

Inhalt:

Editorial	104
-----------	-----

Extra

Die relevanten Artikel der Charta der Vereinten Nationen zum Golfkonflikt	105
Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats betreffend Irak und Kuwait im Wortlaut	106
Hintergrundmaterial zur Verabschiedung der Sicherheitsratsresolutionen betreffend Kuwait	115
Die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Golfkrieg <i>Horst Fischer</i>	121
Kommuniqué der ständigen Kommission des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes, 22. 10. 1990	125
Decision of the Executive Council of the League of Red Cross and Red Crescent Societies, 24. 10. 1990	125
Die Resolutionen 181, 242, 338, 176 und 672 der Vereinten Nationen zu Israel	126
Fakten zur irakischen Invasion und Annexion Kuwaits <i>Hans-Joachim Heintze</i>	128
Die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens in Kuwait und dem Irak nach dem 2. August 1990 <i>Horst Fischer</i>	131
Haager Regeln des Luftkriegs von 1923 <i>Heike Spieker</i>	134
Internationale Richtlinien für humanitäre Hilfsaktionen <i>Peter Macalister-Smith</i>	139
International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations <i>Peter Macalister-Smith</i>	143
Humanitäre Hilfsaktionen im Rahmen der Vereinten Nationen	147

Das Thema

Humanitäre Diplomatie in einer krisenreichen Zeit <i>Cornelio Sommaruga</i>	151
Bemerkungen zum internationalen Minderheitenschutz <i>Karl Josef Partsch</i>	156
Europa als Rechts- und Friedensverbund - Sicherung der Grund- und Menschenrechte - ein Weg europäischer Einigung <i>Christiane Sticher</i>	159
Die Martens'sche Klausel und das Friedensvölkerrecht <i>Lutz Horn</i>	168

Herausgeber:

Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn
Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV),
Ruhr-Universität Bochum

ISSN 0937-5414

Redaktion: Akad. Rat Dr. Horst Fischer, IFHV, Ruhr-Universität Bochum, Postfach 102148, 4630 Bochum

Manuskripte: Die Herausgeber und Redaktion haften nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Mit der Annahme erwerben die Herausgeber vom Verfasser alle Rechte, insbes. auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege des fotomechanischen oder eines anderen Verfahrens.

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, werden vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung der Herausgeber in irgendeiner Form - durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren - reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen und sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Bezugsbedingungen: Erscheinungsweise vierteljährlich; Abonnementspreis jährlich 35,— DM (inkl. MwSt.) zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7 %); Einzelheft 9,50 DM (inkl. MwSt.);

Bestellungen: Deutsches Rotes Kreuz e.V., Friedrich-Ebert-Allee 71, 5300 Bonn 1 und Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Ruhr-Universität Bochum, Postfach 10 21 48, 4630 Bochum

Verlag: DRK-Werbung GmbH, Friedrich-Ebert-Allee 71/Postfach 1471, 5300 Bonn 1

Gesamtherstellung: Druckerei Hachenburg GmbH, 5238 Hachenburg

Praxis

Der aktuelle Fall: Deutsche Geiseln im Irak 172
Horst Fischer
 Der aktuelle Fall: Der Peleus-Fall 173
Wolff H. v. Heinegg

Rückblende

Tibet: Verstöße gegen die IV. Genfer Konvention in einem besetzten Land 177
Brigitte Reschke

Konferenzen

Lehrgang für Ausbilder/-innen Genfer Abkommen 181
 Hünfeld, 04. - 06. Mai 1990 und 08.- 10. Juni 1990
Erich Lenk
 7. Seminar über humanitäres Völkerrecht in der Welt 181
 Berlin, 06. - 09. Juni 1990
Thomas Klemp
 Informationstagung für Juristen und Rechtsreferendare zur Unterrichtung über die 183
 Genfer Rotkreuzabkommen
 DRK-Landesschule Pfalzgrafenweiler, 11. - 12. Juli 1990
Britta Sauter, Christoph Stürer
 15th Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law 184
 San Remo (Italien), 04. - 08. September 1990
Thomas Kurzidem, Rainer Hofmann
 Workshop zur „Verbreitung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts“ 188
 Sozopol (Bulgarien), 24. - 30. September 1990
Thomas Kurzidem
 Praktische Ausbildung von Völkerrechtsstudenten 189
 Budapest (Ungarn), 23. - 30. September 1990
Wolf Plesmann
 Ankündigungen 190

Forum

Verbreitung

Der völkerrechtswidrige Befehl 191
 - Dogmatische Fragen des Zusammenwirkens von humanitärem Völkerrecht,
 nationalem Strafrecht und soldatischem Dienstrecht in der Bundesrepublik Deutschland -
Dieter Walz
 Eine „Sternstunde“ der Verbreitungsaktivität 194
Horst Seibt
 Probleme bei der Implementierung von Art. 90 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen 195
D. B. Rurikov
 Problems of Implementing Art. 90 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions 197
D. B. Rurikov
 Ratifikation der Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen durch 199
 die Bundesrepublik Deutschland
 Vertragsparteien der Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 204

Lexikon

Die Auswirkungen des Ausbruchs von Feindseligkeiten auf völkerrechtliche Verträge 207
Wolff H. v. Heinegg
 Ius Cogens im humanitären Völkerrecht 208
Wolff H. v. Heinegg

Besprechungen

Günther W. Gellermann, Der Krieg, der nicht stattfand, Bernard & Graefe Verlag, 210
 Koblenz 1986, 29,80 DM
Hans-Georg Baare-Schmidt
 Manual for the Use of Technical Means of Identification, Internationales Komitee vom Roten Kreuz, 211
 Genf 1990, 20 sfr.
Rainer Feist

Info 213

Autoren- und Mitarbeiterverzeichnis 214

Editorial

Dieses Heft der Informationsschriften erscheint mit ungewöhnlicher Verspätung. Die Invasion und Annexion Kuwaits durch den Irak geschahen zu einem Zeitpunkt als das Heft Nr. 3 der Zeitschrift bereits fertiggestellt, aber noch nicht gedruckt war. Wir haben uns aufgrund der Entwicklung im August entschlossen, die beiden letzten Hefte des Jahrgangs zusammenzufassen und zu einem Referenzwerk für die Situation im Golf zu machen. Deshalb finden Sie in diesem Heft einen ausführlichen Dokumententeil, der sowohl die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, die Aktivitäten des Internationalen Roten Kreuzes als auch Hintergrundmaterial über die Fakten der irakisch-kuwaitischen Krise enthält. Da die Beschaffung der Originaldokumente mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden war, haben wir das Erscheinen des Doppelhefts längere Zeit herausgeschoben, um den Lesern der Informationsschriften eine vollständige Zusammenfassung aller relevanten Dokumente und interessante Beiträge zum Golfkrieg zu liefern. Mit dem vorliegenden Doppelheft erhalten Sie nun dasjenige Material, das die Basis für eine sachgerechte Beurteilung des Golfkrieges ist.

Erste Analysen und Stellungnahmen hinsichtlich der Anwendung des humanitären Völkerrechts und menschenrechtlicher Vorschriften enthält der zweite Teil des Dokumentenabschnitts. Wir haben diesen ergänzt durch die bereits lange vorgesehene Vorstellung eines Konzepts zur Bewältigung der mit humanitären Hilfsmaßnahmen und dem Schutz der sie Durchführenden zusammenhängenden Fragen von Peter Macalister-Smith. Der Vorschlag von ihm erhält insbesondere deshalb neue Bedeutung, weil auf der Ebene der Vereinten Nationen die Frage der humanitären Hilfe im Herbst 1990 intensiv diskutiert worden ist. Auszüge aus dem Bericht des Generalsekretärs vor der Generalversammlung sind dem Vorschlag von Peter Macalister-Smith angefügt.

Das Deutsche Rote Kreuz hat sich auf vielen internationalen Ebenen inzwischen für eine Verbesserung des Schutzes der Minderheiten eingesetzt. Der Beitrag von Professor Partsch im Thementeil beleuchtet die völkerrechtliche Situation für den Schutz von Minderheiten und dient damit als Grundlage für die noch vorzunehmende internationale Diskussion. Die von Christiane Sticher aufgezeigten Perspektiven einer neuen europäischen Ordnung im Hinblick auf die Bedeutung des Menschenrechtsschutzes schließen den speziellen Menschenrechtsproblemen gewidmeten Thementeil ab.

Der Krieg um Kuwait hat den Ratifikationsprozeß der Zusatzprotokolle in der Bundesrepublik Deutschland aus dem „nationalen“ Bewußtsein verdrängt. Die innenpolitische Debatte über die Ratifikation und die dabei abzugebenden Erklärungen beleuchtet der Abdruck von Auszügen aus dem Bundesratsprotokoll. Die Stellungnahmen zeigen deutlich, in welcher Weise der innenpolitische Prozeß durch die Diskussion über die sogenannte Nuklearerklärung belastet worden ist. Der Vollständigkeit halber wird diese mit abgedruckt.

Häufig wird der Einfluß des Internationalen Roten Kreuzes, insbesondere des IKRK und der mit ihm kooperierenden Organisationen als gering eingeschätzt. Das am Schluß des Heftes wiedergegebene Dokument beweist das Gegenteil. Das San-Remo-Institut, dessen Arbeit in Rotkreuz-Kreisen in den letzten Jahrzehnten eine stetige Aufwertung erfahren hat, hat sich mit einer bemerkenswerten Stellungnahme in die Dekade der Vereinten Nationen über die Weiterentwicklung des internationalen Rechtssystems (United Nations' Decade of International Law) eingeschaltet. Es bleibt zu hoffen, daß humanitäre Anliegen auch zukünftig, insbesondere nach Beendigung des Golfkrieges, die notwendige Aufmerksamkeit in internationalen Institutionen erhalten.

Die Herausgeber

Die relevanten Artikel der Charta der Vereinten Nationen zum aktuellen Golfkonflikt

Artikel 2 (Grundsätze)

(...)

(4) Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.

(5) Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbengungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand.

(...)

Artikel 39 (Feststellung der Friedensgefährdung)

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Artikel 40 (Vorläufige Maßnahmen)

Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Maßnahmen beschließt, die beteiligten Parteien anfordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Maßnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.

Artikel 41 (Friedliche Sanktionsmaßnahmen)

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen - unter Ausschluß von Waffengewalt - zu ergreifen sind, um

seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

(3) Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrates sobald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet. Sie werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelmitgliedern oder Mitgliedergruppen andererseits geschlossen und von den Unterzeichnerstaaten nach Maßgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert.

Artikel 42 (Militärische Sanktionsmaßnahmen)

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.

Artikel 43 (Beistandspflicht aller Mitglieder der VN)

(1) Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, daß sie nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschließlich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

(2) Diese Abkommen haben die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihren allgemeinen Standort

sowie die Art der Erleichterungen und des Beistands vorzusehen.

Artikel 48 (Durchführung der Beschlüsse)

(1) Die Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach dem Ermessen des Sicherheitsrats von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen.

(2) Diese Beschlüsse werden von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind.

Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats betreffend Irak und Kuwait im Wortlaut

Sicherheitsrat - Gegenstand: Irakische Invasion Kuwaits. - Resolution 660 (1990) vom 2. August 1990

Der Sicherheitsrat,

- zutiefst beunruhigt über die Invasion Kuwaits durch die Streitkräfte Iraks am 2. August 1990,

- feststellend, daß mit der irakischen Invasion Kuwaits ein Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorliegt,

- tätig werdend nach Artikel 39 und 40 der Charta der Vereinten Nationen,

1. verurteilt die irakische Invasion Kuwaits;
2. verlangt, daß Irak alle seine Streitkräfte unverzüglich und bedingungslos auf die Stellungen zurückzieht, in denen sie sich am 1. August 1990 befanden;
3. ruft Irak und Kuwait auf, unverzüglich eingehende Verhandlungen zur Lösung ihrer Differenzen aufzunehmen, und

Artikel 51 (Selbstverteidigungsrecht)

Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.

unterstützt alle diesbezüglichen Anstrengungen, insbesondere jene der Liga der Arabischen Staaten;

4. beschließt, bei Bedarf erneut zusammenzutreten, um weitere Maßnahmen zu erwägen, die die Einhaltung dieser Resolution sicherstellen sollen.

Abstimmungsergebnis: +14; -0; =0. Jemen nahm an der Abstimmung nicht teil.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Wirtschaftliche Sanktionen gegen Irak. - Resolution 661 (1990) vom 6. August 1990

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolution 660 (1990) vom 2. August 1990,

- in großer Sorge darüber, daß diese Resolution nicht durchgeführt worden ist und daß die Invasion Kuwaits durch

Irak unter weiteren Verlusten an Menschenleben und Zerstörungen von Sachwerten fortgesetzt wird,

- entschlossen, der Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak ein Ende zu bereiten und die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Kuwaits wiederherzustellen,

- feststellend, daß die rechtmäßige Regierung Kuwaits ihre Bereitschaft bekundet hat, die Resolution 660 (1990) einzuhalten,

- eingedenk seiner nach der Charta der Vereinten Nationen bestehenden Verantwortlichkeit für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit,

- in Bekräftigung des naturgegebenen Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta gegen den bewaffneten Angriff Iraks auf Kuwait,

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. stellt fest, daß Irak Ziffer 2 der Resolution 660 (1990) bisher nicht eingehalten und die Herrschaftsgewalt der rechtmäßigen Regierung Kuwaits usurpiert hat;

2. beschließt infolgedessen, die nachstehenden Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung von Ziffer 2 der Resolution 660 (1990) durch Irak sicherzustellen und die Herrschaft der rechtmäßigen Regierung Kuwaits wiederherzustellen;

3. beschließt, daß alle Staaten folgendes verhindern werden:

a) die Einfuhr aller aus Irak oder Kuwait stammenden Rohstoffe und Erzeugnisse, die nach dem Datum dieser Resolution von dort ausgeführt werden, in ihr Hoheitsgebiet;

b) alle Aktivitäten ihrer Staatsangehörigen oder auf ihrem Hoheitsgebiet, welche die Ausfuhr oder den Umschlag irgendwelcher Rohstoffe oder Erzeugnisse aus Irak oder Kuwait fördern würden oder zu fördern gedacht sind; und alle Geschäfte ihrer Staatsangehörigen oder ihre Flagge führender Schiffe oder auf ihrem Hoheitsgebiet mit aus Irak oder Kuwait stammenden Rohstoffen oder Erzeugnissen, die nach dem Datum dieser Resolution von dort ausgeführt werden, einschließlich insbesondere sämtlicher Geldtransfers an Irak oder Kuwait zum Zwecke solcher Aktivitäten oder Geschäfte;

c) den Verkauf oder die Lieferung, durch ihre Staatsangehörigen oder aus ihrem Hoheitsgebiet oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen, irgendwelcher Rohstoffe oder Erzeugnisse, einschließlich Waffen oder sonstigen militärischen Geräts, gleich ob diese aus ihrem Hoheitsgebiet stammen oder nicht, jedoch ausgenommen Lieferungen, die für rein medizinische Zwecke vorgesehen sind, und - in humanitären Fällen - Nahrungsmittel, an eine natürliche oder juristische Person in Irak oder Kuwait oder an ir-

gendeine natürliche oder juristische Person zum Zweck einer in Irak oder Kuwait oder von Irak oder Kuwait aus durchgeführten Geschäftigkeit sowie alle Aktivitäten ihrer Staatsangehörigen oder auf ihrem Hoheitsgebiet, die den Verkauf oder die Lieferung dieser Rohstoffe oder Erzeugnisse fördern oder zu fördern gedacht sind;

4. beschließt, daß alle Staaten es unterlassen werden, der Regierung Iraks oder irgendeiner Handels-, Industrie- oder öffentlichen Versorgungsunternehmen in Irak oder Kuwait Gelder oder andere finanzielle oder wirtschaftliche Mittel zur Verfügung zu stellen, und ihre Staatsangehörigen und alle sich auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen daran hindern werden, solche Gelder oder Mittel aus ihrem Hoheitsgebiet zu verbringen oder der Regierung Iraks oder einem solchen Unternehmen auf andere Weise zur Verfügung zu stellen oder irgendwelche anderen Gelder an natürliche oder juristische Personen in Irak oder Kuwait zu überweisen, ausgenommen Zahlungen, die ausschließlich für rein medizinische oder humanitäre Zwecke bestimmt sind, und - in humanitären Fällen - Nahrungsmittel;

5. fordert alle Staaten, einschließlich der Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen, auf, streng in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieser Resolution zu handeln, ungeachtet etwaiger Verträge oder Lizenzen, die vor dem Datum dieser Resolution geschlossen beziehungsweise erteilt worden sind;

6. beschließt, gemäß Regel 28 der vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats einen aus sämtlichen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuß des Sicherheitsrats einzusetzen, mit dem Auftrag, die nachstehenden Aufgaben wahrzunehmen, dem Rat Bericht zu erstatten und Bemerkungen und Empfehlungen dazu vorzulegen:

a) Prüfung der vom Generalsekretär vorzulegenden Berichte über den Stand der Durchführung dieser Resolution;

b) Einholung weiterer Informationen von allen Staaten über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur wirksamen Durchführung der Bestimmungen dieser Resolution;

7. fordert alle Staaten auf, mit dem Ausschuß bei der Erfüllung seiner Aufgabe voll zusammenzuarbeiten, indem sie insbesondere auch die Informationen erteilen, die der Ausschuß in Befolgung dieser Resolution anfordert;

8. ersucht den Generalsekretär, dem Ausschuß jede erforderliche Unterstützung zu gewähren und im Sekretariat die dafür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen;

9. beschließt, daß unbeschadet der vorstehenden Ziffern 4 bis 8 keine Bestimmung dieser Resolution die Unterstützung der rechtmäßigen Regierung Kuwaits verbietet, und fordert alle Staaten auf,

a) geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Vermögenswerte der rechtmäßigen Regierung Kuwaits und ihrer Institutionen zu schützen;

b) kein von der Besatzungsmacht eingesetztes Regime anzuerkennen;

10. ersucht den Generalsekretär, dem Rat über den Stand der Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten und den ersten Bericht innerhalb von dreißig Tagen vorzulegen;

11. beschließt, diesen Punkt auf seiner Tagesordnung zu belassen und seine Bemühungen zur baldigen Beendigung der Invasion durch Irak fortzusetzen.

Abstimmungsergebnis: +13; -0; =2: Jemen, Kuba.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Nichtigkeitserklärung der Annexion Kuwaits durch Irak. - Resolution 662 (1990) vom 9. August 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 660 und 661;

- in höchstem Maße beunruhigt darüber, daß Irak seinen „umfassenden und ewigen Zusammenschluß“ mit Kuwait erklärt hat,

- erneut verlangend, daß Irak alle seine Streitkräfte unverzüglich und bedingungslos auf die Stellungen zurückzieht, in denen sie sich am 1. August 1990 befanden;

- entschlossen, der Besetzung Kuwaits durch Irak ein Ende zu bereiten und die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Kuwaits wiederherzustellen,

- sowie entschlossen, die Herrschaft der rechtmäßigen Regierung Kuwaits wiederherzustellen;

1. beschließt, daß die in welcher Form und unter welchem Vorwand auch immer vorgenommene Annexion Kuwaits durch Irak keine rechtliche Gültigkeit besitzt und als null und nichtig gilt;

2. fordert alle Staaten, internationale Organisationen und Sonderorganisationen auf, diese Annexion nicht anzuerkennen sowie jede Maßnahme und jeden Verkehr zu unterlassen, die als indirekte Anerkennung der Annexion ausgelegt werden könnten;

3. verlangt außerdem, daß Irak seine Maßnahmen zur Annexion Kuwaits rückgängig macht;

4. beschließt, diesen Punkt auf seiner Tagesordnung zu belassen und seine Bemühungen zur baldigen Beendigung der Besetzung fortzusetzen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Schutz der Staatsangehörigen von Drittländern in Irak und Kuwait. - Resolution 664 (1990) vom 18. August 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf die Invasion und die geltend gemachte Annexion Kuwaits durch Irak sowie auf die Resolutionen 660, 661 und 662;

- in großer Sorge um die Sicherheit und das Wohlergehen der Staatsangehörigen von Drittländern in Irak und Kuwait;

- unter Hinweis auf die diesbezüglichen Verpflichtungen Iraks nach dem Völkerrecht;

- die Bemühungen begrüßend, die der Generalsekretär unternimmt, um dringende Konsultationen mit der Regierung Iraks aufzunehmen, nachdem die Ratsmitglieder am 17. August ihre Besorgnis und Beunruhigung zum Ausdruck gebracht haben;

- tätig werdend nach Kapitel VII der UN-Charta;

1. verlangt, daß Irak die sofortige Ausreise der Staatsangehörigen von Drittländern aus Kuwait und Irak gestattet und erleichtert und den zuständigen Konsularbeamten sofortigen und ständigen Zugang zu diesen Staatsangehörigen gewährt;

2. verlangt außerdem, daß Irak keine Maßnahmen ergreift, welche die Sicherheit oder Gesundheit dieser Staatsangehörigen gefährden;

3. bekräftigt seinen in der Resolution 662 enthaltenen Beschluß, daß die Annexion Kuwaits durch Irak null und nichtig ist, und verlangt daher, daß die Regierung Iraks ihre Anordnung der Schließung der diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Kuwait und die Aberkennung der Immunität ihres Personals rückgängig macht und von derartigen Maßnahmen in Zukunft Abstand nimmt;

4. ersucht den Generalsekretär, dem Rat über die Einhaltung dieser Resolution sobald wie möglich Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat - Gegenstand: Durchsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak. - Resolution 665 (1990) vom 25. August 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 660, 661, 662 und 664 und ihre vollständige und sofortige Durchführung verlangend;

- in Anbetracht seines Beschlusses in Resolution 661, Wirtschaftssanktionen nach Kapitel VII der UN-Charta zu verhängen;

- entschlossen, der Besetzung Kuwaits durch Irak, welche die Existenz eines Mitgliedstaates gefährdet, ein Ende zu bereiten und die rechtmäßige Herrschaft sowie die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Kuwaits wiederherzustellen, wozu die schnelle Durchführung der vorgenannten Resolutionen erforderlich ist;

- beklagend, daß bei der irakischen Invasion Kuwaits unschuldige Menschen ihr Leben lassen mußten, und entschlossen, weitere Todesopfer zu verhindern;

- in höchstem Maße beunruhigt darüber, daß Irak sich nach wie vor weigert, den Resolutionen 660, 661, 662 und 664 Folge zu leisten, und insbesondere über das Verhalten der Regierung Iraks, die Schiffe unter irakischer Flagge zur Ausfuhr von Erdöl verwendet;

1. fordert diejenigen Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits zusammenarbeiten und Seestreitkräfte in das Gebiet verlegen, auf, unter der Weisungsbefugnis des Sicherheitsrats die erforderlichen, den Umständen angemessenen Maßnahmen anzuwenden, um alle einlaufenden und auslaufenden Seetransporte zur Kontrolle und Überprüfung ihrer Fracht und ihres Bestimmungsorts anzuhalten und die strikte Anwendung der auf derartigen Transporte bezüglichen Bestimmungen der Resolution 661 sicherzustellen;

2. bittet infolgedessen die Mitgliedstaaten, den Erfordernissen entsprechend zusammenzuarbeiten, um die Einhaltung der Resolution 661 sicherzustellen, unter größtmöglicher Zuhilfenahme politischer und diplomatischer Maßnahmen, in Übereinstimmung mit Ziffer 1;

3. ersucht alle Staaten, in Übereinstimmung mit der Charta den in Ziffer 1 dieser Resolution erwähnten Staaten die erforderliche Unterstützung zu gewähren;

4. ersucht ferner die betreffenden Staaten, ihre Maßnahmen in Befolgung der vorstehenden Ziffern dieser Resolution zu koordinieren und dabei nach Bedarf auf das Instrumentarium des Generalstabsausschusses zurückzugreifen und in Benehmen mit dem Generalsekretär dem Sicherheitsrat und seinem gemäß Resolution 661 eingesetzten Ausschuß Berichte vorzulegen, um die Überwachung der Durchführung dieser Resolution zu erleichtern;

5. beschließt, mit dieser Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: + 13; - 0; = 2: Jemen, Kuba.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Nahrungsmittelsituation in Irak und Kuwait, Rolle des IKRK. - Resolution 666 (1990) vom 13. September 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 661 (1990), deren Ziffer 3 Buchstabe c und Ziffer 4 mit Ausnahme von

humanitären Fällen auf Nahrungsmittel Anwendung finden,

- in der Erkenntnis, daß Fälle eintreten können, in denen es sich als notwendig erweist, Nahrungsmittel an die Zivilbevölkerung in Irak oder Kuwait zu liefern, um menschliches Leid zu mildern,

- feststellend, daß der gemäß Ziffer 6 der genannten Resolution eingesetzte Ausschuß in dieser Hinsicht Mitteilungen von mehreren Mitgliedstaaten erhalten hat,

- betonend, daß es dem Sicherheitsrat obliegt, allein oder durch den Ausschuß handelnd, festzustellen, ob humanitäre Fälle vorliegen,

- in großer Sorge darüber, daß Irak seinen Verpflichtungen auf Grund der Resolution 664 (1990) des Sicherheitsrats in bezug auf die Sicherheit und das Wohlergehen der Staatsangehörigen von Drittländern nicht nachgekommen ist, und erneut erklärend, daß Irak in dieser Hinsicht die volle Verantwortung nach dem humanitären Völkerrecht, einschließlich, soweit anwendbar, des Vierten Genfer Abkommens, trägt,

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt, daß der Ausschuß, um die erforderliche Feststellung treffen zu können, ob humanitäre Fälle im Sinne von Ziffer 3 Buchstabe c und Ziffer 4 der Resolution 661 (1990) vorliegen, die Nahrungsmittelsituation in Irak und Kuwait laufend verfolgen wird;

2. erwartet, daß Irak seinen Verpflichtungen auf Grund der Resolution 664 (1990) des Sicherheitsrats in bezug auf die Staatsangehörigen von Drittländern nachkommt, und erklärt erneut, daß Irak nach wie vor die volle Verantwortung für ihre Sicherheit und ihr Wohlergehen trägt, im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht, einschließlich, soweit anwendbar, des Vierten Genfer Abkommens;

3. ersucht für die Zwecke der Ziffern 1 und 2 dieser Resolution darum, daß der Generalsekretär von den zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen und anderen geeigneten humanitären Organisationen sowie allen anderen Quellen dringend und kontinuierlich Informationen über die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in Irak und Kuwait einholt und diese Informationen regelmäßig an den Ausschuß weiterleitet;

4. ersucht ferner darum, daß bei der Einholung und bei der Erteilung dieser Informationen besonders leidgefährdeten Personengruppen, wie Kindern unter 15 Jahren, schwangeren Frauen, Frauen, die gerade entbunden haben, Kranken und älteren Menschen, besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird;

5. beschließt, daß der Ausschuß, sofern er nach Erhalt der Berichte des Generalsekretärs feststellt, daß Fälle vorliegen,

in denen eine dringende humanitäre Notwendigkeit besteht, Nahrungsmittel an Irak oder Kuwait zu liefern, um menschliches Leid zu mildern, den Rat umgehend von seinem Beschluß unterrichten wird, wie dieser Notwendigkeit zu entsprechen ist;

6. weist den Ausschuß an, bei der Abfassung seiner Beschlüsse zu bedenken, daß die Nahrungsmittel über die Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz oder anderen geeigneten humanitären Organisationen bereitgestellt und von diesen oder unter ihrer Aufsicht verteilt werden sollten, um sicherzustellen, daß sie zu denjenigen gelangen, für die sie bestimmt sind;

7. ersucht den Generalsekretär, seine Guten Dienste einzusetzen, um die Lieferung und Verteilung von Nahrungsmitteln an Kuwait und Irak im Einklang mit den Bestimmungen dieser und anderer einschlägiger Resolutionen zu erleichtern;

8. erinnert daran, daß die Resolution 661 (1990) keine Anwendung auf Lieferungen findet, die für rein medizinische Zwecke vorgesehen sind, empfiehlt jedoch in diesem Zusammenhang, daß medizinische Lieferungen unter der strengen Aufsicht der Regierung des Ausfuhrstaates oder geeigneter humanitärer Organisationen ausgeführt werden sollten.

