰

Die Verpflichtung zur Neuaufnahme des Strafverfahrens gegen Ángel Francisco Breard wird von den Vereinigten Staaten jedoch heftig bestritten. Der durch das Wiener Konsularrechtsübereinkommen vorgesehene Beistand durch einen Konsularbeamten ist nach US-amerikanischer Ansicht keine strafverfahrensrechtliche Voraussetzung, bei deren Verletzung ein Verfahrensfehler entsteht, sondern lediglich eine ergänzende Hilfestellung für den ausländischen Angeklagten.⁷¹ Das Fehlen konsularischen Beistands könne somit nicht als Mangel des durchgeführten Strafverfahrens geltend gemacht werden.⁷²

Die Vereinigten Staaten verweisen in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung des Art. 36 Abs. 2 WÜK. Außerdem bestimme Art. 5 lit. a WÜK, daß die Wahrnehmung der konsularischen Aufgaben zum Schutz der eigenen Staatsangehörigen im Empfangsstaat nur innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen erlaubt sei. Die von Paraguay eingeforderten Rechte gingen jedoch weit über das völkerrechtlich Erlaubte hinaus.

Kein Staat auf der Welt würde der Nichtbeachtung der völkerrechtlichen Verpflichtung aus Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK die von Paraguay verlangten Rechtsfolgen zuordnen.⁷³ Vielmehr sei die völkerrechtsgemäße Lage wiederhergestellt, wenn sich der Empfangsstaat für sein Fehlverhalten bzw. Unterlassen auf diplomatischem Wege entschuldigt und dafür

Sorge trage, daß ein weiterer Verstoß in Zukunft nicht vorkomme.⁷⁴ Tatsächlich hat das US-amerikanische Außenministerium sich förmlich auf diplomatischem Wege für das Fehlverhalten der Justizbehörden des Staates Virginia entschuldigt, eine Anweisung herausgegeben und ein Merkblatt erstellt, welches an die örtlichen Polizei- und Justizbehörden in allen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten verteilt wurde und auf die wesentliche Bedeutung der Unterrichtungspflicht ausländischer Staatsangehöriger von deren Recht auf konsularischen Beistand im Falle ihrer Verhaftung hinweist.⁷⁵

Um festzustellen, welche Rechtsfolgen die Nichtbeachtung der Unterrichtungspflicht aus Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK zeitigt, kommt auch der Entstehungsgeschichte dieser Norm eine wesentliche Rolle zu. Schon aus den Vorträgen in der mündlichen Verhandlung über den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen vor dem IGH wurde jedoch deutlich, daß die „travaux préparatoires“ des Wiener Konsularrechtsübereinkommens sowohl Argumente für die eine wie für die andere Ansicht bieten.⁷⁶

7. Der IGH als oberste Berufungsinstanz in nationalen Strafsachen?

In der mündlichen Verhandlung vor dem IGH am 7. April 1998 äußerten die Prozeßbevollmächtigten der Vereinigten

67 S. Klageschrift Paraguays, para. 25; vgl. auch United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, *United States v. Calderon-Medina*, 591 F. 2d 529, 531 (1979); *United States v. Rangel-Gonzales*, 617 F. 2d 529, 531 (1980); *Kadish*, a. a. O. (Fn. 2), *MichJIL* 1997, S. 609 ff.; *Shank/Quigley*, a. a. O. (Fn. 45), *St. Mary's Law Journal* 1995, S. 731; *Gisvold*, a. a. O. (Fn. 45), *Minnesota Law Review* 1994, S. 801.

68 *Kadish*, a. a. O. (Fn. 2), *MichJIL* 1997, S. 612.

69 *Factory at Chorzów Case*, (*Germany v. Poland*).

Merits, Judgment of 13 September 1928, *PCIJ Ser. A*, No. 17, S. 47.

70 Der Text des Entwurfs findet sich in: Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session (6 May-26 July 1996), *UN Doc. A/51/10*, para. 65; die Kommentierung des Art. 43 (Teil 2, Art. 7 a.F.) findet sich in: *YBILC* 1993 II/2, S. 61 ff.

71 Diese Auffassung scheint Bestätigung in einer Entscheidung des italienischen Cassazione vom 19. Februar 1973 zu finden (*Re Yater*, *Rivista di diritto italiano* 1974, S. 833). Dort heißt es, die Aufgabe des Konsuls, für die rechtliche Vertretung des inhaftierten Angehörigen des Entsendestaats zu sorgen, sei „a complementary and subsidiary intervention which does not replace the accused's right to provide for himself a trusted legal representative for his defence“ (engl. Übers. aus: *ILR Bd. 77*, S. 541, 542). Diese Aussage bezieht sich allerdings auf Art. 36 Abs. 1 lit. c WÜK.

72 S. Vortrag C. Brown, CR 98/7, 2.15.

73 S. Vortrag C. Brown, CR 98/7, 2.16. und Vortrag Crook, CR 98/7, 3.28.

74 S. Vortrag Crook, CR 98/7, 3.19.; so auch Richter Oda in seiner Erklärung zu der IGH-Anordnung vom 9. April 1998, para. 3 (*ILM* 1998, S. 821 f.); s. jedoch auch Richter Schwebel in seiner Erklärung: „An apology and Federal provision for avoidance of future such lapses does not assist the accused“ (*ILM* 1998, S. 820).

75 Die Anweisung ist auszugsweise wiedergegeben in: *AJIL* 1998, S. 243 ff.; s. auch *Aceves*, *AJIL* 1998, S. 517 ff. (523); Vortrag C. Brown, CR 98/7, 2.27.

76 In diesem Zusammenhang sei nur verwiesen auf ein Zitat von *L.T. Lee*, a. a. O. (Fn. 47), S. 107: „Of all the provisions in the Vienna Convention, the one with by far the most tortuous and checkered background is indubitably Article 36 concerning consular notification and contact with the nationals of the sending state.“

Staaten wiederholt ihre Befürchtung, der Internationale Gerichtshof könne künftig in vielen Fällen als oberstes Berufungsgericht in nationalen Strafverfahren in Anspruch genommen werden, wenn er dem Antrag Paraguays auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Fall *Breard* stattgeben würde.⁷⁷

Der US-amerikanische Co-Prozeßbevollmächtigte faßte diese Befürchtungen in folgender prägnanter Aussage zusammen:

„The question is (...) whether this Court should assume the role of a supreme court of criminal appeals to deal with such cases by staying, reviewing and reversing domestic court decisions. Once the Court opens itself to this process, it can be expected that a great many defendants will press the States of their nationality to take recourse to it. This would include not only those who received no consular notification at all, but also those who may wish to claim that the notification received was deficient, incomplete, or tardy. It would include not only those who were genuinely prejudiced by the failure of consular notification, but also those who suffered little or no prejudice because they were nonetheless accorded full assistance of competent counsel and all the requirements of due process.“⁷⁸

Nach den Ausführungen der US-amerikanischen Seite müsse es in der alleinigen Entscheidung eines souveränen Staates verbleiben, einen Straftäter abzuurteilen.⁷⁹ Das nationale Rechtssystem böte mit seiner Verfahrensordnung und der Möglichkeit von Beschwerde-, Berufsungs- und Revisionsverfahren eine ausreichende Gewähr dafür, daß jedem (auch ausländischen) Angeklagten ein fairer und ordentlicher Strafprozeß zukomme. Dies gelte auch für die Berücksichtigung internationaler Verpflichtungen im Rahmen des Konsularrechts.

In der Tat ist das Straf- und Strafverfolgungsrecht der weitestgehende Eingriffsbereich in die Rechtssphäre des einzelnen innerhalb der staatlichen Rechtsordnung. Demzufolge ist dieser Bereich nationaler Souveränität in besonderem Maße vom Souveränitätsprinzip geschützt.⁸⁰

Auf das Vorbringen der Vereinigten Staaten entgegnete die paraguayische Seite, Gegenstand des Verfahrens vor dem IGH sei nicht die Berufung in einer nationalen Strafsache, sondern die Feststellung der Rechtsfolgen aus der von US-amerikanischen Behörden begangenen Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht.⁸¹

Der IGH wies in seiner Anordnung darauf hin, daß

„(...) the function of this Court is to resolve international legal disputes between States (...) and not to act as a court of criminal appeal.“⁸²

Jedoch läßt sich aus dieser Äußerung keine materielle Aussage über die Problemstellung ableiten.

VI. Die Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Todesstrafe

Nur kurz soll an dieser Stelle auf die Diskussion um die völkerrechtliche Zulässigkeit der Todesstrafe hingewiesen werden.⁸³ Der IGH betonte in seiner Anordnung ausdrücklich, daß dies nicht Gegenstand des Verfahrens sei.⁸⁴ In der Klageschrift Paraguays und in den mündlichen Vorträgen lassen sich auch keine Hinweise darauf finden, daß diese Frage von der Klägerseite her zum Gegenstand gemacht werden sollte. Vielmehr wurde von dieser Seite ausgesprochen, daß im Falle eines Obsiegens der Vereinigten Staaten in dem Verfahren vor dem IGH der Vollstreckung der Todesstrafe an *Breard* nichts entgegenstehe.⁸⁵ Der US-amerikanische Prozeßbevollmächtigte wies darauf hin, daß die Frage der Verhängung der Todesstrafe allein in die nationale Zuständigkeit fielen und daß auch in der VN-Menschenrechtskommission keinesfalls ein einheitliches Meinungsbild zu dieser Frage existiere.⁸⁶

VII. Die Entscheidung des US-Supreme Court vom 14. April 1998 und die Frage der Umsetzung der IGH-Anordnung in den Vereinigten Staaten

Die zusammengefaßte Entscheidung des US-Supreme Court in den von *Breard* und Paraguay angestregten Verfahren erging am 14. April 1998, 19.35 Uhr Ortszeit, weniger als zwei Stunden vor dem festgesetzten Termin der Hinrichtung.⁸⁷ Bezüglich der von Paraguay eingereichten Klagen folgte der Supreme Court im wesentlichen den Vorinstanzen und wies die Beschwerdefähigkeit Paraguays wegen des Elften Verfassungszusatzes ab.⁸⁸ Die Einwände *Breards* wies das Gericht

77 D.R. Andrews, CR 98/7, 1.8.; Matheson, CR 98/7, 4.9., 17.

78 Matheson, CR 98/7, 4.7.

79 D.R. Andrews, CR 98/7, 1.6.; Matheson, CR 98/7, 4.12.

80 So K. Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, VN 1992, S. 41 ff. (45).

81 Erwidrung D.F. Donovan, CR 98/8.

82 Order of 9 April 1998, para. 38 (ILM 1998, S. 819); s. auch die Erklärungen der Richter *Oda* (para. 2, ILM 1998, S. 821) u. *Koroma* (ebd., S. 823).

83 Vgl. hierzu N. Weiß, Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht, in: *Boulanger/Heyes/Hanfling* (Hrsg.), Zur Aktualität der Todesstrafe, 1997, S. 69 ff., speziell zur Problematik der Todesstrafe in den USA E. Börner, a.a.O. (Fn. 3); vgl. auch den Bericht des Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions *Ndiaye* vom 22. Januar 1998 an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf über die Anwendung der Todesstrafe in den USA (UN Doc. E/CN.4/1998/68/Add.3); weiterführend s. auch Kap. 6 u. 7 des am 6. Oktober 1998 von Amnesty International veröffentlichten Berichts „Rights for All“ über Menschenrechtsverletzungen in den USA, verfügbar über <http://www.rightsforall-usa.org/>

84 Order of 9 April 1998, para. 38 (ILM 1998, S. 819).

85 Erwidrung D.F. Donovan, CR 98/8.

86 S. Vortrag D.R. Andrews, CR 98/7, 1.9.-11. unter Bezugnahme auf Res. 1998/8 („Question of the Death Penalty“) der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf vom 3. April 1998, welche unter Ziffer 4 lit. b die Forderung ausspricht „to establish a moratorium on executions, with a view to completely abolishing the death penalty“; diese Resolution wurde mit 26 Ja-Stimmen gegen 13 Nein-Stimmen bei 12 Enthaltungen verabschiedet.

87 *Breard v. Greene: Republic of Paraguay v. Gilmore; In Re Breard*, 118 S.Ct. 1352 (per curiam), abgedruckt in: ILM 1998, S. 824. Die Entscheidung erging mit 6:3 Richterstimmen (die Richter *Stevens*, *Breyer* und *Ginsburg* stimmten insbesondere aufgrund fehlender weiterer Erörterungsmöglichkeiten für einen Aufschub der Hinrichtung, ILM 1998, S. 829, 830, 831).

88 ILM 1998, S. 827.

im wesentlichen wegen Vorliegen eines prozessualen Verhältnisses ab.⁸⁹ Die von *Breard* und Paraguay vorgebrachte Ansicht, die WÜK sei den nationalen Strafverfahrensnormen als „supreme law of the land“⁹⁰ übergeordnet, wies der Supreme Court unter Hinweis auf Art. 36 Abs. 2 WÜK zurück.⁹¹ In diesem Zusammenhang ging das Gericht jedoch nicht auf die in Art. 27 WÜRV statuierte Regel ein, wonach eine Vertragspartei sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen. Unter Bezugnahme auf die fünf Tage zuvor ergangene Entscheidung des IGH stellte der Supreme Court fest, daß diese Anordnung nicht die Befugnis des Bundesstaates Virginia zur Vollstreckung der Todesstrafe an *Breard* hindere. Der Supreme Court habe keine rechtliche Handhabe, die Hinrichtung auszusetzen. Es sei die alleinige Entscheidung des Gouverneurs von Virginia, ob er der Anordnung des IGH Folge leisten wolle.⁹² Die Frage nach den Verpflichtungen der Vereinigten Staaten gegenüber dem IGH, Sorge für die Ausführung der Anordnung zur Aussetzung der Hinrichtung *Breards* zu tragen, blieb durch den Supreme Court unbeantwortet.⁹³

Bei letztgenannter Problematik ist von Bedeutung, ob es sich bei einer Anordnung über den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen um eine „Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs“ i.S.v. Art. 94 Abs. 1 VN-Charta⁹⁴ handelt, welche seitens der Streitparteien eine Pflicht zur Befolgung nach sich zieht.⁹⁵ Diese Frage ist umstritten und vom IGH noch keiner abschließenden Klärung zugeführt worden.⁹⁶

Die US-amerikanische Außenministerin *Albright* sandte einen Brief an den Gouverneur von Virginia, *J.S. Gilmore*, in dem sie ihn bat, die Hinrichtung *Breards* aufzuschieben, um die Sicherheit und die konsularischen Rechte US-amerikanischer Staatsbürger, die sich im Ausland in Haft befinden, nicht zu gefährden.⁹⁷ *Gilmore* jedoch war der Ansicht, Entscheidungen des IGH seien für Maßnahmen des Staates Virginia nicht verbindlich. Eine Aufschubung der Hinrichtung würde den Sicherheitsinteressen der Bürger des Staates Virginia zuwiderlaufen.⁹⁸ Nach weiteren vergeblichen Versuchen, in letzter Minute einen gerichtlichen Aufschub zu erreichen,⁹⁹ erfolgte die Hinrichtung *Ángel Francisco Breards* schließlich am Abend des 14. April 1998 um 22.30 Uhr Ortszeit.¹⁰⁰

Die Republik Paraguay und weitere amerikanische Staaten verurteilten das Vorgehen der USA in diesem Fall.¹⁰¹ Der auf dem II. Gipfeltreffen der Organisation Amerikanischer Staaten in Santiago am 19. April 1998 verabschiedete Aktionsplan beinhaltet u.a. die Forderung nach voller Beachtung und Befolgung des durch das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen gewährleisteten Rechts auf konsularischen Beistand im Falle der Verhaftung ausländischer Staatsangehöriger.¹⁰²

VIII. Die Klagerücknahme durch Paraguay

Durch die Hinrichtung *Breards* erfolgte nicht etwa zwangsläufig die Einstellung des vor dem IGH anhängigen Verfah-

rens.¹⁰³ Auch nach „Wegfall des Streitgegenstandes“¹⁰⁴ hätte Paraguay durchaus ein rechtliches Interesse daran haben können, die Völkerrechtswidrigkeit des US-amerikanischen Verhaltens und seine Konsequenzen – sowohl bezüglich der Nichtbeachtung des Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK als auch nunmehr der Nichtbefolgung der Anordnung des IGH vom 9. April 1998 – von den Haager Richtern feststellen zu lassen, damit ähnliche Vorfälle künftig möglichst vermieden werden können und eventuell um hieran anknüpfend Schadensersatzansprüche zu stellen. Die Republik Paraguay reichte am letzten Tage der mittels einer Anordnung des Vizepräsidenten des IGH bis zum 9. Oktober 1998 verlängerten Frist¹⁰⁵ tatsächlich den Schriftsatz zur Antragsbegründung ein.¹⁰⁶ In einem Brief vom 2. November 1998 teilte der Prozeßbevollmächtigte Paraguays dem Gericht jedoch mit, daß

89 ILM 1998, S. 828.

90 Art. VI, cl. 2 der US-amerikanischen Verfassung (sog. „Supremacy Clause“) lautet: „This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.“

91 ILM 1998, S. 827 f.

92 „If the Governor wishes to wait for the decision of the ICJ, that is his prerogative“, ILM 1998, S. 829; s. kritisch hierzu *Oellers-Frahm*, a. a. O. (Fn. 38), VN 1998, S. 154; *Fastenrath*, a. a. O. (Fn. 38), Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. April 1998, S. 16.

93 *Ward*, ICJ Orders US to Stay Execution of Paraguayan, International Law FORUM du droit international, Zero Issue (July 1998), S. 9 f. (10); vgl. auch *Brownlie*, Principles of Public International Law, 5. Aufl. 1998, S. 53 f.

94 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II, S. 430.

95 Vgl. *Oellers-Frahm* (Fn. 38), VN 1998, S. 154; *Bekker/Highet*, International Court of Justice Orders United States to Stay Execution of Paraguayan National in Virginia, ASIL Insight No. 17 (April 1998), <http://www.asil.org/insigh17>.

96 Vgl. nur *Mosler*, in: *Sinna* (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A Commentary, 1994, Art. 94, Rz. 1, 15; *Thirlway*, The Indication of Provisional Measures by the International Court of Justice, in: *Bernhardt* (Hrsg.), Interim Measures by International Courts, 1994, S. 1 ff. (28 ff.), jeweils m.w.N.

97 Neue Zürcher Zeitung vom 15. April 1998, S. 3; der Brief ist in Auszügen wiedergegeben bei *Aceves*, AJIL 1998, S. 517 ff. (520); vgl. auch Amnesty International-News Release AMR 51/26/98 (14 April 1998).

98 AdG S. 42790 A 3; s. auch *Aceves*, AJIL 1998, S. 517 ff. (522).

99 *Breard v. Reno*, No. CV-98-226-3 (E.D. Va. 4/14/1998); *Republic of Paraguay v. Gilmore*, No. CV-98-227-3 (E.D. Va. 4/14/1998).

100 Amnesty International-Report – AMR 51/27/98 (May 1998).

101 Neue Zürcher Zeitung vom 16. April 1998, S. 3 u. 17. April 1998, S. 3; Süddeutsche Zeitung vom 16. April 1998, S. 8.

102 Text in: ILM 1998, S. 947 (953, 959).

103 Dieses findet eine Parallele in den vor der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission gegen die Vereinigten Staaten anhängigen Beschwerdeverfahren (Fn. 45), welche auch nach den Exekutionen von *Carlos Santana* und *Cesar Fierro* weiter betrieben wurden; vgl. *Kadish*, a. a. O. (Fn. 2), MichJIL 1997, S. 577, a. a. O. (Fn. 63); *Aceves*, AJIL 1998, S. 87 ff. (91), a. a. O. [Fn. 30].

104 Vgl. *Klabbers*, Executing Mr Breard, NorJIL 1998, S. 357 ff. (363); „In a very literal sense, the case no longer has an object“; s. auch schon Richter *Oda* in seiner Erklärung zu der IGH-Anordnung vom 9. April 1998 (para. 8): „(...) if the execution were to be carried out on 14 April 1998, whatever findings the Court might have reached might be without object“ (ILM 1998, S. 822).

105 Order of 8 June 1998; die Frist für die Einreichung der Antragswiderlegung durch die Vereinigten Staaten wurde mittels dieser Anordnung bis zum 9. April 1999 verlängert.

106 S. Order of 10 November 1998.

seine Regierung das anhängige Verfahren nicht fortzusetzen wünsche und die Streichung von der Liste der anhängigen Verfahren beantrage.¹⁰⁷ Nachdem die Regierung der Vereinigten Staaten durch einen Brief vom 3. November 1998 ihre Einwilligung zu der Klagerücknahme erklärte, wurde der Fall durch eine Anordnung des IGH vom 10. November 1998 für beendet erklärt.¹⁰⁸ Über die Motive, die Paraguay zur Klagerücknahme bewegten, wurde nichts bekannt. Jedoch veröffentlichte das US-amerikanische Außenministerium am 4. November 1998 den Wortlaut einer tags zuvor durch die Botschaft der Vereinigten Staaten in der paraguayischen Hauptstadt Asunción bekanntgegebenen Erklärung, in welcher eine Verletzung des Wiener Konsularrechtsübereinkommens im Falle *Breard* ausdrücklich eingeräumt und gegenüber der Regierung und dem Volk von Paraguay eine offizielle Entschuldigung für dieses Verhalten ausgesprochen wird.¹⁰⁹ Weiterhin heißt es in der Erklärung, daß die Beachtung der Bestimmungen des Konsularrechtsübereinkommens durch die Vereinigten Staaten verbessert werden müsse und daß die Regierung der USA diesbezügliche Schritte vornehmen würde. Das in diesem Zusammenhang bedeutsame Reziprozitätselement¹¹⁰ hervorhebend heißt es in der Erklärung wörtlich:

„We fully appreciate that the United States must see to it that foreign nationals in the United States receive the same treatment that we expect for our citizens overseas. We cannot have a double standard.“

IX. Schlußbetrachtung

Eine durch den IGH vorzunehmende Klärung der Frage, welche Rechtsfolgen aus der (von den USA zugestandenen) Verletzung der konsularrechtlichen Benachrichtigungspflicht folgen, bleibt nunmehr offen. Stattdessen könnte man die Erklärung von Asunción als Beispiel für eine dahingehende Staatenpraxis heranziehen, daß die Verletzung von Art. 36 Abs. 1 lit. b WÜK eben keine Verpflichtung zur Revision eines nationalen Strafverfahrens nach sich zieht, sondern mittels einer offiziellen Entschuldigung und der Verpflichtung der künftigen Rechtsbeachtung beantwortet werden kann. Indes bleibt abzuwarten, inwieweit die in diesem Fall gefundene Lösung eine entsprechende Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft zutreffend widerspiegelt.

Die Nichtbefolgung der Anordnung des IGH vom 9. April 1998 durch die Vereinigten Staaten blieb letztlich ohne rechtliche Folge.¹¹¹ Es steht daher zu befürchten, daß die These von der rechtlichen Unverbindlichkeit einstweiliger Anordnungen des IGH¹¹² hierdurch neue Nahrung erhält. Die – von den Ausführungen in der mündlichen Verhandlung und dem Wortlaut der Anordnung des IGH inspirierte – durch den Ti-

tel zu dieser Anmerkung aufgeworfene Frage von der obersten Berufungsinstanz des IGH in nationalen Strafsachen zu stellen, heißt jedoch, sie zu verneinen. Der Fall betreffend das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen brachte den Internationalen Gerichtshof durch eine außergewöhnliche Konstellation mit einem (national-)strafrechtlichen Verfahren gegen eine Einzelperson in Berührung. Letztlich suchte jedoch nicht ein Individuum, sondern im Wege des völkerrechtlichen Instituts des diplomatischen Schutzes dessen Heimatstaat wegen der Verletzung einer, auch eine individualrechtliche Rechtsposition gewährenden Vertragsbestimmung,¹¹³ um Rechtsschutz vor dem IGH. Gegenwärtige Reformüberlegungen gehen dahin, das Verfahren der Erstattung von Rechtsgutachten durch den IGH durch die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten (hierbei kommt eventuell der Generalsekretär der Vereinten Nationen in Betracht) auszuweiten.¹¹⁴ An eine Klage- oder Beschwerdebefugnis natürlicher Personen vor diesem Gericht ist jedoch nicht gedacht. Dies kann nicht Aufgabe des IGH sein, sondern wird auf internationaler Ebene weiterhin Sache der dafür vorgesehenen Gremien, seien es z.B. Gerichtshöfe oder Kommissionen für Menschenrechtsverletzungen, bleiben.¹¹⁵

107 Ebd.

108 Ebd.

109 Der Wortlaut dieses Statements findet sich unter: <http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/1998/ps981104.html>.