Abstimmungsergebnis: + 13; - 2: Jemen, Kuba; = 0.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Lage der diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Kuwait. - Resolution 667 (1990) vom 16. September 1990

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolutionen 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990) und 666 (1990),

- unter Hinweis auf die Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen und vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen, deren Vertragspartei Irak ist,

- die Auffassung vertretend, daß der Beschluß Iraks, die Schließung der diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Kuwait anzuordnen und diesen Vertretungen und ihrem Personal die Immunität und die Vorrechte abzuerkennen, gegen die Beschlüsse des Sicherheitsrats, die obengenannten Übereinkünfte und das Völkerrecht verstößt,

- tief besorgt darüber, daß Irak ungeachtet der Beschlüsse des Sicherheitsrats und der obengenannten Übereinkünfte Gewalthandlungen gegen diplomatische Vertretungen und ihr Personal in Kuwait begangen hat,

- empört über die jüngst von Irak begangenen Verletzungen diplomatischer Räumlichkeiten in Kuwait und über die Entführung von Personal, das diplomatische Immunität ge-

nießt, sowie in diesen Räumlichkeiten anwesenden ausländischen Staatsangehörigen,

- die Auffassung vertretend, daß diese Aktionen Iraks aggressive Handlungen und einen flagranten Verstoß gegen seine internationalen Verpflichtungen darstellen, wodurch die Grundlagen für die Wahrnehmung der internationalen Beziehungen im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in Frage gestellt werden,

- unter Hinweis darauf, daß Irak für jede Gewaltanwendung gegen ausländische Staatsangehörige oder gegen eine diplomatische oder konsularische Vertretung in Kuwait oder ihr Personal die volle Verantwortung trägt,

- entschlossen, die Achtung seiner Beschlüsse sowie des Artikels 25 der Charta der Vereinten Nationen sicherzustellen,

- ferner die Auffassung vertretend, daß die schwerwiegende Natur der Aktionen Iraks, die eine neue Eskalation seiner Verstöße gegen das Völkerrecht darstellen, den Rat zwingt, nicht nur seine unmittelbare Reaktion zum Ausdruck zu bringen, sondern auch umgehende Konsultationen zur Ergreifung weiterer konkreter Maßnahmen zu führen, um die Befolgung der Resolutionen des Rates durch Irak sicherzustellen,

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. verurteilt entschieden die von Irak gegen diplomatische Räumlichkeiten und diplomatisches Personal in Kuwait verübten aggressiven Handlungen, einschließlich der Entführung von in diesen Räumlichkeiten anwesenden ausländischen Staatsangehörigen;

2. verlangt die sofortige Freilassung dieser ausländischen Staatsangehörigen sowie aller in Resolution 664 (1990) erwähnten Staatsangehörigen;

3. verlangt außerdem, daß Irak seinen internationalen Verpflichtungen auf Grund der Resolutionen 660 (1990), 662 (1990) und 664 (1990) des Sicherheitsrats, der Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen und des Völkerrechts sofort und uneingeschränkt nachkommt;

4. verlangt ferner, daß Irak unverzüglich die Sicherheit und das Wohl des diplomatischen und konsularischen Personals und der diplomatischen und konsularischen Räumlichkeiten in Kuwait und in Irak gewährleistet und nichts unternimmt, um die diplomatischen und konsularischen Vertretungen an der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, was auch den Zugang zu ihren Staatsangehörigen und den Schutz ihrer Person und ihrer Interessen einschließt, zu hindern;

5. erinnert alle Staaten daran, daß sie verpflichtet sind, die Resolutionen 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990) und 666 (1990) genauestens einzuhalten;

6. beschließt, umgehend Konsultationen zu führen, mit dem Ziel, in Antwort auf die ständigen Verstöße Iraks gegen die Charta, die Resolutionen des Rates und das Völkerrecht so bald wie möglich weitere konkrete Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta zu ergreifen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat - Gegenstand: Besondere wirtschaftliche Probleme von Staaten bei der Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen. - Resolution 669 (1990) vom 24. September 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 661 (1990) vom 6. August 1990,

- sowie unter Hinweis auf Artikel 50 der Charta der Vereinten Nationen,

- im Bewußtsein der Tatsache, daß immer mehr Unterstützungsanträge gemäß Artikel 50 der Charta der Vereinten Nationen eingehen,

> betraut den Ausschuß gemäß Resolution 661 (1990) zur Situation zwischen Irak und Kuwait mit der Aufgabe, die auf Grund des Artikels 50 der Charta der Vereinten Nationen gestellten Unterstützungsanträge zu prüfen und dem Präsidenten des Sicherheitsrats Empfehlungen hinsichtlich geeigneter Maßnahmen vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat - Gegenstand: Einbeziehung des Lufttransports bei der Umsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak. - Resolution 670 (1990) vom 25. September 1990

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolutionen 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990) und 667 (1990),

- verurteilend, daß Irak in flagranter Verletzung der Resolutionen 660 (1990), 662 (1990), 664 (1990) und 667 (1990) sowie des humanitären Völkerrechts Kuwait weiterhin besetzt hält, seine Aktionen nicht rückgängig gemacht hat sowie seine geltend gemachte Annexion und die gegen deren Willen erfolgende Festhaltung von Staatsangehörigen dritter Staaten nicht beendet hat,

- ferner die Behandlung verurteilend, welche die kuwaitischen Staatsangehörigen seitens irakischer Kräfte erfahren,

einschließlich der Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, jene zum Verlassen ihres Landes zu zwingen, sowie der völkerrechtswidrigen Mißhandlung von Personen und Beschädigung von Sachwerten in Kuwait,

- mit großer Sorge Kenntnis nehmend von den hartnäckigen Versuchen, die in der Resolution 661 (1990) festgelegten Maßnahmen zu umgehen,

- feststellend, daß einige Staaten die Zahl der irakischen diplomatischen und konsularischen Beamten in ihren Ländern begrenzt haben und daß andere beabsichtigen, ein Gleiches zu tun,

- entschlossen, mit allen erforderlichen Mitteln die strikte und vollständige Anwendung der in der Resolution 661 (1990) festgelegten Maßnahmen sicherzustellen,

- entschlossen, die Achtung seiner Beschlüsse und der Artikel 25 und 48 der Charta der Vereinten Nationen sicherzustellen,

- erklärend, daß alle Handlungen der Regierung Iraks, die gegen die obigen Resolutionen oder die Artikel 25 oder 48 der Charta der Vereinten Nationen verstoßen, wie das Dekret Nr. 377 des Revolutions-Kommandorats Iraks vom 16. September 1990, null und nichtig sind,

- in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, die Einhaltung der Resolutionen des Sicherheitsrats unter größtmöglicher Zuhilfenahme politischer und diplomatischer Mittel sicherzustellen,

- begrüßend, daß der Generalsekretär seine Guten Dienste eingesetzt hat, um eine auf den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats beruhende friedliche Lösung zu fördern, und mit Genugtuung über seine anhaltenden diesbezüglichen Bemühungen,

- der Regierung Iraks gegenüber unterstreichend, daß ihre fortgesetzte Nichteinhaltung der Resolutionen 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 666 (1990), und 667 (1990) zu weiteren ernststen Maßnahmen des Rates nach der Charta der Vereinten Nationen, so auch Kapitel VII, führen könnte,

- unter Hinweis auf Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen,

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. fordert alle Staaten auf, ihren Verpflichtungen nachzukommen, die strikte und vollständige Einhaltung der Resolution 661 (1990) und insbesondere deren Ziffer 3, 4 und 5 sicherzustellen;

2. bestätigt, daß die Resolution 661 (1990) auf alle Verkehrsmittel, einschließlich Luftfahrzeuge, Anwendung findet;

3. beschließt, daß alle Staaten, ungeachtet etwaiger Rechte oder Pflichten aus einem vor dem Datum dieser Resolution geschlossenen internationalen Übereinkommen, Vertrag oder einer vor diesem Datum gewährten Lizenz oder Bewilligung, einem Luftfahrzeug die Starterlaubnis von ihrem Hoheitsgebiet verweigern werden, wenn das Luftfahrzeug eine andere Fracht nach oder aus Irak oder Kuwait befördern sollte als Nahrungsmittel in humanitären Fällen, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Rat oder durch den Ausschuß nach Resolution 661 (1990) und im Einklang mit der Resolution 666 (1990), oder Lieferungen, die für rein medizinische Zwecke oder ausschließlich für die UNIMOG bestimmt sind;

4. beschließt ferner, daß alle Staaten einem Luftfahrzeug mit Zielort in Irak oder Kuwait, in welchem Staat es auch immer registriert ist, die Erlaubnis zum Überfliegen ihres Hoheitsgebietes verweigern werden, es sei denn,

- a) das Luftfahrzeug landet auf einem von diesem Staat bestimmten Flugplatz außerhalb Iraks oder Kuwaits, damit durch eine Inspektion sichergestellt werden kann, daß sich keine Fracht an Bord befindet, die gegen die Resolution 661 (1990) oder diese Resolution verstößt; zu diesem Zweck kann das Luftfahrzeug so lange festgehalten werden wie nötig; oder
- b) der betreffende Flug ist von dem Ausschuß nach Resolution 661 (1990) genehmigt worden; oder
- c) die Vereinten Nationen haben bestätigt, daß der Flug ausschließlich für die Zwecke der UNIMOG bestimmt ist;

5. beschließt, daß jeder Staat durch alle notwendigen Maßnahmen sicherstellen wird, daß jedes Luftfahrzeug, das in seinem Hoheitsgebiet registriert ist oder dessen Betreiber seinen Hauptgeschäftssitz oder ständigen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet hat, der Resolution 661 (1990) und dieser Resolution Folge leistet;

6. beschließt ferner, daß alle Staaten dem Ausschuß nach Resolution 661 (1990) rechtzeitig jeden Flug zwischen ihrem Hoheitsgebiet und Irak oder Kuwait, für den keine Landeerdormis nach Ziffer 4 besteht, wie auch den Zweck dieses Fluges bekanntgegeben werden;

7. fordert alle Staaten auf, gemeinschaftlich die erforderlichen Maßnahmen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, namentlich dem Chikagoer Abkommen, zu ergreifen, um die wirksame Durchführung der Resolution 661 (1990) oder dieser Resolution sicherzustellen;

8. fordert alle Staaten auf, alle in Irak eingetragenen Schiffe festzuhalten, die in ihre Häfen einlaufen und unter Verletzung der Resolution 661 (1990) verwendet werden oder wurden, oder solchen Schiffen die Einfahrt in ihre Häfen zu verweigern, ausgenommen unter im Völkerrecht anerkannten Umständen, wenn es zum Schutz von Menschenleben erforderlich ist;

9. erinnert alle Staaten an ihre Verpflichtungen nach Resolution 661 (1990) in bezug auf das Einfrieren irakischer Vermögenswerte und den Schutz der Vermögenswerte der

rechtmäßigen Regierung Kuwaits und ihrer Institutionen, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet befinden, sowie in bezug auf die Berichterstattung hinsichtlich dieser Vermögenswerte an den Ausschuß nach Resolution 661 (1990);

10. fordert alle Staaten auf, dem Ausschuß nach Resolution 661 (1990) Auskunft über die Maßnahmen zu erteilen, die sie zur Durchführung der Bestimmungen dieser Resolution ergriffen haben;

11. erklärt, daß die Vereinten Nationen, die Sonderorganisationen und anderen internationalen Organisationen im System der Vereinten Nationen gehalten sind, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Bestimmungen der Resolution 661 (1990) und dieser Resolution Wirksamkeit zu verleihen;

12. beschließt, für den Fall, daß die Resolution 661 (1990) oder diese Resolution durch einen Staat oder dessen Staatsangehörige oder von seinem Hoheitsgebiet aus umgangen werden sollte, gegen den betreffenden Staat gerichtete Maßnahmen zur Verhinderung einer solchen Umgehung in Erwägung zu ziehen;

13. erklärt erneut, daß das Vierte Genfer Abkommen auf Kuwait Anwendung findet und daß Irak als Hohe Vertragspartei des Abkommens verpflichtet ist, allen seinen Bestimmungen voll nachzukommen, und daß Irak nach dem Abkommen insbesondere verantwortlich ist für die von ihm begangenen schweren Verletzungen desselben, in gleicher Weise wie Einzelpersonen, die schwere Verletzungen des Abkommens begehen oder anordnen.

Abstimmungsergebnis: +14;-1:Kuba;=0.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Haftnung Iraks für alle auf Grund der Invasion entstandenen Schäden in bezug auf Kuwait und dritte Staaten. - Resolution 674 (1990) vom 29. Oktober 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990), 667 (1990) und 670 (1990),

- unter Betonung der dringenden Notwendigkeit des unverzüglichen und bedingungslosen Rückzugs aller irakischen Streitkräfte aus Kuwait, der Wiederherstellung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität Kuwaits und der Herrschaft seiner rechtmäßigen Regierung,

- unter Verurteilung des Vorgehens der irakischen Behörden und Besatzungstruppen, nämlich der Geiselnahme von Staatsangehörigen dritter Staaten und der Mißhandlung und Unterdrückung von Staatsangehörigen Kuwaits und dritter Staaten, sowie der anderen dem Sicherheitsrat berichteten

Maßnahmen, wie der Vernichtung kuwaitischer Bevölkerungsregister, der erzwungenen Ausreise von Kuwaitern, der Umsiedlung der Bevölkerung in Kuwait und der widerrechtlichen Zerstörung oder Beschlagnahme von öffentlichem und privatem Eigentum in Kuwait, insbesondere auch von Krankenhausmaterial und -ausrüstung, unter Verletzung der Beschlüsse des Rates, der Charta der Vereinten Nationen, des Vierten Genfer Abkommens, der Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen und des Völkerrechts,

- mit dem Ausdruck seiner höchsten Beunruhigung über die Situation der Staatsangehörigen dritter Staaten in Kuwait und Irak, einschließlich des Personals der diplomatischen und konsularischen Vertretungen dieser Staaten,

- erneut erklärend, daß das Vierte Genfer Abkommen auf Kuwait Anwendung findet und daß Irak als Hohe Vertragspartei des Abkommens verpflichtet ist, allen seinen Bestimmungen uneingeschränkt Folge zu leisten, und daß Irak nach dem Abkommen insbesondere verantwortlich ist für die von ihm begangenen schweren Verletzungen desselben, in gleicher Weise wie Einzelpersonen, die schwere Verletzungen des Abkommens begehen oder anordnen,

- unter Hinweis auf die Bemühungen des Generalsekretärs betreffend die Sicherheit und das Wohlergehen der Staatsangehörigen von dritten Staaten in Irak und Kuwait,

- zutiefst besorgt über die wirtschaftlichen Kosten und die Verluste und das Leid, die Einzelpersonen in Kuwait und Irak als Folge der Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak entstehen,

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

- in Bekräftigung des Zieles der internationalen Gemeinschaft, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dadurch zu wahren, daß sie internationale Streitigkeiten und Konflikte durch friedliche Mittel beizulegen sucht,

- unter Hinweis auf die wichtige Rolle, die die Vereinten Nationen und ihr Generalsekretär bei der friedlichen Lösung von Streitigkeiten und Konflikten im Einklang mit den Bestimmungen der Charta gespielt haben,

- höchst beunruhigt über die Gefahren der derzeitigen Krise, deren Ursachen die irakische Invasion und Besetzung Kuwaits sind, die eine unmittelbare Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen, und in dem Bestreben, eine weitere Verschlechterung der Situation zu verhindern,

- mit der Aufforderung an Irak, den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats, insbesondere seinen Resolutionen 660 (1990), 662 (1990) und 664 (1990), Folge zu leisten,

- in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, die Befolgung der Resolutionen des Sicherheitsrats durch Irak unter größt-

möglicher Zuhilfenahme politischer und diplomatischer Mittel sicherzustellen,

A.

1. verlangt, daß die irakischen Behörden und Besatzungstruppen die Geiselnahme von Staatsangehörigen dritter Staaten, die Mißhandlung und Unterdrückung von Staatsangehörigen Kuwaits und dritter Staaten sowie alle anderen Maßnahmen, wie insbesondere auch diejenigen, die dem Sicherheitsrat berichtet worden sind und vorstehend beschrieben werden, die die Beschlüsse des Sicherheitsrats, die Charta der Vereinten Nationen, das Vierte Genfer Abkommen, die Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen und das Völkerrecht verletzen, unverzüglich einstellen und unterlassen;

2. bittet die Staaten, in ihrem Besitz befindliche oder ihnen vorgelegte gesicherte Informationen über die vom Irak begangenen schweren Verletzungen, die in Ziffer 1 genannt werden, zusammenzustellen und diese Informationen dem Sicherheitsrat zur Verfügung zu stellen;

3. verlangt erneut, daß Irak seinen Verpflichtungen gegenüber den Staatsangehörigen dritter Staaten in Kuwait und Irak, einschließlich des Personals der diplomatischen und konsularischen Vertretungen, nach der Charta, dem Vierten Genfer Abkommen, den Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen, den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts und den einschlägigen Resolutionen des Rates sofort nachkommt;

4. verlangt außerdem erneut, daß Irak allen ausreisewilligen Staatsangehörigen dritter Staaten, einschließlich des diplomatischen und konsularischen Personals, die sofortige Ausreise aus Kuwait und Irak gestattet und erleichtert;

5. verlangt, daß Irak den sofortigen Zugang zu Nahrungsmitteln, Wasser und den grundlegenden Dienstleistungen sicherstellt, die für den Schutz und das Wohlergehen der kuwaitischen Staatsangehörigen und der Staatsangehörigen von dritten Staaten in Kuwait und Irak, einschließlich des Personals der diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Kuwait notwendig sind;

6. verlangt erneut, daß Irak unverzüglich die Sicherheit und das Wohlergehen des diplomatischen und konsularischen Personals und der diplomatischen und konsularischen Räumlichkeiten in Irak und in Kuwait gewährleistet und nichts unternimmt, um die diplomatischen und konsularischen Vertretungen an der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, was auch den Zugang zu ihren Staatsangehörigen und den Schutz ihrer Person und ihrer Interessen einschließt, zu hindern, und seine Anordnungen der Schließung der diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Kuwait und der Aberkennung der Immunität ihres Personals rückgängig macht;

7. ersucht den Generalsekretär im Zusammenhang mit der fortgesetzten Ausübung seiner Guten Dienste für die Sicherheit und das Wohlergehen der Staatsangehörigen dritter Staa-

ten in Irak und Kuwait, sich um die Verwirklichung der in Ziffer 4, 5 und 6 gesetzten Ziele zu bemühen, insbesondere die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Wasser und grundlegenden Dienstleistungen an kuwaitische Staatsangehörige und an die diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Kuwait sowie die Evakuierung der Staatsangehörigen dritter Staaten;

8. erinnert Irak daran, daß es nach dem Völkerrecht für alle als Folge der Invasion und unrechtmäßigen Besetzung Kuwaits durch Irak verursachten Verluste, Schäden oder Beeinträchtigungen in bezug auf Kuwait und dritte Staaten sowie deren Staatsangehörige und Unternehmen haftet;

9. bittet die Staaten im Hinblick auf im Einklang mit dem Völkerrecht möglicherweise zu treffende Regelungen einschlägige Informationen über ihre Ansprüche sowie die Ansprüche ihrer Staatsangehörigen und Unternehmen auf Restitution oder finanzielle Entschädigung durch Irak zu sammeln;

10. verlangt, daß Irak den Bestimmungen dieser Resolution und seiner früheren Resolutionen Folge leistet, widrigenfalls der Sicherheitsrat weitere Maßnahmen nach der Charta ergreifen müssen;

11. beschließt mit der Angelegenheit ständig aktiv befaßt zu bleiben, bis im Einklang mit den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats Kuwait seine Unabhängigkeit wiedererlangt hat und der Frieden wiederhergestellt worden ist;

B.

12. vertraut auf den Generalsekretär, daß er seine Guten Dienste zur Verfügung stellt und diese in der ihm angemessenen erscheinenden Weise ausübt und diplomatische Bemühungen unternimmt, um auf der Grundlage der Resolutionen des Sicherheitsrats 660 (1990), 662 (1990) und 664 (1990) eine friedliche Lösung der durch die irakische Invasion und Besetzung Kuwaits verursachten Krise herbeizuführen, und fordert alle Staaten, und zwar sowohl die Staaten in der Region als auch die anderen Staaten, auf, ihre diesbezüglichen Anstrengungen auf dieser Grundlage in Übereinstimmung mit der Charta fortzusetzen, damit sich die Situation bessert und Frieden, Sicherheit und Stabilität wiederhergestellt werden;

13. ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat über die Ergebnisse seiner Guten Dienste und diplomatischen Bemühungen Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: + 13; - 0; = 2: Jemen, Kuba.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Sicherung des Bevölkerungsregisters Kuwaits. - Resolution 677 (1990) vom 28. November 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 660 (1990) vom 2. August 1990, 662 (1990) vom 9. August 1990 und 674 (1990) vom 29. Oktober 1990,

- von neuem seine Besorgnis bekundend über das Leid, das den Menschen in Kuwait als Folge der Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak zugefügt wird,

- in ernster Sorge über den weiter andauernden Versuch Iraks, die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung Kuwaits zu verändern und die von der rechtmäßigen Regierung Kuwaits geführten Personenstandsverzeichnisse zu vernichten,

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. verurteilt die Versuche Iraks, die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung Kuwaits zu verändern und die von der rechtmäßigen Regierung Kuwaits geführten Personenstandsverzeichnisse zu vernichten;

2. beauftragt den Generalsekretär, eine Kopie des Bevölkerungsregisters Kuwaits in Verwahrung zu nehmen, dessen Echtheit von der rechtmäßigen Regierung Kuwaits bestätigt worden ist und das die Eintragungen zur Bevölkerung bis zum 1. August 1990 enthält;

3. ersucht den Generalsekretär, in Zusammenarbeit mit der rechtmäßigen Regierung Kuwaits Regeln und Vorschriften betreffend den Zugang zu der besagten Kopie des Bevölkerungsregisters und dessen Benutzung zu erlassen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Sicherheitsrat - Gegenstand: Durchsetzung der Resolution 660 (1990) mit allen erforderlichen Mitteln. - Resolution 678 (1990) vom 29. November 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 660 (1990) vom 2. August 1990, 661 (1990) vom 6. August 1990, 662 (1990) vom 9. August 1990, 664 (1990) vom 18. August 1990, 665 (1990) vom 25. August 1990, 666 (1990) vom 13. September 1990, 667 (1990) vom 16. September 1990, 669 (1990) vom 24. September 1990, 670 (1990) vom 25. September 1990, 674 (1990) vom 29. Oktober 1990 und 677 (1990) vom 28. November 1990 und unter Bekräftigung derselben,

- in Anbetracht dessen, daß sich Irak trotz aller Bemühungen der Vereinten Nationen unter flagranter Mißachtung des Sicherheitsrats weigert, seiner Verpflichtung zur Durchführung der Resolution 660 (1990) und der oben genannten, dazu später verabschiedeten Resolutionen nachzukommen,

- eingedenk seiner in der Charta der Vereinten Nationen festgelegten Pflichten und Verantwortlichkeiten zur Wahrung und Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit,

- entschlossen, die uneingeschränkte Befolgung seiner Beschlüsse sicherzustellen,

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta,

1. verlangt, daß Irak die Resolution 660 (1990) und alle dazu später verabschiedeten Resolutionen uneingeschränkt befolgt, und beschließt unter Aufrechterhaltung aller seiner Beschlüsse, Irak unter Einschaltung einer Pause als Geste des Entgegenkommens eine letzte Gelegenheit zu geben, dies zu tun;

2. ermächtigt die Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits kooperieren, für den Fall, daß Irak die oben genannten Resolutionen bis zum 15. Januar 1991 nicht entsprechend Ziffer 1 vollständig durchführt, alle erforderlichen

Hintergrundmaterial zur Verabschiedung der Sicherheitsratsresolutionen betreffend Kuwait

Im folgenden drucken wir Auszüge aus den Sitzungsprotokollen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bei Verabschiedung der Resolutionen zur irakischen Annexion Kuwaits. Sie belegen die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um eine nicht-militärische Beilegung des Konflikts sowie ihre Geschlossenheit, den Abzug Iraks aus Kuwait durchzusetzen.

UN Security Council - S/PV.2932 (2.8.1990)

Mr. Pickering, United States of America: "... While the Iraqi invasion was carefully planned and professionally executed, the Iraqis at one salient point made a serious mistake. Instead of staging their coup d'état and installing this so-called free provisional government before the invasion, they got it the wrong way around: they invaded Kuwait and then staged the coup d'état in a blatant and deceitful effort to justify their action - like the effort they have just made here.

...
It is our understanding that the present aggression was completely unprovoked. United States policy has been to support every diplomatic effort to resolve the present crisis. Thus we did not arrive lightly at our position of calling for a Security Council meeting or seeking an immediate resolution

Mittel einzusetzen, um der Resolution 660 (1990) und allen dazu später verabschiedeten Resolutionen Geltung zu verschaffen und sie durchzuführen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen;

3. ersucht alle Staaten, die gemäß Ziffer 2 dieser Resolution ergriffenen Maßnahmen in geeigneter Weise zu unterstützen;

4. ersucht alle in Betracht kommenden Staaten, den Sicherheitsrat regelmäßig über den Stand der von ihnen gemäß Ziffer 2 und 3 dieser Resolution ergriffenen Maßnahmen zu unterrichten;

5. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: + 12; -2: Jemen, Kuba; = 1: China.

which would condemn the Iraqi invasion, call for the immediate unconditional withdrawal of Iraqi troops, and support a process of negotiated solution to the differences between Iraq and Kuwait, and particularly the efforts being undertaken by the Arab League in this regard.

...
The Security Council has seldom faced a more blatant use of force."

Mr. Penalosa, Colombia: "... Whatever the circumstances, we have always opposed the use of force and, indeed the very threat of the use of force, regardless of excuses or arguments employed to justify the use of force. We are convinced that, particularly in the near future, the sovereignty and self-determination of small States, which make up the majority of Members of the United Nations, will be jeopardized if in one fashion or another we were condone the use of force to intervene in the internal affairs of other States."

Mr. Fortier, Canada: "... There can be no question that the brutal Iraqi aggression against Kuwait is totally unacceptable and represents a flagrant violation of the Charter of the United Nations as well as international law. The international response to this aggression must be clear and unambiguous."

Mr. Blanc, France: "... We most firmly deplore the fact that Iraq has chosen to use force, all the more so since we are dealing with a region that has just emerged from a particularly lengthy and bloody conflict. That is why we fully approve of the emergency meeting of our Council. We unreservedly condemn the invasion of Kuwait by Iraq and we demand the immediate withdrawal from the territory of Kuwait by Iraqi forces."

Mr. Redzuan, Malaysia: "... This is indeed a very grave situation, and urgent and forthright action by the Security Council is required. We should like to call upon Iraq to withdraw its forces immediately and unconditionally from Kuwait territory and respect the sovereignty, independence and territorial integrity of Kuwait. We appeal to both sides to begin immediately intensive negotiations to resolve their differences, and we should like to support the efforts of all concerned, especially those of the Arab League, in bringing about a peaceful settlement between the two countries."

Sir Crispin Tickell, United Kingdom: "... We strongly condemn a clear breach of the Charter of the United Nations, as indeed of the Charter of the Arab League. The Security Council must today take its responsibilities."