110 S.o. bei Fn. 50.

111 *Klabbers*, a. a. O. (Fn. 104), *NorJIL* 1998, S. 363 f., mutmaßt, daß der IGH in einer gewissen Voraussicht schon den Wortlaut des operativen Teils seiner Anordnung („*The United States should take all measures at its disposal to ensure that Ángel Francisco Breard is not executed (...)*“) verglichen mit anderen, von ihm in einzelnen aufgeführten Fällen, äußerst vorsichtig formuliert und schlägt in der Folge vor: („... the wisest course to follow is to treat the Breard episode as little more than a storm in a teacup; an unfortunate incident, which will not happen again.“)

112 Vgl. die Nachweise in den o. Fn. 96 angeführten Zitatstellen.

113 S.o. bei Fn. 55.

114 S. *Fleischhauer*, *Der Internationale Gerichtshof und seine Rolle in den internationalen Beziehungen*, Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Ausgabe 5/1998, S. 7.

115 Keine Berücksichtigung mehr konnten finden: *Aceves*, *The Vienna Convention on Consular Relations: A Study of Rights, Wrongs, and Remedies*, *VandJTL* 1998, S. 257 ff.; *Agora: Breard* (Beiträge mehrerer Autoren), *AJIL* 1998, S. 666 ff.; *Aznar-Gómez*, *A propos de l'affaire relative à la Convention de Vienne sur les relations consulaires (Paraguay c. Etats-Unis d'Amérique) ...* *RGDIP* 1998, S. 915 ff.; *Richardson III*, *The Execution of Angel Breard by the United States: Violating an Order of the International Court of Justice*, *Temple International and Comparative Law Journal* 1998, S. 121 ff.; *Rieter*, *Interim Measures by the World Court to Suspend the Execution of an Individual: the Breard Case*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1998, S. 475 ff.; *Sastre*, *La conception américaine de la garantie judiciaire de la supériorité des traités sur les lois*, *RGDIP* 1999, S. 147 ff.; *Uribe*, *Consuls at Work: Universal Instruments of Human Rights and Consular Protection in the Context of Criminal Justice*, *Houston Journal of International Law* 1997, S. 375 ff.

Eröffnung des Symposiums „Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe – aus Krisen lernen“

Günther Verheugen*

Ich freue mich, zusammen mit Frau *Bonino* heute dieses Symposium eröffnen zu können. Einen besseren Zeitpunkt dafür hätten wir wirklich nicht wählen können. Wir wissen leider nur zu gut: Was wir hier diskutieren, ist keine akademische Übung, sondern hat direkte Bedeutung für die schrecklichen Ereignisse, die sich nur wenige hundert Kilometer von hier im Kosovo abspielen.

Der Bedarf für humanitäre Hilfe hat weltweit dramatisch zugenommen. Bürgerkriege und Naturkatastrophen haben in den letzten Jahren ein ungeheures Ausmaß erreicht. Inzwischen ist weltweit die gewaltige Zahl von über 60 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen auf Hilfe angewiesen.

Millionen von Menschen sind seit Anfang der 90er Jahre in kriegerischen Konflikten umgekommen – in Ruanda, Zaire, Bosnien, im Kosovo –, und Hunderte von Millionen waren von natürlichen Katastrophen betroffen, in Bangladesch, China, Zentralamerika und in den Alpen. Der allein im letzten Jahr durch Naturkatastrophen verursachte Schaden wird auf rund 90 Milliarden Dollar geschätzt.

Kriege und Konflikte entstehen immer mehr aufgrund innerstaatlicher Spannungen, in engem Zusammenhang mit der Unterdrückung von Menschen- und Minderheitenrechten, mit Rassismus und wirtschaftlicher Unterdrückung. Die Entwicklung im Kosovo ist das letzte und extremste Beispiel für diese Entwicklung, und sie zeigt zugleich, wie sehr sich die Anforderungen an die humanitäre Hilfe seit dem Ende des Kalten Krieges verändert haben.

Die verbrecherische ethnische Vertreibungspolitik Belgrads hat unsägliches Leid und eine Flüchtlingswelle von unanschaulichen Dimensionen ausgelöst. Nach Angaben des UNHCR wurden seit Beginn der Auseinandersetzungen im Kosovo bis zu 900.000 Menschen vertrieben, um die 400.000 sind noch im Kosovo auf der Flucht, ihnen gilt unsere größte Sorge. Täglich mehren sich die grauenhaften Meldungen und Gerüchte über Massaker, Erschießungen und Vergewaltigungen. Wenn es so weiter geht, wird es nicht mehr lange dauern, bis ein ganzes Volk vertrieben ist. Das kann und darf nicht hingenommen werden.

Regierungen und Hilfsorganisationen sind kritisiert worden, sie hätten zu langsam oder nicht effizient genug auf diese Entwicklung reagiert.

Diese Kritik muß mit aller Entschiedenheit zurückgewiesen werden. Die Hilfsorganisationen haben in den vergangenen Wochen, wie schon in den vergangenen Jahren auf dem Balkan, wie an vielen anderen Orten, unter schwierigsten Bedingungen Hilfe geleistet. Unermüdlich und mit großer Beharrlichkeit haben sie alles versucht, unzählige Schwierig-

keiten zu überwinden und den unter der Verfolgung Leidenden auch unter Lebensgefahr beizustehen. Vielleicht ist es richtig, daß niemand das heutige Ausmaß der systematischen Vertreibungsstrategie *Milosevics* ernsthaft voraussehen gewagt hat.

Die internationalen Hilfsorganisationen sind aber, als die neue Welle der Verfolgungen im März 1998 einsetzte, sofort tätig geworden. Seit die derzeitigen Vertreibungen einsetzen, haben sie bereits eine Vielzahl dringend notwendiger humanitärer und logistischer Projekte eingeleitet.

Auch die Regierungen haben schnellstmöglich gehandelt. Schon 1998 ist ihre Unterstützung der humanitären Hilfe für die Konfliktopfer im Kosovo und für die aus ihrer Heimat Vertriebenen ein wichtiger Ausdruck der gemeinsamen Politik gewesen, Herrn *Milosevic* das eindeutige Nein der internationalen Gemeinschaft zu seinem menschenrechtsverachtenden Handeln klar zu machen. Nach dem Einsetzen der neuesten Vertreibungen mußte die deutsche Hilfe sich vor allem auf die Kosovoalbaner konzentrieren, die zu Hunderttausenden in Mazedonien und Albanien Zuflucht suchten. Mit staatlicher Förderung konnte in beiden Ländern schnell eine große Zahl der am dringendsten notwendigen Hilfsmaßnahmen verwirklicht werden. Einer noch früheren Einrichtung von Lagern hätten Mazedonien und Albanien sicher nicht zugestimmt. *Milosevic* durfte auch durch solche Vorbereitungen nicht ermutigt werden, seine Verfolgungs- und Vertreibungspolitik zu verstärken. Mit der Errichtung von Luftbrücken und Zeltlagern sowie der Eröffnung von Koordinierungsbüros der deutschen humanitären Hilfe in Tirana und Skopje wurden schließlich auch die Voraussetzungen für weitere Aktionen geschaffen. Noch vor Ostern hat die deutsche Präsidentschaft ein EU-Sonderministertreffen auf dem Petersberg veranstaltet, und in den folgenden zwei Wochen haben die Europäische Union und die Mitgliedstaaten zusammen mehr als 360 Millionen Euro an Flüchtlingshilfe bereitgestellt. Für ihren Einsatz möchte ich allen Beteiligten und ganz besonders den Hilfsorganisationen sehr herzlich danken. Mein Dank gilt auch den privaten Spendern. Aufgrund öffentlicher Aufrufe sind in Deutschland bereits über 100 Millionen DM gespendet worden – das ist mit dieser Schnelligkeit in diesem Umfang einmalig.

Die größte Bürde tragen die Nachbarstaaten. Mazedonien hat über 130.000 Flüchtlinge aufgenommen, eine schwere politische und wirtschaftliche Belastung. Sowohl die mazedonische Regierung wie die verantwortlichen Führer der Albaner haben sich für ein friedliches Zusammenleben mit den Flüchtlingen ausgesprochen. Wir wollen diese konstruktive Haltung auch dadurch erwidern, daß wir die Perspektive ei-

* Günther Verheugen, MdB, ist Staatsminister im Auswärtigen Amt, Bonn.

nes Assoziierungsabkommens mit der EU weiterverfolgen. Albanien hat sogar über 350.000 Flüchtlinge aufgenommen, ein Zehntel seiner Bevölkerung – eine großartige Geste der Solidarität in einem mitleidenden Land. Auch Albanien wollen wir deshalb helfen.

Und schließlich ganz besonders schwer betroffen ist die um Reformen bemühte jugoslawische Teilrepublik Montenegro, wo mittlerweile über 100.000 Kosovo-Flüchtlinge zusammen mit 50.000 serbischen Flüchtlingen aus Kroatien ein explosives Gemisch bilden, das Montenegro in den Kosovo-Konflikt hineinzuziehen droht. Montenegro darf von der internationalen Gemeinschaft nicht mit diesem Problem allein gelassen werden.

Meine Damen und Herren,

die NATO hat 50 % ihrer Einsätze aus Sorge vor Schäden für unbeteiligte Zivilisten abgebrochen. Dennoch ist es aufgrund der NATO-Luftschläge auch zu zivilen Opfern gekommen. Dies ist grauenhaft. Jeder darf sich in diesem Zusammenhang fragen: Ist es richtig, moralisch und politisch, was die NATO tut? Auch ich habe mir diese Frage immer wieder gestellt. Aber ich komme immer wieder zu der Gegenfrage: Was wäre die Alternative? Wenn wir jetzt nachgeben würden, wäre das absolut fatal. Wenn *Milosevic* mit seiner „Beute“ entkommt, wäre das ein Signal nicht nur an ihn, sondern an alle Diktatoren, daß sich menschenverachtende Politik auszahlt, und es wäre ein Verlust der Glaubwürdigkeit der Europäischen Union und der NATO als Wertegemeinschaft; wir würden damit Verantwortung übernehmen für weitere Massaker und Vertreibungen. Wir würden uns mit einem europäischen Vertriebenen-Problem abfinden haben, das die Anrainerstaaten destabilisieren und zu weiteren Konflikten führen würde. Wenn wir also jetzt nachgeben, werden uns die Probleme des Balkans später wieder einholen, denn der Balkan gehört zu uns, zu Europa. Für uns geht es deshalb im Kosovo nicht nur um eine ethische, sondern auch um eine zutiefst realpolitische Frage: In welchem Europa wollen wir leben?

Natürlich darf Festigkeit niemals heißen, in eine militärische Eskalationslogik zu verfallen, die die Politik ausblendet. Gesprächsbereitschaft und militärischer Druck gehören zusammen. Wir haben deshalb in den vergangenen Wochen mit größtem Nachdruck daran gearbeitet, die politische Initiative zurückzugewinnen und einen Fahrplan für den Frieden entwickelt. Unverzichtbare Voraussetzung dafür ist jedoch, daß *Milosevic* die fünf Forderungen der internationalen Staatengemeinschaft erfüllt: Einstellung der Kampfhandlungen, Abzug aller Sicherheits- und paramilitärischer Kräfte der BRJ aus dem Kosovo, Stationierung internationaler Friedenskräfte, Rückkehr der Flüchtlinge. Und eine politische Lösung auf der Grundlage des Rambouillet-Abkommens.

Für die Verwirklichung des Friedensplans ist die Mitwirkung Rußlands nicht zuletzt im VN-Sicherheitsrat entscheidend. Rußland hat vier unserer fünf Forderungen indossiert, aber es gibt noch keinen Durchbruch in der Frage der Stationierung einer Friedenstruppe. Gerade hier wäre der VN-Sicherheits-

rat gefordert, mit einer Stimme zu sprechen. Wir müssen eine Lösung finden, in der die USA und die NATO angemessen beteiligt sind, und die gleichzeitig Rußland – wie in Bosnien – eine Beteiligung ermöglicht. Entscheidend ist, daß die Truppe durchsetzungsfähig ist; sie muß ein Mandat erhalten, das die Friedenserzwingung beinhaltet.

Nach dem Beginn des Rückzugs der jugoslawischen Kräfte sollen folgende Schritte folgen: Unterbrechung der Luftschläge, Verpflichtung der UCK zu absoluter Waffenruhe, Einrückung von Vorkräften der internationalen Friedenstruppe, Stationierung der Friedenstruppe, Entwaffnung und Entmilitarisierung der UCK, Rückkehr der KVM und Aufbau einer Übergangsverwaltung durch die VN. Weitere Schritte müssen sein: Militärische Absicherung durch die NATO über dem und außerhalb des Kosovos, die schnellstmögliche Arbeitsaufnahme der internationalen Hilfsorganisationen, Rückkehr der Flüchtlinge und Beginn des Wiederaufbaus zeitgleich mit dem Abzug der BRJ-Sicherheitskräfte.

Über die brennende Kosovo-Krise hinaus bedürfen die Staaten Südosteuropas einer Perspektive für ihre Rückkehr nach Europa. Wir haben dafür die Konzeption eines Stabilitätspakts für Südosteuropa entwickelt, der Strategien zur Stärkung der Demokratie, für die wirtschaftliche Gesundung und zur Heranführung an die europäischen Institutionen, vor allem auch an die EU, beinhaltet muß.

Meine Damen und Herren,

wir sind hier zusammengekommen, um die Lehren aus den humanitären Einsätzen der vergangenen Jahre zu ziehen. Wir können versuchen, in diese auch eine erste Bilanz aus dem Kosovo-Einsatz einzubeziehen. Ich möchte allerdings keine fertigen Antworten geben – das können die hier anwesenden Experten viel besser als ich –, sondern einige Fragen stellen und Probleme umreißen, als Anregung für Ihre Diskussion.

Das Schicksal der Binnenvetriebenen im Kosovo, nach UN-HCR-Angaben bis zu 400.000 Menschen, von deren Verbleib wir wenig wissen, aber nach allem, was geschehen ist, Schreckliches befürchten müssen, wirft bereits eine der schwierigsten Fragen der humanitären Hilfe auf. Wie können wir in einem Land, in dem brutale Verfolgung und Vertreibung stattfindet, den betroffenen Menschen die dringend notwendige Hilfe zukommen lassen? Wie können wir überhaupt Zugang erhalten, wenn uns die Regierung, die selbst für die Greuel Verantwortung trägt, diesen verweigert? Die genannten Fragen stellen sich für mich auf zwei Ebenen:

– Wie können wir akut helfen? Wir müssen jetzt eine humanitäre Strategie für die Menschen im Kosovo entwickeln. Es muß mit allen Mitteln auf *Milosevic* eingewirkt werden, damit er Verfolgung und Vertreibung beendet und unverzüglich die Bedingungen schafft, damit das IKRK und die anderen Hilfsorganisationen ihre Arbeit im Kosovo und in Montenegro wieder voll aufnehmen können. Die NATO prüft gegenwärtig verschiedene Optionen, um Flüchtlinge im

Kosovo mit Hilfsgütern zu versorgen, den Abwurf aus Flugzeugen, die Schaffung eines „Korridors“ für Landtransporte sowie die Unterstützung humanitärer Organisationen, die bereits über einen Zugang zum Kosovo verfügen. Das Problem ist, daß alle drei Optionen sehr gefährlich und im Grunde genommen nicht zu realisieren sind, so daß wir uns weiter in der Situation befinden, den Menschen erst nach einem Einlenken *Milosevics* helfen zu können.

– Wie können wir grundsätzlich den Zugang zu Menschen verbessern, die schweren Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte ausgesetzt sind, wenn ein Staat sich auf seine Souveränität beruft? Der Generalsekretär der VN *Kofi Annan* hat zu diesem Thema vor der Genfer Menschenrechtskommission eine wegweisende Rede gehalten. Es wies darauf hin, daß eine neue Völkerrechtsnorm im Entstehen ist, die der Souveränität – wie sie bisher verstanden wurde – Schranken auferlegt.

Kein Staat habe mehr das Recht, sich hinter dieser Souveränität zu verstecken, um so ungehindert an seiner Bevölkerung Menschenrechtsverletzungen ausüben zu können. Es gebe ein Prinzip, das Minderheiten – und Mehrheiten – vor großen Verletzungen schütze und die VN, obwohl sie eine Organisation von Staaten ist, sei auch aufgerufen, diesen Schutz der Rechte der Menschen zu gewährleisten. Diese sich entwickelnde Norm bedeute eine große Herausforderung für die VN.

Was ist nun die konkrete Rolle der Hilfsorganisationen – eine rein humanitäre oder darüber hinaus auch eine politische? Grundsätzlich kann die Tätigkeit humanitärer Hilfsorganisationen nur einem Ziel verpflichtet sein: der schnellen und wirksamen Hilfe für Menschen in extremer Not. Um diese Hilfe auf der Grundlage des hierzu vom Völkerrecht eingeräumten Mandats leisten zu können, ist vor allem im Rahmen der Rotkreuz-Bewegung der Grundsatz der Neutralität entwickelt worden. Neutralität bedeutet jedoch keineswegs Äquidistanz zu Tätern und Opfern; humanitäre Hilfe ist immer Parteinahme für die Opfer. Sie bietet den Betroffenen auch häufig die einzige Verbindung zur zivilisierten Welt. Durch ihre Bemühungen um Nachhaltigkeit kann sie die Überreste der zivilen Gesellschaft in Konfliktregionen schützen oder ihr Neuentstehen fördern. Insofern hat humanitäre Hilfe durchaus eine politische Dimension, obwohl sie selbst es nicht als eigene Aufgabe ansieht, politische Ziele durchzusetzen.

Im Rahmen der deutschen humanitären Hilfe wird von den Hilfsorganisationen immer wieder betont, daß diese sich als Überlebenshilfe in extremen Notlagen zwangsläufig von der längerfristig angelegten Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden.

Trotzdem ist es natürlich von großer Bedeutung, daß die einzelnen Hilfsorganisationen mit ihren Partnern im Katastropheland vielfach auch durch eine längerfristige Zusammen-

arbeit verbunden sind und daß sie ein Interesse daran haben, daß die von ihnen durchgeführten Maßnahmen der humanitären Hilfe möglichst auch ein Maximum an Nachhaltigkeit erreichen. Die Zusammenarbeit mit dem Partner vor Ort hat es in vergangenen Krisen auch ermöglicht, daß verschiedene Hilfsorganisationen gleichzeitig und schnell Hilfe zu verschiedenen besonders hilfsbedürftigen Zielgruppen bringen konnten.

Können und müssen wir für eine bessere Koordinierung sorgen? Angesichts der großen Vielfalt sowohl der Hilfsorganisationen als auch der staatlichen und internationalen Geber besteht bereits eine Vielzahl verschiedener Koordinierungsebenen und -zentren. In Europa haben wir vor allem das Amt der EU für Humanitäre Hilfe, ECHO, das auch in der Kosovo-Krise für schnelle Kommunikation gesorgt und ein abgestimmtes Verhalten unter den 15 EU-Mitgliedstaaten ermöglicht hat. In Deutschland haben Bundesregierung und Hilfsorganisationen in den vergangenen Jahren gemeinsam daran gearbeitet, Kommunikation und Koordinierung laufend zu verbessern. Besonders bewährt haben sich in diesem Zusammenhang der 1992 unter Leitung des Auswärtigen Amtes eingerichtete Gesprächskreis Humanitäre Hilfe und der Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe, der 1994 aus diesem Gesprächskreis hervorgegangen ist. Der hierdurch gesicherte laufende Kontakt mit den Hilfsorganisationen ermöglichte auch in der Kosovo-Krise die schnelle Einrichtung von Verbindungsbüros der Humanitären Hilfe in Skopje und Tirana. Damit waren auch die Voraussetzungen für die dringend notwendige Koordinierung vor Ort geschaffen und die Möglichkeiten zur schnellen und projektorientierten Abstimmung mit den dortigen Regierungsstellen und mit den internationalen Hilfsorganisationen verbessert.

Erfreulicherweise haben wir derzeit weltweit mehr Foren und Netzwerke als je zuvor, die das weite Spektrum der humanitären Hilfe in der einen oder anderen Weise thematisieren, und das nicht nur in Europa und Nordamerika, sondern auch in Asien, Südamerika und Afrika. Aber dieses humanitäre Potential bedarf der Möglichkeiten, sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen und in einem so pluralen System gleichzeitig Eigeninitiative und Koordinierung zu stärken. Sicherlich kann die eine oder andere Organisation, der eine oder andere Staat, hier auch weiterhin eigene Akzente einbringen. Je komplexer sich eine Krise darstellt, desto wichtiger sind jedoch auch Verfahren der Gesamtkoordinierung, sei es durch das zum Generalsekretariat der VN gehörige OCHA oder eine „lead agency“ wie den UNHCR.

Im Licht der neuesten Erfahrungen der Kosovo-Krise ist sicherlich auch die Zusammenarbeit ziviler und militärischer Helfer ein wichtiges und auch brandaktuelles Thema. Mich persönlich hat bei einem Besuch vor Ort beeindruckt, wie selbstverständlich dort Militärs und zivile Helfer Hand in Hand arbeiteten. Hier entsteht die Chance zu einer neuen Kooperationskultur, die zu Zeiten des Kalten Krieges noch unvorstellbar gewesen wäre. Aber es gibt auch offene Fragen und objektive Probleme wie die Frage der Unabhängigkeit und der Neutralität der zivilen Helfer.

Im Grunde genommen muß jede Organisation selbst entscheiden, welche zivil-militärische Zusammenarbeit sie mit ihrem Mandat vereinbaren kann, und im Regelfall sollten humanitäre Hilfsmaßnahmen natürlich auch weiterhin der Zivilgesellschaft und den zivilen Hilfsorganisationen überlassen bleiben. Wo zivile und militärische Einsätze jedoch nebeneinander notwendig sind, müssen sich beide Seiten mit um so größerer Klarheit des jeweils eigenen Mandats und des jeweils eigenen Auftrags bewußt sein. Zur Wahrung dieses Mandats und zur gleichzeitigen bestmöglichen Nutzung der jeweiligen komparativen Vorteile einer Zusammenarbeit ist eine klare Arbeitsteilung und nach Möglichkeit auch eine gemeinsame Planung sinnvoll. Die Erfahrungen von Kosovo-Krise haben deutlich gemacht, daß das Militär in Großkatastrophen wertvolle logistische Hilfen leisten, humanitäre Freiräume schaffen und für den Schutz der zivilen Helfer oder – wie Frau *Bonino* völlig zu Recht gefordert hat – beispielsweise auch für die notwendige „humanitäre Aufklärung“ sorgen kann. So wissen wir noch immer nicht, wo die Kosovo-Albaner geblieben sind, denen es nicht gelang, über die Grenze zu kommen. Die bisherige Bilanz unserer Hilfen für die Kosovo-Albaner in Mazedonien und Albanien macht bereits deutlich, daß eine enge Zusammenarbeit ziviler und militärischer Kräfte im Interesse der Flüchtlinge in vielen Bereichen unverzichtbar ist, daß eine solche Zusammenarbeit auch auf die Rolle des UNHCR als „lead agency“ Rücksicht nehmen kann, während das IKRK aufgrund seines besonderen Mandats in noch stärkerer Weise als der UNHCR auf die Wahrung seiner Unabhängigkeit und Neutralität achtet.

Eine besondere Bedeutung muß in unser Politik aber auch der Prävention zukommen: Dies gilt auch für die heute nicht so im Mittelpunkt stehenden Naturkatastrophen. Hier ist in den letzten Jahren viel für ein besseres Verständnis des enormen Handlungsbedarfs getan worden, der national und international im Bereich der Vorbeugung besteht. 1999 stehen wir vor allem auch vor der Notwendigkeit, die Voraussetzungen für die Umsetzung der Ergebnisse der in diesem Jahr zu Ende gehenden Internationalen Dekade für die Reduzierung von Naturkatastrophen (IDNDR) zu schaffen. Frühwarnung und Katastrophenvorsorge müssen noch viel stärker als bisher zu ei-

nem Schwerpunkt nationaler und internationaler Anstrengungen werden.

Meine Damen und Herren,

es ging mir nur darum, einige Punkte aufzuzeigen. Jeder Konflikt ist anders, es gibt kein Patentrezept. Entscheiden müssen wir von Fall zu Fall.