...
We have co-sponsored a strong draft resolution to condemn an unquestionable act of aggression. We welcome the invocation of articles 39 and 40. Iraqi forces must now withdraw unconditionally to where they were only yesterday.

I particularly pick out the points made by our colleague from Colombia when he said that the Security Council must protect, as one of its primary duties, the small, the vulnerable, and the defenceless. The Security Council represents a focus of world opinion. It is the way in which international community can mobilize itself to maintain the purposes and ideals of the Charter and ensure that acts of this kind do not succeed."

Mr. Rasi, Finland: "... We learned with shock and dismay about the Iraqi invasion of Kuwait. This act of aggression is a gross violation of the United Nations Charter. Finland has always condemned the use of force or the threat of its use in relations between States and we continue to do so."

Mr. Lozinsky, USSR: "... The Soviet delegation believes that the Security Council must act immediately to eliminate this violation of international peace and security in a region where there are so many urgent conflicts still await solution. We support the draft resolution submitted for the Security Council's consideration. We expect an immediate cessation of the armed invasion, the withdrawal of Iraqi troops and a renewal of negotiations between the countries, with the assistance of regional organizations."

Mr. Li Daoyu, China: "... We regret the incident that took place in the early-morning hours of 2 August, when the Iraqi troops crossed the border and attacked Kuwait. Hostilities must cease immediately. Iraqi troops should be withdrawn to where they were before the event took place. We appeal to

both countries to solve their differences peacefully: through negotiation."

The President: "... Our position is based on the firm belief that neither the use nor the threat of force should be resorted to for the settlement of international disputes. All disputes between States, irrespective of their nature, should be solved only by peaceful means."

Mr. AL-ASHTAL, Yemen: "... First, the delegation of the Republic of Yemen, which has always tried to express the Arab position and to defend Arab interests in the Security Council, feels sorrow and embarrassment over the subject of the discussion here, especially since the problem relates to two Arab countries members of the League of Arab States, the Organization of the Islamic Conference and the Non-Aligned Movement, Iraq and Kuwait, with which we have very brotherly ties. Secondly, the Republic of Yemen emphasizes its respect for the United Nations Charter and its principles and the right of all States, without exception, to enjoy their sovereignty and their territorial integrity and independence. That applies to Kuwait just as it applies to any other country."

UN - Security Council - S/PV. 2963 (29.11.1990)

Mr. Jaramillo, Colombia: "We view with satisfaction and optimism the unanimous steps being taken by the five permanent members of the Security Council with regard to the situation in the Persian Gulf. We hope that this climate of understanding will be maintained and will serve as a basis for decisions that the Security Council may have to take in the future so as not to have its credibility and effectiveness tarnished through use of a double standard in considering its items."

...
It is the responsibility of the Security Council, in accordance with Chapter VII of the Charter, not merely to threaten Iraq and hope for the best, but rather to take positive action towards achieving a peaceful settlement. If today we are opening the way for the option of using force, let us do so also for the peace option. The best hope of reaching a peaceful solution lies in creating a framework for negotiations."

In developing this idea we must state clearly what will be the future of the economic sanctions, of procedures for settling the financial claims and territorial disputes, and what procedure will be followed in guaranteeing regional peace and stability. Clarifying these issues could facilitate compliance with Security Council resolutions without in any way rewarding the invader for his action. All these would be in keeping with the spirit that the aggressor should not receive anything other than what would have been guaranteed him through strict application of the rules of international law."

Mr. Mushobekwa Kalimba wa Katana, Zaire: "... In defiance of the principle laid down in Article 2 of the Charter, whereby all Members of the Organization are called upon

to settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered, Iraq - on the strength of its military superiority over Kuwait and its arsenals of sophisticated weapons, which it has been perfecting throughout recent years in the course of its war against Iran - has persisted in defying the decisions and resolutions of the Security Council calling on it to withdraw its forces of occupation peacefully from Kuwait."

...
Despite many goodwill missions which have gone to Baghdad to try to change the Iraqi position on the invasion and to persuade Iraq to restore independence to the people of Kuwait, the only response from the Iraqi authorities has been disdain and arrogance. The selective freeing of a few hostages highlights the cynicism that permeates the thought processes of those authorities. As a non-aligned country, Zaire deplores this obscurantist attitude on the part of Iraq, a member of the Non-Aligned Movement, which is deliberately exposing its people to the holocaust that could result from a confrontation between that country, on its own, and a heavily armed multinational force made up of many countries."

Iraq should remember the commitment it entered into on 24 April 1955 in Bandung, when it signed the Final Communiqué of the Asian-African Conference, which reaffirmed the fundamental principles of human rights, self-determination and the promotion of peace and co-operation in the world, on the basis of respect for the sovereignty and territorial integrity of all nations, recognition of the equality of all races and of the equality of all nations, large and small, and abstention from intervention or interference in the internal affairs of other countries. Iraq was among the 24 countries of the third world at the time which ardently championed the principle of settling all international disputes by such peaceful means as negotiation, consultations, arbitration or judicial decision, or by other means that the parties might agree upon in conformity with the United Nations Charter, as laid down in paragraph 8 of section G of the Final Communiqué of the Asian-African Conference in Bandung."

Mr. Dinka, Ethiopia: "... In another era, at another place, nations of the world met to deliberate upon a blatant act of aggression perpetrated by an expansionist State against a weak and defenceless people. The time was 55 years ago and that defenceless people was none other than my own, the Ethiopian people, which had to appeal to the League of Nations to apply its own principles and take a stand against the aggression."

Historical records clearly show the serious failure of the League of Nations to act in defence of its own Covenant, thus letting brute force triumph, however briefly, over morality and legality. With the benefit of hindsight, it is often asserted, perhaps rightly, that had the League of Nations acted more forcefully and in unison at that critical time in defence of international legality in the course of history would have been different, and very probably the world could have been spared the destruction and terrible tragedy of the Second World War."

So, when Iraq launched its naked, unprovoked aggression against small Kuwait, we in Ethiopia saw clearly the danger of history repeating itself, and were easily able to relate the plight of the Kuwaiti people to that faced by us in 1935. That the Ethiopian Government acted promptly in condemning that blatant aggression and in supporting collective action in this Council, therefore, was in no small measure due to the fact that it was a reflection of our own historical experience. It was also meant to signal that in the 1990s the international community must not repeat the mistakes of the 1930s."

...
Many have argued - and with good intentions, I must say - that the international community must wait still longer before considering additional measures. But we have learned from experience that economic sanctions can have an effect only with the passage of time, and that even that can be achieved only with complete, universal compliance. More important, the people of Kuwait rightfully demand the immediate restoration of their sovereignty. We must not, therefore, wait much longer, for justice delayed - as is so often said - could very well be justice denied. We owe it not only to the Kuwaiti people but also to ourselves to live up to our commitment to help to end the occupation of Kuwait by Iraq, and thereby fulfil our obligations vis-à-vis the preservation of international peace and security."

Mr. Malmierca Peoli, Cuba: "... The use of innocent persons as hostages is also reprehensible, and we have strongly condemned it in the Council. On the other hand, it is a real fact that the Security Council, by adopting a resolution for a total blockade, which did not except foodstuffs or medicines, turned millions of elderly people, women and children, who are no less innocent, into hostages of hunger and death. There are already children and sick people among the Iraqi population who have died as a result of the lack of medicines in the hospitals."

...
Leaving aside moral, legal and historical considerations, Cuba has not attempted - it does not consider it realistic in the present situation - to establish any linkage between an Iraqi withdrawal from Kuwait and the Arab territories occupied by Israel. However, is it not scandalously incongruous to invoke norms for some that we ignore for others? Is this not the very same Council that has been holding consultations these past few days on another draft resolution, which said the minimum, was moderate and exclusively humanitarian, on the subject of Palestine, also drafted by Colombia, Malaysia, Yemen and Cuba? Yet the President of the Council ignored the request to convene this body, bypassing the established rules and procedures. Can it be that the long-suffering Palestinian people is even now, in this new, post-cold-war era, considered worthy of the treatment meted out to other people? Can it be that, like the Lebanese, they can have used against them all the terror and brutality of the sophisticated military might of a strategic ally of the United States, without shocking those who say they are shocked by other actions that equally violate international laws and norms?"

...
Cuba believes that it would not be advisable to adopt a resolution which is a virtual declaration of war, a fixed-term

ultimatum before hostilities are launched, and is equivalent to giving the United States and its allies *carte blanche* to use their enormous sophisticated military capability. If that is how the crisis is to be resolved, there can be no denying that the procedure is uncivilized to say the least and it will cause the international community enormous frustration and show that the United Nations and the principal statesmen of today's world are unable to solve problems politically and peacefully.

The text before us moreover violates the Charter of the United Nations by authorizing some States to use military force in total disregard of the procedures established by the Charter."

Mr. Qian Qichen, China: "... I personally conveyed to the Iraqi leaders, in all earnestness, the international community's demand that they should withdraw from Kuwait immediately, and expounded to them the solemn positions of the Chinese Government. As a result of my visits, I feel deeply that members of the international community share common ground on the Gulf crisis on two points, namely, they all oppose the Iraqi invasion and annexation of Kuwait and call on Iraq to withdraw from Kuwait immediately, while at the same time they all wish to see the Gulf crisis settled through peaceful means.

China is opposed to armed invasion and the annexation of one sovereign State by any other State under any pretext. Hence, China has from the very beginning called for the immediate and unconditional withdrawal of the Iraqi troops from Kuwait and for respect for and the restoration of Kuwait's sovereignty, independence, territorial integrity and legitimate government.

The United Nations, as an international Organization for the maintenance of peace and security, is responsible both to international security and to history. It should act with great caution and avoid taking hasty action on such a major question as authorizing some Member States to take military action against another Member State. The reason why China voted in favour of the 10 resolutions on the subject adopted earlier is that, although the sanction measures as stipulated in those resolutions are severe, they are not in the domain of the use of force. However, in the draft resolution about to be voted on, the wording "use all necessary means" is used, which, in essence, permits the use of military action. This runs counter to the consistent position of the Chinese Government, namely, to try our utmost to seek a peaceful solution. Therefore, the Chinese delegation has difficulty voting in favour of this draft resolution. On the other hand, the Gulf crisis arises as a result of the Iraqi invasion and annexation of Kuwait, and Iraq has thus far not taken any practical steps on the key question of withdrawing troops from Kuwait. In this connection, we have noted that in the draft resolution the Security Council would call on Iraq to comply fully with Security Council resolution 660 (1990) and the subsequent relevant resolutions, that is, the resolutions urging Iraq to withdraw from Kuwait immediately. Since China is in favour of this position, China will not cast a negative vote on this draft resolution either."

Mr. Dumas, France: "... Assuming no adverse changes in the circumstances, my Government does not intend to introduce or to support any Security Council action to extend the scope or nature of the sanctions adopted in its resolutions 661 (1990), 665 (1990) and 670 (1990), or any new Security Council measures regarding Iraq during the period from today up to the date in paragraph 2 of Security Council resolution 678 (1990), which we have just adopted.

Secondly, this undertaking is without prejudice to any and all rights of my Government under the Charter, including its rights in the event the Government of Iraq allows any harm to come to foreign nationals held against their will by that Government.

Finally, my Government recalls the provisions of paragraph 13 of Security Council resolution 670 (1990), whereby individuals are held personally responsible for grave breaches of the Fourth Geneva Convention, and states that all those involved in violations of the laws relating to armed conflict, including the prohibition against initiating the use of chemical or biological weapons contrary to the 1925 Geneva Protocol, to which the Iraq is a signatory, will similarly be held personally responsible."

Mr. Clark, Canada: "... We are determined to respond to the challenge of Iraq's aggression, which goes to the heart of all that we have been trying to do at and through the United Nations for the past 45 years: our attempt to build a workable world Organization able to prevent, or to reverse, the most blatant and dangerous of international offences - the acquisition by force of another country's territory and, in this specific case, an effort to extinguish a United Nations Member in its entirety. Our purpose is not order for order's sake. It is because world order allows us to act together against the diseases that ravage children, the divisions that feed conflict and the underdevelopment that cripples countries.

My Government believes that one of the consequences of the current Gulf crisis could be a window of opportunity to solve other problems facing a most troubled region. We have of late witnessed a pattern of successes within the Security Council in addressing regional issues. If we can sustain our collective determination, then a just, lasting and comprehensive solution to the Arab-Israeli dispute, which Canada views as necessary and urgent, may be within our grasp. This is a matter that can only be addressed, however, separately from the current crisis.

Iraq's offence is *sui generis* and its undoing, according to the highest principles of international law, and the highest interests of international security, is essential. But resolution of all territorial disputes in the region on a just and equitable basis is urgently required, if peace and security are to apply in a durable way. We will also have to turn our collective attention to the need for arms control measures, especially for weapons of mass destruction. Sustaining the new unity of the international community is the only hope and the best hope that these problems can be resolved with speed.

Does Iraq have legitimate concerns which should be discussed? Perhaps there are some. It is up to the Governments of Iraq and Kuwait to negotiate those questions, either directly or in the many international forums which adjudicate exactly such disputes. The possibility of such negotiations is contained in resolution 660 (1990), the very first adopted by the Council in responding to the invasion. We urge Iraq to pursue this option. But first it must comply with the resolutions of this Council, resolutions made necessary by Iraq's deliberate decision to abandon the search for peaceful solutions and to invade Kuwait and seek to destroy it as a sovereign State."

Mr. Abu Hassan, Malaysia: "... We have also asked ourselves whether the Council has given sufficient time for sanctions to have had the necessary impact. Again, the natural inclination, to avoid the use of force, would have been to allow more time for sanctions. But the Council is faced with the reality that it will be month and month before it can be deduced that sanctions have had effects. In the meantime, Iraq has shown no indication of complying with the resolutions. In the meantime, too, the destruction of Kuwait continues, as well as the perpetration of atrocities on Kuwait's people. Also, several thousand foreigners remain as hostages.

Malaysia would like to make it clear that our support for resolution 678 (1990) is not without reservations. The authorization of force, in the eventuality that Iraq still does not comply within the time frame specified, can only be taken under the terms of the Charter of the United Nations. We have not agreed to any attempt unilaterally to apply Article 51 of the Charter once the Security Council is seized of the matter. In this regard, we have always insisted on the centrality of the United Nations role in the maintenance of international peace and security. Any proposed use of force must be brought before the Council for its prior approval, in accordance with the specific provisions of Chapter VII of the Charter. We regret that this point is not clearly reflected in this resolution, a precedent that may not bode well for the future. When the United Nations Security Council provides the authorization for countries to use force, these countries are fully accountable for their actions to the Council through a clear system of reporting and accountability, which is not adequately covered in resolution 678 (1990).

It must be underlined that this resolution does not provide a blank cheque for excessive and indiscriminate use of force. The Council has certainly not authorized actions outside the context of its resolutions 660 (1990), 662 (1990) and 664 (1990). Malaysia warns against any action purportedly taken under this resolution that would lead to the virtual destruction of Iraq.

It is absurd to talk of linkages, but every action of the Council stands evaluated, one against the other. On the basis of the performance of the Council over this period, the Council can easily be labelled as doing disservice to the Palestinian cause.

Malaysia would like to urge Iraq to weigh clearly the import of the resolution that the Council has adopted. There is

a period given, as a pause of goodwill, for Iraq to take stock of the whole situation. Iraq can still prevent the use of force and the outbreak of war."

Mr. Hurd, United Kingdom: "... There is no ambiguity about what the Council requires in this resolution and in previous resolutions. We require that Iraq comply fully with the terms of resolution 660 (1990) and all later resolutions and withdraw all its forces unconditionally to the positions on which they stood on 1 August. This means that withdrawal must be complete. If not, then Member States, acting with the Government of Kuwait, are authorized to use such force as may be necessary to compel compliance.

From now on, until the date of expiry of the deadline, unless there should be an adverse change in circumstances, we do not intend to introduce or to support any Security Council action to extend the scope or nature of the sanctions under Security Council resolutions 661 (1990), 665 (1990) or 670 (1990) or any new measures in the Security Council regarding Iraq.

I should also like to recall the terms of paragraph 13 of resolution 670 (1990), under which individuals are held personally responsible for grave breaches of the Geneva Convention. We should also hold personally responsible those involved in violations of the laws of armed conflict, including the prohibition against initiating the use of chemical or biological weapons contrary to the Geneva Protocol of 1925, to which Iraq is a party.

In conclusion, I want to say that, following the adoption of this resolution, there is an option for peace, and the Iraqis hold it in their hands. It is for them to use that option or to discard it. The international community has not added today to its demands. It is not asking for anything except the reversal of the aggression - namely, full compliance with previous resolutions. But that reversal and that compliance the international community intends to obtain. The Iraqis now have a further period of grace in which to respond. By 15 January - the date in this resolution - the aggression will be nearly six months old. So will the suffering of Kuwait and most of our hostages. No one can accuse the Council of impatience. The military option is reality, not bluff; if it has to be used, it will be used with the full backing of the Council. Now that the facts are plain and clear, the Iraqis, it seems to me, have the strongest possible incentive, of all kinds, to choose the peaceful course. Let us hope and pray they will do so."

Mr. Paasio, Finland: "... The invasion of Kuwait by Iraq has created a situation of unprecedented danger. Iraqi aggression imperils the very existence of a sovereign State Member of this Organization. It has created human suffering on a vast scale. It directly challenges the system of collective security that exists under the Charter. That is why Finland is engaged. That is why the Ministers are here, for the second time. Collective security means that the security of Kuwait is also the security of all our States, particularly of the smaller ones. The foundations of our own security are at stake.

Throughout the course of these events the Security Council has taken action as provided for under Chapter VII of the Charter of the United Nations. The sanctions mandated four months ago remain the principle instrument intended to demonstrate to the Iraqi leadership the need to change course.

According to the Charter, should the Security Council consider that the economic and diplomatic measures have proved to be inadequate it may take further action as may be necessary to restore international peace and security. Acting under these provisions, the Council is simply giving effect to what is the core of the United Nations system of collective security. The authority of the Security Council must be upheld.

During the past 40 years the circumstances in which the Charter was drafted and the central purposes it was intended to serve may sometimes have been forgotten. We are now confronted with a situation in which one Member State claims the right to obliterate another Member State. Such an act is precisely the kind of aggression that the drafters of the Charter intended to prevent and, if necessary, suppress."

Mr. Essy, Côte d'Ivoire: "... The resolution adopted today is a logical outcome of the Iraq's non-compliance with the resolutions adopted earlier by the Council, especially resolution 660 (1990). It should, in our view, maintain and ensure the renewal of the credibility of our Organization and the hope it is now inspiring.

...
At a time like the present, when the emphasis is on the quest for peace and solidarity among States, on development and the protection of the human environment, and when the United Nations is working more zealously than ever before to achieve those goals, the international community cannot allow aggression such as that committed by Iraq against a small neighbouring country to darken the horizon of its hopes and thwart its efforts to establish peace and harmony, whether regional or global. We therefore hope that the resolution which the Council has just adopted will be perceived by Iraq's leaders as a reflection of the international community's determination to ensure respect, by all necessary means, for the great purposes and principles of the Charter."

Mr. Shevardnadze, USSR: "... There is logic in the actions of the Council, which from the outset of the crisis, has acted with cohesion and consistency and, at the same time, in a responsible, calm and prudent manner, in strict conformity with the letter and spirit of the United Nations Charter in its modern interpretation, which restores its original rights and authority. We have been faced with the first extremely grave test of the post-cold-war period, and we are coping with it, placing mankind's common interests at the centre of our policy and being guided by the principles of the new thinking in international affairs.

...
Let me say frankly that today's decision was not an easy one for the Soviet Union. Everyone knows of our long-standing ties with Iraq and our good feelings towards the people of that country. But it is precisely our genuine concern for the

future of millions of Iraqis that motivates us, together with our concern for the world in which all of us have to live.

We have just emerged from the dark shadow of confrontation, which so often served as a cover for unlawful and arbitrary actions. We must put all that behind us and rule it out for the future.

We have just begun to overcome the mutual animosity, suspicion and estrangement that generated tension and conflict. Again, we must put it behind us and no longer be weighed down by that burdensome legacy.

We have just become aware of the universal value of freedom and democracy for man, for society and for international relations. They must be protected and upheld. Only on the basis of those values can we build and affirm a new, just world order and move towards equitable, mutually respectful and mutually beneficial relations among States and peoples.

...
Our clear and straightforward position on the Persian Gulf crisis enables us to work in that direction without being deterred by hints or accusations of somehow linking this crisis with the problem of an Arab-Israeli settlement. Let us not talk ourselves into believing in what does not and cannot exist.

The purpose of the resolution we have just adopted is to put an end to the aggression and make it clear to the world that aggression cannot be rewarded. We hope the Iraqi leaders will find the strength to recognize the responsibility they bear to their own people and to history and comply with the will of the international community. We are serving them with a special warning about their personal responsibility for the fate of foreign nationals in Iraq. Endangering their lives will be regarded as a crime against humanity, with all the consequences that entails."

Mr. Nastase, Romania: "... The present situation in the Gulf is a clear reminder to us of the test Romania had to undergo when an illustrious Romanian diplomat of the inter-war period, Foreign Minister Nicolae Titulescu, advocated a dramatic decision against a friendly country that had committed an aggression against another State.

...
Consequently, we had to arrive at the logical conclusion that the Security Council should use all the means at its disposal, including those provided for in Chapter VII of the Charter with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression."

The President: "... The nations of the world have not stood idly by. We have taken political, economic and military measures to quarantine Iraq and contain its aggression. We have worked out a co-ordinated international effort involving over 50 States to provide assistance to those nations most in need as a consequence of the economic embargo of Iraq. And military forces from over 27 nations have been deployed to defend Iraq's neighbours from further aggression and to implement the resolutions of this Council. The 12 resolutions adopted by the Council have clearly established that there is

a peaceful way out of this conflict - and that is the complete, immediate and unconditional Iraqi withdrawal from Kuwait, the restoration of Kuwait's legitimate Government and the release of all hostages.

...
A dangerous man committed a blatant act of aggression in a vital region at a very critical moment in history. Saddam Hussein's actions, the vast arms he possesses and the weapons of mass destruction he seeks indicate clearly that Kuwait was not only not the first but probably not the last target on his list. If he should win this struggle, then there will be no peace in the Middle East: only the prospect of more conflict and a far wider war. If he should come to dominate the resources of the Gulf, his ambitions will threaten all of us

here and the economic well-being of all nations. Finally, if Iraq should emerge from this conflict with territory or with treasure or with political advantage, then the lesson will be very, very clear: aggression pays.

As I said earlier today, we must remember the lesson of the 1930s and aggression must not be rewarded. Since 2 August many nations have worked together to prove just that. Many unprecedented actions have been taken. The result is a new fact: a newly effective United Nations Security Council, free of the constraints of the cold war. Yet the sad truth is that the new fact has not yet erased the old fact of Iraqi aggression, and that - and that alone - is the ultimate test of success."

Die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Golfkrieg

Handlungsgrundlagen, Ziele, Akteure

Horst Fischer

In seltener Einmütigkeit hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Invasion Kuwaits durch den Irak und die sich anschließende Annexion verurteilt und sie und die irakischen Verhaltensweisen während der Besetzung zum Gegenstand von zwölf Resolutionen gemacht. Nicht nur die Fülle dieser Resolutionen läßt es geboten erscheinen, sich über den Inhalt der Resolutionen klar zu werden. Insbesondere die vom Sicherheitsrat verhängten wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen und ihre Durchführung sowie die Autorisierung von militärischen Maßnahmen verlangen - wenn man zu ei-

ner sachgerechten Beurteilung kommen will - eine Herausarbeitung der wesentlichsten Resolutionselemente, die im folgenden vorgenommen werden soll.

1. Handlungsgrundlagen

Dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen obliegt nach Art. 24 die primäre Verantwortlichkeit für den Weltfrieden. Bei Vorliegen einer Friedensbedrohung, eines Friedens-

bruchs und einer Aggression kann der Sicherheitsrat reagieren (Art. 39) und vorläufige Maßnahmen treffen oder andere Maßnahmen nach Kapitel VII ergreifen. Mit der Feststellung in der Resolution 660, daß mit der irakischen Invasion Kuwaits ein Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorliegt, hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit eröffnet, Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu ergreifen. In der Resolution 660 wird deshalb auch ausdrücklich auf den Artikel 39 und den Artikel 40 UN-Charta Bezug genommen, wobei der Sicherheitsrat neben der Verurteilung der irakischen Invasion in der Resolution 660 durch die ausdrückliche Nennung des Artikels 40 der Charta den „Aufforderungswert“ der Resolution 660 hervorhebt. In den darauffolgenden Resolutionen, beginnend mit der Resolution 661, in der wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen gegen den Irak verhängt werden, wird nicht ausdrücklich auf einen bestimmten Artikel des Kapitels VII der Charta Bezug genommen. Selbst in der Resolution 678 wird als einzige Bezugnahme das Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen genannt. Mit der Vermeidung der Nennung etwa des Artikels 42 der UN-Charta, der militärische Sanktionsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat vorsieht, ist ein wichtiges Indiz für die Einordnung der militärischen Maßnahmen der Alliierten gegen den Irak gegeben. Offensichtlich schließt der Sicherheitsrat selbst eine Einordnung dieser militärischen Zwangsmaßnahmen als „UN-Maßnahme“ im Sinne von Artikel 42 aus.

Auf welcher Rechtsgrundlage die militärischen Zwangsmaßnahmen gegen den Irak im einzelnen beruhen, ist nur an Hand einer hier nicht vorzunehmenden intensiveren Betrachtung der Einzelvorschriften des Kapitels VII, insbesondere des Art. 51 feststellbar. Die Maßnahmen zur Durchführung des Embargos sind dagegen unzweifelhaft Akte nach Artikel 41 der Charta. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift kann der Sicherheitsrat die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, seine Maßnahmen durchzuführen. Solche Maßnahmen können unter anderem auch die Unterbrechung des See- und Luftverkehrs sein, wie sie in den Resolutionen 665 und 670 zur Umsetzung der wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen beschlossen worden sind.

2. Die acht Hauptziele der Resolutionen

In der öffentlichen Diskussion über die Resolutionen 660 bis 678 standen naturgemäß der unverzügliche und bedingungslose Rückzug aus Kuwait und die Rücknahme der Annexion im Vordergrund. Neben diesen beiden Hauptzielen sind den Resolutionen weitere sechs Ziele zu entnehmen. Die Ergänzung der beiden Hauptziele beruht im wesentlichen auf dem Verhalten Iraks nach dem 2. August mit weiteren Völkerrechtsverletzungen in verschiedenen Bereichen. Neben den Schutz der Vermögenswerte der Regierung Kuwaits (Resolution 661) treten so als weitere Ziele der Schutz fremder Staatsangehöriger in Kuwait und im Irak, von Diplomaten und der diplomatischen Missionen als weitere Ziele zu den bereits genannten hinzu. Dabei sind die Ziele zum Teil weit

gespannt. Sie reichen vom Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Staatsangehörigen von Drittländern in Kuwait und Irak bis zur Ausreise dieser Personen (Resolutionen 664 und 674 Nr. 4). Die Zielvorstellungen hinsichtlich der diplomatischen Räumlichkeiten und der diplomatischen Mission reichen von der Sicherung der Arbeitsbedingungen der Mission bis hin zum Schutz der Diplomaten vor Gewalttätigkeiten (Resolution 664, Resolution 667, Resolution 674). Besondere Beachtung verdient die Tatsache, daß der Sicherheitsrat am 16. September 1990, also circa 4 Wochen nach seiner ersten Resolution vom 2. August 1990, erstmalig auf den Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen und seine Bindungswirkung für die Mitglieder der Vereinten Nationen hinweist. Besondere Aufmerksamkeit widmete der Sicherheitsrat beginnend mit der Resolution 670 dem Schutz der Zivilpersonen im besetzten Kuwait. Mit der Erklärung, daß das IV. Genfer Abkommen auf Kuwait Anwendung findet, wird der ausdrückliche Hinweis über die Verantwortlichkeit des Irak für die von ihm begangenen schweren Verletzungen des IV. Genfer Abkommens verknüpft. Ausdrücklich wird auch die Verantwortlichkeit von Einzelpersonen, die schwere Verletzungen des Abkommens begehen oder anordnen, genannt (Resolution 670 Nr. 13, Resolution 674, Resolution 677).

Neben der Verantwortlichkeit für Staatsorgane und Einzelpersonen hinsichtlich der Verstöße gegen das IV. Genfer Abkommen verweist der Sicherheitsrat auf die Haftung des Irak für alle Schäden, Verluste oder Beeinträchtigungen in bezug auf Kuwait und dritte Staaten, die als Folge der Invasion und unrechtmäßigen Besetzung Kuwaits durch den Irak aufgetreten sind.

3. Mittel

Für die Durchsetzung der verschiedenen Resolutionen und der oben dargestellten Ziele benutzt der Sicherheitsrat verschiedene ihm geeignet erscheinende oder zur Verfügung stehende Mittel. Dabei bedient er sich der ganzen Bandbreite der möglichen Mittel von der bloßen Feststellung der Rechtsverletzung bis zur Ermächtigung zur Durchführung militärischer Aktionen.

Zunächst beschränkt der Sicherheitsrat sich auf die Feststellung der Rechtsverletzung und die bloße „Aufforderung“, bestimmte Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen (z. B. bedingungsloser Rückzug, Rückgängigmachung der Annexion, Resolution 660; Freilassung der Geiseln, Resolution 664).

Einzelne irakische Handlungen erklärt der Sicherheitsrat in verschiedenen Resolutionen für null und nichtig. Dazu zählen die Annexion Kuwaits, aber auch alle Handlungen des Irak, die gegen die Resolutionen und die Art. 25 und 48 der UN-Charta verstoßen (Resolution 670). Die Guten Dienste des Generalsekretärs der Vereinten Nationen werden ebenso wie die diesbezüglichen Anstrengungen der Staatengemein-

schaft als taugliches Mittel zur Lösung der Krise angesehen (Resolution 674 Nr. 12).

Um seinen Aufforderungen zur Rechtsdurchsetzung zu verhelfen, bedient sich der Sicherheitsrat eines dreistufigen Verfahrens. Zuerst sind mit der Resolution 661 wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen gegen den Irak verhängt worden. Zur Überprüfung der Einhaltung der Sanktionen wurde ein spezielles Komitee des Sicherheitsrates gegründet. Die zwangsweise Durchsetzung wird mit der Resolution 665 und 670 ermöglicht. Dabei bedient sich der Sicherheitsrat keiner abschließenden Aufzählung der möglichen Maßnahmen für die Durchsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen. Er verwendet vielmehr den Begriff der „erforderlichen“, den Umständen angemessenen Maßnahmen. Während bei der Resolution 665 zur Durchsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen bei den Seetransporten keine weitere Qualifizierung erfolgt, ist die Durchsetzung hinsichtlich der Lufttransporte an eine besondere Voraussetzung geknüpft. Die „erforderlichen Maßnahmen“ müssen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, namentlich dem sog. Chicagoer Abkommen stehen, um angewendet werden zu können. Daneben sollen anders als bei der Resolution 665 die Staaten „gemeinschaftlich“ handeln. Eine ausdrückliche Regelung für eine Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen zu Lande sehen die Resolutionen nicht vor. Allerdings stellt der Sicherheitsrat gegen die Staaten, die die Resolution 660 oder 670 von ihrem Hoheitsgebiet aus umgehen, Maßnahmen zur Verhinderung dieser Handlungen in Aussicht (Resolution 670 Nr. 12). Primär trifft die Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen auf dem eigenen Territorium entsprechend der Ziffer 3 der Resolution 661 alle Staaten grundsätzlich zuerst einmal selbst. In Anbetracht der möglichen Schäden, die für einzelne Staaten aus der Durchführung des Embargos entstehen können und den daraus resultierenden Unterstützungsanträgen nach Art. 50 der UN-Charta, ist der vom Sicherheitsrat nach Resolution 661 gegründete Ausschuß mit der Prüfung der Unterstützungsanträge und zur Erarbeitung geeigneter Vorschläge betraut worden (Resolution 669).

Zur Durchsetzung aller zwölf Resolutionen ermächtigt der Sicherheitsrat in der Resolution 678, die Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits kooperieren, zum Einsatz aller „erforderlichen Mittel“. Aus dem zeitlichen Ablauf und dem Inhalt der vorhergehenden elf Resolutionen ergibt sich, daß hier von dem Begriff der „erforderlichen Mittel“ auch die Anwendung militärischer Gewalt umfaßt wird.

Wie auch bei der Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen wird auch bei der Durchsetzung aller Resolutionen gemäß Resolution 678 allen Staaten eine aktive Rolle zugemessen. Diejenigen Staaten, die nicht mit der Regierung von Kuwait kooperieren, sollen die ergriffenen Maßnahmen in geeigneter Weise unterstützen. Der Sicherheitsrat bestätigt damit die aktive Rolle aller Mitglieder der Vereinten Nationen, die auch in den vorhergehenden Resolutionen zum Ausdruck kommt. So sollen alle Staaten neben der Durchführung der Wirtschaftssanktionen und ihrer Unterstützung bei der Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen u. a. in ihrem Besitz befindliche Informationen über Völkerrechtsverletzungen des Irak,

insbesondere über schwere Verstöße des Irak gegen das IV. Genfer Abkommen, die Charta der Vereinten Nationen und das Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen zusammenstellen und dem Sicherheitsrat zur Verfügung stellen (Resolution 674 A Nr. 2).

4. Zeitvorstellungen

In der Diskussion über die Maßnahmen des Sicherheitsrates hat nach der Verabschiedung der Resolution 678 mit der Fristsetzung für den Irak bis zum 15. Januar die zeitliche Dimension der Maßnahmen eine zunehmende Rolle gespielt. Von Beginn an hat der Sicherheitsrat auf eine „unverzögliche“ Lösung der Kriegsfrage gedrängt (Resolutionen 660, 662). Die wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen sind mit keiner zeitlichen Zielvorstellung verknüpft worden. Insbesondere enthalten die Resolutionen 661, 665 und 670 kein konkretes Datum für die Bestimmung des Erfolges der Sanktionen. Mit zunehmenden Verstößen des Irak gegen das Völkerrecht ist die zeitliche Dimension der Sicherheitsratsbeschlüsse wiederholt zum Ausdruck gekommen. Die Resolutionen sollten „sofort“ (Resolutionen 664, 665, 667, 674 Nr. 3) und „schnell“ (Resolution 665) durchgeführt werden. Einzelne Völkerrechtsverstöße wie die Verletzung der Immunität von Diplomaten sind „unverzögerlich“ einzustellen (Resolutionen 667, 674 Nr. 1, 6). Mehrfach bekräftigt der Sicherheitsrat sein Bemühen mit der Angelegenheit „aktiv“ (Resolution 665 Nr. 5) oder „ständig“ befaßt zu sein, um zu einer Lösung kommen zu können (Resolution 674 Nr. 11). Diese Äußerungen und die letztendliche Fristsetzung für die Erfüllung aller Resolutionen bis zum 15. Januar 1991 zeigen das Bemühen des Sicherheitsrats, den Bruch des Friedens möglichst umgehend zu beenden.

5. Akteure

Ein vielfach geäußertes Bedenken gegen die Politik des Sicherheitsrates gegenüber dem Irak bezieht sich auf die kleine Zahl der im Sicherheitsrat vertretenen Staaten. Dieses Argument übersieht, daß die gesamte Staatengemeinschaft sowohl als Mitglieder der Vereinten Nationen als auch der Sonderorganisationen auf vielfältige Art und Weise durch den Sicherheitsrat in die Aktionen gegen den Irak eingebunden worden waren.

Wie bei der Beschreibung der Mittel zur Beilegung der Krise bereits dargelegt, ist der Sicherheitsrat nicht das einzige mit der Angelegenheit befaßte UN-Organ gewesen. Der Generalsekretär hat mit seinen „Guten Diensten“ ebenfalls Versuche zur Konfliktbeilegung unternommen. Mit der Resolution 661 hat der Sicherheitsrat nach Art. 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung einen Ausschuß mit einer Doppelfunktion eingesetzt. Dieser Ausschuß sollte die vom Generalsekretär vorzulegenden Berichte über den Stand der Durchführung der Resolution 661 prüfen und von allen Staaten weitere Informationen über den Stand der Durchführung

der Resolution einholen (Resolution 661 Nr. 6). Den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und den Internationalen Organisationen im System der Vereinten Nationen oblag nach Resolution 670 Nr. 11 ebenfalls die Pflicht, bei der Durchsetzung der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen die „erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen“.

Ungewöhnlich ist die in der Resolution 665 enthaltene Anregung, auf das „Instrumentarium des Generalstabsausschusses“ zurückzugreifen. Der in Art. 47 der Charta geregelte Generalstabsausschuß der Vereinten Nationen hat die Aufgabe, den Sicherheitsrat u. a. bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen zu beraten und zu unterstützen. Daß der Generalstabsausschuß nur eine möglicherweise beratende Funktion zugewiesen bekommt, zeigt, daß von einer Militäraktion der Vereinten Nationen, so wie sie in Kapitel VII geplant war, nicht ausgegangen werden kann.

Zu Akteuren werden von den Resolutionen des Sicherheitsrats zum Golfkrieg ohne Unterschied zuerst einmal alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gemacht. Ohne Ausnahme haben alle Staaten z. B. von einer Anerkennung der Annexion Kuwaits abzusehen (Resolution 662 Nr. 2), wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen durchzuführen (Resolution 661), Informationen über Völkerrechtsverstöße des Irak und mögliche Schadenersatzforderungen zu sammeln (Resolution 674 Nr. 2, 9), Unterstützung denjenigen Staaten zu gewähren, die die wirtschaftlichen Sanktionen durchsetzen (Resolution 665 Nr. 3) bzw. alle Resolutionen entsprechend der Resolution 678 durchzuführen (Resolution 678 Nr. 3).

Mit besonderen Aufgaben werden die Staaten betraut, die mit der Regierung von Kuwait kooperieren. Nur sie dürfen nach Resolution 665 unter der Weisungsbefugnis des Sicherheitsrats Maßnahmen gegen Seetransporte zur Durchsetzung des Embargos durchführen und nur ihnen war die Durchführung aller Resolutionen übertragen (Resolution 678).

6. Zusammenfassung

In der politischen und emotional geführten Diskussion über die Rolle des Sicherheitsrats bei der Beilegung des Golfkriegs wird häufig auf einzelne oder gar nur eine Stelle der Sicherheitsratsresolutionen zum Golfkrieg abgehoben. Die Systematisierung der wichtigsten Elemente der Resolutionen beweist, in welchem umfassendem Maße die Rückkehr zum Friedenszustand am Golf vom Sicherheitsrat vorbereitet worden war. Die zahlreichen Ziele gehen weit über die bloße Befreiung Kuwaits zum aktuellen Zeitpunkt hinaus. Der Sicherheitsrat hat als Antwort auf die jeweilige Konfliktsituation angemessene Maßnahmen vorgeschlagen, die von einem großem Kreis von Akteuren befolgt und durchgesetzt werden sollten. Die wichtigste Rolle spielen dabei die mit der Regierung von Kuwait kooperierenden Staaten, wobei die zeitliche Perspektive nicht langfristig angelegt war, sondern von einer schnellen Befolgung der Resolutionen ausging.

Angesichts des weiten Kreises der handelnden Akteure, der auf die irakischen Völkerrechtsverletzungen bezogenen Ziele und der Autorisierung zur Anwendung von Waffengewalt wird sich die Frage nach möglichen Beschränkungen bei der Durchsetzung aller Resolutionen nach Resolution 678 mit besonderer Dringlichkeit stellen. Eine Analyse der Beschränkungen wird dabei im wesentlichen von den Zielen der Resolutionen, aber auch von der Einordnung der Zwangsmaßnahmen im Rahmen des Kapitels VII der Charta abhängig sein.

Lassen sich möglicherweise aus der Bestimmung der Rechtsnatur der durchzuführenden Maßnahmen oder aus den Resolutionen selbst Beschränkungen für die Anwendung von Waffengewalt durch Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bei der Abwehr von Aggressionen herleiten, so könnten die Golfresolutionen des Jahres 1990 erhebliche Bedeutung für die Anwendung von Waffengewalt nach Kapitel VII der UN-Charta erlangen.

Kommuniqué der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes vom 22. Oktober 1990

Die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds, Beauftragte der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz, hat auf ihrer Sitzung vom 22. Oktober 1990 in Genf ihre tiefe Besorgnis über die mit den jüngsten Ereignissen in Kuwait, dem massiven Truppenaufmarsch in der Golfregion und dem potentiellen Risiko für den Nahen Osten, in einen Konflikt verwickelt zu werden, der unzählige Opfer unter den Kämpfern und der Zivilbevölkerung fordern würde, verbundenen Folgen im humanitären Bereich zum Ausdruck gebracht. Die Kommission bedauerte die Schwierigkeiten, auf die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) gegenwärtig stößt, um seinen humanitären Auftrag zu erfüllen, wodurch vielen Menschen kein Schutz zuteil wurde, sowie die Tatsache, daß die Streitigkeiten über

die juristische Qualifizierung der Konflikte allzu oft die Anwendung des humanitären Völkerrechts verhindern.

Folglich ruft die Kommission, in Übereinstimmung mit der Entschliebung 1 der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz (Genf 1986), die beteiligten Parteien mit allem Nachdruck auf, die ihnen aus dem humanitären Völkerrecht erwachsenden Pflichten einzuhalten, damit das IKRK seine humanitären Aktivitäten entfalten kann.

Des weiteren ermutigt die Ständige Kommission alle beteiligten Parteien, alles zu tun, um eine dem internationalen öffentlichen Recht entsprechende friedliche Lösung für die gegenwärtige Krise zu finden.

Decision of the Executive Council of the League of Red Cross and Red Crescent Societies 24 October 1990

The Situation in the Gulf

The Executive Council,

- having heard the report of the Secretary General and the interventions of the National Societies of Kuwait and Iraq and of other National Societies, commends the action already taken,

- noting with concern that international relief and protection operations have been obstructed, urging the League and the ICRC to use all their influence, in any way open to them, to ensure that all the components of the Movement are able to assume their respective roles at the earliest possible date to relieve the suffering of the victims,

- having taken note of the urgency of the situation in the Gulf region and the immediate need to relieve human suffering,

- recognizing and supporting the appeal of the Kuwait Red Crescent Society for the implementation of International Hu-

manitarian Law in order to alleviate the human suffering in Kuwait,

- noting the understanding reached between the League and ICRC with regard to the request from the Iraqi Red Crescent for a donation of medicaments for vulnerable groups amongst the civilian population,

- requests the League President and Secretary General and appeals to the ICRC to agree to any additional interim measures to be taken forthwith by either or both of the two institutions to provide assistance to those in need,

- appeals to all National Societies, especially those in the region, to collaborate with the League, the ICRC and each other to facilitate the humanitarian objectives of the Movement,

- further encourages the League President and Secretary General to take any necessary measures to respond to the needs of the victims in this matter in accordance with the Fundamental Principles, the Statutes of the Movement and the Agreement between the ICRC and the League of October 1989.

Die Resolutionen 181, 242, 338, 176 und 672 der Vereinten Nationen zu Israel

Mit der Verknüpfung des irakischen Abzugs aus Kuwait mit der Palästina-Frage durch Saddam Hussein sind die besetzten Gebiete erneut in den Blickpunkt der Weltpolitik geraten. Die Vereinten Nationen haben sich in den vergangenen vierzig Jahren immer wieder mit der Lage in Israel befaßt. Wir drucken im folgenden Auszüge aus dem Wortlaut des Teilungsbeschlusses der UN-Generalversammlung vom 29. September 1947 (Resolution 181), den Wortlaut der Resolution des Sicherheitsrates 242 vom 22. November 1967, der Resolution 338 vom 22. Oktober 1973, die Resolution der Generalversammlung 176 vom 15. Dezember 1988 und die Resolution des Sicherheitsrates 672 vom 12. Oktober 1990.

Resolution 181 (29.09.1947)

Die Generalversammlung empfiehlt dem Vereinigten Königreich als dem Träger des Mandates für Palästina wie auch allen übrigen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, betreffend die zukünftige Regierungsgewalt über Palästina, die Annahme und die Erfüllung des Teilungsplanes mit ökonomischer Union nach den folgenden Leitlinien ...

1. Das Mandat über Palästina soll so bald wie möglich beendet werden, in jedem Fall nicht später als am 1. August 1948.

2. Die Streitkräfte der Mandatarmacht sollen nach und nach von Palästina abgezogen werden, die Räumung soll so bald wie möglich abgeschlossen werden, in jedem Fall nicht später als am 1. August 1948 ...

Die Mandatarmacht soll bestrebt sein, ein im Bereich des jüdischen Staates liegendes Gebiet einschließlich Seehafen und Hinterland, das geeignet ist, eine nennenswerte Einwanderung aufzunehmen, zum frühestmöglichen Termin zu räumen, in jedem Fall nicht später als am 1. Februar 1948.

3. Unabhängige arabische und jüdische Staaten und die besondere internationale Verwaltung der Stadt Jerusalem, wie in diesem Plan ... vorgesehen, sollen in Palästina zwei Monate nach der Evakuierung der Streitkräfte der Mandatarmacht gebildet werden, in jedem Fall aber nicht später als am 1. Oktober 1948.

Resolution 242 (22.11.1967)

Der Sicherheitsrat gibt seiner ständigen Besorgnis über die ernste Lage im Nahen Osten Ausdruck und unterstreicht, daß es nicht angeht, Territorium durch den Krieg zu erobern, und daß es nötig ist, für einen gerechten und dauerhaften Frieden zu wirken, der es jedem Staat der Region erlaubt, in Sicherheit zu leben. Er unterstreicht im weiteren, daß alle Mitgliedstaaten, indem sie die Charta der Vereinten Nationen annehmen, sich verpflichtet haben, gemäß Art. 2 der Charta zu handeln.

1. Er bekräftigt, daß die Einhaltung der Prinzipien der Charta es erfordert, daß ein gerechter und dauerhafter Frieden im Nahen Osten errichtet wird, welcher die Anwendung der beiden folgenden Prinzipien umfassen sollte:

a) Rückzug der israelischen Streitkräfte aus den während des jüngsten Konflikts besetzten Gebieten.

b) Einstellung jeglicher kriegsrechtlicher Erklärung oder jeglichen kriegsrechtlichen Zustandes sowie Respektierung und Anerkennung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit jeglichen Staates der Region und dessen Rechtes, in Frieden innerhalb der sicheren und anerkannten Grenzen frei von Drohungen oder von Gewaltakten zu leben.

2. Er stellt im weiteren die Notwendigkeit fest,

a) die freie Schifffahrt auf den internationalen Wasserstraßen der Region zu garantieren,

b) eine gerechte Regelung des Flüchtlingsproblems zu verwirklichen,

c) die territoriale Unverletzlichkeit und politische Unabhängigkeit jedes Staates der Region durch Maßnahmen zu garantieren, welche die Schaffung entmilitarisierter Zonen umfassen.

3. Er ersucht den Generalsekretär, einen Sondervertreter zu bestimmen, der sich nach dem Nahen Osten begibt, um dort Beziehungen mit den interessierten Staaten herzustellen und zu unterhalten im Hinblick darauf, ein Abkommen zu begünstigen ...

4. Er ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat so schnell wie möglich einen Tätigkeitsbericht über die Bemühungen des Sondervertreters vorzulegen.

Resolution 338 (22.10.1973)

Der Sicherheitsrat

1. fordert alle an den gegenwärtigen Kämpfen beteiligten Parteien auf, unverzüglich, spätestens zwölf Stunden nach der Verabschiedung dieses Beschlusses, in den Stellungen, die sie jetzt halten, jedes Feuer einzustellen und alle militärischen Handlungen zu beenden;

2. fordert die beteiligten Parteien auf, unmittelbar nach der Feuereinstellung mit der Erfüllung der Resolution 242 (1967) des Sicherheitsrates in allen ihren Teilen zu beginnen;

3. beschließt, daß sofort und gleichzeitig mit der Feuereinstellung Verhandlungen zwischen den beteiligten Parteien

unter geeigneter Schirmherrschaft eingeleitet werden, die auf die Schaffung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten abzielen.

Resolution 176 (15.12.1988)

Die Generalversammlung

- nach Behandlung der Berichte des Generalsekretärs,

- mit Genugtuung über die vom Vorsitzenden der Palästinensischen Befreiungsorganisation am 13. Dezember 1988 abgegebene Erklärung,

- unter Betonung dessen, daß die Herbeiführung des Friedens im Nahen Osten einen bedeutenden Beitrag zum Weltfrieden und zur internationalen Sicherheit darstellen würde,

- im Bewußtsein der überwältigenden Unterstützung für die Einberufung der Internationalen Friedenskonzferenz über den Nahen Osten,

- mit Dank Kenntnis nehmend von den Bemühungen des Generalsekretärs um die Einberufung der Konferenz,

- erfreut über das Ergebnis der neunzehnten außerordentlichen Tagung des Palästinensischen Nationalrats als positiven Beitrag zu einer friedlichen Beilegung des Konflikts in der Region,

- im Bewußtsein des seit dem 9. Dezember 1987 andauernden Aufstands (Intifada) des palästinensischen Volkes, der zum Ziel hat, die israelische Besetzung des seit 1967 besetzten palästinensischen Gebietes zu beenden,

1. bekräftigt die dringende Notwendigkeit, eine gerechte und umfassende Beilegung des arabisch-israelischen Konflikts herbeizuführen, dessen Kern die Palästinafrage ist,

2. fordert die Einberufung der Internationalen Friedenskonzferenz über den Nahen Osten unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und unter Mitwirkung aller Konfliktparteien, einschließlich der Palästinensischen Befreiungsorganisation, auf gleichberechtigter Grundlage, wie auch der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, auf der Grundlage der Resolutionen des Sicherheitsrats 242 (1967) vom 22. November 1967 und 338 (1973) vom 22. Oktober 1973 sowie der legitimen nationalen Rechte des palästinensischen Volkes, allen voran des Rechts auf Selbstbestimmung;

3. bekräftigt die folgenden Grundsätze für die Herbeiführung eines umfassenden Friedens:

a) Rückzug Israels aus dem seit 1967 besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich Jerusalems, und aus den anderen besetzten arabischen Gebieten;

b) Gewährleistung von Regelungen zur Sicherheit aller Staaten der Region, einschließlich der in Resolution 181 (II)

vom 29. November 1947 genannten, innerhalb sicherer und international anerkannter Grenzen;

c) Lösung des Problems der Palästinaflüchtlinge in Übereinstimmung mit Resolution 194 (III) der Generalversammlung vom 11. Dezember 1948 und den späteren einschlägigen Resolutionen;

d) Abbruch der israelischen Siedlungen in den seit 1967 besetzten Gebieten;

e) Gewährleistung des freien Zugangs zu den Heiligen Stätten und zu religiösen Gebäuden und Orten;

4. nimmt Kenntnis von dem zum Ausdruck gebrachten Wunsch und den Bestrebungen, das seit 1967 besetzte palästinensische Gebiet, einschließlich Jerusalems, für einen begrenzten Zeitraum und als Teil des Friedensprozesses unter die Aufsicht der Vereinten Nationen zu stellen;

5. ersucht den Sicherheitsrat, die im Hinblick auf die Einberufung der Internationalen Friedenskonzferenz über den Nahen Osten erforderlichen Maßnahmen, einschließlich der Einsetzung eines Vorbereitungsausschusses, zu prüfen, sowie über Garantien für Sicherheitsmaßnahmen zu beraten, die von der Konferenz für alle Staaten der Region vereinbart werden;

6. ersucht den Generalsekretär, seine Bemühungen zur Erleichterung der Einberufung der Konferenz mit den betroffenen Parteien und im Benehmen mit dem Sicherheitsrat fortzusetzen und Sachstandsberichte über die Entwicklungen in dieser Angelegenheit vorzulegen.

Resolution 672 (12.10.1990)

Der Sicherheitsrat

1. äußert Bestürzung über die Gewalt, die sich am 8. Oktober bei Al Haram Al Shareef (dem Tempelberg) und anderen heiligen Stätten Jerusalems abspielte und die zu über zwanzig toten Palästinensern und mehr als einhundertfünfzig Verletzten führte, darunter palästinensische Zivilisten und unschuldige Gläubige;

2. verurteilt besonders Gewaltakte, die von den israelischen Sicherheitskräften begangen wurden und die zu Verletzungen und dem Verlust von Menschenleben führten;

3. ruft die Besatzungsmacht Israel auf, sich peinlich genau an ihre gesetzlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten nach dem Vierten Genfer Abkommen zu halten, das für alle Gebiete gilt, die von Israel seit 1967 besetzt wurden;

4. ersucht den Generalsekretär, daß er, in Verbindung mit der Entscheidung, eine Mission in die Region zu senden, was der Rat begrüßt, ihm vor Ende Oktober 1990 einen Bericht vorlegt, der seine Erkenntnisse und Schlußfolgerungen enthält, und daß er bei Ausführung der Mission alle geeigneten Mittel der Vereinten Nationen in der Region benutzt.

Fakten zur irakischen Invasion und Annexion Kuwaits

Hans-Joachim Heintze

A. Verschlechterung der Situation im Nahen Osten im Jahre 1990

1. Saddams Propagandafeldzug gegen Israel und den Westen

Obwohl der achtjährige Krieg zwischen dem Iran und Irak am 8. August 1988 mit einem Waffenstillstand endete, kam es danach nicht zum Abschluß eines Friedensvertrages, der zu einer Entspannung der Lage im Nahen Osten geführt hätte. Bei einer Bevölkerungszahl von knapp 17 Millionen Menschen blieb der Irak mit einer Armee von fast einer Million Mann hochgerüstet. Seine Propaganda blieb aggressiv. Anti-westliche und anti-israelische Töne mischten sich mit dem Führungsanspruch in der arabischen Welt, der auch mit dem angeblichen Sieg über Iran begründet wurde.

1990 verschärften sich die Beziehungen zum Westen. Die Hinrichtung des Journalisten *Farsad Basoft* im März wegen angeblicher Spionage für Israel und Großbritannien veranlaßte London zum Rückruf des Botschafters und zur Ausweisung einiger irakischer Studenten. Zu einer weiteren Verschlechterung des Klimas kam es, als auf dem Londoner Flughafen Personen unter dem Vorwurf verhaftet wurden, Atombombenzünder nach Bagdad schmuggeln zu wollen. *Saddam* sprach am 1. April von einer westlichen Lügenkampagne gegen sein Land und drohte mit einem vernichtenden Schlag gegen Israel, falls der jüdische Staat den Irak angreifen sollte. Um die Drohung zu unterstreichen, wies er darauf hin, daß sein Land nach den beiden Supermächten die meisten C-Waffen habe. Wenige Tage später beschlagnahmte der britische Zoll Stahlrohre, die wahrscheinlich für den Bau einer Superkanone, die bis zu 1000 km weit schießen sollte, gedacht waren. Einen Tag später sprach *Saddam* wiederum davon, er werde bei einem atomaren israelischen Angriff seine binären chemischen Waffen einsetzen und dabei die Unterstützung aller arabischer Staaten genießen.

Kurze völkerrechtliche Bewertung:

- Obwohl das Völkerrecht die Staaten zur friedlichen internationalen Zusammenarbeit verpflichtet, sind die konkreten Kooperationspflichten noch unzureichend normativ ausgestaltet. Insofern verletzt in der Regel die Verweigerung der Kooperation kein geltendes Recht. Fraglich ist allerdings, ob die offene Ablehnung des westlichen Gesellschaftssystems und des Staates Israel nicht schon das völkerrechtliche Grundprinzip der souveränen Gleichheit der Staaten verletzt, da diese in der Charta der UNO verankerte Norm eine moralische und juristische „Bewertung“ der unterschiedlichen Staaten ausschließt und statt dessen die Respektierung ihrer Gleichheit und Souveränität verlangt.