Zum Schluß meinen Dank an die Kommission, die es möglich gemacht hat, daß die heutige Veranstaltung in enger Zusammenarbeit zwischen der deutschen Ratspräsidentschaft und dem Amt der EU für humanitäre Hilfe, ECHO, organisiert werden konnte. Die Europäische Union ist heute, wenn man die Leistungen von Kommission und Mitgliedstaaten zusammenrechnet, der weltweit größte Geber, allein im Kosovo erbrachte sie bislang Leistungen von über 200 Millionen Euro. Dies macht vor allem eines klar: Europa stellt sich seiner Verantwortung.

Besonderen Dank für die inhaltliche Gestaltung schulden wir Professor *Fischer* und seinem Team von der Universität Bochum. Sie sind der deutsche Partner in dem Studiennetzwerk „Europäische Humanitäre Hilfe“ (NOHA). Diesem Netzwerk haben sich inzwischen sieben europäische Universitäten angeschlossen, und wenn wir aus Krisen lernen wollen, ist es sicherlich ein guter Gedanke, die etablierten Gesprächskreise von Hilfsorganisationen und Gubern um Vertreter der Wissenschaft und gleichzeitig auch um Studenten zu erweitern.

Ich hoffe, daß Sie alle auf dieser Konferenz ihr Wissen nutzen, um das Problembewußtsein zu schärfen, damit wir in Zukunft Krisen besser meistern. Dies ist wichtig, denn: Die EU ist eine Wertegemeinschaft, und wir alle haben ein Interesse daran, die Verbindlichkeit dieser Werte auch weiterhin zu stärken und uns gegen alle Rezepte ethnischer und kultureller Konfrontation zur Wehr zu setzen. Es gilt, das europäische Einigungswerk fortzuführen und das Bekenntnis zur Würde des Menschen, das dem Wertekatalog unserer Verfassung und gemeinsamer europäischer und internationaler Grundüberzeugung entspricht, gerade auch in Krisen mit glaubwürdigem Leben zu erfüllen.

Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen: Zur Verbreitung des Seekriegsrechts bei der Bundesmarine

Stefan Birkner*

Bereits zum dritten Mal fand in diesem Jahr das gemeinsame von Prof. Dr. *Wolff Heintschel v. Heinegg* von der Universität Augsburg und der Bundesmarine veranstaltete Seminar zu den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes der Marine statt. Dieses Seminar, das für Kommandeure und Kommandanten der Deutschen Marine sowie für angehende

Juristinnen und Juristen durchgeführt wird, belegt in anschaulicher Weise die gewachsene internationale Einbindung - und damit auch die weit über die deutschen Territorialgewässer hinausgehende Verantwortung - der Bundesmarine.

* *Stefan Birkner* ist stud. iur. an der Universität Hannover.

Das Thema des diesjährigen Seminars lautete „Einsatz von Kriegsschiffen: Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen“ und wurde, wie auch schon im Jahr zuvor, vom 22. bis 26. März 1999 im Ausbildungszentrum für Taktik und Verfahren der Marineoperationsschule Bremerhaven (AZTV) durchgeführt.

Das Seminar war zum einen darauf ausgerichtet, den Kommandeuren und Kommandanten den rechtlichen Rahmen, in dem sie bei dem Einsatz der ihnen unterstehenden Schiffe handeln, und die sich daraus ergebenden Probleme darzulegen. Zum anderen sollten, bei den angehenden Juristinnen und Juristen wie auch bei den teilnehmenden Rechtsberatern der Bundeswehr, Kenntnisse über und Verständnis für den Ablauf und die Probleme militärischer maritimer Operationen vermittelt werden, um eine situationsgerechte Bewertung rechtlicher Fragen vornehmen zu können. Aus dieser zweifachen Zielsetzung ergab sich, daß Prof. Dr. Heintschel v. Heinegg zunächst einen Überblick über die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes von Kriegsschiffen und Fregattenkapitän Thomas Ackermann vom AZTV eine Einführung zu maritimen Operationen und Seekriegsmitteln gegeben haben.

Einen Schwerpunkt des Seminars bildeten die sog. „Rules of Engagement“ (ROE). ROE sind von zuständigen politischen Stellen erlassene Anweisungen, die die Umstände und Beschränkungen definieren, unter denen durch die Streitkräfte bewaffnete Gewalt zum Erreichen des Missionsziels angewendet werden darf. Zu diesem Themenbereich referierte zunächst Capt. Dennis Mandsager vom US Naval War College über die Verwendung von ROE durch die US Navy und schilderte einige Fälle aus der Praxis. Unter diesen Fällen waren auch der Beschuß der USS Stark durch ein irakisches Kampfflugzeug im Jahre 1984 und der tragische Abschuß eines iranischen Verkehrsflugzeuges im Jahre 1988 durch die USS Vincennes, der auf die Verketting unglücklicher Umstände zurückzuführen zu sein scheint. Über die Anwendung von ROE durch die NATO berichtete Fregattenkapitän Thomas Böhlke vom Regionalen Kommando Ost-Atlantik der NATO.

Aus diesen Vorträgen ergab sich, daß ROE grundsätzlich geeignete Instrumente sind, um den Einsatz bewaffneter Gewalt durch die Streitkräfte von der politischen Führung aus effektiv zu steuern. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Systems ist aber, daß die Kommandeure und Kommandanten es verstehen, die ROE richtig anzuwenden. Was problematisch dies sein kann, erfuhren die Seminarteilnehmer in vier Arbeitsgruppen, die jeweils einen Fall mit Fragen zu den ROE zu bearbeiten hatten. So war beispielsweise gefragt, welche Maßnahmen von einer militärischen Einheit, die im Rahmen einer UN-Friedensmission in einem Bürgerkriegsgebiet handelt, aufgrund gegebener ROE gegen eine Raketenbatterie, die gegen eine geplante Evakuierungsmaßnahme von Ausländern eingesetzt werden könnte, ergriffen werden dürften.

In diesen Arbeitsgruppen, die sich sowohl aus Offizieren als auch aus Juristen zusammensetzten, wurde deutlich, wie unterschiedlich die jeweiligen Herangehensweisen an solche Problemlagen sind, und daß sie kaum angemessen gelöst werden können, wenn nicht sowohl der militärische als auch der juristische Sachverstand gegeben sind. Dies bestätigte sich auch bei der Bearbeitung zweier weiterer, umfangreicherer Fälle. Bei diesen Fällen standen allgemeinere Probleme, wie etwa die Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen in einer internationalen Meerenge zur Durchsetzung eines Waffenembargos, das auf einer UN-Resolution beruht, im Mittelpunkt. Um die Verknüpfung des militärischen mit dem juristischen Sachverstand ging es auch bei dem Vortrag von Cdr. John Flannigan, der operativer Rechtsberater bei der Royal Navy ist. Cdr. Flannigan schilderte die Aufgaben und die Stellung des Rechtsberaters in der Royal Navy. Hierbei wurde deutlich, daß die Rechtsberater der Royal Navy einen militärischen Hintergrund haben und aufgrund dieser militärischen Praxis über Kenntnisse verfügen, die hilfreich sind, um die problematischen Situationen, in denen sich die Kommandeure und Kommandanten befinden können, praxisnah und in der gelegentlich gebotenen Eile beurteilen zu können.

Des weiteren referierte Capt. Mandsager über das „Freedom of Navigation Program“ der USA. Mit diesem Programm versuchen die USA die Küstenstaaten anzuhalten, ihre Ansprüche auf Seegebiete in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu bringen, indem sie deutlich machen, daß sie rechtswidrige Ansprüche nicht hinnehmen. Dies geschieht mittels Konsultationen, Protesten und der operativen Behauptung, d.h. der Behauptung der eigenen Rechtsposition durch die Wahrnehmung dieser Rechte durch Kriegsschiffe der USA. Im übrigen stellten Herr Herrmann von der Verkehrszentrale Cuxhaven die Organisation und Aufgaben der Küstenwache und Korvettenkapitän Ralf Hersina in einem sehr informativen Vortrag die Organisation und Aufgaben des „Search and Rescue-Dienstes“ in Deutschland dar. Schließlich konnten die Seminarteilnehmer einen Einblick in die Abläufe auf einem Kriegsschiff im Falle einer bewaffneten Auseinandersetzung durch eine Simulation in den Trainingsanlagen des AZTV erhalten.

Das Seminar war sehr erfolgreich. Dazu trugen sowohl die interessanten und informativen Vorträge als auch und gerade die Zusammensetzung der Seminarteilnehmer aus Vertretern der Praxis und der Theorie bei. Die angenehme Atmosphäre in der Marineoperationsschule Bremerhaven und dem AZTV bot einen guten Rahmen, um vielfach miteinander ins Gespräch zu kommen. Auch nächstes Jahr wird dieses Seminar gemeinsam von Prof. Dr. Heintschel v. Heinegg und dem AZTV wieder angeboten. Allen seerechtlich und seekriegsrechtlich Interessierten ist eine Teilnahme nur zu empfehlen.

50 Jahre Genfer Abkommen: Zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts bei der Bundeswehr und den Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Christian B. Schad*

Am 12. August 1999 werden die Genfer Abkommen in ihrer heute gültigen Fassung ihren 50. Geburtstag begehen. Grund genug dafür, daß die Landesregierung von Baden-Württemberg Mitte April als Auftaktveranstaltung in einer Reihe von bundesweiten und internationalen Veranstaltungen zu einem Empfang in das Neue Schloß in Stuttgart geladen hatte. Die Einladung ergab sich auch deshalb, weil am gleichen Tag die 9. Teinacher Tagung begann, die von den Konventionsbeauftragten des DRK zusammen mit den Völkerrechtsreferenten verschiedener Bundesministerien und dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum getragen wird.

I. Der Empfang

In den prächtigen Empfangsräumen des Neuen Schlosses in Stuttgart referierte Frau Staatssekretärin Lichy vom baden-württembergischen Sozialministerium in ihrem Grußwort vor etwa 80 Teilnehmern darüber, daß es das Königreich Württemberg war, welches zu den Erstunterzeichnern des ersten Genfer Abkommens von 1864 gehörte. Auch wurde bereits im November 1863 der Württembergische Sanitätsverein in Stuttgart als erste Rotkreuz-Gemeinschaft außerhalb Genfs gegründet. Frau Lichy erinnerte außerdem daran, daß Henry Dunant etwa zehn Jahre lang in Stuttgart in der Hasenbergsteige 7 lebte. Die Feierstunde - auch wenn aus aktuellem Anlaß kein Anlaß zum Feiern bestehen würde - sollte deutlich machen, wie unentbehrlich die Bestimmungen der Genfer Abkommen aktuell seien und welchen Auftrag sich hiervon sowohl für eine Landesregierung als auch für das Rote Kreuz ergebe. Deutlich werde dadurch, daß das Rote Kreuz als einzigartig unter den humanitären Organisationen anzusehen sei. Frau Lichy würdigte die Bedeutung der Teinacher Tagungen und bedankte sich im Namen der Landesregierung insbesondere bei den Konventionsbeauftragten, daß sie es seien, die ehrenamtlich den Verbreitungsauftrag, wie er in den Genfer Abkommen als staatliche Verpflichtung ausformuliert sei, im wesentlichen wahrnehmen würden.

II. Menschlichkeit wahren

In seiner Antwort betont der Präsident des LV Baden-Württemberg des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), Prinz Ludwig von Baden, daß es das Credo des Roten Kreuzes sei,

„daß selbst im Kriege und dem Feinde gegenüber die Menschen gewisse Vorschriften der Menschlichkeit beachten müssen“.

Auch wenn die als Rotkreuz-Abkommen bekannt gewordenen Verträge gemeinhin als schwer vermittelbar gälten, sei

gerade in diesen Tagen ein grobes Interesse feststellbar. Die „traurige Aktualität“ lenke den Blick immer wieder in den Kosovo. Gleiche Erlebnisse wie die Helfer heute habe Henry Dunant auf dem Schlachtfeld 1859 in Solferino gehabt. Für ihn habe das Prinzip Menschlichkeit als der wichtigste Grundsatz gegolten. Gleiches gelte nach wie vor für alle Rotkreuz- und Rothalbmongesellschaften. Mit einem Appell schloß Prinz von Baden:

„Das Elend, das den Menschen auch in unserer heutigen Welt tagtäglich begegnet, darf nicht zur Passivität führen, sondern es muß zur Hilfe anstacheln. Den hilfsbedürftigen Menschen wahrnehmen, sein Leid erkennen, bedeutet, sich des Aufrufs zum Dienst bewußt zu werden. Das ist die feste Überzeugung der Rotkreuz- und Rothalbmongebewegung.“

III. Kulturgüterschutz

Kann man angesichts der Vorgänge im Kosovo über den vom aktuellen Geschehen zunächst so abseits hegenden Kulturgüterschutz debattieren? Was hat das Rote Kreuz mit dieser Fragestellung zu tun? Wäre es nicht gut, durch die Anwesenheit zahlreicher Experten des humanitären Völkerrechts Antworten auf die aktuelleren Fragen zum Kriegsvölkerrecht zu bekommen? Diese Erwartungshaltung zog sich zunächst wie ein roter Faden durch die Tagung. Doch der Zusammenhang zwischen aktuellem Geschehen und dem Bemühen, das geschriebene Völkerrecht gerade auf ein Gebiet auszudehnen, welches die kulturelle Identität ganzer Volksgruppen prägt, zeigte, wie wichtig es ist, das humanitäre Völkerrecht angesichts der Katastrophen im ehemaligen Jugoslawien fortzuentwickeln. Denn die Angriffe auf die Städte Dubrovnik, Mostar sowie historische Gebäude und Kultstätten zeigten, daß im geschriebenen Recht noch Lücken klaffen. Auch sind diese Angriffe bisher strafrechtlich nicht als Kriegsverbrechen geahndet worden - *nulla poena sine lege*, ohne Gesetz keine Strafe.

An der Weiterentwicklung vertraglicher Bestimmungen mit-zuwirken, genau hier aber hat das Rote Kreuz, insbesondere das IKRK, ein Mandat der Staatengemeinschaft. Doch welche Positionen gegenüber dem Schutz von Kulturgütern haben dabei das Militär, die Diplomatie, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen? Was ist unter dem Begriff des Kulturgutes zu verstehen und wie weit reicht er? Ist Denkmalschutz gleich Kulturgüterschutz? Welche Rolle spielt dabei das Rote Kreuz national und international? Welche völkerrechtlichen Bestimmungen sind bei der prak-

* Christian B. Schad, M.A., ist Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisesverbandes Stuttgart.

tischen Umsetzung eines Vertrages zu beachten? Wie verhält es sich mit der Beschlagnahmung von Kulturgütern während eines bewaffneten Konfliktes? Diese Fragen zu behandeln, dafür war die Tagung im Schwarzwald der rechte Ort.

IV. Neues Recht im bewaffneten Konflikt

Da das Völkerrecht sowohl aufgrund von Verträgen als auch aufgrund von Gewohnheiten zustandekommt, befaßten sich die Referate und anschließenden Diskussionen sowohl mit der Entstehungsgeschichte der bisherigen Verträge, insbesondere der Konvention von 1954, als auch damit, was als Völkergewohnheitsrecht anzusehen sei. Dargestellt wurde, daß das IKRK einen Auftrag erhielt, eine Studie zum Stand der Situation in den einzelnen Staaten zu erstellen, um damit eine empirische Grundlage zu haben, um das weitere Vorgehen abzustimmen. Analog zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen wurde im März dieses Jahres in Den Haag nach jahrelangen Verhandlungen, an dem auch einige Teilnehmer der Teinacher Tagung aktiv mitgewirkt haben, der bisher gültigen Kulturgutschutzkonvention von 1954 ein Zusatzprotokoll beigefügt. Die Referenten aus dem In- und Ausland werteten dies als einen groben Fortschritt, denn damit sei ein weiterer Schritt zur Verbesserung der Rechtssituation getan, insbesondere auch deshalb, weil Verstöße nun strafrechtlich verfolgt werden könnten. Das Protokoll liegt ab Mai zur Unterzeichnung aus. Es tritt in Kraft, wenn 20 Staaten unterzeichnet haben. Eine schnelle Ratifizierung durch die Vertragsstaaten wird erwartet.

V. Krieg im Kosovo - völkerrechtliche Fragen

Nach Beendigung der eigentlichen Tagung diskutierten die Teilnehmer außerhalb der Tagesordnung darüber, wie der gegenwärtige Krieg im Kosovo völkerrechtlich zu bewerten sei. Dabei mußte natürlich der Grundsatz der Neutralität des Roten Kreuzes beachtet werden. Geleitet von Prof. Fischer, Bundeskonventionsbeauftragter des DRK und Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum, sowie der Moderation durch Prof. Gilessen von der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“, galt es, folgende fünf Grundprobleme zu bedenken und zu diskutieren, wohl wissend, daß auf viele Fragen erst

vorläufige Antworten gegeben werden können: 1. Wie können die bestehenden Verträge und Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ausgelegt werden? Vollzieht sich hier ein Paradigmenwechsel in der Anwendung des Völkerrechts? 2. Wie weit reicht das Prinzip des Gewaltverbotes der Charta der Vereinten Nationen zwischen und innerhalb von Staaten, wenn es um Völkermord und Vertreibung ganzer Volksgruppen geht? 3. Gibt es Ausnahmen der Charta der Vereinten Nationen im Sinne einer Notstandsmaßnahme, und wenn ja, wie läßt sich ein Nachweis darüber führen? Erlauben massive Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung für den Frieden definiert zu werden, die eine Intervention zulassen? 4. Wie organisiert man Sicherheit, wenn der Sicherheitsrat inaktiv ist? Dürfen Regionalorganisationen wie die OSZE oder die NATO dann auch militärisch aktiv werden? Wie wahrt man die Verhältnismäßigkeit der Mittel? Wie ist dabei das Souveränitätsprinzip der Staaten zu sehen? 5. Welche Kriterien sind vor und bei einem Einsatz von Streitkräften zu beachten und wie verhält es sich mit der individuellen Schuldfrage und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei Verletzungen des Humanitätsgebotes?

VI. Mehr Fragen als Antworten

Der internationale Einsatz von Streitkräften zur Friedenserzwingung, an dem nun auch die Bundeswehr beteiligt ist, stellt völkerrechtlich eine neue Herausforderung dar. Aus der Sicht des Roten Kreuzes ist dabei zu bemerken, daß der Opferschutz an oberster Stelle stehen muß. Das Rote Kreuz enthält sich dabei aus Neutralitätsgründen jeder inhaltlichen Stellungnahme zur Bewertung des Konfliktes. Keine Frage dabei ist, daß die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle in vollem Umfange anzuwenden sind. So sind beispielsweise die Soldaten aller beteiligter Konfliktparteien bei einer Festsatzung durch den Gegner als Kriegsgefangene im Sinne des III. Genfer Abkommens zu betrachten.

Daß bei der Teinacher Tagung noch keine umfänglichen Antworten auf die neuen Fragestellungen zum humanitären Völkerrecht gegeben werden konnten, läßt sich leicht nachvollziehen. Aber die Fragen sind gestellt und bedürfen der Antworten. So wird im März 2000 sicherlich die 10. Tagung stattfinden.

Die internationale Diskussion der völkerrechtlichen Probleme des Kosovo-Konflikts vermittelt Internet: Diskussionsbeitrag von Kai Ambos

Vorbemerkung der Herausgeber

Neben zahlreichen Veröffentlichungen in den Printmedien findet die aktuelle Diskussion über die völkerrechtlichen Probleme des Kosovo-Konflikts zunehmend auch im Internet statt.

Die Zeitschrift „European Journal of International Law“ etwa bietet hierzu auf ihrer Homepage (www.ejil.org/forum/index.html) eine Auswahl ihres aktuellen, in Kürze erscheinenden Heftes 1/1999. Prof. Dr. Bruno Simma, Ordinarius für Völkerrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München, und Prof. Dr. Antonio Cassese, Richter am Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag, legen an dieser Stelle ihre Auffassungen über die Zulässigkeit der NATO-Militäraktion dar.

Die Internet-Benutzer werden von der Redaktion der Zeitschrift „European Journal of International Law“ eingeladen, mit den Autoren über die Rechtmäßigkeit der Militäraktion zu diskutieren. Im vorliegenden Heft unserer Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften“ drucken wir den Diskussionsbeitrag Dr. Kai Ambos, Wiss. Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i.Br., hierzu ab und bedanken uns für die freundliche Genehmigung zum Abdruck seines Kommentars.

An dieser Stelle möchten wir außerdem darauf hinweisen, daß auch das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum auf seiner Homepage (www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv) aktuelle Informationen zum Kosovo-Konflikt bereithält.

NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects A Comment on Simma and Cassese*

Kai Ambos**

One can hardly disagree with Prof. *Simma's* stringent analysis of international law with regard to the use of force in the Kosovo conflict. Indeed, the scholarly discussion on the legality of military countermeasures against massive human rights violations points as its the central starting point to the competence of the Security Council under chapter VII.¹ Individual states, groups of states, or regional organizations may only resort to the use of force in cases of self-defence within the meaning of art. 51 UN Charter. This requires the existence of an armed attack against another state. Abuses of a state's own population within a state's own territory do not constitute such an attack under international law.

However, I disagree with *Simma* on one point. It is not certain that the massive persecution and deportation of the Kosovo Albanians by the Serbs cannot be classified as acts of genocide within the meaning of the 1948 Convention. The crime of genocide as interpreted by international jurisprudence and scholarly opinion² requires a specific intent (*dolus specialis*) aimed at the destruction of a protected group. If such intent can be established, the „destruction“ (killing, deportation etc.) even of a few members of this group is sufficient to constitute the crime of genocide. Thus, if it could be proved that the current Serbian policy against

Kosovo aims at the destruction“ of the national or ethnic group of the Kosovo Albanians, Serbian officials responsible for these acts could be held responsible for genocide in a criminal trial.

This said, Prof. *Cassese's* argument gains more weight that under certain narrow conditions an evolving customary rule of international law would allow - as a further exception to the prohibition of the use of force (art. 2 para. 4 UN Charter) - use of military force by a group of states in the absence of prior authorization by the Security Council. It is clear,

* *Bruno Simma*, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: EJIL 10 (1999), im Druck; *Antonio Cassese*, Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, in: EJIL 10 (1999), im Druck.

** *Dr. Kai Ambos* ist Wiss. Referent, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br., zu großem Dank verpflichtet.
1 See, for example, *Endemann*, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen, 1997, at 414 et seq.; *Hoogh*, Obligations erga omnes and international crimes, 1996, at 212 et seq.
2 See most recently the commentary on art. 6 Rome Statute by *Schabas*, in: *Triffterer* (ed.), Commentary on the Rome Statute, 1999.

however, that such a rule did not exist at the beginning of the NATO air strikes against the FRY (Serbia and Montenegro) and it can hardly be said that it exists at the moment. As *Cassese* in his innovative, forward looking spirit rightly puts it, such a rule is only „evolving“, i.e., „resort to armed force may gradually become justified“ (emphasis added). Thus, as international law stands today, the NATO attacks cannot be justified in the absence of an explicit chapter VII resolution of the Security Council. Remarkably, there is no dissent between *Simma* and *Cassese* on this point. Both consider that the NATO attacks against the FRY are illegal under current international law. The further question whether a rule legalizing „humanitarian interventions“ (without participation of the Security Council) is evolving, was not addressed by *Simma*. I believe that *Simma* would not deny - in the face of recent state practice, in particular the Kosovo precedent - that the possibility of the evolution of such a rule has to be considered and analyzed seriously. It is high time to develop and discuss the conditions of such a rule. In this respect *Cassese* makes a great contribution although at least one of his conditions (no. 6: no „strong opposition“ against the use of military force) provokes doubts since he seems to define „strong opposition“ in terms of numbers of states, not in terms of the (political) weight of a certain state (in my view, the opposition of Russia and China against the NATO attacks deserves the characterization as „strong“ within the meaning of *Cassese's* sixth condition).

On the other hand, it is clear, that the establishment of conditions for a practice which has to be characterized as illegal under current international law entails the risk that this practice will be legalized ex post and quickly converted from

an exception into a new rule. Instead, it must be asked if it would not be wiser to seriously think of a reform of the Security Council, with the aim of avoiding, for the future, situations where one of the permanent members can block a humanitarian intervention for purely political reasons. In other words: would it not be more reasonable to remove the main obstacle (the veto right of the permanent members) which compels certain states to resort to the use of force outside the UN system instead of creating such a rule?

Let me conclude with a more fundamental point: The Kosovo crisis dramatically shows the limits of international law. Whether one decides in favor or against the NATO attacks against the FRY, both positions create massive conflict with international legal duties to protect against violations of the right to life of the civilian population. The violations of the right to life which we presently witness in the FRY, in particular Kosovo, because of their sheer quantity, could never be justified by the traditional (international) criminal law defences of necessity or duress (on this point see the discussion between Judges *McDonald* and *Cassese* in the ICTY's Erdemovic appeals decision). The worst is that the NATO attacks, apart from accounting for the killing of innocent civilians, apparently cannot prevent *Milosevic* from executing his plan of ethnic cleansing. On the contrary, the available information seems to indicate that the execution of this plan was even speeded up by the attacks. And yet, the ultimate defeat of international law in this conflict lies still ahead: this would be the negotiation of a peaceful solution with *Milosevic* in exchange for a waiver of charging him with international crimes in The Hague.

Zum Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und dem Europäischen Gemeinschaftsrecht unter Berücksichtigung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der humanitären Hilfe

Sascha Rolf Lüder*

I. Einführung

Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) weisen dem Karlsruher Spruchkörper eine Rolle zu, welche sich zwangsläufig entlang politischer Entscheidungsabläufe bewegt. Aufgrund dieses Standortes an einer Nahtstelle zwischen Politik und Recht vermögen die Entscheidungen des BVerfG regelmäßig nicht nur rechtliche, sondern ebenso politische Auswirkungen nach sich zu ziehen. Dies gilt keines-

wegs nur für den Bereich des kontradiktorischen Streitverfahrens oder der abstrakten Normenkontrolle, son-

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Für wertvolle Anregungen ist der Verfasser Frau Oberkirchenrätin *Heidrun Tempel*, Leiterin des Büro Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der Ev. Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft, sowie Herrn Regierungsrat *Dr. Claus Krefß*, LL.M. (Cantab.), seinerzeit Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, Brüssel, zu großem Dank verpflichtet.

den auch für den Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde.¹ Am 12. Oktober 1993 hatte das BVerfG über mehrere Verfassungsbeschwerden geurteilt, welche das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992² und das Gesetz vom 28. Dezember 1992 zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (EUV),³ den sog. Vertrag von Maastricht, betrafen.⁴ Das Urteil des BVerfG vom 12. Oktober 1993 steht in einer Reihe verfassungsgerichtlicher Entscheidungen hinsichtlich des Verhältnisses von nationalem Verfassungsrecht und dem Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG).⁵

In mittelbarem Zusammenhang mit dieser Rechtsprechung unterstrich das Europäische Parlament (EP) kürzlich erneut den Vorrang des Rechtes der Europäischen Gemeinschaft gegenüber sämtlichem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.⁶ Der dieser parlamentarischen Stellungnahme zugrundeliegende „Bericht über die Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten“ vom 24. Oktober 1997⁷ soll Anlaß sein, sich im Rahmen einer Gegenüberstellung mit der Rechtsprechung des BVerfG sowie mit den verfassungsrechtlichen Standards für eine Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am weiteren Fortgang der europäischen Integration auseinanderzusetzen.

Reizvoll ist an einer solchen Gegenüberstellung vor allem der Umstand, daß es das EP in seiner Funktion als Vertretung der Völker der in der EG zusammengeschlossenen Staaten ist, welches sich zu der Frage des Verhältnisses von Europäischem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht seiner Mitgliedstaaten äußert. Auf diese Weise offenbart sich neben der schon bekannten Frage hinsichtlich einer judikativen Letztkompetenz gegenüber europäischen Rechtsakten nunmehr der demokratiethoretische Aspekt als gewissermaßen zweites Spannungsfeld innerhalb des europäischen Einigungsprozesses.

II. Vergleich der parlamentarischen Stellungnahme mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes

Im Rahmen dieser Synopse mögen die rechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden dahinstehen.

Hinsichtlich der Begründetheit der Verfassungsbeschwerden hat das BVerfG in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 acht Leitsätze aufgestellt. Letztlich berühren sämtliche Leitsätze das Verhältnis zwischen dem Europäischen Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten sowie z.T. auch deren Bezügen zum Völkerrecht, wenngleich auch in unterschiedlichem Maße.

1. Zur Frage einer judikativen Letztkompetenz des Bundesverfassungsgerichtes

a) Leitsatz 5

Folgt man dem BVerfG, so wird Art. 38 GG verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittel-

bare Geltung und Anwendung von Recht der supranational verfaßten Europäischen Gemeinschaft öffne, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlege. Das bedeute zugleich, daß spätere wesentliche Änderungen des im EUV angelegten Integrationsprogrammes und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr von dem Zustimmungsgesetz zum EUV gedeckt seien. Das BVerfG prüfe, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte hielten oder aus ihnen abzürchen.⁸

Letztgenannte Formulierung ist einer der Kernsätze für die divergierenden Auffassungen von EuGH einerseits und BVerfG andererseits hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und dem Europäischen Gemeinschaftsrecht. Daß das BVerfG sich vorbehalte, Rechtsakte der Organe der EU auch zukünftig zu überprüfen, kommt nach Ansicht des EP einer Überprüfung des Europäischen Gemeinschaftsrechtes durch nationale Instanzen anhand von nationalem Verfassungsrecht gleich.⁹ Dies sei mit dem Grundsatz des Vorranges des Europarechtes i.e.S. nicht vereinbar. Im besonderen weist das EP auf die Rechtsprechung des EuGH hin, wonach die nationale Gerichtsbarkeit nicht die Kompetenz besitze, Akte der Gemeinschaftsinstitutionen für ungültig zu erklären.¹⁰

- Grundlegend hierzu *Klaus Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht, 3. Aufl., München 1994, S. 292 f.; ebenso *Klaus Stern*, Außenpolitischer Gestaltungsspielraum und verfassungsgerichtliche Kontrolle - Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld zwischen Judicial Activism und Judicial Restraint, in: NWVBL 7 (1994), 241 (245 ff.); zu dem Spannungsverhältnis der drei Staatsgewalten insbesondere im Hinblick auf das Urteil des BVerfG vom 12. Juli 1994 betr. eine Auslandsverwendung der Bundeswehr äußern sich instruktiv *Claus Kref*, The External Use of German Armed Forces - The 1994 Judgement of the Bundesverfassungsgericht, in: ICLQ 44 (1995), 414 (425 f.); ders., Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, in: ZaöRV 57 (1997), 329 (355 ff.); *Georg Nolte*, Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen, in: ZaöRV 54 (1994), 653 (673 ff.).
- BGBI. 1992 I, S. 2086 ff.
- BGBI. 1992 II, S. 1251 ff.
- BVerfGE 89, 155 ff. - Maastricht.
- BVerfGE 37, 271 ff. - Solange I; BVerfGE 52, 187 ff. - Vielleicht; BVerfGE 58, 1 ff. - Eurocontrol; BVerfGE 73, 339 ff. - Solange II; zu dieser Rechtsprechung allgemein *Albert Bleckmann*, in: ders., *Europarecht*, 6. Aufl., Köln u.a. 1997, § 11 V 3, Rdn. 1118 ff.; *Ulrich Everling*, BVerfG und EuGH nach dem Maastricht-Urteil, in: *Albrecht Randelshofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke* (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München 1995, S. 57 ff.; *Günter Hirsch*, Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht - Kooperation oder Konfrontation?, in: NJW 49 (1996), 2457 ff.; *Hans-Jürgen Raabe*, 50 Jahre NJW: Die Europäisierung der Rechtsordnung, in: NJW 50 (1997), 2631 (2635).
- Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten, in: EuZW 9 (1998), 165.
- Als Berichterstatter des insoweit federführenden Ausschusses für Rechte und Bürgerrechte fungierte *Siegbert Alber* MdEP, welcher im November 1997 die Nachfolge *Carl-Otto Lenz*'s in dessen Funktion als Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) angetreten hat; *Siegbert Alber*, Bericht über die Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten; in: A4-0278/97.
- BVerfGE 89, 155 (156) - Maastricht.
- Siegbert Alber*, a.a.O. (Fn. 7), S. 9.
- EuGH, Slg. 1987, 4199 ff. - Foto Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost; im übrigen s. Rsp.

b) Leitsatz 6

Bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Europäischen Gemeinschaft ist nach der Rechtsprechung des BVerfG zu beachten, daß der EUV grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen dürfe; eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für die Bundesrepublik keine Bindungswirkung entfalten.¹¹

Auch hier geht das EP von einem anderen Ansatz aus, der insoweit die Anmerkungen in Ziff. 1 b bb 6 ergänzt: Indem Gerichtsbarkeit über die Verbindlichkeit von Europäischem Gemeinschaftsrecht ausschließlich beim EuGH liege, könne auch nur diesem Spruchkörper eine Befugnis zustehen, über die Reichweite dieser Rechtsnormen zu entscheiden.¹²

In diesem Zusammenhang verweist das EP auf den den Art. 164 bis 188, 219 EGV zugrundeliegenden Rechtsgedanken, daß bei einer supranational verfaßten internationalen Organisation ausschließlich ein Organ derselben befugt sein könne, über den Umfang der Rechtsmacht anderer Organe zu entscheiden. Daher stehe es ausschließlich dem EuGH zu, endgültig über die Tragweite der Aufgaben und Befugnisse zu urteilen, die den Gemeinschaftsorganen übertragen seien.¹³

c) Leitsatz 7

Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigung in der Bundesrepublik, so das BVerfG. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des BVerfG, die den Grundrechtsschutz in der Bundesrepublik und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand hätten. Allerdings übe das BVerfG seine Rechtsprechung über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in der Bundesrepublik in einem sog. Kooperationsverhältnis zum EuGH aus.¹⁴

Auch dieser Leitsatz betrifft den Kern des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Gemeinschaftsrecht und dem deutschen Verfassungsrecht. Nach dem Ansatz des EP handelt es sich bei dem Europäischen Gemeinschaftsrecht um eine eigenständige Rechtsordnung. Zwangsläufig ergebe sich hieraus, daß sowohl das primäre als auch das sekundäre Gemeinschaftsrecht jeglichem nationalen Recht, mithin auch dem Verfassungsrecht, voringen. Zwar sei eine dem Gemeinschaftsrecht widersprechende nationale Regelung nicht nichtig; vielmehr gehe das Gemeinschaftsrecht nur vor. Somit handele es sich bei dem Verhältnis zwischen beiden Rechtsebenen nicht um eine Rangfrage, sondern um eine Kollisionsregel.¹⁵

Folgt man diesem Ansatz, so hat der Rechtsanwender bei zwei sich widersprechenden Regeln der Norm des Gemein-

schaftsrechtes den Vorzug zu geben. Daraus ergibt sich aber, daß die Kollisionsregel nur anzuwenden ist, wenn auch das Gemeinschaftsrecht unmittelbar anwendbar ist. Auch insoweit entspricht die These des EP der ständigen Rechtsprechung des EuGH. Nach Ansicht des EP ist der Vorrang des Europäischen Gemeinschaftsrechtes vor sämtlichem nationalen Recht kein Selbstzweck, sondern vielmehr zwingende Voraussetzung für die Einheitlichkeit der europäischen Rechtsordnung.¹⁶ Es würde eine Gefahr für die primärrechtlich festgelegten Ziele bedeuten, wenn das Europäische Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen einzelstaatlichen Gesetzgebung eine unterschiedliche Geltung in den Mitgliedstaaten haben könnte.

2. Zum demokratiethoretischen Aspekt des Verhältnisses zwischen beiden Rechtsordnungen

a) Leitsatz 1

Folgt man dem BVerfG, so schließt Art. 38 GG im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl zum Deutschen Bundestag bewirkte Legitimation und Einflußnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt werde.¹⁷

Das EP widerspricht dieser Auffassung des BVerfG.¹⁸ Zwar sprächen für eine Beteiligung nationaler Parlamente an der auswärtigen Gewalt auch Erwägungen, die sich aus der wandelnden Struktur des Völkerrechtes ergäben. So beruhe das moderne Völkerrecht und insbesondere das Recht der EU in viel stärkerem Umfang die Rechtsstellung des Einzelnen als traditionelle zwischenstaatliche Vereinbarungen; der Einzelne werde zunehmend selbst zum Träger von Rechten und Pflichten.

Jedoch besäßen auch die mit gesetzgeberischen Kompetenzen ausgestatteten Organe der EU in letzter Konsequenz eine personelle, demokratische Legitimation, die über eine Kette individueller, auf die Aktivbürgerschaft zurückförender Akte vermittelt werde. Aus diesem Grunde sei jeder Gesetzgebungsakt des aus Mitgliedern der nationalen Regierungen bestehenden Rates der EU im Rahmen des heutigen Standes der europäischen Integration noch ausreichend demokratisch legitimiert.

11 BVerfGE 89, 155 (156) - Maastricht.

12 Gleichwohl erfahren auch die Richter des EuGH ihre personelle demokratische Legitimation derzeit noch über die Mitgliedstaaten der EU; vgl. hierzu Volker Epping, Die demokratische Legitimation der Dritten Gewalt der Europäischen Gemeinschaften, in: Der Staat 36 (1997), 349 (360 f.).

13 Siegbert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 5.

14 BVerfGE 89, 155 (156) - Maastricht.

15 Vgl. insoweit Albert Bleckmann, a.a.O. (Fn. 5), § 11 VII 3, Rdn. 1172 ff.

16 Siegbert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 11.

17 BVerfGE 89, 155 (155) - Maastricht.

18 Siegbert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 8.

Zugleich werde der gesetzgeberische Aufgabenverlust von Bundestag und Bundesrat durch die in Art. 23 GG enthaltenen Informations- und Mitwirkungsrechte kompensiert. Dabei allerdings sei nach den drei Pfeilern des EUV zu unterscheiden: Während das im ersten Pfeiler des EUV zu unterscheidende Recht der EG unmittelbar in die innere Souveränitätssphäre der Mitgliedstaaten hineinreiche, mit der Folge, daß eine solche Rechtsnorm auch im Hoheitsbereich eines Mitgliedstaates Wirkungen entfalte und somit die dort befindlichen natürlichen und juristischen Personen direkt und unmittelbar berechtigte oder verpflichte,¹⁹ richteten sich die Regelungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zu denen z.T. auch die humanitäre Hilfe zu zählen ist, und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres hingegen ausschließlich an die Mitgliedstaaten der EU; um Gültigkeit auch im innerstaatlichen Raum zu entfalten, bedürften jene Regeln einer zuzunehmenden Umsetzung durch den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber.²⁰

Aus diesem Grunde ist der Auffassung zu folgen, Rechtsakte in den Bereichen der GASP und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres erforderten selbst dann keine parlamentarische Zustimmung, wenn sie wie die Einwanderungs- und Asylpolitik Gegenstände der nationalen Gesetzgebung oder wie Embargobeschlüsse im Rahmen der GASP zusätzlich noch politische Materien i.S.d. Art. 59 Abs. 2 GG betreffen.²¹

b) Leitsatz 2

Weiter ist das BVerfG der Ansicht, das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerte demokratische Prinzip hindere die Bundesrepublik nicht an einer Mitgliedschaft in einer supranational organisierten zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft sei aber, daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb dieses sog. Staatenverbundes gesichert sei.²²

Bislang bilden die nationalen Parlamente noch den Hauptpfeiler der demokratischen Legitimation der EU. Demgegenüber kommt dem EP eine lediglich unterstützende Funktion zu.

Zwar ist auch das EP der Auffassung, daß im Hinblick auf eine stärkere demokratische Legitimation jede weitere Übertragung mitgliedstaatlicher Kompetenzen mit neuen Befugnissen für das EP einhergehen müsse. So sei das Prinzip der Gewaltenteilung einer der Kernpunkte der nationalen Verfassungsrechte. Aus diesem Grunde müsse jede Übertragung von Befugnissen der Mitgliedstaaten auf die EU einhergehen mit neuen gesetzgebenden Befugnissen für das EP als unmittelbarem Ausdruck des Willens der die Europäische Union bildenden Völker.²³ Dessenungeachtet bedeute eine Übertragung nationaler Hoheitsmacht auf eine überstaatliche Einrichtung stets, daß diese die ihr durch den Übertragungsakt eingeräumten Befugnisse anstelle der Einzelstaaten auch wahrnehme.

Aus diesem Grunde plädiert das EP im Gegensatz zum BVerfG für ein Überdenken des Begriffes des Staatsvolkes:

Statt einer Forcierung der Kompetenzen auf Seiten des EP wolle das BVerfG unter Verhaftung auf der Idee des Staatsvolkes die nationalen Parlamente wieder stärker in die europäische Gesetzgebung eingebunden wissen.²⁴ Das Wesen der EU liege aber gerade nicht in der Schaffung eines europäischen Staatsvolkes, sondern in der Pluralität der Staatsvölker der einzelnen Mitgliedstaaten. Es bedürfe daher einer vollwertigen parlamentarischen Repräsentation der Unionsbürger als direkten Adressaten europäischer Gesetzgebung.²⁵

c) Leitsatz 3

Nehme ein Verbund demokratischer Staaten hoheitliche Aufgaben wahr und übe dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es nach Ansicht des BVerfG primär die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, welche dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren hätten. Mithin erfolge demokratische Legitimation durch eine Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten; hinzu trete die Vermittlung demokratische Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament. Entscheidend sei, so das BVerfG, daß die demokratischen Grundlagen der Europäischen Union schrittgehend mit der Integration ausgebaut würden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibe.²⁶

Nach Ansicht des EP jedoch vermag dies ausschließlich den Bereich des ersten Pfeilers innerhalb des EUV zu betreffen, denn nur darin habe die Bundesrepublik gemäß Art. 23 GG Hoheitsrechte auf die EU übertragen. Demgegenüber stellen die in den zweiten und dritten Pfeilern des EUV enthaltenen Regelungen weiterhin Normen des Völkerrechtes dar.

- 19 Zur Abgrenzung zwischen internationaler und supranationaler Zusammenarbeit vgl. statt vieler Volker Epping, in: *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 6 II, Rdn. 17 ff.
- 20 Die Rechtsgrundlagen der GASP und ihre Entwicklung beleuchten Thilo Marauhn, *Building a European Security and Defence Identity*, Bochum 1996, S. 84 ff.; Lars Münch, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): ein Schaf im Wolfsspel?*, in: ZöR 52 (1997), 389 ff.; Hermann Schöllhorn, *Der sicherheitspolitische Handlungsrahmen der Europäischen Union*, Baden-Baden 1996; Christoph Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam*, Wien 1997, S. 62 ff.; die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres behandeln Udo di Fabio, *Die "Dritte Säule" der Union*, in: DÖV 50 (1997), 89 ff.; Hans-Georg Fischer, *Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres - die "3. Säule" über die Europäische Union*, in: EuZW 5 (1994), 747 ff.; Waldemar Schreckenberger, *Von den Schenenger Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik*, in: VerwArch 88 (1997), 389 ff.; Christoph Thun-Hohenstein, a.a.O. (Fn. 20), S. 40 ff.
- 21 In diesem Sinne etwa Juliane Kokott, *Kontrolle der auswärtigen Gewalt*, in: DVBl. 111 (1996), 937 (944).
- 22 BVerfGE 89, 155 (155) - Maastricht.
- 23 Siegfert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 4.
- 24 Siegfert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 8.
- 25 Zur Entwicklung eines europäischen Parlamentarismus siehe Wolfgang Wessels, *Wird das Europäische Parlament zum Parlament?*, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 879 ff.
- 26 BVerfGE 89, 155 (156) - Maastricht.

d) Leitsatz 4

Vermitteln wie gegenwärtig die Staatsvölker über die mitgliedstaatlichen Parlamente eine demokratische Legitimation, seien der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Union vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Dem Bundestag müssen nach Ansicht des BVerfG Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.²⁷

Speziell muß dies für die Konkretisierung der sog. "implied powers"-Lehre in Art. 235 EGV gelten.²⁸ Zwar hat der nationale Gesetzgeber auch dem Geltungsbereich dieser Vorschrift gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zugestimmt, ohne freilich zu wissen, in welcher Form ein Organ der EG die Geltungskraft dieses unbestimmten Rechtsbegriffes künftig ausfüllen wird. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein auf Art. 235 EGV gestützter Rechtsakt mithin noch von der gesetzgeberischen Zustimmung gedeckt ist, wird das Problem des sog. völkerrechtlichen Vertrages auf Rädern berührt, welches auch im Rahmen eines Minderheitsvotums innerhalb des Urteils des BVerfG vom 12. Juli 1994 betr. eine Auslandsverwendung der Bundeswehr²⁹ eine Rolle gespielt hat. Ohne diese Fragestellung hier zu entscheiden, wird gleichwohl für den Bereich der EU deutlich, daß mit der Bedeutung der nationalen Parlamente eine praktisch vorhandene Einflußmöglichkeit nicht mehr korrespondiert.

Eine wirksame parlamentarische Kontrolle der EU kann nach Auffassung des EP mit herkömmlichen Mitteln nicht mehr erreicht werden. Sie sei hingegen auch gar nicht wünschenswert. Indem die EU nämlich als eine mit bestimmten Hoheitsrechten ausgestattete internationale Organisation *sui generis* zu verstehen sei, welche sich der Staatsqualität nähere, bedürfe sie eben deshalb einer vollwertigen parlamentarischen Vertretung, welche neben ihrer Funktion als Organ der Gesetzgebung auch Kontrollfunktionen wahrnehme, die zumindest insoweit nationale Parlamentsfunktionen ablösen.³⁰

e) Leitsatz 8

Der EUV begründet nach Ansicht des BVerfG einen sog. Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der staatlich organisierten Völker Europas (Art. A EUV), keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat.³¹

Die Auffassung des BVerfG, die nationalen Parlamente wieder stärker in die europäische Gesetzgebung einzubinden, statt mit der Forcierung einer europäischen Vertretung der mitgliedstaatlichen Völker letztlich ein europäisches Volk zu schaffen, wird vom EP nachdrücklich kritisiert.³² Das Kriterium einer notwendigen Repräsentanz sei entscheidender als die staatslegitimierende Funktion eines - oftmals nur vermeintlichen - Staatsvolkes.³³ Diese Legitimationsfunktion sei in Wirklichkeit meist erst nach Gründung eines Staates wirksam geworden; für die Gründung selbst sei sie daher eher Fiktion. In der geschichtlichen Entwicklung seien die meisten Staaten vornehmlich in einem Wachstumsprozeß und weit

seltener durch einen einzelnen Gründungsakt entstanden. Letztlich zeige sich auch hier, daß die herkömmlichen Regeln des Staatsrechtes, die neben der rein nationalen Ausrichtung statisch orientiert seien, dem Zusammenwachsen von Völkern nicht genügen.³⁴

f) Leitsatz 9

Schließlich stellt das BVerfG fest, Art. F Abs. 3 EUV schließe eine Gerichtsbarkeit des EuGH nur für solche Vorschriften des EUV aus, die nicht zu Maßnahmen der Union mit Durchgriffswirkung auf den Grundrechtsträger im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten ermächtigen. Die Bundesrepublik unterwerfe sich mit der Ratifikation des EUV nicht einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren sog. Automatismus zu einer Währungsunion; der Vertrag eröffne den Weg zu einer stufenweisen weiteren Integration der europäischen Rechtsgemeinschaft, der in jedem weiteren Schritt entweder von gegenwärtig für das Parlament voraussehbaren Voraussetzungen oder aber von einer weiteren, parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung abhängen.³⁵

Der erste Teil dieses letzten Leitsatzes der Entscheidung vom 12. Oktober 1993 zeigt ein Problem auf, welches beim Vollzug von Entscheidungen internationaler Organisationen grundsätzlich besteht: Internationale Organisationen sind im Gegensatz zu Staaten regelmäßig nicht mit eigenen Vollzugsorganen ausgestattet. Zur Rechtsdurchsetzung sind erstere folglich auf die Mitwirkung von Organen ihrer Mitgliedstaaten angewiesen. Schwierigkeiten beim Vollzug von Entscheidungen entstehen dabei in den Fällen, in denen einer Völkerrechtsnorm wie im Fall der EG supranationale Wirkung zukommt.

Indem sich eine Rechtsnorm nicht allein an den Staat als Völkerrechtssubjekt richtet, sondern auch im Hoheitsbereich des Staates Wirkungen entfaltet, berechtigt oder verpflichtet sie die sich in einem Staat befindlichen natürlichen und juristischen Personen direkt und unmittelbar, ohne daß die gesetzgebenden Organe des Staates diese Geltung angeordnet haben.

27 BVerfGE 89, 155 (156) - Maastricht.

28 Zur Erläuterung dieser aus dem allgemeinen Völkerrecht herrührenden Figur und ihrem Bedeutungsverlust im Europäischen Gemeinschaftsrecht siehe Volker Epping, in: Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 19), § 6 13 b, Rdn. 9 ff.; ebenso Sigmar Stadlmeier, Die "Implied Powers" der Europäischen Gemeinschaften, in: ZöR 52 (1997), 353 (362 ff.).