- Die ständigen Drohungen *Saddams* gegen Israel verstießen in dieser Form ebenfalls nicht gegen Völkerrecht, obwohl Kriegs- und Haßpropaganda unstrittigerweise völkerrechtswidrig sind. Im vorliegenden Fall war der Irak allerdings geschickt genug, immer nur von einem Verteidigungsschlag zu sprechen. Das völkerrechtliche Verbot der Kriegspropaganda bezieht sich jedoch lediglich auf die Propagierung von Angriffskriegen. Bezeugungen von Verteidigungsbereitschaft sind legitim.

- Die umfangreichen Waffeneinkäufe des Irak verstießen grundsätzlich nicht gegen Völkerrecht, da sich die Staaten bisher nicht auf internationale Regeln zur Einschränkung des florierenden Handels mit Kriegsgerät einigen konnten. Daher konnte beispielsweise von Großbritannien nur nationales Recht herangezogen werden, um die Ausfuhr der Kanonenrohre und Atombombenzünder zu verhindern.

2. Verschlechterung der Beziehungen zu Kuwait und den VAE

Auch mit arabischen Nachbarn verschlechterten sich die Beziehungen 1990. Ende Juni beschuldigte Irak Kuwait und die VAE als Handlanger „einer zionistischen Verschwörung“ Erdöl über die Förderquoten der OPEC hinaus zu produzieren und damit dem Land einen wirtschaftlichen Schaden von einer Milliarde Dollar jährlich zuzufügen. In einem irakischen Memorandum vom 15. Juli wird Kuwait ein „anmaßendes Verhalten“ vorgeworfen, obwohl Irak gegen eine massive „zionistisch-imperialistische Kampagne kämpft“. Es habe versucht „unser Land zu schwächen, nachdem es den verheerenden achtjährigen Krieg überstanden hatte. Alle rechtschaffenen Araber ... haben gesagt, daß Irak in diesem Krieg die Souveränität der gesamten arabischen Nation, der Golfstaaten und insbesondere Kuwaits verteidigt habe.“

Begründet werden die Vorwürfe in dem Memorandum mit zwei Argumenten:

Erstens sei der Grenzverlauf, den die Kolonialherren im Rahmen der Spaltung der arabischen Welt herbeigeführt hätten, zwischen beiden Staaten ungeklärt. Kontakte zwischen beiden Staaten hätten bis zum Krieg mit dem Iran bestanden und keine Lösung gebracht. Während dieses Krieges hätte Kuwait dann auf irakischem Boden Militäranlagen, Polizeistationen, Ölanlagen und Farmen errichtet. Irak hätte dazu geschwiegen und dann beim Gipfeltreffen in Algier 1988 den Wunsch bekundet, „dieses Problem auf der Basis der Brüderlichkeit und der übergeordneten arabischen Interessen zu lösen.“ Doch Kuwait sei nicht auf das Entgegenkommen Iraks eingegangen.

Zweitens seien Kuwait und die VAE dazu übergegangen, Irak und der arabischen Nation zu schaden, weil Irak nachdrücklich die Wiedererlangung der arabischen Rechte in Palästina verlange und auf die Gefahren der amerikanischen Präsenz im Golf aufmerksam mache. Deshalb werde der Weltmarkt mit Erdöl überschwemmt und der OPEC-Preis unterboten. Das sei für Irak besonders schmerzlich, „weil es infolge der Ausgaben für die rechtmäßige Verteidigung seines Hoheitsgebietes, seiner Sicherheit sowie seiner heiligen Stätten und Territorien ... in dem achtjährigen Krieg unter einer finanziellen Krise litt.“ Hinzu käme, daß Kuwait seit 1980 im Südteil des „irakischen Rumailah-Ölfeldes“ Öl gefördert habe: „Auf der Basis der Preise von 1980 bis 1990 hat das Öl, das die kuwaitische Regierung unter Mißachtung der brüderlichen Beziehungen aus dem Rumailah-Feld gestohlen hat, einen Wert von 2,4 Mrd. \$. Wir geben der Arabischen Liga und allen arabischen Staaten hiermit bekannt, daß Irak in jeder Hinsicht das Recht hat, die gestohlenen Werte seines nationalen Volksvermögens zurückzuerlangen und die dafür Verantwortlichen aufzufordern, den Schaden wiedergutzumachen.“

Kuwait habe eine Aggression begangen, die nicht weniger wirksam als ein militärischer Angriff sei, weil sie die Wirtschaft Iraks vernichten solle. Irak fordere deshalb die arabischen Brüder auf, dieser Aggression ein Ende zu setzen und den Ölpreis auf 25 \$ je Faß zu erhöhen, wovon jeweils mindestens ein Dollar in einen Hilfs- und Entwicklungsfonds fließe. Überdies sei es notwendig, „die vagen Vorstellungen zurechtzurücken, die einige arabische Brüder von der Hilfe haben, die Kuwait und die VAE uns während des Krieges geleistet haben.“ Nur zu Beginn des Krieges habe Irak zinsfreie Kredite erhalten, doch seit 1982 gab es keine solche Unterstützung mehr. Der Wert der Waffen und Ausrüstungen, die Irak mit harter Währung bezahlte, habe sich auf 102 Mrd. \$ belaufen. Die Unterstützung der arabischen Brüder habe nur einen kleinen Teil ausgemacht. Um so überraschter sei der Irak gewesen, daß der größte Teil der Hilfe der Golfstaaten von diesen als irakische Schuld registriert worden sei. Deshalb habe er sich „in brüderlicher Form an die Betroffenen gewandt, um eine Annullierung dieser Schulden zu erreichen, aber sie sind dieser Frage ausgewichen. Selbst die Ölmengen aus der (neutralen) Zone, die Kuwait für Irak verkaufte, als die irakische Ölleitung, die durch Syrien verläuft, gesperrt wurde, sind als irakische Schulden registriert worden, trotz der Tatsache, daß diese Mengen außerhalb der kuwaitischen OPEC-Quoten abgesetzt wurden.“

Durch den Krieg sei die irakische Erdölförderung teilweise zum Erliegen gekommen, was zu Mindereinnahmen aus dem Ölgeschäft von 106 Mrd. \$ geführt habe. Demgegenüber hätten die anderen Ölförderstaaten der Region die Fördermengen erhöht. Im Memorandum wird daraus die Frage abgeleitet: „Ist es möglich, die Unterstützung, die der Irak erhalten hat, als Schuld zu betrachten, wenn Irak die Verantwortung für die Verteidigung der Sicherheit, der Souveränität und der Würde der Araber sowie des Reichtums der Golfstaaten übernommen hat?“ Als weiteres Argument wurde angeführt, daß die UdSSR im Zweiten Weltkrieg von den USA

auch riesige Geldsummen erhalten habe, obwohl sie - anders als die Araber untereinander - nicht der gleichen Nation angehörte. Westeuropa sei mit dem Marshall-Plan wiederaufgebaut worden. Daraus ergebe sich die Pflicht für die Golfstaaten, nicht nur die Schulden zu annullieren, sondern einen Wiederaufbauplan zu finanzieren.

Kurze völkerrechtliche Bewertung:

- Im 19. Jahrhundert beherrschte das Osmanische Reich große Teile Arabiens. So stand auch die Familie *as-Sabah*, die Kuwait seit 1756 regiert, unter seinem Einfluß. Das zeigt sich daran, daß der Emir über verschiedene Ehrentitel der Hohen Pforte verfügte. Dennoch erhielt er sich die Unabhängigkeit. 1899 schloß Kuwait einen Protektoratsvertrag mit Großbritannien, der 1914 zu einer völligen Lossagung von Konstantinopel führte.

Nach dem Ersten Weltkrieg entstand aus den osmanischen Provinzen Bagdad, Mossul und Basra der Staat Irak, der unter britischem Protektorat stand. Zwischen dem britischen Hohen Kommissar im Irak und dem Emir von Kuwait wurde der genaue Grenzverlauf vereinbart. Dieser wurde 1927 vom König von Irak im Rahmen einer Vereinbarung zur Übernahme aller Verpflichtungen, die Großbritannien im Namen Iraks eingegangen war, bestätigt. Zu einer erneuten Bekräftigung des Grenzverlaufs kam es 1932 durch einen Briefwechsel, in dem auch festgelegt wurde, daß die Inseln Warba und Bubijan zu Kuwait gehören. Kurz vor der Entlassung Kuwaits in die Unabhängigkeit im Juni 1961 wurde von Bagdad die Grenzziehung als widerrechtlich bezeichnet und der Anschluß Kuwaits an Irak verlangt. Begründet wurde dies von der seinerzeitigen irakischen Regierung damit, daß das Emirat schon unter den Osmanen Teil des Wilajets Basra gewesen sei. Der Emir von Kuwait rief damals britische Truppen zur Hilfe, die die irakische Invasion verhindern. Interessant ist, daß schon damals behauptet wurde, nur ein starker und einheitlicher Irak - der Kuwait einschließen müsse - könne Palästina befreien. Trotz dieser nunmehr eingetretenen Wiederholung der Argumentation wird sie deshalb nicht völkerrechtsgemäß. Die Verquickung zweier unterschiedlicher Tatbestände, selbst wenn die Behauptungen korrekt wären, wiegen nicht die Völkerrechtswidrigkeit der Aggression gegenüber Kuwait auf.

Erst nachdem die Baathisten, der heutige Herrscher *Saddam Hussein* unter ihnen, die Regierungsgewalt in Bagdad 1963 übernahmen, erkannte der Irak in einem bei der UNO registrierten völkerrechtlichen Vertrag die Souveränität und territoriale Integrität Kuwaits an und bestätigte somit den Briefwechsel von 1932. Kuwait ließ sich dies etwas kosten und gewährte Irak in diesem Zusammenhang einen Kredit von 85 Mio. \$.

Aus der Sicht des allgemeinen Völkerrechts ist hinzuzufügen, daß auch willkürlich von den Kolonialmächten gezogene Grenzen nach den Regeln der Staatennachfolge durch die neuen unabhängigen Staaten nicht in Frage gestellt werden dürfen. Ihre Veränderung ist lediglich auf der

Basis des Völkerrechts, durch friedliche Mittel und auf dem Wege der Vereinbarung möglich.

- Das 1953 entdeckte Ölfeld von Rumailah erstreckt sich über eine Länge von 70 km und man schätzt seine Ergiebigkeit auf 14 - 30 Mrd. Faß. Da die Grenze zwischen Irak und Kuwait nur rund drei Kilometer südlich des Ölfeldes verläuft, ist eine „Anzapfung“ durch Kuwait möglich. Bei grenzüberschreitenden Rohstofflagern sind Verträge über deren Nutzung üblich; hinsichtlich Rumailah gibt es solche Vereinbarungen nicht. Irak nutzt das Ölfeld intensiv (1986 waren 225 Bohrlöcher in Betrieb). Falls sich das Ölfeld tatsächlich nur auf irakischem Gebiet befindet, wäre nach dem völkerrechtlichen Prinzip der Respektierung der territorialen Integrität Iraks eine Nutzung durch Kuwait ausgeschlossen.

- Ein völkerrechtlicher Anspruch auf die Gewährung eines Marshall-Planes für Irak besteht nicht. Die Durchführung dieses Planes nach 1945 ist politischen Gründen und historischen Besonderheiten geschuldet und hat nicht zur Entstehung von Gewohnheitsrecht geführt.

- Die behauptete Überschreitung der OPEC-Förderquoten und die Unterbietung der Preise müßte nach den Regeln der Streitschlichtung, die in dieser Organisation vorgesehen sind, behandelt werden. Keinesfalls ist es zulässig, Streitfälle mit Gewaltanwendung lösen zu wollen, denn dies widerspricht dem bereits in der UNO-Charta verankerten Grundprinzip der friedlichen Streitbeilegung.

3. Reaktion Kuwaits und der USA

Kuwait bestritt am 16. Juli die irakischen Darstellungen und wies darauf hin, daß Irak mehrfach Übergriffe auf sein Gebiet unternommen habe. Im übrigen sei Kuwait zu Kompromissen bereit, lehne aber eine „Politik der Gewalt, der Drohungen und der Erpressung“ ab. Am 22. Juli begab sich der ägyptische Präsident Mubarak mit dem Ziel der Vermittlung nach Bagdad. Er kam zu der Erkenntnis, daß der Irak nicht die Absicht habe, Kuwait anzugreifen. Zugleich kündigte er Gespräche zwischen Irak und Kuwait in Dschidda an. Einen Tag später erklärte Saddam gegenüber der USA-Botschafterin Glaspie, daß die Amerikaner deshalb nicht die Möglichkeit hätten, ihre Freunde am Golf zu schützen, weil die USA-Gesellschaft es nicht ertragen könne, „in einer Schlacht 10 000 Tote zu erleiden. Wenn man uns beleidigt und uns die Chance auf einen hohen Lebensstandard nimmt, dann ist der Tod unsere Alternative. Dann wäre es uns egal, wenn sie für jede unserer Raketen 100 Raketen auf uns abschießen würden.“

Die USA-Botschafterin betonte das Interesse der USA an guten Beziehungen zum Irak und daß man sich nicht in innerarabische Konflikte einmischen werde. Für die Anti-Irak-Außerungen in der amerikanischen Presse sei die Regierung nicht verantwortlich. Die Massierung irakischer Truppen im Süden des Landes erregte allerdings Sorge. Darauf antwortete Saddam, daß seine Geduld bald am Ende sei, weil die Ölscheichs „unglaublich niederträchtig“ seien: „Ihr Geiz ma-

che sie bei vielen Arabern unbeliebt ... Ich garantiere den Kuwaitis, daß nichts passieren wird, bevor wir mit ihnen zusammengetroffen sind. Wenn wir aber keine Lösung finden, dann ist es natürlich, daß wir den Tod nicht scheuen.“

Am 26. Juli meldete Irak, er habe einen Teil der 30.000 Soldaten von der kuwaitischen Grenze abgezogen und die Pressekampagne gegen Kuwait eingestellt. Er bestehe jedoch weiterhin auf der Drosselung der Erdölförderung und der Entschädigung für die Ausbeutung des Rumailah-Ölfeldes. Kuwait unterstrich seine Bereitschaft zu Expertengesprächen über die Markierung der Grenze, die Rechte an den grenzüberschreitenden Ölfeldern, die irakischen Schulden und die gemeinsame Ölpolitik. Diese Gespräche auf hoher Ebene fanden am 31. Juli ergebnislos statt. Der Irak machte Kuwait für das Scheitern verantwortlich, weil er auf der Rückzahlung der Schulden bestehe und territoriale Zugeständnisse ablehne. Die USA hatten am 27. Juli die Rücknahme einer Kreditbürgschaft in Höhe von 1 Mrd. \$ für irakische landwirtschaftliche Bezüge aus den USA beschlossen. Nach dem Scheitern der Gespräche Irak-Kuwait wurden die US-Kriegsschiffe im Golf in Alarmbereitschaft versetzt.

B. Invasion und Annexion Kuwaits

Am 2. August um zwei Uhr überschritten irakische Truppen die Nordgrenze Kuwaits. Offensichtlich hatte Kuwait bis zur letzten Minute nicht damit gerechnet: „Wir haben nicht erwartet, daß eines Tages arabische Waffen dazu benützt würden, um Araber zu bekämpfen.“ Um 6.30 Uhr forderte das Militär über Radio Kuwait die Bevölkerung zum Widerstand auf. Der Kronprinz und Ministerpräsident Scheich Sabah wandte sich an die anderen arabischen Staaten mit der Bitte um Hilfe. Nach der Bombardierung des Regierungssitzes floh die Führung Kuwaits nach Saudi-Arabien. In Kuwait bildete sich eine „Freie Provisorische Regierung“, die in verschiedenen Kommuniqués die Herrscherfamilie *al-Sabah* als korrupte Despoten bezeichnete, die die Ressourcen des Landes ausgebeutet und dem Imperialismus gedient hätten. Sie seien Agenten des Zionismus gewesen. Es wurde ein Ausgehverbot verhängt. In Kommuniqué Nr. 3 wurde mitgeteilt, daß die provisorische Regierung an die „tapferen irakischen Brüder“ appelliert habe, den Kuwaitern „beizustehen, damit wir Kuwait, das Land der Araber, und die Würde der Araber zusammen verteidigen können.“ Am 3. August gab es weitere Kämpfe zwischen irakischen und dem Emir Sabah treuen kuwaitischen Streitkräften. Einen Tag später gab Bagdad die Zusammensetzung der provisorischen Regierung Kuwaits bekannt, der neun irakische Militärs angehören, aber kein kuwaitischer Politiker. Am 5. August ließ die provisorische Regierung verlauten, bei den Ereignissen in Kuwait handle es sich um eine *innere Angelegenheit* und einen Sieg des Volkswillens. Kurz darauf wurde erklärt, das Emirat Kuwait werde abgeschafft und die Republik ausgerufen. Am 8. August appellierte die provisorische Regierung an den Irak: „Als der Aufstand in Kuwait am 2. August begann, war es das Ziel, nicht nur ein Regime der Korruption und der Agenten abzuschaffen und es durch ein nationales Regime zu ersetzen, sondern ... zugleich gründlich, umfassend und endgültig das zu

korrigieren, was der Kolonialismus unserem Land auferlegt hat. Liebe Brüder, die geschichtliche Wahrheit lautet, daß Kuwait ein Teil Iraks ist. Seine Bürger stammen aus Irak, sie haben im Laufe der Geschichte aus dem Wasser von Tigris und Euphrat getrunken, sind am Schatt el Arab aufgewachsen. Der Kolonialismus, der die arabische Welt geteilt hat, um ihre Reichtümer auszubeuten, und sie zur ewigen Schwäche verurteilt hat, war derjenige, der das künstliche Gebilde mit Namen Kuwait geschaffen und eine Handvoll ehemaliger Vasallen der As-Sabah-Familie in diesem Teil Iraks eingesetzt hat.“

Nach einer gemeinsamen Sitzung der irakischen und provisorischen Regierung am 8. August in Bagdad wurde die „Vereinigung“ beider Staaten beschlossen. Irak hatte Kuwait annektiert.

Die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens in Kuwait und dem Irak nach dem 2. August 1990

Horst Fischer

In den Wochen nach dem 2. August 1990 ist die Frage nach der Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten besonders häufig gestellt worden. Berichte über Grausamkeiten irakischer Besatzungstruppen in Kuwait haben zu dem großen Interesse an der Anwendbarkeit des Abkommens ebenso beigetragen wie die „Geiselpolitik“ des Irak, durch die Tausende von Ausländern im Irak festgehalten wurden. Unabhängig von der Nationalität hat der irakische Staatspräsident Saddam Hussein über mehrere Monate Staatsbürger aller Nationalitäten an der Ausreise gehindert und sie z.T. als sog. menschliche Schutzschilde an strategisch wichtige Orte gebracht. Diplomaten in Kuwait sind mißhandelt und an der Arbeit gehindert worden. Zur Beurteilung dieses Verhaltens kann das IV. Genfer Abkommen nur herangezogen werden, wenn es grundsätzlich auf den Konflikt und das Territorium der beteiligten Parteien anwendbar ist. Der Irak hat die Anwendbarkeit des IV. Abkommens auf die Situation in Kuwait nach Aussage des Präsidenten des IKRK, *Cornelio Sommaruga*, abgelehnt.¹

Die völkerrechtliche Bewertung dieser Ereignisse nahmen völlig zurecht die Vereinten Nationen vor, die damit erstmals den Sanktionsmechanismus des Kapitel VII der UNO-Charta konsequent anwandten. Die Großmächte, die nach dieser Konstruktion die Hauptverantwortung für den Weltfrieden tragen, stellten sich dieser Aufgabe.

Anmerkung:

Fakten zusammengestellt auf der Grundlage des Sammelbandes „Weltgeschehen; Analysen und Berichte zur Weltpolitik“, III/90, Sankt Augustin 1990, S. 5 ff.

I. Die grundsätzliche Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens

1. Die Anuexionsfrage

Unmittelbar nach der Annexion Kuwaits ist von irakischer Seite die Anwendbarkeit des Abkommens auf Kuwait abgelehnt worden. Da die am Golfkrieg beteiligten Staaten Vertragsparteien des IV. Genfer Abkommens sind, muß die Beantwortung der Frage, ob das Abkommen anwendbar ist, mit Art. 2 beginnen, der seinen Anwendungsbereich bestimmt. Es ist ohne weiteres davon auszugehen, daß mit den Kampfhandlungen am 2.8.1990 zwischen den beiden Staaten ein internationaler bewaffneter Konflikt begounen hatte und insoweit eine der Anwendungsvoraussetzungen des Abkommens vorlag. Dagegen spricht auch nicht, daß die Kampfhandlungen schnell beendet wurden und Kuwait ganz besetzt wurde. Das IV. Genfer Abkommen trifft für diesen Fall Vorsorge, in dem der Art. 2 Abs. 2 bestimmt, daß auch bei teilweiser oder vollständiger Besetzung eines Gebietes das Abkommen un-

abhängig von der Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen Anwendung findet.

Auch die Annexion Kuwaits durch den Irak kann an der Anwendbarkeit des Abkommens nichts ändern. Nach geltendem Völkergewohnheitsrecht sind Annexionen rechtswidrig². Sie können keine irgendwie gearteten Rechtswirkungen hervorrufen. Vor allem ist es völlig ausgeschlossen, daß sich ein Staat durch eine Annexion von den völkerrechtlichen Bindungen bei der Besetzung eines anderen Staates befreien kann.

2. Die Beendigung der Kampfhandlungen

Eine Möglichkeit der Beendigung der Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens enthält Art. 6 des Abkommens. Danach kann die Anwendbarkeit bei besetzten Gebieten erst grundsätzlich ein Jahr nach Beendigung der militärischen Operationen wegfallen. Weder haben wir im Falle Kuwaits eine Beendigung der militärischen Operationen zu verzeichnen noch ist die Zeitspanne abgelaufen. Die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens ist damit grundsätzlich gegeben.

II. Beschränkungen der Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens

1. Die Position des UN-Sicherheitsrates

Der UN-Sicherheitsrat hat in seinen zwölf Resolutionen mehrfach auf das IV. Genfer Abkommen Bezug genommen. Erstmals werden in der Resolution 666 vom 13. 9. 1990 das humanitäre Völkerrecht und das Vierte Genfer Abkommen in einem Abschnitt über die Sicherheit und das Wohlergehen der Staatsangehörigen von Drittländern erwähnt. Wenn in dieser Resolution allerdings die einschränkende Formulierung „soweit anwendbar“ benutzt wird, bleibt unklar, für welchen Bereich der Sicherheitsrat eine nur limitierte Anwendung des Abkommens sieht. Da an dieser Stelle von den Staatsangehörigen von Drittländern die Rede ist, also kuwaitische und irakische Zivilpersonen ausgeschlossen sind, könnte man vermuten, der Sicherheitsrat gehe von einem eingeschränkten Anwendungsbereich für diesen Personenkreis in Kuwait und dem Irak aus.

In der Resolution 670 vom 25. September 1990 bestätigt der Sicherheitsrat die Anwendbarkeit des Vierten Genfer Abkommens auf Kuwait ohne jede Einschränkung. Die Formulierung über die Anwendbarkeit des Abkommens findet sich in der am 29. 10. 1990 verabschiedeten Resolution 674 wieder. Ungewöhnlich ist zunächst einmal, daß angesichts der Geiselsituation im Irak die Anwendbarkeit des Abkommens auf den Irak nicht ausdrücklich festgestellt wird. Das Ausreiseverlangen für die Staatsangehörigen aus Drittländern aus Kuwait und Irak war bis dahin noch nicht auf das IV. Abkommen gestützt worden. Die Resolution 664 vom 18. 8. 1990 verzichtet auf jede rechtliche Begründung ebenso wie die Resolution 667 vom 16. 9. 1990, die das Ausreiseverlangen wiederholt.

Diese Formulierungen und der zeitliche und sachliche Zusammenhang der Resolutionen legen den Schluß nahe, der Sicherheitsrat habe das IV. Genfer Abkommen im Irak für nicht anwendbar gehalten. Aber auch diese Feststellung läßt sich nicht endgültig untermanern, da in der Resolution 674 an einer anderen Stelle als der oben bereits genannten das IV. Genfer Abkommen in Zusammenhang mit den Staatsangehörigen dritter Staaten in Kuwait und Irak gebracht wird. Unter Nr. 3 heißt es dazu:

„... daß Irak seine Verpflichtungen gegenüber Staatsangehörigen dritter Staaten in Kuwait und Irak, einschließlich des Personals der diplomatischen und konsularischen Vertretungen, nach der Charta, dem Vierten Genfer Abkommen, dem Wiener Übereinkommen ... sofort nachkommt“.

Insgesamt gesehen bieten die Resolutionen kein konsistentes Bild von der Auffassung des Sicherheitsrates über die Anwendbarkeit des IV. Abkommens auf alle Konfliktparteien³.

2. Der persönliche Anwendungsbereich nach Art. 4

Möglicherweise erhellt sich die Position des Sicherheitsrats bei näherer Betrachtung des Art. 4 des IV. Genfer Abkommens, der die Definition der „geschützten Personen“ enthält und der damit den persönlichen Anwendungsbereich des Abkommens festlegt. Grundsätzlich sind nach diesem Artikel als geschützte Personen alle diejenigen Zivilisten anzusehen, die sich im Falle eines Konfliktes oder einer Besetzung in den Händen einer Konfliktpartei oder Besatzungsmacht befinden, deren Staatsangehörige sie nicht sind. Mit dieser Formulierung werden zuerst einmal grundsätzlich in einem Konflikt nur die eigenen Staatsangehörigen aus dem Schutzbereich des IV. Genfer Abkommens herausgenommen. Festzuhalten ist aber insbesondere, daß die Staatsangehörigen des Konfliktgegners unter allen Umständen vom Abkommen erfaßt werden.

Von dieser allgemeinen Regel enthält der Abs. 2 des Artikels 4 allerdings einige Ausnahmen. Eine davon bezieht sich auf die Staatsangehörigen von neutralen Staaten und die von verbündeten Staaten. Während die Staatsangehörigen neutraler Staaten im besetzten Gebiet als geschützte Personen anzusehen sind, ist ihr Status auf dem Territorium eines kriegführenden von der Existenz einer diplomatischen Vertretung ihres Staates im kriegführenden Staat abhängig. Existiert eine solche Vertretung, ist der neutrale Staatsangehörige nicht als geschützte Person anzusehen. Eine Anwendung des IV. Genfer Abkommens ist aber dann gegeben, wenn die diplomatische Vertretung wegfällt.

Bei den Staatsangehörigen von verbündeten Staaten ist ein Schutz nach dem IV. Genfer Abkommen auf jeden Fall dann nicht gegeben, wenn eine diplomatische Vertretung entweder bei der kriegführenden Macht oder Besatzungsmacht existiert. Fehlt es an dieser Vertretung, wird auch der Staatsangehörige eines verbündeten Staates vom Schutz des IV. Genfer Abkommens erfaßt.

3. Regel und Ausnahme im Falle der Staatsangehörigen von Drittstaaten im Irak

Die Darstellung des persönlichen Anwendungsbereichs des IV. Genfer Abkommens macht deutlich, daß eine Position, die die Anwendbarkeit des Abkommens auf den Irak gänzlich leugnet, wohl kaum haltbar wäre. Haben wie im Falle des Golfkrieges die Parteien das Abkommen ratifiziert und liegt ein internationaler bewaffneter Konflikt vor, gilt das Abkommen auch in den Hoheitsgebieten der Vertragsparteien mit Schutzwirkung für die Staatsangehörigen des jeweiligen Gegners. Das Abkommen ist insoweit voll anwendbar. Hinsichtlich der Staatsangehörigen von Drittstaaten ist vom jeweiligen Stand der diplomatischen Vertretung der Status der Zivilpersonen abhängig. Falls der Sicherheitsrat bei der Resolution 666 an diese Konstellation des Art. 4 gedacht haben sollte, hätte er mit der Formulierung „soweit auf sie anwendbar“ Mißverständnissen vorbeugen können.

Anmerkungen:

1 Meldung der Agentur Reuter vom 16. 9. 1990.

2 S. zu den Einzelheiten *Gloria*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 23 Rdn. 42 ff.

3 Das IKRK scheint von einer Anwendung des IV. Abkommens auf Ausländer im Irak auszugehen. Das Angebot, für die irakische Zivilbevöl-

kerung und die festgehaltenen Ausländer tätig zu werden, wurde allerdings vom Irak abgelehnt, Neue Zürcher Zeitung vom 10. 9. 1990.

4 Die britische Regierung scheint sich selbst als Kriegführende anzusehen, da sie das IKRK gebeten hatte, sich um die britischen Zivilisten im Irak zu kümmern, s. Neue Zürcher Zeitung vom 23.08.1991.

Haager Regeln des Luftkriegs von 1923

Heike Spieker

Der Golfkrieg macht in besonderer Weise deutlich, daß die Unterscheidung zwischen Luft- und Landkrieg (oder ebenso Seekrieg) nicht überholt ist, sondern nach wie vor eine große taktische und strategische Bedeutung besitzt. Während mit der Anlage zum Abkommen Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung, HLKO) vom 29. Juli 1899¹ bzw. 18. Oktober 1907² die Landkriegführung Gegenstand eigener Regelwerke war, stellen die „Haager Regeln des Luftkriegs“ einen Versuch dar, eine Kodifikation für die Luftkriegführung zu erreichen. Sie sind der Entwurf eines Vertrages, der im Februar 1923 von einer Juristenkommission in Den Haag vorgelegt wurde und unter dem Begriff der „Haager Luftkriegsregeln“ (HLKR) in die völkerrechtliche Diskussion einging. Dieser Entwurf beinhaltet Regelungen der Rechte und Pflichten der Kriegführenden und bestimmter von Auswirkungen der Kampfhandlungen Betroffener im Fall eines Luftkrieges. Aufgrund mangelnder Ratifikation durch die Unterzeichnerstaaten kamen die Haager Luftkriegsregeln jedoch nie über das Entwurfstadium hinaus und wurden niemals gültiges Völkerrecht.

1. Entwicklung eines Luftrechts bis zum Ersten Weltkrieg

In der Retrospektive stellen die Haager Luftkriegsregeln den ersten Versuch dar, dem humanitären Völkerrecht im Bereich des Luftkrieges eine vertragliche Grundlage zu geben. Als der Vertragsentwurf 1922/1923 erarbeitet und vorgestellt wurde, bewegten sich die mit dieser Aufgabe befaßten Völkerrechtler auf einem weitgehend neuen Terrain, da der Luftraum erst seit relativ kurzer Zeit für menschliche Aktivitäten erschlossen war. Nur kurz skizziert vollzog sich diese Erschließung in folgenden Schritten:

Die Brüder *Montgolfier* erfanden im Jahr 1782 den Heißluftballon, ein Jahr später baute der französische Physiker *Charles* erstmals einen Wasserstoffgasballon. Am 21. Oktober 1783 fand die erste Freiballonfahrt über Paris statt; der Ärmelkanal wurde zum ersten Mal am 7. Januar 1785 überquert³.

Durch diese technische Entwicklung wurde der Mensch überhaupt in die Lage versetzt, sich den Luftraum in irgend-

einer Weise nutzbar zu machen. Die so geschaffene Möglichkeit sowohl ziviler als auch militärischer Nutzung wurde erstmalig bei der Belagerung von Venedig im Jahr 1849 zu Angriffszwecken eingesetzt: Dabei ließen die Österreicher kleine, unbemannte und mit Bomben versehene Ballons aufsteigen. Die Bomben explodierten zum großen Teil jedoch zu früh, so daß diese Taktik nicht weiterverfolgt wurde⁴. In der Schlacht bei Solferino 1859 wurden Ballons zur Luftaufklärung eingesetzt⁵. Im deutsch-französischen Krieg von 1870/71 wurden Ballons mit unterschiedlichem Erfolg verwendet: Während die auf deutscher Seite eingesetzten wegen schlechten Wetters, Beschädigung im Kampf um Straßburg bzw. Gasmangels vor Paris keinen militärischen Nutzen brachten⁶, konnten auf französischer Seite 157 Personen (darunter auch am 7. Oktober 1870⁷ der Widerstandsführer des französischen Volksheeres *Gambetta* selbst), 363 Brieftauben, 9.000 kg Depeschen und 2,5 Mio. Briefe mit Ballons aus dem belagerten Paris gebracht werden⁸.

Konzentrierte sich in dieser Anfangszeit die luftkriegsrechtliche Problematik primär auf die Frage, ob die Besatzungen dieser Ballons als Spione zu behandeln seien⁹, so entstanden speziell luftkriegsrechtliche Fragen erst, als mit der Ablösung der Fesselballons durch lenkbare Luftschiffe zum Ende des 19. Jahrhunderts sich der Luftkrieg als eigenständige Dimension der Kriegführung herausgebildet hatte¹⁰. So fand am 3. August 1884 die erste Fahrt eines elektrisch getriebenen, unstarren Luftschiffes in geschlossener Art mit Rückkehr zum Startplatz statt¹¹, während am 2. Juli 1900 zum ersten Mal *Graf Zeppelin* mit einem starren Luftschiff über den Bodensee flog¹². Die Brüder *Wright* starteten am 17. Dezember 1903 zum ersten Motorflug unter Ausnutzung der Aerodynamik¹³.

Mit diesem Schritt war die militärische Nutzbarkeit des Luftraums entscheidend erweitert worden. Auf rechtlichem Gebiet fand diese Entwicklung ihren Niederschlag in der anläßlich der Ersten Haager Friedenskonferenz am 29. Juli 1899 vereinbarten Deklaration IV betreffend das Werfen von Sprengstoffen aus Luftschiffen. Danach war das Abwerfen von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen oder „auf ähnlichen neuen Wegen“ verboten. Die Gültigkeit der Deklaration war allerdings auf fünf Jahre befristet. Der Vertrag wurde von allen 25 Teilnehmerstaaten der Friedenskonferenz mit Ausnahme Großbritanniens angenommen und von allen übrigen Staaten außer der Türkei ratifiziert¹⁴. Damit wurde der Deklaration eine außerordentlich große Akzeptanz zuteil. Dies erklärt sich hauptsächlich aus der Tatsache, daß

den Entwicklungsmöglichkeiten der Luftfahrt im Jahr 1899 kaum Bedeutung beigemessen wurde¹⁵. Diese Unterschätzung der Realisierung militärischer Luftraumnutzung änderte sich jedoch in der Folgezeit. Die befristete Deklaration von 1899 wurde im Jahr 1907 durch die Deklaration XIV im Rahmen der Zweiten Haager Friedenskonferenz mit fast identischem Wortlaut wiederholt¹⁶. Diese Erklärung wurde allerdings nur noch durch 15 von 44 Teilnehmerstaaten ratifiziert. Insbesondere die damals bedeutenden Militärmächte ratifizierten den Vertrag nicht¹⁷. Damit fand die Deklaration von 1907 eine deutlich geringere Akzeptanz. Ihre praktische Bedeutung wurde zusätzlich noch dadurch geschwächt, daß der Vertrag im Sinne einer sogenannten Allbeteiligungsklausel nur dann anwendbar ist, wenn sämtliche konkret Kriegführenden Vertragsparteien sind; der Kriegseintritt auch nur eines nicht am Vertrag beteiligten Staates macht die Deklaration XIV unanwendbar. Formell ist diese Deklaration zwar auch heute noch für die Staaten, die sie ratifiziert haben, in Kraft. Aufgrund der geringen Mitgliederzahl und der Allbeteiligungsklausel hat das in ihr enthaltene vertragliche „Bombardierungsverbot“ jedoch kaum weder praktische noch rechtliche Bedeutung erlangt.

Allerdings wurde ebenfalls im Jahr 1907 Art. 25 der „Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges“ (Haager Landkriegsordnung, HLKO) in folgender Weise formuliert:

Art. 25 HLKO

Es ist untersagt, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude, mit welchen Mitteln es auch sei, anzugreifen oder zu beschießen.

Durch die Wortwahl „mit welchen Mitteln es auch sei“ könnte Art. 25 HLKO für jeden Fall des Luftkrieges anwendbar sein. In der Tat war es Zweck dieser Formulierung, „diesen Rechtssatz auch für den Bombenwurf aus Luftfahrzeugen verbindlich zu machen“¹⁸. Die Vorschrift ist grundsätzlich auch auf den Luftkrieg anwendbar, wenn und soweit dieser Auswirkungen auf die in der Vorschrift geschützten „unverteidigten Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude“ hat. Nach Art. 25 HLKO sind diese Objekte also vor Angriffen bzw. Beschießung „mit welchen Mitteln es auch sei“ geschützt. Diese Formulierung bezweckte, künftige und insbesondere auch damals noch nicht bekannte Formen des Luftbombardements in das Verbot einzubeziehen¹⁹. Aus diesem Umstand wird allgemein gefolgert, das Verbot des Art. 25 HLKO erfasse jede Form des Luftkrieges²⁰ und stelle insoweit im wesentlichen die Kodifizierung des Luftkriegsrechts vor dem Ersten Weltkrieg dar. Allerdings sei in dessen Verlauf die praktische Geltungskraft der Vorschrift für den Luftkrieg dadurch herabgesetzt worden, daß Angriffe auf sogenannte militärische Objekte im gesamten Kriegsbereich als erlaubt angesehen wurden und die „Unverteidigkeit“ insoweit völlig zurücktrat und an Bedeutung verlor²¹.

Einer solchen Bewertung steht jedoch der Schutzbereich des Art. 25 HLKO entgegen. Seiner systematischen Stellung nach im ersten Kapitel „Mittel zur Schädigung des Feindes,

Belagerungen und Beschießungen“ des zweiten Abschnitts ist das in Art. 25 HLKO enthaltene Angriffs- und Beschießungsverbot ein Belagerungsverbot²². Daraus folgt aber für die Tatbestandsvoraussetzung der „Unverteidigkeit“, daß das betreffende Objekt widerstandslos dem Zugriff des Gegners ausgesetzt sein muß²³. Ein Angriff - und korrespondierend eine Beschießung²⁴ - sind also nach Art. 25 HLKO dann verboten, wenn auch gleichzeitig das Verbot einer Belagerung gilt. Mit anderen Worten ist Kriterium für die Anwendbarkeit des Art. 25 auf Luftangriffe, ob einerseits eine Belagerung nötig ist oder nicht²⁵ und andererseits, ob eine solche überhaupt möglich ist. Besteht für eine in Art. 25 HLKO genannte Ansiedlung überhaupt nicht die tatsächliche Zugriffsmöglichkeit, so kann sie, selbst wenn sie unverteidigt ist, von vornherein nicht dem Schutzbereich des Art. 25 HLKO unterfallen²⁶.

Relativierend muß also festgestellt werden, daß Art. 25 ein Verbot der Beschießung bzw. Bombardierung durch Luftstreitkräfte enthält für diejenigen Ortschaften, die im Fall ihrer Verteidigkeit belagert werden, d. h. gegen die zur Brechung des Widerstands militärische Operationen durchgeführt werden müßten²⁷.

Auch schon vor dem Ersten Weltkrieg kann also kaum von einer Kodifizierung des Luftkriegsrechts gesprochen werden, wengleich sich der „Luftkrieg“ in einem umfassenden Sinn erst im Ersten Weltkrieg herausbildete²⁸. Die Erfahrungen während des Krieges (auf deutschem Staatsgebiet etwa forderten 683 Luftangriffe 746 Tote, 1843 Verletzte und 25.035.000 Mark Sachschaden) machten die Notwendigkeit einer Kodifizierung besonders deutlich.²⁹

2. Entwurf der Haager Luftkriegsregeln

In diesem Sinn befaßte sich auch die Washingtoner Konferenz zur Beschränkung der Rüstungen, die vom 12. November 1921 bis zum 6. Februar 1922 stattfand, mit Problemen des Luftkriegsrechts³⁰. Da sich die Konferenzteilnehmer Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan und die USA jedoch nicht auf einen Abkommenstext einigen konnten, blieb die Chance zum Abschluß eines luftkriegsrechtlichen Vertrages ungenutzt. Im Ergebnis beschloß die Konferenz allerdings auf Vorschlag Frankreichs, eine Juristenkommission aus Vertretern der Konferenzteilnehmer und der Niederlande zu bilden. Aufgabe der Kommission war die Prüfung der Frage, ob die Völkerrechtsgrundsätze mit der Entwicklung der Kriegstechnik Schritt gehalten hätten bzw. welche Änderungen an den bestehenden Abkommen nötig seien³¹. Die Kommission arbeitete seit dem 11. Dezember 1922 auf den Gebieten des Luftkriegs und des Funkwesens im Krieg³² und legte am 6. Februar 1923 den Entwurf entsprechender völkerrechtlicher Verträge vor³³.

Die bedeutsamsten Vorschriften dieses Entwurfs von Regeln über die Führung eines Luftkrieges sind zu sehen in den

Art. 24 und Art. 22, die eine Beschränkung des Luftsinsatzes auf militärische Ziele und das Verbot einer Terrorisierung der Zivilbevölkerung durch Luftbombardements normieren:

Art. 24 HLKR

1. Das Luftbombardement ist nur dann berechtigt, wenn es gegen ein militärisches Ziel gerichtet ist, d. h. ein Ziel, dessen gänzliche oder teilweise Zerstörung für den Kriegführenden einen klaren militärischen Vorteil darstellen würde. ...

3. Die Bombardierung von Städten, Dörfern, Wohnhäusern und Gebäuden, die sich nicht in unmittelbarer Nähe der Landstreitkräfte befinden, ist verboten. ...

Art. 22 HLKR

Das Luftbombardement zur Terrorisierung der Zivilbevölkerung und Zerstörung oder Beschädigung von Privateigentum nichtmilitärischen Charakters oder zur Verletzung von Nichtkombattanten, ist verboten.

Wenngleich also der Unterscheidungsgrundsatz nicht expressis verbis normiert worden war, so wurde er de facto jedoch für den Luftkrieg verwirklicht.³⁴

Bezüglich der Methoden und Mittel der Kriegführung ist u. a. Art. 18 erwähnenswert, wonach der Gebrauch von zündenden oder explosiven Spurgeschossen durch oder gegen ein Luftfahrzeug ausdrücklich nicht verboten ist. Wichtig ist auch das Gebot des Art. 20:

Art. 20 HLKR

Falls ein Luftfahrzeug manövrierunfähig geschossen ist, dürfen die Besatzungsmitglieder, die mit Fallschirmen zu entkommen suchen, während des Niedergleitens nicht angegriffen werden.

Schon in dem Entwurf von Luftkriegsregeln des Jahres 1923 enthalten sind Möglichkeiten eines Schutzes von Kulturgut. So legt Art. 26 fest:

Art. 26 HLKR

... 1. Ein Staat hat die Möglichkeit, wenn er es für angebracht hält, eine Schutzzone für die auf seinem Gebiet liegenden Denkmäler ... zu schaffen. In Kriegszeiten sollen diese Zonen vor Bombardements geschützt sein. ...

Ein solch weitgehender Schutz von Kulturgut ist nicht nur aufgrund seines darin liegenden innovativen Charakters erstaunlich, sondern auch vor dem Hintergrund, daß die Zivilbevölkerung als solche nicht Gegenstand von Regelungen des Entwurfs ist.³⁵

Hinsichtlich der konkret kriegführenden Parteien beschränkt Art. 13 den Kombattantenstatus in folgender Weise:

Art. 13 HLKR

Allein die militärischen Luftfahrzeuge können die Rechte der Kriegführenden ausüben.

Des weiteren enthält Art. 15 die Verpflichtung, daß die Besatzungen solcher militärischer Luftfahrzeuge ein festes und aus der Ferne erkennbares Abzeichen zu tragen haben. Für den Schutz von Sanitätsluftfahrzeugen verweist Art. 17 auf die Grundsätze, die in der Genfer Konvention von 1907 und der Konvention zu deren Anpassung an den Seekrieg (Konvention X von 1907) niedergelegt sind, und bestimmt das Erfordernis der Kennzeichnung mit dem Abzeichen des Roten Kreuzes. Die Art. 30 - 38 konkretisieren die militärische Gewalt über feindliche und neutrale Luftfahrzeuge sowie Personen an Bord, während die Pflichten der Kriegführenden gegenüber neutralen Staaten (bzw. umgekehrt) im einzelnen in den Art. 39 - 48 angeführt sind.

Art. 62 schließlich statuiert die hilfsweise Anwendbarkeit der Regeln des Kriegs- und Neutralitätsrechts für bewaffnete Konflikte zu Lande und zur See.

In einer Zusammenschau der Regelungsvorschläge der Haager Luftkriegsregeln ergibt sich, daß ihre Bestimmungen mit dem Völkergewohnheitsrecht und den allgemeinen Prinzipien im Hinblick auf das damals geltende Land- und Seekriegsrecht korrespondieren.³⁶ In dieser Hinsicht stellen sie mehr eine Adaption denn eine Innovation dar.³⁷ Auffällig ist, daß sie, anders etwa als Art. 1 der Haager Konvention II von 1899 und Art. I der Haager Konvention IV aus dem Jahr 1907, keinerlei Vorkehrung für die Verbreitung ihrer Kenntnis bzw. die Sicherstellung ihrer Beachtung treffen. Dieser Entwurf eines Vertrages auf dem Gebiet des Luftkrieges wurde allerdings von keiner Regierung jemals unterzeichnet oder gar ratifiziert. Die Gründe für die Nicht-Ratifikation sind nicht eindeutig. Sie können zum einen in der Tatsache einer Adaption statt Innovation liegen. Darüber hinaus mögen sich die Staaten sowohl der Bedeutung des Luftkrieges als auch der daraus erwachsenden Gefahren (noch) nicht in vollem Maße bewußt gewesen sein.³⁸ Die „Haager Luftkriegsregeln“ stellen mithin kein die Vertragspartner völkerrechtlich bindendes Vertragsrecht dar; sie gelten nicht. Sie sind jedoch als „autoritativer Versuch zur Erhellung und Formulierung des Luftkriegsrechts“³⁹ inzwischen - zumindest in weiten Teilen⁴⁰ - zu Gewohnheitsrecht erstarkt⁴¹.

3. Auswirkungen der „Haager Luftkriegsregeln“ auf die weitere Ausprägung des Luftkriegsrechts

a) Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg

Nachdem somit 1923 der Versuch einer Kodifizierung des Luftkriegsrechts gescheitert war, beschäftigten rechtliche Probleme der Luftkriegführung erneut die Abrüstungskonferenz des Völkerbundes, die von 1932 bis 1934 in Genf stattfand. Diese Erklärung bildete die Grundlage für die am 30.

September 1938 von der Generalversammlung des Völkerbundes verabschiedete Resolution zum Luftkriegsrecht. In ihr waren folgende Grundprinzipien formuliert⁴²:

1. Unmittelbare Angriffe gegen die Zivilbevölkerung sind rechtswidrig.
2. Ziele für Bombardierungen aus der Luft müssen legitime und identifizierbare militärische Ziele sein.
3. Beim Angriff militärischer Ziele muß mit der erforderlichen Sorgfalt darauf geachtet werden, daß eine Bombardierung der Zivilbevölkerung in der Umgebung der militärischen Ziele unterbleibt.

Damit wurden in dieser Resolution Bestimmungen aufgegriffen, die auch schon in den „Haager Luftkriegsregeln“ enthalten waren. Als Resolution waren die oben genannten Grundprinzipien jedoch auch für die Mitglieder des Völkerbundes völkerrechtlich nicht verbindlich.

b) Die Genfer Abkommen vom 12. August 1949

Aufgrund des Ausmaßes von Flächenangriffen, Gebietsbombardierungen⁴³ und Terrorangriffen aus der Luft im Zweiten Weltkrieg⁴⁴ kann in der Praxis der Kriegführenden von einer Beschränkung der Bombardierung auf militärische Objekte nicht gesprochen werden. Vielmehr machten die Kriegführungspraktiken gerade die Notwendigkeit einer rechtlichen Begrenzung der Auswirkungen eines Luftkrieges erneut deutlich.⁴⁵ Das IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 enthält insoweit unter dem Titel „Allgemeiner Schutz der Bevölkerung vor gewissen Kriegsfolgen“ in den Art. 13 bis 26 allerdings nur unspezifizierte Bestimmungen.

c) Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. Dezember 1977

Das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 12. Dezember 1977 hingegen greift Regelungsinhalte auf, die auch schon mit den „Haager Luftkriegsregeln“ (HLKR) von 1923 intendiert waren. So ist die Beschränkung von Luftangriffen auf militärische Ziele eingestellt in das Verbot „unterschiedsloser Angriffe“ gem. Art. 51 Abs. 4 und Abs. 5, welches daneben Kampfmethoden bzw. -mittel verbietet, „... die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden können bzw. deren Auswirkungen nicht entsprechend den Vorschriften dieses Protokolls begrenzt werden können“. Auch das Verbot einer Terrorisierung der Zivilbevölkerung ist in Art. 51 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls enthalten: „Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen dürfen das Ziel von Angriffen sein. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichsten Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ist untersagt.“ Dieses wird ergänzt durch die nachfolgenden Bestimmungen des Teil IV Abschnitt I. Der in Art. 20 HLKR niedergelegte Schutz der Insassen von Luftfahrzeugen, der auch im Zweiten Weltkrieg

noch häufig mißachtet wurde, ist in Art. 42 I. Zusatzprotokoll wiederholt und konkretisiert worden:

Art. 42 ZP I

(1) Wer mit dem Fallschirm aus einem Luftfahrzeug abspringt, das sich in Not befindet, darf während des Absprungs nicht angegriffen werden.

(2) Wer mit dem Fallschirm aus einem Luftfahrzeug abspringt, das sich in Not befand, erhält, sobald er den Boden eines von einer gegnerischen Partei kontrollierten Gebiets berührt, Gelegenheit, sich zu ergeben, bevor er angegriffen wird, es sei denn, er begeht offensichtlich eine feindselige Handlung.

(3) Luftlandetruppen werden durch diesen Artikel nicht geschützt.

Damit ist gleichzeitig jedoch klargestellt, daß der in Art. 42 normierte Schutz nicht die sog. Luftlandetruppen erfaßt.⁴⁶

Art. 53 erweitert den Schutz von Kulturgut durch Art. 26 der Luftkriegsregeln auf ein Verbot, feindselige Handlungen gegen Kulturgüter zu begehen, sie zum Objekt von militärischen Einsätzen oder zum Gegenstand von Repressalien zu machen. In bezug auf den Status der konkret Kriegführenden ist der Kombattantenstatus in den Art. 43 und Art. 44 Abs. 3 des I. Zusatzprotokolls normiert. Der Schutz der Sanitätsluftfahrzeuge im Zusatzprotokoll wurde gegenüber den „Haager Luftkriegsregeln“ in den Art. 24 - 31 neu geregelt und wesentlich verbessert. Teil IV Abschnitt III schließlich enthält die Vorschriften über die Behandlung von Personen, die sich in der Gewalt einer am Konflikt beteiligten Partei befinden.

Das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1949 ist zwar kein Vertragswerk, das speziell und ausschließlich auf die Luftkriegführung zugeschnitten ist. Die Vorschrift des Art. 49 Abs. 3 stellt jedoch ausdrücklich klar, daß das Zusatzprotokoll auf jede Kriegführung in der Luft anwendbar ist:

Art. 49 ZP I

(3) Dieser Abschnitt findet auf jede Kriegführung zu Land, in der Luft oder auf See Anwendung, gleichviel in welchem Gebiet er stattfindet, einschließlich des Hoheitsgebiets einer am Konflikt beteiligten Partei, das der Kontrolle einer gegnerischen Partei unterliegt.

In der Praxis heutiger Staaten ist allerdings kein bewaffneter (Luft-)Konflikt denkbar, durch den Zivilpersonen bzw. zivile Objekte nicht in Mitleidenschaft gezogen werden können.

In der rückschauenden Zusammenfassung stellt das I. Zusatzprotokoll ein Vertragswerk dar, das den Regelungsbezug der Haager Luftkriegsregeln erfaßt. Obwohl also die Haager Luftkriegsregeln niemals eine vertraglich bindende Kodifikation des Luftkriegsrechts darstellten, erhielten sie als erste schriftliche Fixierung des Luftkriegsrechts große Bedeutung. Als Formulierung des in einem Luftkonflikt anwendbaren Rechts stellen sie nicht nur eine Bestandsaufnahme

me des 1923 geltenden status quo der gewohnheitsrechtlichen Luftkriegsregeln dar, sondern bildeten auch die Grundlage des sich in der Folgezeit über den damaligen Bestand hinaus entwickelnden Gewohnheitsrecht zum Luftkrieg. Mit dem Inkrafttreten des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Kon-

ventionen ist den Regelungsinhalten der Haager Luftkriegsregeln von 1923, neben ihrer - zumindest weitgehenden - gewohnheitsrechtlichen Geltung, schließlich auch eine vertragliche, die Mitgliedstaaten des I. Zusatzprotokolls bindende Grundlage gegeben worden.