29 BVerfGE 90, 286 ff. - Bundeswehr; zur Frage einer inhaltlichen Erweiterung des Washingtoner und des Brüsseler Vertrages infolge der Durchführung einer gemeinsamen militärischen Überwachungsaktion von Nordatlantikvertrags-Organisation und Westeuropäischer Union in der Adria pp. zur Umsetzung bestimmter Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen instruktiv Georg Nolte, a.a.O. (Fn. 1), 653 (670 f.).

30 Siegfert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 12.

31 BVerfGE 89, 155 (156) - Maastricht.

32 Siegfert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 12.

33 Siegfert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 12.

34 Siegfert Alber, a.a.O. (Fn. 7), S. 12.

35 BVerfGE 89, 155 (156 f.) - Maastricht.

Daher weist das EP auch in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hin, daß speziell eine Überprüfung von Rechtsakten der EG durch nationale Gerichte mit dem Prinzip der Supranationalität nicht zu vereinbaren sei.

III. Schlußfolgerungen

Zu begrüßen ist an der Stellungnahme des EP vor allem, daß es noch einmal die Eigenständigkeit des Europäischen Gemeinschaftsrechtes sowohl gegenüber dem Völkerrecht als auch gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht unterstreicht: Weder handelt es sich bei dem Europäischen Gemeinschaftsrecht um ein Regime, das dem klassischen Recht der Staatenbeziehungen entspricht, noch befäßt sich dieses Europarecht i.e.S. ausschließlich mit solchen Fragen, die einer staatlichen Rechtsordnung gemein sind.³⁶

An sich folgt auch das BVerfG dieser "Zwischenposition" des EP zum Status des Europäischen Gemeinschaftsrechtes, indem es von der EU als einem sog. Staatenverbund spricht, somit einer Formulierung, die im Bereich der internationalen Beziehungen eine sprachliche Neuschöpfung darstellt. Gleichwohl bewegt sich das BVerfG bei der Beurteilung der Bezüge des staatlichen Verfassungsrechtes zum Europäischen Gemeinschaftsrecht im wesentlichen noch in traditionellen Kategorien. Gerade über diesen Teil der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jedoch geht das EP hinaus. Somit stellt die Stellungnahme des EP letztlich eine Reflexion über ein sich entwickelndes europäisches Verfassungsrecht dar, welches nach eigenen, z.T. neu zu entwickelnden Merkmalen zu beurteilen ist.³⁷

Die weitere Entwicklung in der Rechtsprechung des BVerfG sowie der deutschen Instanzgerichte wird zeigen, in welcher

Weise die Auffassungen europäischer Organe hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Völkerrecht, Europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht berücksichtigt werden.³⁸

- 36 Mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen Integration setzen sich u.a. *Meinhard Hilf/Eckhard Pache*, in: *Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, 10. Ergänzungslieferung, München 1996, Vorbem. zum EUV, Rdn. 33 ff. aus einander.
- 37 Beispielsweise sprechen die Abgeordneten *Dimitris Tsatsos* MdEP und *Iligo Mendez de Vigo* MdEP davon, daß in der Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten der EU zur Revision des sog. Vertrages von Maastricht die Grenze der Handlungsmöglichkeiten „klassischer Diplomatie“ aufgezeigt worden seien. Unter Zugrundelegung einer „doppelten Legitimation“ der EU aus den Staaten sowie den Völkern Europas postulieren die beiden Abgeordneten für eine originäre Beteiligung der nationalen Parlamente und ebenso des EP bei der weiteren Gestaltung der EU; *Dimitris Tsatsos/Iligo Mendez de Vigo*, Bericht über den Vertrag von Amsterdam (CONF 4007/97 - C4-0538/97), in: A4-0347/97, S. 10; zu den Perspektiven für ein europäisches Verfassungsrecht vgl. überdies *Peter Häberle*, Europäische Rechtskultur, Frankfurt am Main 1997, S. 33 ff.; *Markus Heintzen*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union, in: *EuR* 32 (1997), 1 ff.
- 38 Als Beispiel mag zum einen die Rechtsprechung deutscher Gerichte zu der sog. Bananenmarktordnung der EU dienen; vgl. insoweit *FG Hamburg*, in: *EuZW* 6 (1995), 413 (415 f.); ebenso die Anmerkungen zu diesem Beschluß von *Hans-Dieter Kuschel*, Die EG-Bananenmarktordnung vor deutschen Gerichten, in: *EuZW* 6 (1995), 689 ff.; zum anderen ist die Bedeutung des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten der EU durch die Zurückweisung einer Verfassungsbeschwerde gegen die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung erst in jüngster Zeit erneut unterstrichen worden; vgl. insoweit *BVerfG*, in: *EuZW* 8 (1998), 279 ff.

World Wide Web-Kompendium zum humanitären Völkerrecht

Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft
<http://europa.eu.int/comm/echo>

Auswärtiges Amt
<http://www.auswaertiges-amt.de>

Bundesministerium der Justiz
<http://www.bmj.bund.de>

Bundesministerium der Verteidigung
<http://www.bundeswehr.de/bmvg>

Bundesregierung
<http://www.government.de>

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
<http://www.gtz.de>

Deutscher Bundestag
<http://www.bundestag.de>

Deutsches Rotes Kreuz
<http://www.drk.de>

Europäische Union
<http://europa.eu.int>

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
<http://www.rrz.uni-hamburg.de/ifs>

Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht

<http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv>

Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften

<http://www.ifrc.org>

Internationaler Strafgerichtshof

<http://www.un.org/icc>

International Institute for Humanitarian Law

<http://194.243.52.209/iihl.htm>

Internationales Komitee vom Roten Kreuz

<http://www.icrc.org>

Internationales Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien

<http://www.un.org/icty>

Internationales Straftribunal für Ruanda

<http://www.un.org/ictw>

Johanniter-Unfall-Hilfe

<http://www.johanniter.de>

Malteser-Hilfsdienst

<http://malteser.org>

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

<http://www.mpiv-hd.mpg.de>

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht

<http://www.iuscrim.mpg.de>

Nordatlantikvertrags-Organisation

<http://www.nato.int>

Norwegian Institute for International Affairs

<http://www.nupi.no/default-e.htm>

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

<http://osceprag.cz>

Overseas Development Institute

<http://www.oneworld.org/odi>

Royal Institute for International Affairs

<http://www.riia.org>

Stiftung Entwicklung und Frieden

<http://bicc.uni-bonn.de/sef>

T.M.C. Asser Institut

<http://www.asser.nl>

Union of International Associations

<http://www.uia.org>

Vereinte Nationen

<http://www.un.org>

Westeuropäische Union

<http://www.w eu.int>

23. April 1999

Der Balkan-Konflikt und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts

Erklärung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz*

Seit dem Beginn der NATO-Operationen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien finden zwei konkurrierende und überlappende Konflikte in diesem Gebiet statt: zum einen ein Konflikt zwischen Jugoslawien und den Mitgliedstaaten der NATO, der am 24. März begonnen hat, zum anderen ein Konflikt zwischen den jugoslawischen Streitkräften und der Kosovarisches Befreiungsarmee (UCK), welcher bereits vor den aktuellen Entwicklungen begonnen hatte.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) hat wiederholt all diejenigen, die an den Feindseligkeiten teilnehmen, an ihre Verpflichtung zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts erinnert. Die Organisation ist in zunehmendem Maße mit der Einhaltung der Regeln und Prinzipien dieses Rechts befaßt und speziell mit den Auswirkungen, den dieser duale Konflikt auf die Zivilbevölkerung hat. Innerhalb der letzten vier Wochen hat sich das IKRK in stetem Kontakt mit sämtlichen Konfliktparteien befunden, um auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Die heutige Erklärung erläutert diese Anliegen und Aufrufe, jede Anstrengung zu unternehmen, um eine vollständige Einhaltung der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle ebenso wie des übrigen anwendbaren Vertrags- und Gewohnheitsrechts zu gewährleisten.

Vertreibung der Zivilbevölkerung

Hunderttausende Mitglieder der kosovo-albanischen Zivilbevölkerung sind in benachbarten Staaten und in der Republik Montenegro eingetroffen. Sie haben erklärt, aus ihren Häusern vertrieben, überfallen und in vielen Fällen unter Drohung mit dem Tode beraubt worden zu sein. Ebenso existieren weitverbreitete Berichte über solche an der Zivilbevölkerung vorgenommenen Tötungshandlungen. Der Zustand der Flüchtlinge und Vertriebenen – ihre Not und ihre Angst – untermauert ihre Darstellung über den Zwang, der an ihnen ausgeübt wurde, um ihre Heimat zu verlassen.

All dieses läßt dem IKRK keinen Zweifel über die Situation der noch im Kosovo befindlichen Zivilbevölkerung. Es betrachtet daher seine Rückkehr in die Provinz als in zunehmendem Maße zwingend erforderlich.

Das Flüchtlingselend hat sich aufgrund der in den Flüchtlingslagern herrschenden Bedingungen, in denen diese zeitweilig bis zu mehreren Tagen auf den Erhalt von Decken und anderen Hilfen warten mußten, ebenso vermehrt, wie durch die Erwartung einer ungewissen Zukunft. Solange das IKRK das Prinzip der offenen Grenzen befürwortet, um einen zumindest vorläufigen Schutz zu gewähren, muß dies in einer menschlichen Weise geschehen, welche die Wünsche des Einzelnen und seine persönliche Würde berücksichtigt.

Im Anschluß an ihre Flucht aus Angst vor den Luftschlägen oder Vergeltungsmaßnahmen steht Tausenden serbischer und rumänischer Familien aus dem Kosovo eine ungewisse Zukunft bevor.

Nach den maßgeblichen Grundsätzen des humanitären Völkerrechts besteht die Pflicht, die Zivilbevölkerung zu schonen und sie in jeder Hinsicht menschlich zu behandeln, sie nicht gewaltsam zu vertreiben und ihr Eigentum zu achten. Insbesondere regelt der Gemeinsame Art. 3 der Vier Genfer Abkommen, daß diejenigen Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, in jeder Beziehung menschlich zu behandeln

sind. Er verbietet weiterhin, ihr Leben, ihre körperliche Unversehrtheit und ihre Würde zu bedrohen. Darüber hinaus verbietet das humanitäre Völkerrecht die gewaltsame Vertreibung der Zivilbevölkerung.

Opfer der Luftschläge in der Zivilbevölkerung

Nach den Regeln des humanitären Völkerrechts besteht die Pflicht, die Zivilbevölkerung so weit wie möglich vor Schäden zu schonen.

Im Laufe der ersten Woche der Luftschläge war die Zahl der zivilen Opfer gering. Als die Luftangriffe jedoch intensiviert wurden und das IKRK gemeinsam mit dem Jugoslawischen Roten Kreuz eine Bewertung über die Notwendigkeit humanitärer Hilfe über das Fernsehen durchführte, war ein Anstieg der Zahl sowohl der Opfer in der serbischen Zivilbevölkerung als auch der Schäden an zivilen Objekten zu beobachten. Die Zerstörung von Industrieanlagen brachte Hunderttausende in der Zivilbevölkerung um ihre Existenzgrundlage.

Größere Vorfälle, welche die Zivilbevölkerung mit einbezogen haben, waren die Zerstörung eines Personenzuges auf einer Brücke sowie der Angriff auf einen zivilen Konvoi im Kosovo. Beide hatten Tote und Verletzte zur Folge.

Einer unparteiischen und unabhängigen Organisation muß es möglich sein, die äußeren Umstände zu prüfen und Hilfen für die Zivilbevölkerung zu gewähren, und zwar unabhängig von deren Herkunft und Aufenthaltsort.

Gemäß den Regeln des humanitären Völkerrechts haben die Konfliktparteien bei der Durchführung von Kampfhandlungen jede nur denkbare Vorsorge zu treffen. Dies schließt auch die Beendigung solcher Missionen ein, bei denen nicht hinreichend klar ist, ob das Ziel nicht militärischer Art ist oder ob der Angriff möglicherweise Kollateralschäden in der Zivilbevölkerung hervorruft, die außer Verhältnis zu dem erstrebten militärischen Vorteil stehen würden.

Personen, die um ihre Freiheit beraubt worden sind oder deren Verbleib unbekannt ist

Seit dem Beginn der Kosovo-Krise hat das IKRK mit Nachdruck das Problem derjenigen Menschen angesprochen, die von den jugoslawischen Behörden oder der UCK gefangengehalten werden oder deren Verbleib unbekannt ist. Die Mitarbeiter der Organisation sind bislang in der Lage gewesen, 720 der etwa 1.000 Gefangenen zu besuchen, die von den jugoslawischen Behörden gemeldet worden sind, und hat um Aufklärung über diejenigen Menschen nachgesucht, deren Verbleib in den Händen der UCK behauptet wird.

Das IKRK wird weiterhin Informationen über solche Personen sammeln, deren Gefangennahme berichtet wird, und um amtliche Meldungen über Festnahmen nachsuchen sowie Zugang zu solchen Per-

* Die Übersetzung aus dem Englischen erfolgte durch das IFHV, Bochum.

sonen aus der Zivilbevölkerung und den Streitkräften erlangen, die gefangenommen worden sind und daher unter dem Schutz des humanitären Völkerrechts stehen.

Seit mittlerweile drei Wochen werden drei US-amerikanische Soldaten von den jugoslawischen Behörden festgehalten, weder daß diese Festnahme dem IKRK mitgeteilt oder diesem die Erlaubnis zu ihrem Besuch erteilt worden ist, noch daß ihnen gestattet worden ist, ihren Familien zu schreiben. Das IKRK bedauert diesen Zugangsmangel und ruft die jugoslawischen Behörden auf, ihre Verpflichtungen aus dem Dritten Genfer Abkommen zu erfüllen, in dem sie dem IKRK den unverzüglichen Zugang zu den Kriegsgefangenen gestatten.

Kriegsgefangene sowie ausländische Zivilpersonen, die entweder interniert oder inhaftiert sind, genießen den Schutz des Dritten bzw. des Vierten Genfer Abkommens. Sie sind daher berechtigt, von Vertretern einer ordentlichen Schutzmacht und dem IKRK besucht zu werden.

23. April 1999

Gespräch des Menschenrechtsbeauftragten im Auswärtigen Amt mit „Coalition for an International Criminal Court“ und „amnesty international“ zur geplanten Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag

Der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe *Gerd Poppe* hat heute (23. April 1999) den Vorsitzenden der CICC („Coalition for an International Criminal Court“) *William R. Pace* und den Generalsekretär von „amnesty international Deutschland“ *Volker Deile* zu einem Gespräch über die geplante Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag empfangen.

Herr *Poppe* unterstrich das große Interesse der Bundesregierung an der schnellen Errichtung eines funktionsfähigen, effektiven und unabhängigen Internationalen Strafgerichtshofs und bekräftigte erneut die aktive Unterstützung der Bundesregierung bei der Verwirklichung dieses Vorhabens.

Herr *Poppe* und seine Gesprächspartner stimmten darin überein, daß nach der erfolgreichen Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in Rom im Juli 1998 und in Übereinstimmung mit den Prinzipien der 66 gerichtshoffreundlichen, gleichgesinnten Staaten nunmehr bei der Verwirklichung des Strafgerichtshofs drei wesentliche Aufgaben im Vordergrund stehen:

1. Erhöhung der Anzahl der bisher 81 Unterzeichnungen (darunter alle EU-Staaten) des Statuts und schnelles Erreichen der für das Inkrafttreten des Statuts notwendigen Zahl von 60 Ratifikationen. Dazu sollten insbesondere die EU-Staaten das Statut wie geplant bis Ende des Jahres 2000 ratifizieren und auch andere Staaten zur Ratifizierung veranlassen.
2. Abschluß aller für die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs notwendigen Arbeiten der Vorbereitungscommission der Vereinten Nationen (u.a. die Verfahrens- und Beweisordnung) bis zum 30. Juni 2000.

Das IKRK ruft alle Parteien, die an den Feindseligkeiten in der Bundesrepublik Jugoslawien beteiligt sind, dringend auf, das humanitäre Völkerrecht zu beachten, Vorkommnissen nachzugehen, in denen dieses Recht möglicherweise mißachtet worden ist und alle möglichen Schritte einzuleiten, entsprechende Verstöße zu beenden und Wiederholungen zu verhindern.

Es erinnert weiterhin alle 188 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen daran, daß sie verpflichtet sind, die Abkommen und darüber hinaus alle Normen des humanitären Völkergewohnheitsrechts einzuhalten.

Das IKRK wird weiterhin den Flüchtlingen aus dem Kosovo helfen und ihnen Nahrung und medizinische Hilfen ebenso zukommen lassen wie Hilfen bei der Familienzusammenführung. Es beabsichtigt, sofort in die Provinz zurückzukehren, wenn es eine Garantie über seine Sicherheit und die Beachtung seiner Prinzipien und Arbeitsabläufe erhält, um denen zu helfen, die sich in großer Not befinden. Besuche auf allen Seiten besitzen ebenso eine hohe Priorität.

3. Schutz der Integrität des Römischen Statuts gegen eventuelle Versuche, nachträgliche Änderungen herbeizuführen. Andernfalls würden der in Rom akzeptierte Kompromiß wie auch die Unabhängigkeit und Effektivität des Gerichtshofs stark gefährdet.

Diese Aufgaben, so der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, werde Deutschland auch weiterhin sowohl in der Vorbereitungscommission als auch in bi- und multilateralen Gesprächen und in enger Zusammenarbeit mit den in der CICC zusammengeschlossenen Nichtregierungsorganisationen angehen.

Die CICC ist der Zusammenschluß aller (ca. 800) an der Errichtung eines funktionsfähigen, effektiven und unabhängigen Internationalen Strafgerichtshofs interessierten Nichtregierungsorganisationen. Mitglieder der CICC sind u.a. „amnesty international“, „Human Rights Watch“, „Lawyers Committee for Human Rights“, „No Peace Without Justice“, „World Federalist Movement, Parliamentarians for Global Action“, „European Law Students Association“.

Das sogenannte Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs war am 17. Juli 1998 durch eine Diplomatische Staatenkonferenz der Vereinten Nationen in Rom mit 120 Ja-Stimmen bei 21 Enthaltungen und sieben Nein-Stimmen (darunter die USA) verabschiedet worden. Der künftige Internationale Strafgerichtshof wird die schwersten Verbrechen von internationaler Bedeutung (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen) in Ergänzung zu den nationalen Gerichtsbarkeiten verfolgen.

HC/1999/7

Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 26 May 1999

The Parties,

Conscious of the need to improve the protection of cultural property in the event of armed conflict and to establish an enhanced system of protection for specifically designated cultural property;

Reaffirming the importance of the provisions of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, done at the Hague on 14 May 1954, and emphasizing the necessity to supplement these provisions through measures to reinforce their implementation;

Desiring to provide the High Contracting Parties to the Convention with a means of being more closely involved in the protection of cultural property in the event of armed conflict by establishing appropriate procedures therefor;

Considering that the rules governing the protection of cultural property in the event of armed conflict should reflect developments in international law;

Affirming that the rules of customary international law will continue to govern questions not regulated by the provisions of this Protocol;

Have agreed as follows:

CHAPTER I INTRODUCTION

Article 1 Definitions

For the purposes of this Protocol:

- (a) „Party“ means a State Party to this Protocol;
- (b) „cultural property“ means cultural property as defined in Article 1 of the Convention;
- (c) „Convention“ means the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, done at The Hague on 14 May 1954;
- (d) „High Contracting Party“ means a State Party to the Convention;
- (e) „enhanced protection“ means the system of enhanced protection established by Articles 10 and 11;
- (f) „military objective“ means an object which by its nature, location, purpose, or use makes an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralisation, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage;
- (g) „illicit“ means under compulsion or otherwise in violation of the applicable rules of the domestic law of the occupied territory or of international law;
- (h) „List“ means the International List of Cultural Property under Enhanced Protection established in accordance with Article 27, subparagraph 1(b);
- (i) „Director-General“ means the Director-General of UNESCO;
- (j) „UNESCO“ means the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization;
- (k) „First Protocol“ means the Protocol for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict done at The Hague on 14 May 1954.

Article 2 Relation to the Convention

This Protocol supplements the Convention in relations between the Parties.

Article 3 Scope of application

(1) In addition to the provisions which shall apply in time of peace, this Protocol shall apply in situations referred to in Article 18 paragraphs 1 and 2 of the Convention and in Article 22 paragraph 1.

(2) When one of the parties to an armed conflict is not bound by this Protocol, the Parties to this Protocol shall remain bound by it in their mutual relations. They shall furthermore be bound by this Protocol in relation to a State party to the conflict which is not bound by it, if the latter accepts the provisions of this Protocol and so long as it applies them.

Article 4 Relationship between Chapter 3 and other provisions of the Convention and this Protocol

The application of the provisions of Chapter 3 of this Protocol is without prejudice to:

- (a) the application of the provisions of Chapter I of the Convention and of Chapter 2 of this Protocol;
- (b) the application of the provisions of Chapter II of the Convention save that, as between Parties to this Protocol or as between a Party and a State which accepts and applies this Protocol in accordance with Article 3 paragraph 2, where cultural property has been granted both special protection and enhanced protection, only the provisions of enhanced protection shall apply.

CHAPTER 2 GENERAL PROVISIONS REGARDING PROTECTION

Article 5 Safeguarding of cultural property

Preparatory measures taken in time of peace for the safeguarding of cultural property against the foreseeable effects of an armed conflict pursuant to Article 3 of the Convention shall include, as appropriate, the preparation of inventories, the planning of emergency measures for protection against fire or structural collapse, the preparation for the removal of movable cultural property or the provision for adequate *in situ* protection of such property, and the designation of competent authorities responsible for the safeguarding of cultural property.

Article 6 Respect for cultural property

With the goal of ensuring respect for cultural property in accordance with Article 4 of the Convention:

- (a) a waiver on the basis of imperative military necessity pursuant to Article 4 paragraph 2 of the Convention may only be invoked to direct an act of hostility against cultural property when and for as long as:

- (i) that cultural property has, by its function, been made into a military objective; and
- (ii) there is no feasible alternative available to obtain a similar military advantage to that offered by directing an act of hostility against that objective;
- (b) a waiver on the basis of imperative military necessity pursuant to Article 4 paragraph 2 of the Convention may only be invoked to use cultural property for purposes which are likely to expose it to destruction or damage when and for as long as no choice is possible between such use of the cultural property and another feasible method for obtaining a similar military advantage;
- (c) the decision to invoke imperative military necessity shall only be taken by an officer commanding a force the equivalent of a battalion in size or larger, or a force smaller in size where circumstances do not permit otherwise;
- (d) in case of an attack based on a decision taken in accordance with sub-paragraph (a), an effective advance warning shall be given whenever circumstances permit.

Article 7

Precautions in attack

Without prejudice to other precautions required by international humanitarian law in the conduct of military operations, each Party to the conflict shall:

- (a) do everything feasible to verify that the objectives to be attacked are not cultural property protected under Article 4 of the Convention;
- (b) take all feasible precautions in the choice of means and methods of attack with a view to avoiding, and in any event to minimizing, incidental damage to cultural property protected under Article 4 of the Convention;
- (c) refrain from deciding to launch any attack which may be expected to cause incidental damage to cultural property protected under Article 4 of the Convention which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated; and
- (d) cancel or suspend an attack if it becomes apparent:
- (i) that the objective is cultural property protected under Article 4 of the Convention
- (ii) that the attack may be expected to cause incidental damage to cultural property protected under Article 4 of the Convention which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.

Article 8

Precautions against the effects of hostilities

The Parties to the conflict shall, to the maximum extent feasible:

- (a) remove movable cultural property from the vicinity of military objectives or provide for adequate *in situ* protection;
- (b) avoid locating military objectives near cultural property.

Article 9

Protection of cultural property in occupied territory

- (1) Without prejudice to the provisions of Articles 4 and 5 of the Convention, a Party in occupation of the whole or part of the territory of another Party shall prohibit and prevent in relation to the occupied territory:
- (a) any illicit export, other removal or transfer of ownership of cultural property;
- (b) any archaeological excavation, save where this is strictly required to safeguard, record or preserve cultural property;
- (c) any alteration to, or change of use of, cultural property which is

intended to conceal or destroy cultural, historical or scientific evidence.

- (2) Any archaeological excavation of, alteration to, or change of use of, cultural property in occupied territory shall, unless circumstances do not permit, be carried out in close co-operation with the competent national authorities of the occupied territory.