Anmerkungen:

- 1 Englischer Originaltext abgedruckt bei *D. Schindler/J. Toman*, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Aufl., Genf 1988, Nr. 7
- 2 RGBI, 1910, S. 132 ff.
- 3 Zu diesem historischen Überblick vgl. *E. Spetzler*, *Luftkrieg und Menschlichkeit. Die völkerrechtliche Stellung der Zivilpersonen im Luftkrieg*, Göttingen, Berlin, Frankfurt 1956, S. 28, Fn. 2.
- 4 *A. Meyer*, *Die Luftschiffahrt in kriegsrechtlicher Beleuchtung*, Frankfurt a. M. 1909, S. 9/10.
- 5 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29.
- 6 *A. Meyer*, a.a.O., S. 10.
- 7 *A. Meyer*, a.a.O., S. 11, Fn. 2; *Scheidl*, *Die Kriegsgefangenschaft von den ältesten Zeiten bis zur Gegenwart*, Berlin 1943, S. 194.
- 8 So *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29, Fn. 5; hierbei widersprechen sich allerdings die Angaben: andere Quellen sprechen von 168 Personen, 409 Brieftauben sowie 9.000 kg Briefen und Depeschen.
- 9 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29 Fn. 6; *Scheidl*, a.a.O., S. 194.
- 10 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29.
- 11 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29 Fn. 7.
- 12 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29 Fn. 7.
- 13 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29 Fn. 7.
- 14 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 29/30, Fn. 11 und die dort Zitierten.
- 15 So *E. Spetzler*, a.a.O., S. 30; ähnlich auch *F. Berber*, *Lehrbuch des Völkerrechts. Zweiter Band, Kriegsrecht*, München, Berlin 1962, S. 178.
- 16 *F. Berber*, a.a.O., S. 178.
- 17 Vgl. *E. Spetzler*, a.a.O., S. 31, Fu. 20, 22, 23.
- 18 HDv 231/II, MDv Nr.435 II, LDv 64/II, zit. bei *E. Spetzler*, a.a.O., S. 35, Fn. 11 und a.a.O., S. 35.
- 19 Dies ergibt sich eindeutig aus der von *K. Ipsen* angestellten Untersuchung der Entstehungsgeschichte der Norm und ihrer vorbereitenden Materialien; in: *D. Fleck* (Hrsg.), *Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts*, Hamburg 1973, S. 158/159.
- 20 In diesem Sinn *F. Berber*, a.a.O., S. 178; *E. Castrén*, *The Present Law of War and Neutrality*, Helsinki 1954, S. 402/403.
- 21 *F. Berber*, a.a.O., S. 178; *E. Castrén*, a.a.O., S. 403.
- 22 *K. Ipsen*, a.a.O., S. 153.
- 23 *K. Ipsen*, a.a.O., S. 155.
- 24 *K. Ipsen*, a.a.O., S. 157.
- 25 *K. Ipsen*, a.a.O., S. 159.
- 26 *K. Ipsen*, a.a.O., S. 160.
- 27 *K. Ipsen*, a.a.O., S. 159.
- 28 *Scheidl*, a.a.O., S. 194.
- 29 *L. C. Green*, „Human Rights and the Law of Armed Conflict“, in: *Essays on the Modern Law of War*, Dobbs Ferry, New York 1985, S. 83 (91).
- 30 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 155.
- 31 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 156.
- 32 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 156, Fn. 14.
- 33 Abgedruckt in *AJIL* 1923, S. 245-260; ein zweiter Entwurf befaßte sich mit der Radiotelegrafie im Krieg, vgl. *AJIL* 1932, S. 245-260.
- 34 *L. C. Green*, a.a.O., S. 83 (91).
- 35 *L. C. Green*, a.a.O., S. 83 (91).
- 36 *Oppenheim/Lauterpacht*, *International Law*, Bd. 2, 7. Aufl. 1952, S. 519; *Spaight*, *Air Power and War Rights*, 1947, S. 42 f.
- 37 *L. C. Green*, „Aerial Considerations in the Law of Armed Conflict“, in: a.a.O., S. 139.
- 38 *L. C. Green*, „Aerial Considerations in the Law of Armed Conflict“, in: a.a.O., S. 139.
- 39 *Oppenheim/Lauterpacht*, a.a.O., S. 54.
- 40 Nach der Formulierung in „International Law - the Conduct of Armed Conflict and Air Operations“ (AFP 110-31, 1976) stellen die Haager Luftkriegsregeln nicht insgesamt Völkergewohnheitsrecht dar; zitiert bei *L. C. Green*, „Aerial Considerations in the Law of Armed Conflict“, in: a.a.O., S. 137.
- 41 *F. Berber*, a.a.O., S. 178; *E. Spetzler*, a.a.O.
- 42 *E. Spetzler*, a.a.O., S. 163.
- 43 Nach *E. Castrén*, a.a.O., S. 403, entwickelten Großbritannien und die USA im Jahr 1942 eine „neue Methode der Luftbombardierung“, das „target area bombing“, welches bis zum Ende des Krieges mit wachsender Intensität betrieben wurde.
- 44 Vgl. *F. Berber*, a.a.O., S. 180.
- 45 *L. C. Green*, „Aerial Considerations in the Law of Armed Conflict“, in: a.a.O., S. 139.
- 46 Siehe dazu *L. C. Green*, „The Law of Armed Conflict“, in: a.a.O., S. 14.

Internationale Richtlinien für humanitäre Hilfsaktionen*

Peter Macalister-Smith

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister der Verteidigung (VR II 8), ausgearbeitet. Die Untersuchung enthält den Entwurfsvorschlag eines internationalen Instruments, das den Titel „Internationale Richtlinien für humanitäre Hilfsaktionen“ tragen soll. Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile: den Wortlaut des vorgeschlagenen Entwurfs, den Kommentar hierzu, der nicht nur die wesentlichen Aussagen des Entwurfs erläutert, sondern auch einige Alternativen aufzeigt, sowie eine Zusammenstellung der wichtigsten dokumentarischen Quellen und Unterlagen.

Die Form des vorgeschlagenen Entwurfs und sein Inhalt lehnen sich frei an die Vorstellungen an, die in einer vorläufigen Aufzeichnung niedergelegt waren; diese vorläufige Aufzeichnung war in deutscher Sprache abgefaßt und wurde dem Verfasser zur Erörterung unterbreitet. Eine Besprechung am 3. November 1988 diente der Klarstellung, welche Ziele mit dem Vorhaben verfolgt werden sollen, und es wurde vereinbart, daß der Verfasser allgemein im Rahmen der vorläufigen Aufzeichnung arbeiten werde, im übrigen aber völlig ungebunden bleibe. Erklärter Zweck des Vorhabens war die Erstellung des Entwurfs eines deklaratorischen Textes in englischer Sprache, welcher allgemeine und konkrete Grundsätze für internationale humanitäre Hilfsaktionen bei Katastrophen festlegt, jedoch auf jeden Versuch verzichtet, Regelungen für solche Aktionen bei bewaffneten Konflikten aufzustellen.

Der Verfasser hat die Untersuchung im November 1988 in Heidelberg abgeschlossen. Der Präsidialausschuß Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes hat den Entwurf in seiner Sitzung vom 30. Januar 1989 erörtert. Die derzeitige Fassung des Entwurfs der „Internationalen Richtlinien für humanitäre Hilfsaktionen“ berücksichtigt Änderungen, die aus dieser Sitzung sowie aus Gesprächen mit verschiedenen Experten im Zeitraum von Februar bis zum April 1989 hervorgegangen sind.

Entwurf Internationale Richtlinien für Humanitäre Hilfsaktionen

... gibt ihrer Sorge um die ernste Lage aller Menschen Ausdruck, die dringend auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, um ihre unmittelbaren Bedürfnisse zu befriedigen;

ist bestrebt, menschliches Leiden zu mildern und Menschenleben dadurch zu erhalten, daß die humanitäre Hilfe-

leistung für alle Menschen verbessert wird, die dringend darauf angewiesen sind;

bestätigt die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Staaten;

erkennt die wichtige Rolle bei der Leistung humanitärer Hilfe an, die nicht nur Staaten bei bilateralen und multilateralen Maßnahmen, sondern auch das System der Vereinten Nationen, regionale zwischenstaatliche Organisationen, das Internationale Rote Kreuz und der Rote Halbmond sowie weitere internationale oder nationale nichtstaatliche Organisationen und ihre Träger, Helfer und Förderer spielen;

geht davon aus, daß die erfolgreiche Leistung humanitärer Hilfe davon abhängt, daß zügige, wirksame und koordinierte Maßnahmen eingeleitet werden, die sich ihrerseits auf geeignete Rechts- oder Verwaltungsgrundlagen stützen;

erinnert daran, daß die Resolution 2816 (XXVI) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1971, mit der das Amt des Koordinators der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe gegründet wurde, auf entsprechende gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen zum leichteren Empfang humanitärer Hilfe verweist;

begrüßt den Beschluß, den die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 42/169 vom 11. Dezember 1987 gefaßt hat, demzufolge die 90er Jahre zur internationalen Dekade für die Bekämpfung von Naturkatastrophen erklärt werden;

gibt ihrer Überzeugung Ausdruck, daß internationale Richtlinien, in denen allgemein anerkannte Gepflogenheiten und Grundsätze ihren Niederschlag finden, dazu beitragen könnten, die humanitäre Hilfeleistung so wirksam wie möglich zu gestalten und letztlich die Weiterentwicklung des Völkerrechts auf diesem Gebiet zu fördern;

und verabschiedet hiermit die folgenden Internationalen Richtlinien für humanitäre Hilfsaktionen und empfiehlt sie allen Staaten, Organisationen und Personen, die sich mit humanitären Hilfsaktionen befassen:

Teil I Allgemeine Bestimmungen

1. Die vorliegenden Richtlinien sollen dazu beitragen, die humanitäre Hilfeleistung zugunsten aller Menschen in Not zu verbessern.

2. Im Sinne der vorliegenden Richtlinien:

(a) bezeichnet der Begriff „humanitäre Hilfe“ die dringenden Materiallieferungen und zugehörigen Leistungen ausschließlich humanitärer Prägung; darunter fällt auch Personal, das hilfeleistende Staaten oder Organisationen auf Ersuchen oder mit Zustimmung der Empfängerstaaten entsenden, um die unmittelbaren Bedürfnisse von Menschen in Not zu befriedigen;

(b) bezeichnet der Begriff „Empfängerstaat“ den Staat, der um humanitäre Hilfeleistung auf seinem Hoheitsgebiet ersucht oder seine Zustimmung hierzu erteilt hat;

(c) bezeichnet der Begriff „hilfeleistende Staaten oder Organisationen“ die Staaten oder Organisationen, die humanitäre Hilfe auf Ersuchen der Empfängerstaaten oder mit deren Zustimmung leisten;

(d) bezeichnet der Begriff „Lieferungen“ die Güter, einschließlich Fahrzeuge, Lebensmittel, medizinische Versorgungsgüter, Kleidung, Decken, Behelfsunterkünfte sowie sonstige Versorgungsgüter, Materialien und Geräte, die als humanitäre Hilfe dringend benötigt werden;

(e) bezeichnet der Begriff „Leistungen“ die Maßnahmen und Hilfsmittel ausschließlich humanitärer Prägung, die für die humanitäre Hilfeleistung erforderlich sind;

(f) bezeichnet der Begriff „Personal“ die Mitarbeiter, Angestellten, Gutachter, Berater, Freiwilligen und sonstigen Personen, die die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen zu Dienstleistungen im Rahmen der humanitären Hilfeleistung heranziehen.

3. Die vorliegenden Richtlinien gelten während des gesamten Zeitraums der humanitären Hilfsaktionen, die auf Ersuchen oder mit Zustimmung des Empfängerstaates durchgeführt werden; ihre Geltung endet mit dem Ende der Aktionen nach Entscheidung des Empfängerstaates in Abstimmung mit den hilfeleistenden Staaten oder Organisationen.

4. Bestimmungen der vorliegenden Richtlinien dürfen nicht so ausgelegt werden, daß sie die Geltung irgendeiner Vereinbarung beeinträchtigen, die einen hilfeleistenden Staat oder eine Organisation bzw. einen Empfängerstaat bindet.

5. Empfängerstaaten und hilfeleistende Staaten oder Organisationen können über die vorliegenden Richtlinien hinausgehende konkretere Bedingungen für die Durchführung humanitärer Hilfsaktionen vereinbaren, ohne von den im folgenden wiedergegebenen wesentlichen Grundsätzen abzuweichen.

Teil II Wesentliche Grundsätze

6. Die vorliegenden Richtlinien stützen sich auf die folgenden humanitären Erwägungen:

(a) Humanitäre Hilfe sollte allen ihrer dringend bedürftigen Menschen unparteiisch und ohne Diskriminierung geleistet werden;

(b) In erster Linie obliegt die humanitäre Hilfeleistung im Rahmen der verfügbaren Kräfte und Mittel den nationalen Dienststellen der Staaten, wo Menschen in Not sind;

(c) Alle Staaten, Organisationen und Personen, die dazu in der Lage sind, sollten zu humanitären Hilfsaktionen beitragen, soweit die ihnen zur Verfügung stehenden Kräfte und Mittel dafür ausreichen und soweit es die Bedürfnisse der Menschen in Not und der vom Empfängerstaat bestimmte Bedarf erfordern.

7. Die Durchführung humanitärer Hilfsaktionen auf dem Hoheitsgebiet von Staaten muß dem Zweck dienen, in einer akuten Notlage menschliches Leiden zu mildern und Menschenleben zu erhalten.

8. Humanitäre Hilfe soll unmittelbar bestimmten Menschenrassen in akuter Notlage zugute kommen, und sie ist ausschließlich zu diesem Zweck zu leisten, anzunehmen und zu verwenden.

9. Humanitäre Hilfe darf ausschließlich in Einklang mit den Grundsätzen und Vorschriften des Völkerrechts sowie insbesondere unter Einhaltung der folgenden Bedingungen geleistet werden:

(a) Achtung der Souveränität, politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität des Empfängerstaats;

(b) Zusammenarbeit mit den Behörden des Empfängerstaats sowie Beachtung und Einhaltung seiner Rechtsvorschriften, solange auf seinem Hoheitsgebiet humanitäre Hilfsaktionen durchgeführt werden;

(c) Unterlassung aller Maßnahmen, die mit der Zielsetzung der vorliegenden Richtlinien sowie mit dem Zweck der humanitären Hilfe unvereinbar sind.

10. Humanitäre Hilfe sollte als unpolitische Angelegenheit behandelt werden; dementsprechend sollte das Angebot solcher Hilfe nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Empfängerstaats ausgelegt werden.

11. Um eine möglichst wirksame Hilfeleistung zugunsten der Menschen in Not sowie deren unverzügliches Anlaufen sicherzustellen, und um parallel laufende Anstrengungen zu vermeiden,

(a) sollten humanitäre Hilfsaktionen auf nationaler und internationaler Ebene koordiniert werden;

(b) sollten die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen und die Empfängerstaaten mit dem Amt des Koordinators der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe sowie mit sonstigen vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingerichteten Koordinierungsgremien Informationen über alle Sach-

verhalte, Entwicklungen oder getroffenen Maßnahmen austauschen, die für die Durchführung der humanitären Hilfsaktion von Belang sein können;

(c) sollten die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen und die Empfängerstaaten in Zusammenarbeit untereinander Informationen über alle Sachverhalte, Entwicklungen oder getroffenen Maßnahmen austauschen, die für die Durchführung der humanitären Hilfsaktionen von Belang sein können, und sie sollten hierfür eine einzige zuständige Dienststelle bestimmen.

12. Eine unparteiische internationale Organisation, mit der sich die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen und die Empfängerstaaten einverstanden erklären können, kann auf ihr gemeinsames Ersuchen hin die Aufgabe eines Vermittlers bezüglich der Forderungen oder Angelegenheiten im Zusammenhang mit humanitären Hilfsaktionen übernehmen.

13. Zur Kennzeichnung der für humanitäre Hilfe eingesetzten Lieferungen, Dienste und Personen kann ein international anerkanntes Unterscheidungszeichen herangezogen werden. Die einschlägigen Vorschriften über die Verwendung der Flagge und des Symbols der Vereinten Nationen sowie der Wahrzeichen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes sind zu beachten.

14. Der Transport der von den hilfeleistenden Staaten oder Organisationen für die humanitäre Hilfe eingesetzten Lieferungen oder Personen zum oder vom Empfängerstaat über das Hoheitsgebiet anderer Staaten sollte als vordringliche Angelegenheit beschleunigt abgewickelt werden. Insbesondere sollte die Erlaubnis für Überflüge und Zwischenlandungen unverzüglich erteilt werden; Landegebühren oder diesbezügliche Abgaben sollten erlassen werden.

Teil III Verpflichtungen der hilfeleistenden Staaten oder Organisationen

15. Die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen sorgen dafür, daß die humanitäre Hilfe so geleistet wird, daß sie in jeder Hinsicht den ermittelten Bedürfnissen gerecht wird.

16. Die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen

(a) verpacken, sortieren und kennzeichnen die humanitären Hilfslieferungen nach entsprechenden Normen und einem festgelegten System;

(b) sorgen dafür, daß für humanitäre Hilfslieferungen vereinfachte handelsübliche Dokumente zum Einsatz kommen, die sich auf ein international anerkanntes Muster stützen;

(c) halten die für humanitäre Hilfslieferungen einschlägigen Qualitätsnormen und sonstigen maßgebenden Vorschriften ein.

17. Die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen teilen den Empfängerstaaten angemessene Einzelheiten zu dem für humanitäre Hilfsaktionen eingesetzten Personal mit, darunter fallen Namen, Dienstbezeichnungen und Aufgaben.

Teil IV Rechte und Verpflichtungen der Empfängerstaaten

18. Den Empfängerstaaten steht die Entscheidung frei, ob sie um humanitäre Hilfsaktionen auf ihrem Hoheitsgebiet ersuchen bzw. ihre Zustimmung dazu erteilen; in Abstimmung mit den hilfeleistenden Staaten oder Organisationen sind sie befugt, die Zeitpunkte der Einleitung und Einstellung der Hilfe festzulegen.

19. Sobald der Empfängerstaat um humanitäre Hilfe ersucht oder die Zustimmung zum Empfang humanitärer Hilfe erteilt hat, obliegen ihm auf seinem Hoheitsgebiet die Koordinierung der humanitären Hilfsaktionen sowie insbesondere

(a) die Bestimmung einer zuständigen nationalen Dienststelle, welche die humanitären Hilfsaktionen koordiniert;

(b) die Übertragung von Sonderausgaben, die bei der Koordinierung der humanitären Hilfsaktionen anfallen, auf die Organisationen oder Personen, die dafür am besten geeignet sind;

(c) die Unterrichtung des von den hilfeleistenden Staaten oder Organisationen eingesetzten Personals über alle Sachverhalte, Entwicklungen oder getroffenen Maßnahmen, die für die effiziente Abwicklung der humanitären Hilfsaktionen von Belang sein können.

20. Dem Empfängerstaat obliegt es,

(a) die Aushändigung humanitärer Hilfslieferungen an die Menschen in Not als vordringliche Angelegenheit zu beschleunigen;

(b) die humanitäre Tätigkeit der hilfeleistenden Staaten oder Organisationen und des von ihnen eingesetzten Personals in jeder erforderlichen Hinsicht zu erleichtern;

(c) die humanitären Maßnahmen der hilfeleistenden Staaten oder Organisationen und des von ihnen eingesetzten Personals in jeder erforderlichen Hinsicht zu schützen.

21. Zur Beschleunigung, Erleichterung und zum Schutz humanitärer Hilfsaktionen obliegen dem Empfängerstaat insbesondere:

(a) die Aussetzung der sonst geltenden Vorschriften zur Dokumentation kommerzieller Vorgänge oder die Anwendung vereinfachter Verfahren, die sich auf ein international

anerkanntes Modell für die Einfuhr von humanitären Hilfslieferungen stützen;

(b) die Aussetzung aller Verbote, Beschränkungen oder Vorschriften, die im Falle ihrer Anwendung die Einfuhr von humanitären Hilfslieferungen verzögern würden, soweit dies mit vertretbaren Gesundheits- und Sicherheitsnormen vereinbar ist;

(c) die Befreiung humanitärer Hilfslieferungen von Zöllen sowie allen sonstigen Gebühren, Steuern oder Abgaben jeder Art;

(d) die Aussetzung oder Vereinfachung der normalen Einreisevorschriften für das von den hilfeleistenden Staaten oder Organisationen eingesetzte Personal, damit dieses ohne Verzögerung ein- und ausreisen kann;

(e) die Erteilung der Genehmigung zum Betrieb eigener Nachrichtenübertragungsmittel für die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen, soweit dadurch keine schwerwiegenden nationalen Sicherheitsinteressen beeinträchtigt werden;

(f) die Erteilung der Genehmigung zum Betrieb eigener Transportmittel für die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen;

(g) die unentgeltliche logistische Unterstützung der hilfeleistenden Staaten oder Organisationen, soweit die verfügbaren Kräfte und Mittel es erlauben;

(h) die Gewährleistung und Ermöglichung des ungehinderten Zugangs zum Zielgebiet der humanitären Hilfe und der Freizügigkeit dort für das von den hilfeleistenden Staaten oder Organisationen eingesetzte Personal im Rahmen des ihm erteilten Auftrags;

(i) die Einräumung der Vorrechte, des Schutzes und der Einrichtungen, die zur effizienten Abwicklung der humanitären Hilfsaktionen erforderlich sind, an die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen sowie das von ihnen eingesetzte Personal.

Teil V Pflichten des hilfeleistenden Personals

22. Im Zuge humanitärer Hilfsaktionen obliegt dem hilfeleistenden Personal zu jeder Zeit

(a) seine Maßnahmen auf ausschließlich humanitäre Aufgaben zu beschränken, wie sie die Erfüllung des ihm erteilten Auftrages erfordert;

(b) mit der beauftragten zuständigen Dienststelle des Empfängerstaats zusammenzuarbeiten;

(c) Vorsorge zu treffen, daß die Vorrechte, der Schutz oder die Einrichtungen, die diesem Personal eingeräumt werden, nicht mißbraucht werden;

(d) die Gesetze und Bräuche des Empfängerstaats zu beachten und einzuhalten;

(e) vertraulich empfangene Informationen nicht zu mißbrauchen.

Teil VI Zusammenarbeit und Regulierung von Ansprüchen

23. Die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen und die Empfängerstaaten klären in Zusammenarbeit alle Unregelmäßigkeiten, Schwierigkeiten oder Meinungsverschiedenheiten, die im Zuge der humanitären Hilfsaktionen oder nach ihrer Einstellung auftreten.

24. Die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen haften für Risiken und Ansprüche aufgrund von Sach- oder Personenschäden, die außerhalb des Hoheitsgebiets des Empfängerstaats eintreten; dies gilt nicht für Risiken und Ansprüche, für die der Empfängerstaat ausdrücklich die Haftung übernimmt.

25. Der Empfängerstaat haftet für Risiken und Ansprüche, die auf seinem Hoheitsgebiet im Zuge der humanitären Hilfsaktionen oder nach ihrer Einstellung eintreten; dies gilt nicht für Risiken und Ansprüche, für welche die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen ausdrücklich die Haftung übernehmen. Der Empfängerstaat reguliert insbesondere die Ansprüche Dritter gegen die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen oder das von ihnen eingesetzte Personal, mit Ausnahme von Sach- oder Personenschäden, die von Einzelpersonen vorsätzlich und böswillig verursacht wurden. Die Entschädigung richtet sich nach geeigneten Vereinbarungen, welche die hilfeleistenden Staaten oder Organisationen und die Empfängerstaaten schließen.

Anmerkung:

* Übersetzung aus dem Englischen durch das Bundessprachenamt - Referat SM II 1.

International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations

Peter Macalister-Smith

Foreword

This study has been prepared in accordance with the request of the Federal Republic of Germany, as represented by the Federal Minister of Defence (VR II 8). The study contains a proposal for a draft international instrument to be entitled "International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations". The study is divided into three parts: the text of the proposed draft, a commentary thereon which not only explains the main features of the instrument but also suggests a few alternatives, and a collection of the most relevant documentary sources and reference materials.

The form of the proposed draft instrument and its contents are based loosely upon ideas set out in a preliminary paper which was written in the German language and transmitted to the consultant for discussion. At a meeting held on 3 November 1988 the objectives of the project were clarified and it was agreed that the consultant would work broadly within the general framework indicated by the preliminary paper, while retaining complete freedom in other respects. The stated purpose of the project was to produce, in English, a draft text of a declaratory nature laying down general and specific principles relating to international humanitarian relief actions in cases of disaster, excluding any attempt to regulate such actions in situations of armed conflict.

The study was completed by the consultant in Heidelberg in November 1988. The text of the proposed instrument was discussed by the Presidential Commission on International Humanitarian Law of the German Red Cross sitting in Bonn on 30 January 1989. The present version of the draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations incorporates amendments resulting from that meeting and from consultations with a number of experts between February and April 1989.

Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations

Concerned by the serious plight of all those who urgently require humanitarian assistance in order to meet their immediate needs;

Seeking to alleviate human suffering and to preserve human life by improving the provision of humanitarian assistance to all those in urgent need;

Reaffirming the sovereignty, territorial integrity and political independence of States;

Recognizing the vital role in providing humanitarian assistance that is played not only by States in bilateral and multilateral actions, but also by the United Nations system, regional intergovernmental organizations, the International Red Cross and Red Crescent Movement, and other international or national non-governmental organizations and their members and supporters;

Considering that the successful provision of humanitarian assistance depends on a speedy, efficient and coordinated response based in turn on suitable legal and administrative foundations;

Recalling that United Nations General Assembly Resolution 2816 (XXVI) of 14 December 1971, which established the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, referred to appropriate legislative or other measures to facilitate the receipt of humanitarian assistance;

Welcoming the decision by the United Nations General Assembly in its resolution 42/169 of 11 December 1987 to designate the 1990s as the international decade for natural disaster reduction;

Convinced that international guidelines reflecting generally accepted practices and principles could contribute to ensuring the provision of humanitarian assistance in the most effective possible manner and could eventually further the progress of international law in this field;

Adopts and Recommends to all States, organizations and personnel involved in humanitarian assistance operations the following International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations:

Part I General Provisions

1. The objective of these Guidelines is to contribute to improving the provision of humanitarian assistance for the benefit of all persons in need.

2. Under these Guidelines:

(a) "Humanitarian assistance" means the urgent material consignments and related services of an exclusively hu-

manitarian character including personnel provided at the request or with the consent of a receiving State by an assisting State or organization to meet the immediate requirements of persons in need;

(b) "Receiving State" means the State which has requested or consented to the provision of humanitarian assistance on its territory;

(c) "Assisting State or organization" means the State or organization providing humanitarian assistance at the request or with the consent of the receiving State;

(d) "Consignments" means the goods including vehicles, foodstuffs, medical supplies, clothing, blankets, shelters and other provisions, materials and equipment urgently required as humanitarian assistance;

(e) "Services" means the actions and means of action of an exclusively humanitarian character which are necessary in the provision of humanitarian assistance;

(f) "Personnel" means the staff, employees, consultants, advisers, volunteers and other persons of the assisting State or organization designated for service during the provision of humanitarian assistance.

3. These Guidelines apply during the whole period of humanitarian assistance operations conducted at the request or with the consent of the receiving State and they cease to apply upon the termination of operations as and when determined by the receiving State in consultation with the assisting State or organization.

4. Nothing in these Guidelines shall prejudice the applicability of any agreement to which an assisting State or organization or a receiving State is party.

5. A receiving State and an assisting State or organization may agree on more specific terms for the conduct of humanitarian assistance operations than are contained in these Guidelines without derogating from the basic principles set out below.

Part II Basic Principles

6. The provisions of these Guidelines are based on the following humanitarian considerations:

(a) Humanitarian assistance should be provided on an impartial basis without any adverse distinction to all persons in urgent need;

(b) Primary responsibility for providing humanitarian assistance within the limits of the resources available rests with the national authorities of the State where persons are in need;

(c) All States, organizations and persons capable of doing so should contribute to humanitarian assistance operations within the limits of the resources available to them and in accordance with the human needs to be met and the requirements set by the receiving State.

7. The conduct of humanitarian assistance operations on the territory of any State shall have the purpose of seeking to alleviate human suffering and to preserve human life among those in urgent need.

8. Humanitarian assistance is intended for the immediate benefit of specified groups of persons in urgent need and it shall be provided, received and employed exclusively for this purpose.

9. Humanitarian assistance shall only be provided in accordance with the principles and rules of international law and, in particular, the following conditions:

(a) Respect for the sovereignty, political independence and territorial integrity of the receiving State;

(b) Cooperation with the authorities of the receiving State and respect for and observance of its laws during humanitarian assistance operations conducted on its territory;

(c) Abstention from any activity inconsistent with the objective of these Guidelines and with the purpose of humanitarian assistance.

10. Humanitarian assistance should be treated as a non-political matter and consequently the offer of such assistance ought not to be regarded as an interference in the internal affairs of the receiving State.

11. In order to ensure the most efficient provision of assistance to those in need, to secure prompt action and to avoid duplication of effort:

(a) Humanitarian assistance operations should be coordinated at the national and international levels;

(b) The assisting State or organization and the receiving State should exchange with the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator and with any other co-ordination mechanism set up by the United Nations Secretary-General information concerning all facts, developments or action taken that may be relevant to the conduct of humanitarian assistance operations;

(c) The assisting State or organization and the receiving State should cooperate to exchange with each other information concerning all facts, developments or action taken that may be relevant to the conduct of humanitarian assistance operations and they should designate a single competent authority for that purpose.

12. An impartial international organization acceptable to both the assisting State or organization and the receiving State

may upon their joint request agree to serve as an intermediary with respect to any needs or matters arising in connection with humanitarian assistance operations.

13. An internationally recognized distinctive sign may be used for indicative purposes to identify humanitarian assistance consignments, services and personnel. The applicable rules governing the use of the United Nations flag and emblem and of the red cross and red crescent emblems shall be respected.