CHAPTER 3

ENHANCED PROTECTION

Article 10

Enhanced protection

Cultural property may be placed under enhanced protection provided that it meets the following three conditions:

- (a) it is cultural heritage of the greatest importance for humanity;
- (b) it is protected by adequate domestic legal and administrative measures recognising its exceptional cultural and historic value and ensuring the highest level of protection;
- (c) it is not used for military purposes or to shield military sites and a declaration has been made by the Party which has control over the cultural property, confirming that it will not be so used.

Article 11

The granting of enhanced protection

- (1) Each Party should submit to the Committee a list of cultural property for which it intends to request the granting of enhanced protection.
- (2) The Party which has jurisdiction or control over the cultural property may request that it be included in the List to be established in accordance with Article 27 sub-paragraph 1(b). This request shall include all necessary information related to the criteria mentioned in Article 10. The Committee may invite a Party to request that cultural property be included in the List.
- (3) Other Parties, the International Committee of the Blue Shield and other non-governmental organisations with relevant expertise may recommend specific cultural property to the Committee. In such cases, the Committee may decide to invite a Party to request inclusion of that cultural property in the List.
- (4) Neither the request for inclusion of cultural property situated in a territory, sovereignty or jurisdiction over which is claimed by more than one State, nor its inclusion, shall in any way prejudice the rights of the parties to the dispute.
- (5) Upon receipt of a request for inclusion in the List, the Committee shall inform all Parties of the request. Parties may submit representations regarding such a request to the Committee within sixty days. These representations shall be made only on the basis of the criteria mentioned in Article 10. They shall be specific and related to facts. The Committee shall consider the representations, providing the Party requesting inclusion with a reasonable opportunity to respond before taking the decision. When such representations are before the Committee, decisions for inclusion in the List shall be taken, notwithstanding Article 26, by a majority of four-fifths of its members present and voting.
- (6) In deciding upon a request, the Committee should ask the advice of governmental and non-governmental organisations, as well as of individual experts.
- (7) A decision to grant or deny enhanced protection may only be made on the basis of the criteria mentioned in Article 10.
- (8) In exceptional cases, when the Committee has concluded that the Party requesting inclusion of cultural property in the List cannot fulfil the criteria of Article 10 sub-paragraph (b), the Committee may decide to grant enhanced protection, provided that the requesting Party submits a request for international assistance under Article 32.
- (9) Upon the outbreak of hostilities, a Party to the conflict may request, on an emergency basis, enhanced protection of cultural property under its jurisdiction or control by communicating this

request to the Committee. The Committee shall transmit this request immediately to all Parties to the conflict. In such cases the Committee will consider representations from the Parties concerned on an expedited basis. The decision to grant provisional enhanced protection shall be taken as soon as possible and, notwithstanding Article 26, by a majority of four-fifths of its members present and voting. Provisional enhanced protection may be granted by the Committee pending the outcome of the regular procedure for the granting of enhanced protection, provided that the provisions of Article 10 sub-paragraphs (a) and (c) are met. 10. Enhanced protection shall be granted to cultural property by the Committee from the moment of its entry in the List. 11. The Director-General shall, without delay, send to the Secretary-General of the United Nations and to all Parties notification of any decision of the Committee to include cultural property on the List.

Article 12

Immunity of cultural property under enhanced protection

The Parties to a conflict shall ensure the immunity of cultural property under enhanced protection by refraining from making such property the object of attack from any use of the property or its immediate surroundings in support of military action.

Article 13

Loss of enhanced protection

(1) Cultural property under enhanced protection shall only lose such protection:

(a) if such protection is suspended or cancelled in accordance with Article 14; or
(b) if, and for as long as, the property has, by its use, become a military objective.

(2) In the circumstances of sub-paragraph 1(b), such property may only be the object of attack if:

(a) the attack is the only feasible means of terminating the use of the property referred to in sub-paragraph 1(b);
(b) all feasible precautions are taken in the choice of means and methods of attack, with a view to terminating such use and avoiding, or in any event minimising, damage to the cultural property;
(c) unless circumstances do not permit, due to requirements of immediate self-defence:

(i) the attack is ordered at the highest operational level of command;
(ii) effective advance warning is issued to the opposing forces requiring the termination of the use referred to in sub-paragraph 1(b); and
(iii) reasonable time is given to the opposing forces to redress the situation.

Article 14

Suspension and cancellation of enhanced protection

(1) Where cultural property no longer meets any one of the criteria in Article 10 of this Protocol, the Committee may suspend its enhanced protection status or cancel that status by removing that cultural property from the List.

(2) In the case of a serious violation of Article 12 in relation to cultural property under enhanced protection arising from its use in support of military action, the Committee may suspend its enhanced protection status. Where such violations are continuous, the Committee may exceptionally cancel the enhanced protection status by removing the cultural property from the List.

(3) The Director-General shall, without delay, send to the Secretary-General of the United Nations and to all Parties to this Protocol notification of any decision of the Committee to suspend or cancel the enhanced protection.

(4) Before taking such a decision, the Committee shall afford an opportunity to the Parties to make their views known.

CHAPTER 4

CRIMINAL RESPONSIBILITY AND JURISDICTION

Article 15

Serious violations of this Protocol

(1) Any person commits an offence within the meaning of this Protocol if that person intentionally and in violation of the Convention or this Protocol commits any of the following acts:

(a) making cultural property under enhanced protection the object of attack;
(b) using cultural property under enhanced protection or its immediate surroundings in support of military action;
(c) extensive destruction or appropriation of cultural property protected under the Convention and this Protocol;
(d) making cultural property protected under the Convention and this Protocol the object of attack;
(e) theft, pillage or misappropriation of, or acts of vandalism directed against cultural property protected under the Convention.

(2) Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the offences set forth in this Article and to make such offences punishable by appropriate penalties. When doing so, Parties shall comply with general principles of law and international law, including the rules extending individual criminal responsibility to persons other than those who directly commit the act.

Article 16

Jurisdiction

(1) Without prejudice to paragraph 2, each Party shall take the necessary legislative measures to establish its jurisdiction over offences set forth in Article 15 in the following cases:

(a) when such an offence is committed in the territory of that State;
(b) when the alleged offender is a national of that State;
(c) in the case of offences set forth in Article 15 sub-paragraphs (a) to (c), when the alleged offender is present in its territory.

(2) With respect to the exercise of jurisdiction and without prejudice to Article 28 of the Convention:

(a) this Protocol does not preclude the incurring of individual criminal responsibility or the exercise of jurisdiction under national and international law that may be applicable, or affect the exercise of jurisdiction under customary international law;
(b) Except in so far as a State which is not Party to this Protocol may accept and apply its provisions in accordance with Article 3 paragraph 2, members of the armed forces and nationals of a State which is not Party to this Protocol, except for those nationals serving in the armed forces of a State which is a Party to this Protocol, do not incur individual criminal responsibility by virtue of this Protocol, nor does this Protocol impose an obligation to establish jurisdiction over such persons or to extradite them.

Article 17

Prosecution

(1) The Party in whose territory the alleged offender of an offence set forth in Article 15 sub-paragraphs 1 (a) to (c) is found to be present shall, if it does not extradite that person, submit, without exception whatsoever and without undue delay, the case to its competent authorities, for the purpose of prosecution, through proceedings in accordance with its domestic law or with, if applicable, the relevant rules of international law.

(2) Without prejudice to, if applicable, the relevant rules of international law, any person regarding whom proceedings are being carried out in connection with the Convention or this Protocol shall

be guaranteed fair treatment and a fair trial in accordance with domestic law and international law at all stages of the proceedings, and in no cases shall be provided guarantees less favorable to such person than those provided by international law.

Article 18 Extradition

(1) The offences set forth in Article 15 sub-paragraphs 1 (a) to (c) shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between any of the Parties before the entry into force of this Protocol. Parties undertake to include such offences in every extradition treaty to be subsequently concluded between them.

(2) When a Party which makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another Party with which it has no extradition treaty, the requested Party may, at its option, consider the present Protocol as the legal basis for extradition in respect of offences as set forth in Article 15 sub-paragraphs 1 (a) to (c).

(3) Parties which do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognise the offences set forth in Article 15 sub-paragraphs 1 (a) to (c) as extraditable offences between them, subject to the conditions provided by the law of the requested Party.

(4) If necessary, offences set forth in Article 15 sub-paragraphs 1 (a) to (c) shall be treated, for the purposes of extradition between Parties, as if they had been committed not only in the place in which they occurred but also in the territory of the Parties that have established jurisdiction in accordance with Article 16 paragraph 1.

Article 19 Mutual legal assistance

(1) Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with investigations or criminal or extradition proceedings brought in respect of the offences set forth in Article 15, including assistance in obtaining evidence at their disposal necessary for the proceedings.

(2) Parties shall carry out their obligations under paragraph 1 in conformity with any treaties or other arrangements on mutual legal assistance that may exist between them. In the absence of such treaties or arrangements, Parties shall afford one another assistance in accordance with their domestic law.

Article 20 Grounds for refusal

(1) For the purpose of extradition, offences set forth in Article 15 sub-paragraphs 1 (a) to (c), and for the purpose of mutual legal assistance, offences set forth in Article 15 shall not be regarded as political offences or as offences connected with political offences or as offences inspired by political motives. Accordingly, a request for extradition or for mutual legal assistance based on such offences may not be refused on the sole ground that it concerns a political offence or an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives.

(2) Nothing in this Protocol shall be interpreted as imposing an obligation to extradite or to afford mutual legal assistance if the requested Party has substantial grounds for believing that the request for extradition for offences set forth in Article 15 sub-paragraphs 1 (a) to (c) or for mutual legal assistance with respect to offences set forth in Article 15 has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of that person's race, religion, nationality, ethnic origin or political opinion or that compliance with the request would cause prejudice to that person's position for any of these reasons.

Article 21 Measures regarding other violations

Without prejudice to Article 28 of the Convention, each Party shall adopt such legislative, administrative or disciplinary measures as

may be necessary to suppress the following acts when committed intentionally:

- (a) any use of cultural property in violation of the Convention or this Protocol;
- (b) any illicit export, other removal or transfer of ownership of cultural property from occupied territory in violation of the Convention or this Protocol.

CHAPTER 5 THE PROTECTION OF CULTURAL PROPERTY IN ARMED CONFLICTS NOT OF AN INTERNATIONAL CHARACTER

Article 22 Armed conflicts not of an international character

(1) This Protocol shall apply in the event of an armed conflict not of an international character, occurring within the territory of one of the Parties.

(2) This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature.

(3) Nothing in this Protocol shall be invoked for the purpose of affecting the sovereignty of a State or the responsibility of the government, by all legitimate means, to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the national unity and territorial integrity of the State.

(4) Nothing in this Protocol shall prejudice the primary jurisdiction of a Party in whose territory an armed conflict not of an international character occurs over the violations set forth in Article 15.

(5) Nothing in this Protocol shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly, for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the Party in the territory in which that conflict occurs.

(6) The application of this Protocol to the situation referred to in paragraph 1 shall not affect the legal status of the parties to the conflict.

(7) UNESCO may offer its services to the parties to the conflict.

CHAPTER 6 INSTITUTIONAL ISSUES

Article 23 Meeting of the Parties

(1) The Meeting of the Parties shall be convened at the same time as the General Conference of UNESCO, and in co-ordination with the Meeting of the High Contracting Parties, if such a meeting has been called by the Director-General.

(2) The Meeting of the Parties shall adopt its Rules of Procedure.

(3) The Meeting of the Parties shall have the following functions:

- (a) to elect the Members of the Committee, in accordance with Article 24 paragraph 1;
- (b) to endorse the Guidelines developed by the Committee in accordance with Article 27 sub-paragraph 1(a);
- (c) to provide guidelines for, and to supervise the use of the Fund by the Committee;
- (d) to consider the report submitted by the Committee in accordance with Article 27 sub-paragraph 1(d);
- (e) to discuss any problem related to the application of this Protocol, and to make recommendations, as appropriate.

4. At the request of at least one-fifth of the Parties, the Director-General shall convene an Extraordinary Meeting of the Parties.

Article 24 Committee for the protection of cultural property in the event of armed conflict

(1) The Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict is hereby established. It shall be composed of twelve Parties which shall be elected by the Meeting of the Parties.

(2) The Committee shall meet once a year in ordinary session and in extra-ordinary sessions whenever it deems necessary.

(3) In determining membership of the Committee, Parties shall seek to ensure an equitable representation of the different regions and cultures of the world.

(4) Parties members of the Committee shall choose as their representatives persons qualified in the fields of cultural heritage, defence or international law, and they shall endeavour, in consultation with one another, to ensure that the Committee as a whole contains adequate expertise in all these fields.

Article 25 Term of office

(1) A Party shall be elected to the Committee for four years and shall be eligible for immediate re-election only once.

(2) Notwithstanding the provisions of paragraph 1, the term of office of half of the members chosen at the time of the first election shall cease at the end of the first ordinary session of the Meeting of the Parties following that at which they were elected. These members shall be chosen by lot by the President of this Meeting after the first election.

Article 26 Rules of procedure

(1) The Committee shall adopt its Rules of Procedure.

(2) A majority of the members shall constitute a quorum. Decisions of the Committee shall be taken by a majority of two-thirds of its members voting.

(3) Members shall not participate in the voting on any decisions relating to cultural property affected by an armed conflict to which they are parties.

Article 27 Functions

(1) The Committee shall have the following functions:

(a) to develop Guidelines for the implementation of this Protocol;
(b) to grant, suspend or cancel enhanced protection for cultural property and to establish, maintain and promote the List of cultural property under enhanced protection;

(c) to monitor and supervise the implementation of this Protocol and promote the identification of cultural property under enhanced protection;

(d) to consider and comment on reports of the Parties, to seek clarifications as required, and prepare its own report on the implementation of this Protocol for the Meeting of the Parties;

(e) to receive and consider requests for international assistance under Article 32;

(f) to determine the use of the Fund;

(g) to perform any other function which may be assigned to it by the Meeting of the Parties.

(2) The functions of the Committee shall be performed in co-operation with the Director-General.

(3) The Committee shall co-operate with international and national governmental and non-governmental organizations having objectives similar to those of the Convention, its First Protocol and this Protocol. To assist in the implementation of its functions, the Committee may invite to its meetings, in an advisory capacity, eminent professional organizations such as those which have formal relations with UNESCO, including the International Committee of

the Blue Shield (ICBS) and its constituent bodies. Representatives of the International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (Rome Centre) (ICCROM) and of the International Committee of the Red Cross (ICRC) may also be invited to attend in an advisory capacity.

Article 28 Secretariat

The Committee shall be assisted by the Secretariat of UNESCO which shall prepare the Committee's documentation and the agenda for its meetings and shall have the responsibility for the implementation of its decisions.

Article 29 The Fund for the protection of cultural property in the event of armed conflict

(1) A Fund is hereby established for the following purposes:

(a) to provide financial or other assistance in support of preparatory or other measures to be taken in peacetime in accordance with, *inter alia*, Article 5, Article 10 sub-paragraph (b) and Article 30; and

(b) to provide financial or other assistance in relation to emergency, provisional or other measures to be taken in order to protect cultural property during periods of armed conflict or of immediate recovery after the end of hostilities in accordance with, *inter alia*, Article 8 sub-paragraph (a).

(2) The Fund shall constitute a trust fund, in conformity with the provisions of the financial regulations of UNESCO.

(3) Disbursements from the Fund shall be used only for such purpose as the Committee shall decide in accordance with the guidelines as defined in Article 23 sub-paragraph 3(c). The Committee may accept contributions to be used only for a certain programme or project, provided that the Committee shall have decided on the implementation of such programme or project.

(4) The resources of the Fund shall consist of:

(a) voluntary contributions made by the Parties;
(b) contributions, gifts or bequests made by:

(i) other States;
(ii) UNESCO or other organizations of the United Nations system;
(iii) other intergovernmental or non-governmental organizations; and
(vi) public or private bodies or individuals;

(c) any interest accruing on the Fund;

(d) funds raised by collections and receipts from events organized for the benefit of the Fund; and

(e) all other resources authorized by the guidelines applicable to the Fund.

CHAPTER 7 DISSEMINATION OF INFORMATION AND INTERNATIONAL ASSISTANCE

Article 30 Dissemination

(1) The Parties shall endeavour by appropriate means, and in particular by educational and information programmes, to strengthen appreciation and respect for cultural property by their entire population.

(2) The Parties shall disseminate this Protocol as widely as possible, both in time of peace and in time of armed conflict.

(3) Any military or civilian authorities who, in time of armed conflict, assume responsibilities with respect to the application of this Protocol, shall be fully acquainted with the text thereof. To this end the Parties shall, as appropriate:

- (a) incorporate guidelines and instructions on the protection of cultural property in their military regulations;
- (b) develop and implement, in cooperation with UNESCO and relevant governmental and non-governmental organizations, peacetime training and educational programmes;
- (c) communicate to one another, through the Director-General, information on the laws, administrative provisions and measures taken under sub-paragraphs (a) and (b);
- (d) communicate to one another, as soon as possible, through the Director-General, the laws and administrative provisions which they may adopt to ensure the application of this Protocol.

Article 31 International cooperation

In situations of serious violations of this Protocol, the Parties undertake to act, jointly through the Committee, or individually, in cooperation with UNESCO and the United Nations and in conformity with the Charter of the United Nations.

Article 32 International assistance

- (1) A Party may request from the Committee international assistance for cultural property under enhanced protection as well as assistance with respect to the preparation, development or implementation of the laws, administrative provisions and measures referred to in Article 10.
- (2) A party to the conflict, which is not a Party to this Protocol but which accepts and applies provisions in accordance with Article 3, paragraph 2, may request appropriate international assistance from the Committee.
- (3) The Committee shall adopt rules for the submission of requests for international assistance and shall define the forms the international assistance may take.
- (4) Parties are encouraged to give technical assistance of all kinds, through the Committee, to those Parties or parties to the conflict who request it.

Article 33 Assistance of UNESCO

- (a) A Party may call upon UNESCO for technical assistance in organizing the protection of its cultural property, such as preparatory action to safeguard cultural property, preventive and organizational measures for emergency situations and compilation of national inventories of cultural property, or in connection with any other problem arising out of the application of this Protocol. UNESCO shall accord such assistance within the limits fixed by its programme and by its resources.
- (b) Parties are encouraged to provide technical assistance at bilateral or multilateral level.
- (c) UNESCO is authorized to make, on its own initiative, proposals on these matters to the Parties.

CHAPTER 8 EXECUTION OF THIS PROTOCOL

Article 35 Protecting Powers

This Protocol shall be applied with the co-operation of the Protecting Powers responsible for safeguarding the interests of the Parties to the conflict.

Article 36 Conciliation procedure

- (1) The Protecting Powers shall lend their good offices in all cases where they may deem it useful in the interests of cultural property, particularly if there is disagreement between the Parties to the

conflict as to the application or interpretation of the provisions of this Protocol.

- (2) For this purpose, each of the Protecting Powers may, either at the invitation of one Party, of the Director-General, or on its own initiative, propose to the parties to the conflict a meeting of their representatives, and in particular of the authorities responsible for the protection of cultural property, if considered appropriate, on the territory of a State not party to the conflict. The parties to the conflict shall be bound to give effect to the proposals for meeting made to them. The Protecting Powers shall propose for approval by the Parties to the conflict a person belonging to a State not party to the conflict or a person presented by the Director-General, which person shall be invited to take part in such a meeting in the capacity of Chairman.

Article 36 Conciliation in absence of Protecting Powers

- (1) In a conflict where no Protecting Powers are appointed the Director-General may lend good offices or act by any other form of conciliation or mediation, with a view to settling the disagreement.
- (2) At the invitation of one Party or of the Director-General, the Chairman of the Committee may propose to the Parties to the conflict a meeting of their representatives, and in particular of the authorities responsible for the protection of cultural property, if considered appropriate, on the territory of a State not party to the conflict.

Article 37 Translations and reports

- (1) The Parties shall translate this Protocol into their official languages and shall communicate these official translations to the Director-General.
- (2) The Parties shall submit to the Committee, every four years, a report on the implementation of this Protocol.

Article 38 State responsibility

No provision in this Protocol relating to individual criminal responsibility shall affect the responsibility of States under international law, including the duty to provide reparation.

CHAPTER 9 FINAL CLAUSES

Article 39 Languages

This Protocol is drawn up in Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish, the six texts being equally authentic.

Article 40 Signature

This Protocol shall bear the date of 26 May 1999. It shall be opened for signature by all High Contracting Parties at The Hague from 17 May 1999 until 31 December 1999.

Article 41 Ratification, acceptance or approval

- (1) This Protocol shall be subject to ratification, acceptance or approval by High Contracting Parties which have signed this Protocol, in accordance with their respective constitutional procedures.
- (2) The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Director-General.

Article 42**Accession**

(1) This Protocol shall be open for accession by other High Contracting Parties from 1 January 2000.

(2) Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Director-General.

Article 43**Entry into force**

(1) This Protocol shall enter into force three months after twenty instruments of ratification, acceptance, approval or accession have been deposited.

(2) Thereafter, it shall enter into force, for each Party, three months after the deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 44**Entry into force in situations of armed conflict**

The situations referred to in Articles 18 and 19 of the Convention shall give immediate effect to ratifications, acceptances or approvals or to accessions to this Protocol deposited by the parties to the conflict either before or after the beginning of hostilities or occupation. In such cases the Director-General shall transmit the communications referred to in Article 46 by the speediest method.

Article 45**Denunciation**

(1) Each Party may denounce this Protocol.

(2) The denunciation shall be notified by an instrument in writing, deposited with the Director-General.

(3) The denunciation shall take effect one year after the receipt of the instrument of denunciation. However, if, on the expiry of this period, the denouncing Party is involved in an armed conflict, the denunciation shall not take effect until the end of hostilities, or until the operations of repatriating cultural property are completed, whichever is the later.

Article 46**Notifications**

The Director-General shall inform all High Contracting Parties as well as the United Nations, of the deposit of all the instruments of ratification, acceptance, approval or accession provided for in Articles 41 and 42 and of denunciations provided for in Article 45.

Article 47**Registration with the United Nations**

In conformity with Article 102 of the Charter of the United Nations, this Protocol shall be registered with the Secretariat of the United Nations at the request of the Director-General.

In faith whereof the undersigned, duly authorized, have signed the present Protocol.

Done at The Hague, this twenty-sixth day of May 1999, in a single copy which shall be deposited in the archives of the UNESCO, and certified true copies of which shall be delivered to all the High Contracting Parties.

Menschenrechte: hehrer Anspruch, harte Wirklichkeit Tagung anlässlich des 50. Jahrestages der UN- Menschenrechtserklärung

Tutzing, 4.-6. Dezember 1998

Martin Geldner*

Der Akademiendirektor, Prof. Dr. Heinrich Oberreuter, begrüßte die 80 Teilnehmer/innen der Tagung mit dem Ausspruch von Mary Robbins, daß 50 Jahre Menschenrechtserklärung kein Grund zum Feiern, sondern weiterhin eine große Herausforderung darstellen. Diese Einschätzung belegten die anschließenden Referate der Vortragenden. Prof. Dr. Peter Opitz, Universität München, sprach über die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Weg und Entwicklung“. Zusammenfassend stellte er die wichtigsten Etappen der Menschenrechtsentwicklung bis zum endgültigen Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar, der nach 85 Sitzungen am 6. Dezember 1948 vorlag. Die Sitzungsanzahl sei durch die widerstreitenden Interessen in dem internationalen Umfeld und die Haltung der Regierungen begründet. Opitz ging dann auf die wichtigsten Entwicklungen bis zur Annahme des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 ein. Abschließend hielt er fest, daß ungeachtet der Unvollkommenheiten der einmal erreichte Grundkonsens nicht verfallen sei, sondern den Prozeß fortgesetzt und vertieft habe. Menschenrechte seien nicht nur zentrale Bestandteile von Verfassungen und regionaler Abkommen, sondern auch geistiger Bezugspunkt von NGOs. Die zentralen Aufgaben heute seien nicht die Weiterentwicklung der Normen, sondern die Erhaltung des universellen Wertekonsens, die Verbreitung des demokratischen Rechtsstaats und die Schaffung eines wirkungsvollen internationalen Rechtsschutzes. Letzterer sollte nicht nur in einer Durchsetzungsmethode vorhanden sein, sondern es sollten mehrere Methoden entwickelt werden.

„Menschenrechte – universeller Anspruch und kulturelle Differenzierung“ war das Thema von Prof. Dr. Hans Maier, Staatsminister a.D., München. Dazu führte er aus, daß Menschenrechte in der heutigen Welt umstritten seien, da sie aus verschiedenen Blickrichtungen betrachtet würden. Sie erfüllten in einzelnen Weltteilen unterschiedliche Interpretationen. Dadurch drohe der Zerfall der Menschenrechte in kulturelle Relativierungen. Die Hindernisse, die sich der Universalisierung der Menschenrechte in den Weg stellten, wären mit dem partiellen Untergang des Kommunismus keineswegs ebenfalls untergegangen. Vielmehr hätten sich schon frühzeitig neue Situationen gebildet: die Gegensätze zwischen Armen und Reichen. Notwendig sei daher ein neuer Dialog über die Menschenrechte zwischen Nordamerika und Europa auf der einen Seite und Asien, Afrika, Lateinamerika auf der anderen Seite. Ausgehend von den bereits vorhandenen unterschiedlichen Menschenrechtskatalogen in der europäisch-amerikanischen Welt, prognostiziert Maier diesen Dialog als Chance für die Universalität der Menschenrechte. Alles in allem könnten Menschenrechte eine Vielzahl kultureller Elemente in sich aufnehmen und sollten dies auch tun.

Zu dem Thema „Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung von Menschenrechten“ sprach Dr. Christian Schwarz-Schilling, Bundesminister a.D. Er betonte insbesondere die technologische Ent-

* Martin Geldner ist cand. iur. an der Universität Augsburg.

wicklung im digitalen Bereich und die daraus resultierenden individuellen Möglichkeiten, die zu einer besseren Verbreitung und damit effektiveren Durchsetzung der Menschenrechte führen.

Der zweite Schwerpunkt der Tagung bezog sich auf den „Universalitätsanspruch der Menschenrechte und seine Gegenkräfte“ und gliederte sich in drei Teile. Der erste Teil umfaßte die „kulturelle Identität als Einwand“ am Beispiel des islamischen Fundamentalismus. Prof. Dr. Rainer Büren, Honorarprofessor für Orientalistik in Bamberg, stellte insbesondere das Verhältnis des Korans und die politischen Verhältnisse dar. Auf der einen Seite sei der Islam ein festgefertigtes Ordnungssystem mit einem einheitlichen, klaren Kern. Auf der anderen Seite, die Seite der politischen und internationalen Verhältnisse, weise der Islam ein hohes Maß an Flexibilität und Praxisorientierung auf. Es gäbe eine Vielzahl von regionalen Zentren und handfeste Machtkonkurrenzen, die politischer und ideologischer Art seien. Es stünden sich eine dogmatische Einheitlichkeit und eine institutionelle Vielfalt gegenüber, bei der mal das eine mal das andere überwiege.

Djamila Seddiki, Journalistin aus Algerien, erklärte zu Beginn ihres Vortrags, daß sie nicht als Spezialistin spricht, sondern Zeugnis von der Menschenrechtssituation geben möchte. Nach dem Abzug der Franzosen habe die Demokratisierung und das Bildungssystem im Vordergrund gestanden. Das Thema Menschenrechte wäre nur am Rande beachtet worden. Um 1988 erfolgten erste Volksaufstände und Demonstrationen gegen Korruption und für soziale Gerechtigkeit. In dessen Folge kam es zu einer Verbesserung der politischen und ökonomischen Situation und zur Mobilisierung der zivilen Gesellschaft. Frauenverbände, die bisher geheim gearbeitet hatten, traten an die Öffentlichkeit. Sie forderten ein neues Familienrecht, das durch Gleichberechtigung gekennzeichnet sein sollte. Obwohl die neue Verfassung von 1989 die Gründung von Parteien mit religiösen Inhalten verbot, kam es zum Auftreten der islamistischen Partei, da man sie im Rahmen der Euphorie wirken ließ. Die Parlamentswahlen 1991 brachten den bereits militärisch organisierten Islamisten die Mehrheit. Seddikis Einschätzung ist, daß der Islam für politische Ziele mißbraucht und daher als Mittel zur Machtergreifung instrumentalisiert wurde.

Der zweite Teil beinhaltete die „totalitäre Ideologie als Gegenanspruch“ am Beispiel der totalitären Herrschaft und ihrer Transformation in der Sowjetunion. Prof. Dr. Martin Fincke, Universität Passau, warnte aus juristischer Sicht explizit davor, den Begriff der Menschenrechte zu weit zu fassen. Beispielhaft nannte er den seinerzeit aktuellen Fall der Ermordung der Journalistin in St. Petersburg, der keine menschenrechtliche Problematik darstelle. Der Schlüssel zu dem Verständnis läge in der Ausprägung und Unterscheidung des Rechts in subjektive und objektive Rechte begründet. Menschenrechte seien Rechtsnormen, die gerade keine subjektiven Rechte vermitteln. In Rußland würden die Organe des Staates, die das Recht zwangsweise verwalten (Polizei, Gerichte etc.) als Rechtsschutzorgane bezeichnet. Ihnen stehe der Rechtsverteidiger gegenüber. Die Rechtsschutzorgane schützen die objektiven Rechte. Diese Funktion habe in Rußland aber eine andere Tradition als in Westeuropa: Es sei nicht die Funktion des Staates auf den Schutz diese Rechte zu achten, sondern der einzelne solle sich an streitentscheidende Stellen mittels der entsprechenden Instrumente wenden. Den Rechtsverteidiger in Rußland kann man auch Bürgerrechtler nennen, weil er sich der Verteidigung der Bürger annimmt. Dies führe oft zu der Bezeichnung Menschenrechtler. Der Referent verdeutlichte dann diese Unterscheidung an einer Reihe von Beispielen, die das unterschiedliche Rechtsverständnis in Westeuropa und Rußland verdeutlichen. Dieses resultiere aus einer völlig verschiedenen historischen Entwicklung. In dem Zusammenhang müsse man auch den Eintritt Rußlands in den Europarat sehen. Dessen schneller Eintritt habe die Orientierungslosigkeit durch die oktrozierte Verwestlichung, die das System zu radikal verändert hat noch verstärkt. Das habe bei den Bürgern zu Erwartungen geführt, die sich nicht erfüllen könnten. Als Beispiel führte der Referent an, daß viele Menschen vom EuGHMR nicht nur Recht, sondern Gerech-

tigkeit erwarten würden. Ein anderer Aspekt sei die Größe des Reiches, weshalb es regelmäßig immer noch unmöglich ist, daß ein Inhaftierter in einem nördlichen Bereich mit einem Anwalt innerhalb von 48 Stunden sprechen kann. Trotz aller Schwierigkeiten steige die Zahl an Klagen langsam an. Für die große Masse der Bevölkerung sei das Gericht jedoch nicht nur geographisch und finanziell, sondern insbesondere psychologisch weit weg.

Sergej Adamowitsch Kowaljow, Menschenrechtler und Duma-Abgeordneter, zeigte sich in seinem Beitrag überzeugt, daß das 21. Jahrhundert im Zeichen der Persönlichkeitsrechte stehen werde, da die Person die kleinste Minderheit sei. Diese Person müsse soviel Freiheit haben, daß sie andere nicht einschränke. Wäre dies gewährleistet, dann würden auch Kollektivrechte eingehalten werden. Zwar sei die Demokratie in Rußland nicht sehr weit gediehen, aber deren Existenz sei trotzdem ein Wunder. Die wirtschaftliche Lage sei äußerst schlecht. Vor diesem wirtschaftlichen Hintergrund steht jedoch der wichtigste Aspekt: die Versuche der Herstellung früherer Ordnungen. Denn der Grund für die aktuelle, unbefriedigende Situation sei, daß der wirtschaftliche Bereich zwar gestützt würde, ohne jedoch das politische System zu reformieren. Deshalb sei es nicht demokratisch geworden. Den Westen müsse man kritisieren, weil er nicht verstehe, wie gefährlich und global das russische Problem sei.

Der dritte Teil behandelte die „Unbeschränkte staatliche Souveränität als Einwand und den Grundsatz der Nichteinmischung“ am Beispiel Chinas. „Kulturelle Identität, staatliche Souveränität und Menschenrechte in der Volksrepublik China“ war der Vortragstitel von Dr. Marie-Luise Näth, Saarbrücken. Die heutigen Menschenrechte wären im alten China eine gelebte Selbstverständlichkeit, die allerdings dem Bevölkerungswachstum untergeordnet gewesen seien. Näth unterschied zwei verschiedene Subjekte in der chinesischen Gesellschaft. Zum einen Verfolgte: Diese Klassenfeinde werden Opfer eines totalitären Regimes, denen man aus dem Ausland nicht oder kaum helfen kann; hier können nur die Chinesen selbst helfen. Zum anderen die, die sie als Herausforderer bezeichnet: Diese Leute könnten sich selber helfen, wenn sie sich heraushalten und wie andere Bürger leben würden und sich anpaßten. Ihnen könne von außen geholfen werden, indem ihnen Publizität gegeben, Weltöffentlichkeit hergestellt wird. Abschließend stellte sie klar heraus, daß die historische-kulturelle Identität Chinas nicht dem Menschenrechtsdenken der Europäer widerspreche. Vielmehr findet es sich in ihrer allgemeinen Lebensweise eingeschlossen.

Wei Jingsheng, ein chinesischer Dissident, sprach über die gegenwärtige Menschenrechtssituation in China. Er bezweifle, daß die Menschenrechte in seiner Heimat ernst genommen werden, da es überall Gewalt gäbe. So bemängelte Wei zum einen, daß die westlichen Länder der Menschenrechtssituation in China nicht genügend Aufmerksamkeit schenken und zum anderen, daß sie zusätzlich die Mißstände in China verdecken, indem sie nicht die Wahrheit darüber berichten und damit einen Betrug gegenüber sich selbst und an der eigenen Bevölkerung begehen würden. Dies treffe insbesondere auf europäische Staatsmänner zu. Das diktatorische Regime in China sei es, das den Frieden in Asien bedrohe.

„Neue Menschenrechte und neue Instrumente des Menschenrechtsschutzes“ war der dritte Schwerpunkt der Tagung. In diesem Zusammenhang trug Dr. Michael Schaefer von der Ständigen Vertretung in den Vereinten Nationen in Genf einige Thesen aus der Sicht der VN-Politik vor. Nach 50 Jahren sei endlich ein umfassender Ansatz zum Schutz der Menschenrechte erforderlich. Dabei stünde die Realisierung der klassischen Schutzrechte im Vordergrund. Zwar sei die Umsetzbarkeit aller Menschenrechte erreicht, jedoch ist auch die Umsetzung der kulturellen und sozialen Rechte erforderlich. Der Prozeß der Erarbeitung von Menschenrechtsverträgen sei grundsätzlich abgeschlossen. Allerdings müßten bestehende Lücken noch geschlossen werden. Hervorhebung verdiene die Deklaration zum Schutze der Menschenrechtsverteidiger. Aber auch für sie gelte, daß die Schaffung allein nicht ausreichte; die Umsetzung sei erforderlich.

Dies gelte auch für das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention. Ferner müsse der Schwerpunkt der nationalen und internationalen Menschenrechtspolitik auf Implementierung der Menschenrechte liegen. Insbesondere müsse deren Effizienz verbessert werden: Es bestehe ein unüberschaubares Schutzsystem von Abkommen und deren Instrumenten. Problematisch sei daher die Überlappung der Instrumente in vielen Bereichen, was zu Doppelarbeit bei knappen Mitteln führe. Daher sei ein „Paket“ an Regelungen aufgestellt worden, daß das gesamte System auf eine neue Basis stellen solle. Aber es gäbe nicht nur Probleme bei den Instrumenten selbst, sondern auch bei der Arbeit der einzelnen Organisationen wie UNICEF, UNESCO etc., da es ihnen an minimaler Koordinierung der Aktivitäten fehle. Die sozialen und kulturellen Rechte seien alte Rechte. Sie würden als neue Rechte bezeichnet, weil sie ein Schattendasein aufgrund ihrer geringen Justiziabilität führen. Beispielhaft dafür sei der UN-Sozialpakt, der in Art. 2 (1) festlegt, daß die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte durch die Verpflichtung der Staaten unter voller Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten erreicht werden soll. Daraus leiteten einige Staaten mangels Bestimmtheit lediglich eine Zielvorgabe ab. Schaefer schlug daher vor, daß einige Begriffe durch eine Festlegung von international anerkannten Indikatoren ersetzt werden sollten, um eine bessere Operationalität der Normen zu ermöglichen. Beispielhaft nannte er für die Operationalisierung des Rechts auf Bildung die möglichen Indikatoren Haushaltsanteil pro Prozent des BSP oder die Analphabetisierungsrate des Landes. Damit könne ein bestimmter Maßstab geschaffen werden. Schließlich verwies er auf das Recht auf Entwicklung, das als individuelles Menschenrecht justitiabel gemacht werden müsse. Ihm käme eine Schlüsselrolle in den nächsten Jahren zu.

Prof. Dr. Bruno Simma, Universität München, sprach über den Internationalen Strafgerichtshof, dessen Statut auf der diplomatischen Konferenz in Rom am 17. Juli 1998 mit 120 Stimmen angenommen wurde. Im Gegensatz zu optimistischen Äußerungen in bezug auf ein Inkrafttreten in zwei bis drei Jahren, geht Simma von bis zu zehn Jahren aus. Er beschrieb den prozessualen Teil und einzelne Delikte des Statuts. Dabei hob er das Prinzip der Komplementarität hervor, demzufolge der Gerichtshof nur tätig werden darf, wenn nationale Gerichte nicht willens oder nicht in der Lage seien, ein in ihre Zuständigkeit fallendes Verbrechen zu verfolgen. Der Fall müsse ferner von ausreichender Schwere sein.

Fortschritte im Beitrittsprozeß der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union: Regelungen und Konsequenzen für die deutschen Volksgruppen und Minderheiten

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

Bonn, 10.-12. März 1999

Hans-Joachim Heintze*

Auch die diesjährige Veranstaltung stellte die Frage in den Vordergrund, inwieweit die angestrebte Mitgliedschaft der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas in der Europäischen Union zur Durchsetzung der Interessen der deutschen Vertriebenen und der deutschen Minderheiten in diesen Staaten dienen kann. Zusätzliche Aktualität bekam die Tagung durch die jüngste Erklärung von Bundeskanzler Schröder und des tschechischen Regierungschefs Zeman, man wolle die bilateralen Beziehungen nicht durch rechtliche und politische Probleme der Vergangenheit belasten. Beim Bund der Vertriebenen erregten diese Äußerungen Kritik. Wie deren Präsidentin Erika Steinbach MdB deutlich machte, prüfe man gegenwärtig, ob dagegen Klage beim Verfassungsgericht eingereicht wer-

Claudia Roth, Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses des deutschen Bundestags, begrüßte insbesondere das starke Engagement von NGOs auf dem Gebiet der Menschenrechte. Eines der aktuellen Probleme läge in der Diskrepanz von Rhetorik und Realität der Menschenrechte begründet. Dabei seien die Visionen von Freiheit, Gleichheit, Partizipation nicht realitätsuntüchtig, sondern integraler Bestandteil von allen Politikfeldern, also nicht nur ein Bereich der Außenpolitik. Für die neuen Probleme, wie sie unter den Schlagwörtern Bioethik, Klone usw. behandelt werden, sollten die Schutzsysteme angepaßt werden. Prof. Dr. Rudolf Bernhardt, Präsident des bisherigen Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes, stellte die Bereiche heraus, die bei der juristischen und politischen Betrachtung der Menschenrechte unterschieden werden müssen. Anschließend ging er überblicksartig auf die Geschichte des EuGHMR ein und bedauerte die unzulängliche Berichterstattung über diese europäische Institution. Dann stellte er die Neuerungen bezüglich des EuGHMR dar. Skepsis sei bezüglich der neuen Staaten wie Albanien, Mazedonien und Ukraine in Hinblick auf die Gültigkeit der bisher angewandten westeuropäischen Standards angebracht, da die europäischen Standards nicht ohne weiteres übertragbar seien.

General Werner Widder, Stabschef bei SFOR in Bosnien 1997, berichtete über seine Aufgaben, die er bei der Verwirklichung des Dayton-Abkommens zu erfüllen hat. Schwerpunkte der SFOR seien für einen kriegsfreien Zustand zu sorgen, die Umsetzung der militärischen Bestimmungen des Dayton-Abkommens, der Schutz der eigenen Leute („force protection“) und die Unterstützung beim zivilen Aufbau. Letzteres sei jedoch kein militärischer Auftrag und stellt daher eine besondere Herausforderung dar.

Die Tagung zeigte, in welchem Maße die Menschenrechte heute das Völkerrecht und die internationalen Beziehungen durchdrungen haben. Der 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung gab Anlaß zur Besinnung und machte deutlich, daß vor der Staatengemeinschaft noch viele Aufgaben stehen.

Eine Publikation zu dieser interessanten Tagung ist leider nicht geplant. Jedoch sind das Tagungsprogramm und die Manuskripte von den Referenten Maier, Seddiki, Kowaljow und Näh bei der Akademie für den persönlichen Gebrauch erhältlich.

den solle. Fraglich sei nämlich, ob die Bundesregierung damit ihre Obhutspflicht gegenüber den Bürgern verletzt habe.

Dieses Rechtsproblem und die vermögensrechtlichen Ansprüche der Vertriebenen kamen in der einen oder anderen Weise während der ganzen Tagung immer wieder zur Sprache. Einleitend hatte Jochen Welt MdB, Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen, in einem Grußwort der Bundesregierung darauf verwiesen, daß hinsichtlich der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas, die

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

der EU beitreten wollen, der Maßstab der Minderheitenrahmenkonvention des Europarates und der Sprachencharta anlegt werde. Es werde geprüft, wie diese Verpflichtungen umgesetzt würden, und zwar nicht nur hinsichtlich der rechtlichen Lage, sondern auch der Praxis. Rechtsnormen seien wertlos, wenn sie nicht politisch wirksam würden. Deutschland habe von den Beitrittsverhandlungen Vorteile, da es sich verstärkt für die deutschen Minderheiten einsetzen könne und die Kooperation mit den Reformstaaten besser geworden sei. Zugleich habe die neue Bundesregierung in bezug auf die Art und Weise der Hilfe für deutsche Minderheiten ein verändertes Konzept, da es zukünftig keine weiteren Großprojekte geben werde. Es habe sich gezeigt, daß deren Effektivität und Durchführung wegen der räumlichen Entfernung nicht hinreichend kontrolliert werden könnten. Deshalb führe man zwar die bereits gestarteten Projekte fort, konzentriere sich aber ansonsten auf die Hilfe zur Selbsthilfe.

Den Eröffnungsvortrag hielt *Dr. Albrecht Rothacher* von der Europäischen Kommission in Brüssel. Er widmete sich den politischen Regelungen der „Agenda 2000“ im Hinblick auf die Achtung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sein Ausgangspunkt war, daß insbesondere die zweite Zielrichtung der „Agenda 2000“ (die erste ist die innere Reform der EU insbesondere hinsichtlich der Landwirtschaftspolitik) von größter Bedeutung für die Vertiefung des Minderheitenschutzes sei. Hier gehe es um die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten, die an bestimmten Kriterien hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit, Demokratieentwicklung und des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes gemessen würden. Dies erfolge anhand von detaillierten Berichten über jeden einzelnen Beitrittskandidaten. Die ersten seien 1997 erschienen, und seither folgten alljährlich Fortschrittsberichte. Insgesamt seien die öffentlich zugänglichen Dokumente außerordentlich informativ. Wie in der Diskussion dann später deutlich wurde, ist die Schwerpunktsetzung der Berichte allerdings nicht frei von Willkür; auch sachliche Fehler wurden festgestellt. *Rothacher* machte an Beispielen deutlich, welche Probleme angesprochen wurden. So könne man durchgängig deutliche Defizite bei der Menschenrechtssicherung und Rechtsstaatlichkeit in der Türkei feststellen. Hinsichtlich der früher vielfach kritisierten Slowakei könne man nach dem Regierungswechsel Fortschritte erwarten; hinsichtlich des Balkanums, Sloweniens, Ungarns und Tschechiens zeichneten die Berichte positive Bilder. Allerdings stieß bei den Zuhörern weithin auf Verwunderung, daß Entschädigungsforderungen von Vertreibungsopfern nicht angesprochen wurden und daß auch die Berichte der deutschen Botschaften die Lage der deutschen Minderheiten in den beitragswilligen Staaten nicht angesprochen hätten.

Insgesamt schätzte der Referent ein, daß die Fortschrittsberichte ein wichtiges Instrument bei der Herbeiführung des Beitritts seien. Sie dienten auch in letzter Gelegenheit dazu, die Lage der Minderheiten zu verbessern. Die Praxis zeige, daß nach der Mitgliedschaft – wie die Minderheitenpolitik Frankreichs belege – kaum noch Einwirkungsmöglichkeiten auf Staaten bestünden. Diese Auffassung wurde in der Diskussion weithin geteilt. Zugleich äußerten sich viele Teilnehmer kritisch darüber, daß die Berichte nicht systematisch genug seien. Angeregt wurde, daß Verbände als NGOs ihren Einfluß geltend machen sollten, um bei der Kommission auf Mängel der Berichte hinzuweisen und konkrete Informationen (beispielsweise über die Lage der Minderheiten) zu übermitteln.

Hatte sich das Eröffnungsreferat mit den politischen Fragen befaßt, so analysierte anschließend *Prof. Dieter Blumenwitz* in systematischer Weise die minderheitenrechtlichen Anforderungen der EU hinsichtlich des Beitritts der ost- und ostmitteldeutschen Staaten. Er verwies darauf, daß diese Anforderungen Bestandteil der im Maastricht-Vertrag vereinbarten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) seien. Gleichwohl leiteten sich die konkreten Standards bereits aus dem Jahre 1991 her, und zwar insbesondere

aus den Kriterien, die die seinerzeitige EG für die Anerkennung der aus der UdSSR bzw. SFRJ hervorgegangenen Neustaaten aufgestellt hatte. Hinzu kämen die einschlägigen KSZE-Instrumente, vor allem die Charta von Paris, der *Blumenwitz* Soft-law-Charakter bescheinigte. Weil es sich aber letztlich um ein politisches Instrument handle, seien Diskriminierungen nicht auszuschließen, und zwar dann, wenn nur eine Minderheit gefördert werde. Demgegenüber seien für die EU die Instrumente des Europarates hilfreich. Genannt wurden insbesondere die EMRK, die auf gemeinsamer Verfassungsbürokratie basiere, die Rahmenkonvention und die Sprachencharta. Kritisch sei jedoch zu sehen, daß in der Praxis der EU und des Europarates offensichtlich bei einigen Staaten nicht die volle Verwirklichung der einschlägigen Dokumente verlangt werde, obwohl dies nach der Resolution 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates an sich die Voraussetzung für eine Mitgliedschaft sein müsse. Hier wurde wiederum das bekannte Beispiel der Aufnahme Rußlands in den Europarat angeführt. Auch die Feststellung der Kommission von 1997, die Polen und Tschechien die Europareife bescheinigt habe, sei zu hinterfragen. Immerhin seien durchaus Diskriminierungen von deutschstämmigen Bürgern bei der Vermögensrückgabe zu verzeichnen. Gleichwohl sei jedwede Position der Kommission letztlich nicht entscheidend für die Aufnahme von Staaten in die EU, da dies letztlich durch alle Mitgliedstaaten beschlossen werden müsse. Aus diesem Umstand leitete *Blumenwitz* die Forderung an die Bundesregierung ab, sich für die Eigentumsrechte der Sudetendeutschen einzusetzen. Dies sei eine Rechtspflicht Deutschlands, und zudem sei es auch üblich, daß sich Staaten für solche Belange einsetzen, wie die Beispiele Italien-Slowenien und Österreich-Italien gezeigt hätten.

Anschließend wandte sich *Dr. Wolfgang Peukert* vom EGMR in Straßburg den neuesten Entwicklungen des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes in einem Überblick über die Rechtsprechung des EGMR zu. Er wies auf das Inkrafttreten des 11. Protokolls hin und äußerte die Hoffnung, daß damit zukünftig die Verfahren in einer angemessenen Frist abgeschlossen werden könnten. Bislang sei eine Verfahrensdauer von fünf bis neun Jahren nicht selten. Freilich müsse man erst abwarten, wie sich die Mitgliedschaft der neuen Demokratien weiter auswirke; immerhin sei der EGMR nunmehr für 700 Millionen Menschen zuständig. Zu hinterfragen sei aber das Prinzip, daß alle Mitgliedstaaten auch einen Richter entsenden, denn dies stünde in einem klaren Gegensatz zu den leeren Kassen der öffentlichen Hände. *Peukert* gab dann einen Überblick über die neuere Rechtsprechung. Aus der Sicht des Minderheitenschutzes erscheine es interessant, daß der Gerichtshof in der letzten Zeit eine ganze Reihe von Fällen behandelt habe, die die Kurden in der Türkei betroffen hätten. Hier wurde unterstrichen, daß die Türkei sich kooperativ gezeigt habe. So sei dem Antifolterkomitee Zugang zu Gefängnissen gewährt worden. Urteilen des EGMR sei die Türkei insofern gefolgt, als sie Entschädigungen gezahlt habe. Im Hinblick auf Eigentumsrechte sei der Fall *Loizidou v. Türkei* bedeutsam, da es hier letztlich um eine faktische Enteignung gehe, die den EGMR zu der Entscheidung veranlaßt habe, daß Entschädigung gezahlt werden müsse. In der Diskussion wurde dann natürlich sofort auf die Parallele zur Enteignung der Vertriebenen verwiesen.

Weitere Vorträge der Tagung befaßten sich mit der finnischen Rechtsordnung, deren Minderheitenregelungen als Modell für osteuropäische Regelungen vorgestellt wurden. Einige von ihnen, so die slowenische, tschechische, litauische und polnische, wurden ebenfalls in Vorträgen erörtert. Insgesamt zeigte das Forum, daß es in bezug auf die Kodifizierung der Minderheitenrechte in den vorgestellten Staaten erhebliche Fortschritte gegeben habe. Gleichwohl bleibt das Minderheitenrecht ein zentraler Bestandteil der europäischen Tagesordnung. Die Kulturstiftung wird auch weiterhin einen Beitrag dazu leisten. Beachtung sollte in diesem Zusammenhang der von *Blumenwitz* eingebrachte Gedanke finden, die Kulturstiftung als NGO zu organisieren.

900 Jahre Johanniter: Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe

Berlin, 15. März 1999

Brigitte Reschke*

Die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) spielt im öffentlichen Bewußtsein als humanitäre Organisation eine erhebliche Rolle. Kaum jemand weiß jedoch, daß der Johanniterorden auf eine 900jährige Geschichte zurückblickt. Diese Historie ist mit dem Gedanken der Förderung der Menschlichkeit verbunden, der auch der humanitären Hilfe zugrunde liegt. In seiner Begrüßungsansprache verwies der Präsident der JUH, *Wilhelm Graf v. Schwerin*, daher auf die seiner Organisation zugrundeliegende Verpflichtung zur Humanität und betonte die Erfahrungen seiner Generation im Zweiten Weltkrieg. In deren Lichte sei es offenkundig, daß sich die JUH der Verbreitung des humanitären Völkerrechts zuwendet und daß das humanitäre Völkerrecht eine große Errungenschaft sei.

Dieser Denkanlass wurde auch in dem Grußwort von Frau *Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast*, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern, deutlich. Sie beleuchtete die rechtliche Stellung der JUH und wies auf deren Anerkennung als freiwillige Hilfsgesellschaft gemäß Art. 26 des I. Genfer Abkommens durch Bundeskanzler *Adenauer* im Jahre 1963 hin. Dieser Akt sei nach der Wiedervereinigung 1991 bestätigt und auf die neuen Bundesländer ausgedehnt worden. Unterstrichen wurde schließlich die grundlegende Bedeutung des Gesetzes zur Neuordnung des Zivilschutzes aus dem Jahre 1997, dessen § 20 ausdrücklich die Mitwirkung solcher Organisationen wie der JUH regelt.

Diese Teilhabe an der Wahrnehmung gesellschaftlicher Aufgaben, für die sie im Namen der Regierung dankte, sei Ausdruck lebendiger Demokratie. Die Regierung sei sich sehr wohl bewußt, daß die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts auf allen Ebenen staatliches Tätigwerden erfordert. Schwerpunkte seien dabei die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes, gemeinsame Maßnahmen der EU gegen Kleinwaffen und die Antipersonenminen. (Anmerkung der Redaktion: Als Lektüre in diesem Zusammenhang empfahl die Staatssekretärin – was bis besonders gerne hervorheben – einen von *Andreas v. Block-Schlesier* verfaßten Artikel zur Minenproblematik¹). Nunmehr gehe es um die Umsetzung dieses Vertrages durch nationale Durchführungsgesetze.

Andreas v. Block-Schlesier, Bundesvorstand der JUH, wies im Anschluß darauf hin, daß der Status der JUH als Hilfsorganisation letztlich auch der Grund für die Festveranstaltung sei. Man würde damit den 50. Jahrestag der Genfer Abkommen, für deren Verbreitung die Johanniter arbeiten, um damit einen Beitrag zur Erfüllung eines ihrer Wahlsprüche zu leisten: Durch Menschlichkeit zum Frieden. Zugleich wies der Redner auch auf den Beitrag der Organisation zur Implementierung des Antipersonenminenabkommens hin.

Der folgende Vortrag von Professor *Dr. Michael Bothe*, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M., würdigte in umfassender Weise das 50jährige Jubiläum der Genfer Abkommen. Dazu wählte der Redner einen aktuellen Ansatz, indem er die Parallelen zwischen den Abkommen und dem Grundgesetz zog, das ebenfalls 1949 geschaffen wurde. Beide seien eine Reaktion auf die historische Erfahrung, einerseits mit den Verbrechen, die sich im Zweiten Weltkrieg ereigneten und andererseits mit dem Scheitern der Weimarer Verfassung. Derart auf die geschichtliche Dimension eingestellt, wandte sich der Redner dann den Genfer Abkommen zu. Bekanntlich hätte deren Existenz nicht verhindern können, daß in den letzten 50 Jahren in kriegerischen Auseinandersetzungen wiederum viele Opfer und Rechtsverletzungen zu beklagen seien. Gleichwohl müßten diese Verträge aus vier Gründen dennoch als erfolgreich angesehen werden:

Erstens hätten sie dazu beigetragen, daß die öffentliche Meinung die Rechtsbrüche verurteilt. Obwohl der Weg lang gewesen sei, sei

dies die Voraussetzung für die Anwendung des Völkerstrafrechts, der man mit den *Ad hoc*-Strafgerichten und dem Rom-Statut wesentlich größere Geltung verschafft habe. **Zweitens** seien die Genfer Abkommen die Grundlage für staatliche Maßnahmen zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte durch die Festlegung nationaler Regeln. In diesem Zusammenhang hob *Bothe* insbesondere die militärischen Handbücher hervor. Als höchstwertvoll bezeichnete er die Einführung einer freiwilligen Berichterstattung der Staaten über die Maßnahmen, die sie zur Implementierung des humanitären Völkerrechts ergriffen hätten. Er begrüßte, daß die Bundesregierung bislang einer solchen Berichterstattung, die den vielen menschenrechtlichen Berichtsverfahren nachgebildet sei, positiv gegenüberstehe. Bei der Rotkreuz-Konferenz im Herbst müsse sich zeigen, wie die Staaten in dieser Hinsicht weiter verfahren würden. **Drittens** seien die Genfer Abkommen die Grundlage für den Zugang der Helfer zu den Opfern bewaffneter Konflikte, und **viertens** seien sie der Ausgangspunkt für die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts. Hier erwähnte der Redner vor allem das enge Wechselverhältnis zu dem Menschenrechtsschutz.

Hatte dieser Vortrag speziell die Genfer Abkommen gewürdigt, so wandten sich die nächsten Ausführungen von Frau *Dr. Heike Spieker*, Ruhr-Universität Bochum und Konventionsbeauftragte der JUH, der praktischen Bedeutung des humanitären Völkerrechts für die Hilfsorganisationen zu. An einer Reihe von Beispielen vom Irak über Somalia bis zum Sudan machte sie deutlich, welche Schwierigkeiten bei der humanitären Hilfe auch in rechtlicher Sicht oftmals bestünden. Daraus leitete sie die Forderung ab, bei der Ausbildung der Helfer und bei der Planung der Maßnahmen müsse dem humanitären Völkerrecht größere Beachtung geschenkt werden. Bislang werde das humanitäre Völkerrecht in der Praxis oftmals durch die akuten Situationen überlagert, was insofern sehr kritisch zu bewerten sei, als damit der Rahmen für die Hilfsorganisationen vorgegeben sei.

Insbesondere erwähnte die Rednerin die große Bedeutung des Rechtssatzes, wonach der Zugang zu Opfern nicht willkürlich verweigert werden dürfe. Dem stehe jedoch gegenüber, daß der Schutz der Helfer in den Operationsgebieten verbessert werden müsse. Einen Beitrag auf rechtlicher Ebene leiste das neue Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, das Angriffe auf humanitäre Helfer unter Strafe stelle.

Der Beauftragte für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt *Gerd Poppe* sprach im Anschluß zur humanitären Hilfe als nationaler und internationaler Aufgabe. Er unterstrich das Bekenntnis der Bundesregierung zur Verpflichtung, in Not geratenen Menschen zu helfen. Dies ergebe sich aus dem humanistischen Anliegen des Grundgesetzes und aus der Mitgliedschaft Deutschlands in internationalen Wertegemeinschaften. Im folgenden analysierte der Redner das Verhältnis von staatlicher und nichtstaatlicher Hilfe. Dabei wurde die Tätigkeit des „Koordinationsschusses Humanitäre Hilfe“ ebenso gewürdigt wie die von ECHO, welches die EU-Hilfe durchführe. Insgesamt wurde deutlich, daß die EU und ihre Mitgliedstaaten mittlerweile die „größten Akteure“ bei der humanitären Hilfe seien. Neben dem humanitären Anliegen strebe die Hilfe auch an, die Reste der Zivilgesellschaft, die in Krisengebieten noch bestünden, zu erhalten und deren Wiederherstellung zu fördern.

* *Brigitte Reschke* ist Wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Professor *Dr. Dr. h. c. mult. Knut Ipsen*, Ruhr-Universität Bochum

¹ *Andreas v. Block-Schlesier*, Minenräumung und Hilfe für Minenopfer – eine Herausforderung für Hilfsorganisationen?, in: *HuV* – 111 (1998), 96 ff.

Vizeadmiral *Hans Frank*, Stellvertretender Generalinspekteur der Bundeswehr, unterstrich die Rolle der Streitkräfte bei der humanitären Hilfe und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Helfern.

Abgeschlossen wurde die Vortragsreihe durch *Judith Kumin*, die die Öffentlichkeitsarbeit des UN-Flüchtlingskommissariats in Genf leitete. In ihren Ausführungen zum Dilemma weltweiter Flüchtlingsströme kritisierte sie die Tendenz der Staaten, sich Verpflichtungen aus dem Flüchtlingsrecht nach dem Motto „das Boot ist voll“ zu entziehen. Der Versuch, Flüchtlingen nur eine zeitweilige Duldung zu gewähren und sie zur Rückkehr zu drängen, ohne daß tatsächlich die Fluchtgründe weggefallen seien, könne nur zu einer Verschärfung

der Lage führen und neue Konflikte hervorbringen. Letztlich sei nur eine Verbindung von Reintegrations- und Entwicklungspolitik erfolgversprechend, die mit Menschenrechtsgarantien und Versöhnungsmaßnahmen gepaart werden müsse.

Insgesamt spannte die Veranstaltung einen weiten Bogen von der 900jährigen Geschichte der Johanniter bis zu den aktuellen Gewerkschaften. Es ist der guten Regie der Organisatoren zu danken, insbesondere der klug gewählten Abfolge und dem Inhaltsreichtum der Referate, daß die Teilnehmer einen interessanten Vormittag genießen konnten, der neue Einsichten in das humanitäre Völkerrecht und die dankenswerte Tätigkeit der Hilfsorganisationen gewährte.

Sabine Jaberg, Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf: Ein systemwissenschaftlicher Versuch

Demokratie, Sicherheit, Frieden, Band 112

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998, 895 Seiten, DM 148,-

Sascha Rolf Lüder*

Staaten können zur Konfliktverhinderung auf ihre individuelle oder im Konzert mit anderen Staaten ihre kollektive militärische Macht vertrauen. Durch die Begründung eines Systems kollektiver Sicherheit bietet sich für die Staatengemeinschaft eine weitere Möglichkeit der Friedenssicherung: In der Geschichte der internationalen Beziehungen zählen neben dem Völkerbund die Vereinten Nationen (VN) zu den maßgeblichen internationalen Organisationen, die, beruhend auf dem Verbot der Erstanwendung militärischer Gewalt, einem potentiellen Aggressor von außerhalb oder innerhalb der internationalen Organisation die kollektive Macht der rechtstreuen Mitgliedstaaten gegenüberstellen. Nicht erst seit dem Einsatz der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) in der Bundesrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 stellt sich jedoch die Frage nach der gegenwärtigen Funktionsfähigkeit bestehender kollektiver Sicherheitssysteme. In welchem Verhältnis stehen die heute existenten universellen und regionalen kollektiven Sicherheitssysteme zueinander? Können auch ehemals auf kollektive Selbstverteidigung angelegte internationale Organisationen ein System kollektiver Sicherheit darstellen?

Diesen und anderen damit im Zusammenhang stehenden Fragen widmet sich *Sabine Jaberg* in ihrer Studie „Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf: Ein systemwissenschaftlicher Versuch“. Die Dissertation der Politikwissenschaftlerin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (ISFH) an der Universität Hamburg gliedert sich in elf Abschnitte, in denen sowohl auf politikwissenschaftliche als auch auf völkerrechtliche Aspekte eingegangen wird.

Einleitend wendet sich *Sabine Jaberg* den Begriffsbestimmungen von kollektiver Sicherheit und Systemwissenschaft zu. Dabei kritisiert die Autorin, daß eine „zufriedenstellende Verknüpfung beider (...) bisher nicht stattgefunden (habe)“ (S. 18). Im Anschluß an eine ausgefeilte Darstellung der bisher zur Verfügung stehenden Theorien über Systeme kollektiver Sicherheit einerseits sowie der systemwissenschaftlichen Parameter Systemtheorie und Systemtechnik andererseits führt *Sabine Jaberg* die Untersuchung in insgesamt sieben Schritten fort: 1. Über welche Eigenschafts- und Beschreibungsebenen verfügen Systeme?; 2. Über welche Eigenschafts- und Beschreibungsebenen verfügen Sicherheitssysteme?; 3. Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Klärung des Sicherheitsbegriffes und seiner Verknüpfung mit dem Systemgedanken für die kollektive Sicherheit und kollektive Sicherheitssysteme gewinnen?; 4. Inwiefern unterscheiden sich kollektive Sicherheitssysteme von sonstigen Sicherheitssystemen?; 5. Wie müssen kollektive und sonstige Sicherheitssysteme beschaffen sein bzw. wie dür-

fen diese nicht beschaffen sein?; 6. In welchem Umfang ist die bisher geäußerte Kritik an kollektiver Sicherheit stichhaltig gewesen?; 7. Welche Zukunftsaussichten bieten sich der kollektiven Sicherheit?

Aus völkerrechtlicher Sicht sind zunächst die von *Sabine Jaberg* gezeichneten historischen Entwicklungslinien kollektiver Sicherheitssysteme von Interesse, lassen sich aus ihnen doch bestehende Defizite bei der bisherigen Diskussion über kollektive Sicherheit durch Staatengemeinschaft und sog. Friedensarchitekten herausarbeiten. Die Autorin unterscheidet bei der geschichtlichen Aufarbeitung demgemäß zwischen gegenständlichen Systemen kollektiver Sicherheit auf der einen sowie gedanklichen Systemen kollektiver Sicherheit auf der anderen Seite. Während unter den ersten Begriff neben der Schweizer Eidgenossenschaft der Deutsche Bund, das Deutsche Reich und der Völkerbund exemplarisch zu subsumieren seien, widmet sich *Sabine Jaberg* im Rahmen der gedanklichen Modelle kollektiver Sicherheit u.a. dem „Essay towards the Present and Future Peace of Europe“ des Quäkers *William Penn* oder der von *Jean-Jacques Rousseau* entwickelten Studie eines „Extrait du Projet de paix perpétuelle de M. l'Abbé de Saint-Pierre“.

Basierend auf den vorgenannten historischen Entwicklungen, richtet sich der Blick der Autorin auf gegenwärtige Systeme kollektiver Sicherheit. Im Gegensatz zu früheren Modellen sei der Begriff des Systems kollektiver Sicherheit heute „eher globalen Charakter“ (S. 581); dies manifestiere sich im Friedenssicherungssystem der VN. Als regionale Systeme kollektiver Sicherheit bezeichne *Sabine Jaberg* in erster Linie die Westeuropäische Union (WEU) sowie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Demgegenüber spricht die Autorin der NATO den Charakter als System kollektiver Sicherheit ab. Zur Begründung bezieht sich *Sabine Jaberg* zuvörderst auf den Wortlaut der insoweit einschlägigen Bestimmungen des Washingtoner Vertrages (NAV) von 1949, welche stets von dem Angriff durch einen Nichtmitgliedstaat sprächen: Der Verpflichtung zum Beistand mit militärischen Mitteln könne bei einem System kollektiver Sicherheit „(...) aber ausschließlich dann nachgegeben werden, wenn jeder Bündnisstaat (direkt oder indirekt) Opfer militärischer Gewaltanwendung und eben nicht Aggressor“ (S. 582) sei. Hierauf basierend, hält die Autorin die Aussagen des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils vom 12. Juli 1994 betr. die Auslandsverwendung der Bundeswehr, welches die NATO

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

zwar nicht als System kollektiver Sicherheit i.S.d. Völkerrechtes, wohl aber als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 2 GG definiert, für „äußerst problematisch“ (S. 583). Freilich darf bei dieser Analyse trotz der unglücklichen Begriffsinkongruenz nicht außer Betracht bleiben, daß sich die von den Mitgliedstaaten der NATO im Anschluß an den Wegfall des Ost-West-Gegensatzes gegebene veränderte Aufgabenstruktur keineswegs mehr nur auf Operationen kollektiver Selbstverteidigung i.S.d. Art. 51 SVN bezieht, wie dies z.B. durch die Einbindung Rußlands in die Kommandostruktur der von der NATO geführten Friedenstruppe zur militärischen Absicherung des Abkommens von Dayton geschehen ist. Eine andere Frage des Völkerrechtes ist freilich, ob die vom Nordatlantiktakt vorgenommenen veränderte Aufgabenzuweisung der NATO eine Änderung des NAV hätte nach sich ziehen müssen oder ob diese – dem Konsensprinzip als Geltungsgrund des Völkerrechtes folgend – als Selbstverpflichtung der im Nordatlantiktakt vertretenen NATO-Mitgliedstaaten eine zulässige Form der Änderung eines multilateralen völkerrechtlichen Vertrages darstellt.

Anhand der gewählten Beispiele VN, WEU und OSZE untersucht Sabine Jaber nunmehr die Funktionsfähigkeit dieser Konstruktionen als Systeme kollektiver Sicherheit. Im Bereich der VN etwa unterstreicht die Autorin zwar einerseits die Erhöhung nationaler und internationaler Sicherheit; gleichwohl sei die Bilanz der VN im Bereich der friedlichen Streitbeilegung insgesamt „eher bescheiden“ (S. 629). Kritisch sei speziell die Autorisierung militärischer Gewalt „durch ad hoc-Allianzen“ (S. 632) mittels des VN-Sicherheitsrates zu betrachten, indem dieser „andernorts getroffene Entscheidungen“ (S. 632) legitimiere. Gleichwohl offenbart sich insbesondere in diesem Zusammenhang das Dilemma der VN: So lange die Mehrzahl der VN-Mitgliedstaaten nicht bereit ist, den VN gemäß Art. 43 SVN Streitkräfte für eine ständige Verwendung unter dem Kommando und der Kontrolle der VN zu überstellen, läßt sich die Entscheidung über einen Streitkräfteeinsatz nur verhältnismäßig schwer einem jeweiligen mitgliedstaatlichen Interesse entziehen.

Im Anschluß an die Analyse von VN, WEU und OSZE widmet sich Sabine Jaber einem aktuellen Beispiel eines gedanklichen Systems kollektiver Sicherheit. Die kürzlich vom IFSH entwickelte Studie einer sog. Europäischen Sicherheitsgemeinschaft (ESG) nimmt die Autorin zum Anlaß, die Vorzüge einer solchen Institution im Bereich der kollektiven Sicherheit vorzustellen. Den Kernpunkt bildet hier neben dem Gewaltverzicht die militärische Beistandspflicht, „(...) gleichviel, ob der Aggressor Mitglied der ESG ist oder nicht“ (S. 766).

Am Schluß geht Sabine Jaber auf die Zukunftsaussichten kollektiver Sicherheitssysteme ein. Dabei erhebt die Autorin zunächst die Frage, welche der bestehenden internationalen Organisationen und verwandten Konstruktionen hierfür Anknüpfungspunkte bieten können. Gleichsam als Idealfall postuliert Sabine Jaber in diesem Zusammenhang ein gesamteuropäisches System kollektiver Sicherheit: Die Stärkung eines universellen Systems wie das der VN sei zu aufwendig, die Etablierung „subregionaler Systeme kollektiver Sicherheit“ (S. 844) auf Grund des „Sicherheitsdilemmas“ (S. 844) hingegen zu riskant. Die bisherige arbeitsteilige Durchführung ent-

sprechender Maßnahmen durch VN, NATO, WEU und OSZE sei in Anbetracht der Verwobenheit der einzelnen Felder der Gewaltprävention wie auch der Verschränkung der verschiedenen Konfliktstadien nicht ausreichend praktikabel. Als hierfür geeignetes Instrument betrachtet die Autorin die OSZE, nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt des durch die Institutionen der OSZE gewährten Minderheitenschutzes. Die OSZE dürfe in Zukunft allerdings nicht auf Aufgaben der kollektiven Sicherheit „i.e.S.“ (S. 836) beschränkt sein, sondern müsse im Rahmen einer Modifikation ihrer Gründungsdokumente ebenso streitbeilegende und gewaltpräventive Elemente als Bausteine von kollektiver Sicherheit „i.w.S.“ (S. 838) enthalten.

Neben der Frage, welche der bestehenden Konstruktionen zukünftiger Anknüpfungspunkt bei der kollektiven Sicherheit sein kann, diskutiert Sabine Jaber abschließend, welcher Staat bei der Weiterentwicklung der kollektiven Sicherheit „in und für Europa“ (S. 841) am notwendiger „Protector“ (S. 841) fungieren könne. Sabine Jaber tritt nachhaltig dafür ein, daß die Bundesrepublik Deutschland dieses Aufgabenspektrum einer „Zivilmacht“ (S. 841) übernehmen sollte, indem es entsprechende Initiativen zur Stärkung kollektiver Sicherheit sowohl auf universeller als auch auf regionaler Ebene entwerfe. Im Rahmen der Weiterentwicklung der OSZE zu einem gesamteuropäischen System kollektiver Sicherheit bedürfe es eines „Gründungsaktes“ (S. 843), etwa in der Form eines völkerrechtlichen Vertrages; ein solcher könne auf einer durch die Bundesrepublik einberufenen Diplomatischen Konferenz vorgenommen werden.

Die Dissertation wurde im Jahre 1996 von der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster angenommen. Hervorzuheben ist an Sabine Jabers Studie neben anderem vor allem die perspektivische Ausrichtung ihrer Analyse: Anlehnend an den Untertitel ihrer Dissertation, gibt die Autorin im Anschluß an ihre umfassende Untersuchung des gegenwärtigen Zustandes der bestehenden Systeme kollektiver Sicherheit einen praktisch verwertbaren Handlungsvorschlag (nicht nur) an die im Bereich der internationalen Beziehungen Verantwortlichen. In der Tat hat die Friedenssicherung auch am Ende des 20. Jahrhunderts nichts von ihrer Bedeutung verloren. Insbesondere im Zuge der technologischen Entwicklung und der damit verbundenen neuen Möglichkeiten der Kriegführung verlangt sie weiterhin nach jeweils zeitgemäßen Antworten. Obschon der kritische Leser hinterfragen wird, ob die von der Autorin vorgenommene inhaltliche Fokussierung auf die Bundesrepublik als „Zivilmacht“ (S. 841) bei der Konfliktverhütung auch dann ausreichend ist, wenn die hierfür in Frage kommenden zivilen Mechanismen versagt haben, nimmt das Leitwort vom „Frieden durch Recht“ in der Staatengemeinschaft zu Recht eine immer stärkere Rolle ein, so etwa durch das 1998 von einer überwältigenden Mehrheit der Staatengemeinschaft verabschiedete Römische Statut für den Internationalen Strafgerichtshof. Im Sinne einer sich entwickelnden „rule of law“ in den internationalen Beziehungen ist Sabine Jaber daher zuzustimmen, wie auch ihrer Untersuchung mit Friedrich Schiller beginnt: „Denn herrenlos ist auch der Freieste nicht. Ein Oberhaupt muß sein, ein höchster Richter, (...)“ (S. 15).