14. The transit of humanitarian assistance consignments or personnel of an assisting State or organization to or from a receiving State across or over the territory of any other State should be expedited as a matter of urgent priority. In particular, permission for overflight and staging should be granted without delay and any landing fees or related charges should be waived.

Part III Responsibilities of the Assisting State or Organization

15. The assisting State or organization shall ensure that the humanitarian assistance provided is suitable for meeting the assessed needs in every respect.

16. The assisting State or organization shall:

(a) Pack, classify and mark humanitarian assistance consignments in accordance with appropriate standards and an established system;

(b) Ensure the use of simplified commercial documentation for humanitarian assistance consignments based on an internationally recognized model;

(c) Comply with quality standards and other relevant regulations applicable to humanitarian assistance consignments.

17. The assisting State or organization shall notify the receiving State of the appropriate details including names, positions and functions of the personnel designated for service in humanitarian assistance operations.

Part IV Rights and Responsibilities of the Receiving State

18. The receiving State may decide whether or not to request or give its consent to humanitarian assistance activities on its territory and may determine in consultation with the assisting State or organization the moment of commencement and of termination of such assistance.

19. Having requested or consented to receive humanitarian assistance the receiving State shall have responsibility, within its territory, for coordinating humanitarian assistance operations and, in particular, for:

(a) Designating a competent national authority to coordinate humanitarian assistance operations;

(b) Delegating any special tasks which are necessary in coordinating humanitarian assistance operations to the most appropriate organizations or persons;

(c) Providing to the designated personnel of the assisting State or organization all information concerning any facts, developments or action taken that may be relevant to the effective implementation of humanitarian assistance operations.

20. The receiving State shall:

(a) Expedite with urgent priority the delivery of humanitarian assistance consignments to those in need;

(b) Facilitate in every way necessary the humanitarian activities of the assisting State or organization and of their designated personnel;

(c) Protect in every way necessary the humanitarian activities of the assisting State or organization and their designated personnel.

21. In order to expedite, facilitate and protect humanitarian assistance operations the receiving State shall, in particular:

(a) Waive the usual commercial documentation requirements or apply simplified procedures based on an internationally recognized model for the importation of humanitarian assistance consignments;

(b) Waive any prohibitions, restrictions or regulations which would otherwise delay the importation of humanitarian assistance consignments, to the extent compatible with reasonable health and safety standards;

(c) Exempt humanitarian assistance consignments from customs duties and all other fees, taxes or charges of any kind;

(d) Waive or simplify normal visa requirements for designated personnel of the assisting State or organization so as to permit entry and exit without delay;

(e) Authorize the assisting State or organization to operate its own means of communication unless serious national security interests would be prejudiced thereby;

(f) Authorize the assisting State or organization to operate its own means of transportation;

(g) Render logistic support to the assisting State or organization within the limits of the resources available and without charge;

(h) Ensure and facilitate freedom of access to and freedom of movement within the area of humanitarian assistance operations for the designated personnel of the assisting State or organization for the purpose of their mission;

(i) Grant to the assisting State or organization and to designated personnel the necessary privileges, protection and facilities required to enable humanitarian assistance operations to be carried out effectively.

Part V Duties of Assisting Personnel

22. At all times during humanitarian assistance operations the assisting personnel shall:

(a) Confine their activities to the purely humanitarian tasks required by the nature of their mission;

(b) Cooperate with the designated competent authority of the receiving State;

(c) Prevent the occurrence of any abuse of privileges, protection or facilities granted;

(d) Respect and observe the laws and customs of the receiving State;

(e) Refrain from misuse of information obtained in confidence.

Part VI Cooperation and Settlement of Claims

23. The assisting State or organization and the receiving State shall cooperate to resolve any irregularities, difficulties or disputes arising during the course or upon the termination of humanitarian assistance operations.

24. The assisting State or organization shall bear liability for risks and claims in connection with damage or injury occurring outside the territory of the receiving State, with the exception of any risks and claims for which the receiving State explicitly agrees to bear liability.

25. The receiving State shall bear liability for risks and claims occurring on its territory in the course or upon the termination of humanitarian assistance operations, with the exception of any risks and claims for which the assisting State or organization explicitly agrees to bear liability, and, in particular, shall deal with any claims brought by third parties against the assisting State or organization or designated personnel except in respect of liability of individuals having caused damage or injury deliberately and with malicious intent. Compensation shall be subject to suitable arrangements agreed between the assisting State or organization and the receiving State.

Humanitäre Hilfsaktionen im Rahmen der Vereinten Nationen

In ihrer Resolution 43/131 vom 08. Dezember 1988 stellte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Bedeutung humanitärer Hilfsaktionen für Katastrophenopfer heraus und betonte den Beitrag, den zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen mit rein humanitären Zielen leisten. Humanitäre Hilfe sei eine primäre Verantwortung der Regierungen, ihre Wirksamkeit könne insbesondere durch die Arbeit nichtstaatlicher Organisationen wie z. B. dem Roten Kreuz erhöht werden. Sie bat alle Staaten, die solcher Hilfe bedürften, die humanitäre Hilfe der entsprechenden Organisationen soweit als möglich zu erleichtern, insbesondere auf dem Gebiet der Nahrungsmittel-, Medizin- und Heilversorgung. Außerdem forderte sie alle Organisationen auf, mit dem *United Nations Disaster Relief Coordinator (UNDRO)* und jeder anderen ad-hoc-Kommission der Vereinten Nationen so eng es geht zu kooperieren. Die folgenden Auszüge entstammen einem Report des UN-Generalsekretärs, der infolge dieser Resolution erfolgte. Er basiert auf der Beantwortung einer Umfrage des Generalsekretärs und informellen Treffen mit UN-Behörden, Spender- und Empfängerstaaten sowie nichtstaatlichen Organisationen.

NEW INTERNATIONAL HUMANITARIAN ORDER Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations - Report of the Secretary-General¹ -

(...)

D. Legal instruments

41. The suggestions for the improvement of the speed of delivery of humanitarian assistance, as listed in the two annexes and discussed above, are of a predominately administrative, operational and technical nature. Donors, recipient Governments, intergovernmental and non-governmental organizations have also expressed their opinion on the desirability of new legal instruments in order to overcome the obstacles in the way of humanitarian assistance.

42. The number of already existing instruments is impressive: in the first place the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and the Geneva Conventions of the Red Cross to name only the most important. Although as previously stated in a similar context, greater respect for the underlying humanitarian spirit of those fundamental instruments, together with their observance, would have made unnecessary a number of related General Assem-

bly and Economic and Social Council resolutions and beyond doubt would have alleviated the lot of victims of natural disasters and similar emergencies.

43. In this connection mention should also be made of the initiative for a convention on the duty of humanitarian assistance to victims of disasters. It appears that a number of Governments, international and non-governmental organizations consider such a convention as an effective means for improving the delivery of humanitarian assistance. Such a convention should describe the rights and the duties of the parties to it and also incorporate the provisions of other instruments that bear, for example, on the matter of transport of relief goods so that, ideally all elements for a effective international relief operation would be found in one document.

44. However, a group of important non-governmental organizations has declared itself as not being in favour of such a convention. Their point of view is that all new initiatives in the field of humanitarian assistance should be judged against the ultimate criterion of effectiveness, that is, whether they represent an improvement over the present situation of disaster victims or not. In their opinion a convention would not constitute an improvement. On the contrary, it would risk weakening the progress so far achieved over the years in providing humanitarian assistance. In particular, since it is assumed that the concept of national sovereignty as interpreted by some might reinforce the insistence of Governments on the non-interference in their internal affairs and thus render a convention counterproductive.

45. One could envisage different forms for new legal instruments such as declarations of the rights of victims of disaster to relief and bilateral agreements between donors and recipient countries as well as between recipient countries. With regard to the latter UNDRO has made a proposal concerning land-locked African countries facing sudden natural disasters and other emergencies at the meeting on co-operation between the Organization of African Unity and the United Nations held at Addis Abeba in 1990. Since those countries depend on their neighbours for the rapid delivery of international aid, intergovernmental agreements should simplify and consequently speed up the transit of humanitarian assistance. In this context it is also useful to mention the Declaration for Mutual Assistance on Natural Disasters of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand. In view of the serious consequences of natural disasters on the economic and social development of their people, those countries agreed in 1976 to co-operate in the improvement of communications among themselves as regards disaster warning and to exchange experts, information and documents and

to cooperate in the distribution of medical and other relief assistance.

46. It has also been suggested that one of the forms of new legal co-operation may be the adoption of a series of bilateral agreements between the United Nations agency (e. g. UNDRO) and the State. The United Nations agency would be the co-ordinating center that would initiate, negotiate and administer such agreements and, in co-operation with States, would implement them. The basis of negotiations would be a model agreement, which would include provisions based on the practical experience and a comparative study of the existing agreements and proposals. The advantage would be a great flexibility, adaptability to the practical requirements and to the particular conditions and the easier realization and implementation of a new legal framework.

47. In conclusion, the Secretary-General believes it might be useful to analyse the existing legal instruments and resolutions on humanitarian assistance in conjunction with a colloquium on the overall aspect of harmonization of international co-operation. Such a gathering, which might be organized by, through or in co-operation with UNDRO, should bring together experts on international humanitarian law and disaster relief operations, as well as national administrators and representatives of United Nations agencies and non-governmental organizations. The result of the deliberations could well be expected to provide guidance on the means of making improvements in the area of humanitarian assistance that are practical and acceptable.

Annex I Review made by the informal working group on humanitarian assistance²

1. Potential recipient Governments should designate a single national relief authority.

1A. UNDRO had been informed by 151 countries of the names of officials or the titles of departments of government who had been named as national co-ordinators or who would act in that capacity in case of need; 32 of those countries would normally be regarded as donors, and of these, 18 had emergency duty systems operative outside normal working hours.

2. Potential recipient Governments should waive requirements for consular certificates and invoices (provided adequate documentation from relief agencies were provided) and corresponding requirements for import/export licenses should also be waived.

2A. Although little progress appeared to have been made in these areas, the requirements for the documents were not, in practice, considered to constitute a major problem. Some delays of up to two weeks in the issue of licenses were however reported.

3. To the extent compatible with minimum standards of hygiene and animal protection, normal requirements for fumigation certificates and restrictions on food imports should be waived where their imposition would impede the admission of essential international relief.

3A. The requirements regarding health and hygiene certificates continued to constitute a major and extremely serious source of delay in the delivery of food assistance. New difficulties had arisen since 1977 as regards the levels of radioactivity permitted in certain types of food and countries impose different standards. It was felt that the FAO standards should be universally acceptable for food delivered as international relief.

3B. A new problem might well occur as the irradiation of food to prolong its shelf life became more widely practised. This question was one which was being studied by WHO, FAO and the IAEA.

4. All Governments should waive requirements for transit, entry and exit visas for relief personnel acting in their official capacities as representatives of internationally recognized relief agencies.

4A. The International Conference of the Red Cross had approved a resolution of the Board of Governors on this subject. At least one major non-governmental organization had experienced no difficulty in obtaining the waiver of visas but the potential for delay continued to exist. Many airlines would not carry passengers without visas or other permission to land in the destination country, and did not necessarily recognize the fact that the need for a visa had been waived.

4B. It was regarded as important that waivers should continue to be sought, rather than recommending only that visas should be issued as soon as practicable in cases of emergency.

5. All donors should restrict their relief consignments to those high-priority needs identified by appropriate relief authorities, and efforts should be made to educate donors in the importance of avoiding contributions of non-essential items.

5A. The problems continued to be experienced. One solution was to seek better and more accurate assessment of needs in the disaster country, and allied to this was the need to make more precise the description and specification of the supplies required so that donors did not inadvertently send inappropriate items.

5B. A second solution, applicable particularly where goods were transported by an agency other than the actual donor, would be for the transporting agency to apply much more strictly the "rules of acceptance" appropriate to the situation as it was known.

6. All donors should ensure prompt notification to consignees of impending relief shipments, improve procedures

for consigning such shipments, include detailed manifests with each shipment, and seek acknowledgement of receipt from the consignee.

6A. Instances continued to occur in which the distribution of shipments was delayed because of inadequate notification procedures. It was essential that co-ordination should take place not only between donors and consignees but also in-country between the latter, other agencies active in the relief operation, and the national relief authority.

7. Governments of transit and recipient countries should ensure that their customs authorities receive standing instructions to expedite the processing of relief shipments.

7A. This remained a serious problem. It was recommended that, in addition to the procedure outlined in the 1977 recommendation, Governments should exempt relief goods from customs charges of any kind at any stage of their journey and regard them as being "in bond" at a port of transit.

7B. It was also recommended that the instructions to "expedite processing" should be time-limited to allow a maximum of seven days for documentation to be completed.

7C. It was, however, recognized that many delays resulted from incorrect documentation issued by the consignors. It was recognized also that where large consignments had to be transported overland from a port to a landlocked country, considerable damage could be caused to the roads in the country of transit, and that in such a case, external assistance might be needed to repair the roads. The funds necessary ought not to have to be raised by means of imposing taxes on the relief consignments themselves.

8. All Governments should authorize their national airlines to transport relief consignments and personnel free of charge or at minimum rates. Traffic rights limitations should be relaxed where this would facilitate the travel of relief personnel or the carriage of relief supplies.

8A. The national carriers of countries hit by disasters had been helpful in complying with the first part of this recommendation, but transport by other airlines was generally on a "space available" basis and the delays inherent in this procedure had been judged unacceptable especially when co-ordination of the timely arrival of supplies is essential. The concessionary rates offered (usually a maximum 20 per cent discount) did not justify the delays and uncertainties experienced.

8B. No instances were reported in which traffic limitations had been relaxed, but equally no case was cited in which delays had occurred as a result of a failure to do so.

9. All Governments should explore the possibility of acceding overflight permission and landing rights for aircraft carrying international relief.

9A. It was noted that the matter was covered by the provisions of section d of annex 9 of the Convention on International Civil Aviation, but delays in the granting, or even refusals, of overflight permission, did occur from time to time. Landing rights at the final destination had generally been forthcoming without any difficulty. (Only 1 out of 51 relief flights from the United Nations Supply Depot at Pisa during 1988 was refused landing rights, and this was due to earlier problems experienced by the Government with the carrier concerned.)

9B. Landing fees and handling charges at transit/transshipment airports were still a major problem for and expense to donors, and it was recommended that more generous waivers should be given where government charges at such airports were involved.

9C. In-country operations by aircraft belonging to donors could be facilitated by (i) ensuring that a single government focal point was nominated to authorize flights and the use of communications relating to flight operations and (ii) the authorization of the use of airfields nearest the scene of operations for aircraft arriving from abroad (i.e. without the necessity for first landing at the capital or other airport with permanent customs facilities).

9D. A major problem experienced concerned the difficulty of arranging flights to what were regarded as "war risk" zones. Where civilian aircraft were concerned, prohibitively large premiums imposed by insurers inevitably limited the geographical areas to which relief could be delivered. This constraint was sometimes less important if military aircraft were being used, but here too, authorization from the Government to fly into such areas might not always be granted, and this refusal acted to the detriment of the disinterested and humanitarian character of the assistance and the relief operation.

10. Potential recipient Governments should take advance measures to authorize access to communications facilities by recognized relief personnel.

10A. The recommendations of the World Administrative Radio Conference of 1979 in this regard appear to have had a beneficial effect. It was felt, however, that further consideration of the text of those recommendations would be most desirable, to take account of the development of new facilities such as telefax and satellite communications.

Annex II Actions for improving the delivery of humanitarian assistance

A. All Governments

1. Governments should waive customs charges on relief goods at every stage of their journey, as well as landing and handling charges for the aircraft carrying them.

2. The World Administration Radio Conference should re-examine the recommendations of 1979 to take account of new developments in communications.

B. All Governments and agencies

3. Greater discretion should be given to field representatives to make immediate local purchases in the wake of a disaster.

C. Potential recipient Governments

4. The FAO standards for the amount of radioactivity present in foodstuffs should be adopted for relief supplies.

5. Governments should permit unfettered access to all areas of a country where relief assistance is required, or is being distributed, for the accredited representatives of donor Governments and recognized relief agencies.

6. Disaster preparedness plans should include a draft form of agreement to facilitate the delivery of international relief.

D. Donor Governments and agencies

7. Field representatives should be encouraged to use standard terms and descriptions for supplies required, and act together to lay down such standard terms.

8. Consideration should be given to the costs incurred by transit countries through damage to roads consequent upon the passage of large quantities of relief supplies to land-locked States, with a view to giving financial assistance to the transit States.

E. United Nations

9. Relaxation of the rules covering purchases of relief supplies should be further examined in the light of General Assembly resolution 39/207.

F. Donor Governments, agencies and the insurance industry

10. War risk insurance premiums for aircraft engaged in relief operations should if possible be reduced to a reasonable level and that the premiums should whenever practicable be paid by donor Governments in the same manner as export guarantee insurance.

Anmerkungen:

1 UN Doc.: A/45/587 (24.10.1990), S. 11-18.

2 Participants at the meeting compared the 1977 recommendations of UNDRRO and the League of Red Cross and Red Crescent Societies concern-

ing the delivery of international relief assistance (see A/32/64 and Corr. 1) with the situation in 1989. The recommendations are presented first (for example, para. 1) and the situation in 1989 is indented (for example, para. 1A).

Humanitäre Diplomatie in einer krisenreichen Zeit

Cornelio Sommaruga

Es ist mir ein großes Vergnügen, mich heute an Sie zu wenden mit einigen Gedanken zum Thema „Humanitäre Diplomatie in einer krisenreichen Zeit“. Daß ich gerade in Hamburg vor Ihnen sprechen darf, freut mich ganz besonders. Hamburg, das im 2. Weltkrieg so viel gelitten, aber wiederum zur weltoffenen Hafenstadt und stolzen Land Deutschlands zurückgefunden hat, stellt unter Beweis, was Mut und Vertrauen alles vermag.

Die Einladung von Prinz *Botho zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein* vor Ihnen das Wort zu ergreifen, hat mich auch darum gereizt, weil ich weiß, daß ich zu einem sachkundigen Publikum sprechen darf. Sie haben sich durch Ihre Tätigkeit als Justitiare und Konventionsbeauftragte ein großes Wissen über das humanitäre Völkerrecht und über das Rote Kreuz erworben. Daß Sie das in freiwilliger Arbeit und wohl meistens während Ihrer Freizeit tun, verdient Bewunderung und Anerkennung. Ich bin deshalb ganz besonders darauf erpicht, mit Ihnen ins Gespräch zu kommen über einige Fragen und Probleme, die mir am Herz liegen.

Ich möchte von allem Anfang an klarstellen, daß für mich die Solidarität mit dem leidenden Menschen das Ziel jeder humanitären Diplomatie ist. *Henry Dunant* in Solferino, vor 131 Jahren, ließ sich vom Ausmf lombardischer Frauen - „Siamo tutti fratelli“, „Wir sind alle Geschwister“, - zu seinem Werk inspirieren: der Ruf, solidarisch mit dem Nächsten zu sein und dann auch entsprechend zu handeln. Das humanitäre Völkerrecht und die Rotkreuzbewegung sind die Ergebnisse eines starken Willens zum Handeln.

In diesem Sinne ist es auch unsere Pflicht, auf Solidarität zwischen den verschiedenen Teilen der Rotkreuzbewegung hinzuarbeiten. Solidarität zwischen Menschen und zwischen Völkern aber nennen wir Frieden. Frieden unter den Menschen zu schaffen, ist die vordringlichste Aufgabe humanitärer Diplomatie. Große Bescheidenheit hat uns dabei bei der Einschätzung unserer Möglichkeiten zu leiten.

In einem ersten Teil meines Vortrags möchte ich auf einen Aspekt humanitärer Diplomatie näher eintreten, der Sie als Juristen besonders interessieren dürfte. Ich möchte nämlich einige Gedanken äußern zu den Aufgaben des IKRK im Rahmen der Fortbildung des humanitären Völkerrechts, dargestellt am Beispiel der Zusatzprotokolle. Im zweiten Teil will ich auf einige Herausforderungen eingehen, welche die jüngsten Entwicklungen in Europa und anderswo an das Rote Kreuz stellen.

Das IKRK und die Fortbildung des humanitären Völkerrechts

Wie Sie wissen, weisen die Statuten der Internationalen Rotkreuzbewegung dem IKRK die Aufgabe zu, an der Fortbildung des humanitären Völkerrechts zu arbeiten. Seit das Komitee im Jahre 1864 der auf seinen Vorschlag hin einberufenen Staatenkonferenz den Entwurf für die (im historischen Sinne) erste Genfer Konvention vorlegte, stammen alle Genfer Abkommen aus der Werkstatt des IKRK. Am Beispiel der jüngsten Texte, der beiden Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977, möchte ich nun etwas eingehender auf die Problematik der Rechtsschöpfung auf internationaler Ebene eingehen. Dabei haben wir uns immer wieder vor Augen zu halten, daß das IKRK kein Organ der organisierten Staatengemeinschaft ist, sondern eine private Institution. Obwohl durch die Internationale Rotkreuzkonferenz mit der Staatenuwelt verbunden, entscheidet das IKRK doch in völliger Autonomie über die Schritte, die es zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts unternehmen will.

Die Geschichte der Protokolle geht zurück auf das Jahr 1956, als das IKRK den Entwurf zu den „Regeln zur Einschränkung der Gefahren, denen die Zivilbevölkerung in Kriegszeiten ausgesetzt ist“ den Staaten zur Diskussion und der Rotkreuzkonferenz von 1957 in Delhi zur Stellungnahme vorlegte. Ziel des Entwurfes war es, den rechtlichen Schutz der Zivilbevölkerung vor direkten Auswirkungen der Kriegführung zu verstärken. Der Vorstoß hatte keinen Erfolg, im wesentlichen aus zwei Gründen, die sich aber gegenseitig bedingen: Erstens erlaubte die damalige, vom Kalten Krieg geprägte Atmosphäre keine sachliche Diskussion eines so delikaten Themas wie das Kriegsvölkerrecht. Zweitens stellte das im Entwurf vorgeschlagene faktische Verbot des Einsatzes von Nuklearwaffen für viele Staaten ein unüberwindbares Hindernis dar. Kurz: der Zeitpunkt war nicht günstig gewählt, und der Entwurf war mit einer Sachfrage belastet, die von vorneherein jegliche objektive Diskussion verhinderte.

Während Jahren blieb es still, bis die 20. Internationale Rotkreuzkonferenz 1965 in Wien vier Grundsätze zum Schutz der Zivilbevölkerung in der Form einer Resolution verabschiedete. Drei dieser Grundsätze sind dann 1968 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen übernommen und in der Form der Resolution 2444 verabschiedet worden. Damit hat zum ersten Mal die UNO-Vollversammlung, gestützt auf Vorschläge der Internationalen Menschen-

rechtskonferenz von 1968 in Teheran, zum Stand des humanitären Völkerrechts Stellung genommen.

Obwohl sich die UNO eingeschaltet hatte, blieben die inhaltliche und weitgehend auch die organisatorische Vorbereitung der Kodifikation in den Händen des IKRK. Das harmonische Zusammenwirken zwischen dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen und dem IKRK soll aber unterstrichen werden; es war mit ein Grund für den Erfolg des Unternehmens. Und seither haben sich die Beziehungen zur UNO in sehr positiver Weise entwickelt.

Die Generalversammlung hatte 1968 auch ein Zeichen gesetzt für die Behandlung der Nuklearwaffenfrage, welche für den Mißerfolg der Delhi-Regeln von 1957 mitverantwortlich zeichnete. Die allenfalls für den Einsatz von Nuklearwaffen geltenden völkerrechtlichen Beschränkungen wurden der Diskussion durch ein Forum, welches mit der Kodifikation des humanitären Völkerrechts beauftragt war, entzogen. Die Arbeiten der Diplomatischen Konferenz haben diese Haltung bestätigt.

Diese nur stichwortartig skizzierte Darstellung müßte vielfach ergänzt werden. Erwähnt seien immerhin die engen Kontakte des IKRK mit Vertretern nationaler Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die dazu dienten, gewisse „Rotkreuzmaterien“ in den Zusatzprotokollen sachgerecht vorzubereiten. Sodann wäre es sicher interessant, die Rolle der Schweiz, des Depositärstaates der Genfer Abkommen, bei der Organisation der Diplomatischen Konferenz zu beschreiben. Diese Spur soll aber nicht verfolgt werden.

Am 8. Juni 1977 wurden dann beide Zusatzprotokolle ohne Abstimmung angenommen, nach vier Sessionen und insgesamt fast neun Monaten Arbeitszeit. Rückblickend müssen wir feststellen, daß dies der bestmögliche Augenblick für den Abschluß des schwierigen Unterfangens war. Die Politik der „détente“ der beiden Großmächte stand in ihrem Zenit, und kaum ein regionaler Konflikt machte die Verständigung unmöglich. Sagen wir es offen: die Zusatzprotokolle hatten Glück. Sie zogen Gewinn aus außerordentlich günstigen äußeren Umständen.

Dreizehn Jahre nach ihrer Annahme durch die Staatenvertreter sind die Protokolle heute auf dem besten Wege, universales Völkerrecht zu werden. Heute sind 97 Staaten durch das erste und 87 durch das zweite Zusatzprotokoll gebunden. Unter den Vertragsstaaten befinden sich zwei der ganz Großen: die Sowjetunion und China. Der Großteil der NATO-Mitglieder und alle europäischen Neutralen haben bereits die Protokolle ratifiziert. Die Staaten Mittel- und Osteuropas sind heute fast alle durch die Protokolle gebunden. Interessant ist dabei die Feststellung, daß die Sowjetunion und die übrigen Mitglieder des Warschauer Pakts die Ratifikation im Gefolge der politischen Umwälzungen beschlossen haben. Besonders erfreulich ist sodann, daß eine große Zahl von Staaten aus der Dritten Welt - darunter z. B. Argentinien, Peru, Nigeria und Algerien - den Schritt bereits getan haben.

Ich setze heute große Hoffnungen auf eine baldige Ratifikation der Zusatzprotokolle durch Deutschland. Die Zeit scheint mir für einen zustimmenden Entscheid reif, und jedes weitere Zögern wäre kaum verständlich. Es ist wichtig, daß Länder wie die Bundesrepublik, Großbritannien, Kanada, Australien und Japan die Protokolle ratifizieren. Damit wird ein Konsens unter den neben den USA wichtigsten Staaten der westlichen Welt geschaffen, welcher das amerikanische Abseitsstehen aufwägt. Das IKRK wird mit seiner aktiven Politik der Verbreitung, mit seiner - gestatten Sie mir diesen Ausdruck - „aggressiven Verkaufsstrategie“ weiterfahren, bis alle Staaten die Zusatzprotokolle ratifiziert haben werden.

Heute darf das IKRK mit Überzeugung und ich glaube mit einem guten Gewissen und vielleicht sogar mit etwas Stolz feststellen, daß sich der Einsatz für die Fortbildung des humanitären Völkerrechts gelohnt hat. Das heute geltende Recht ist in inhaltlicher Hinsicht gut, und seine Legitimität steht außer Zweifel, was der hohe Grad der Akzeptanz der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle bestätigt.

Gewiß gibt es immer offene Fragen oder gar vernachlässigte Bereiche, welche unserer Aufmerksamkeit bedürfen. Ich denke in erster Linie an die Dringlichkeit, das Verbot besonders grausamer und unnötiger Leiden verursachender Waffen zu konkretisieren und damit praktisch durchsetzbar zu machen. Dabei liegt mir die Notwendigkeit am Herzen, solche Verbote oder Einsatzbeschränkungen auch in Bürgerkriegen zur Geltung zu bringen und durchzusetzen. Wer fühlt sich beispielsweise nicht angesprochen durch das Problem der Minen in Afghanistan!

Die Juristen des IKRK gehen den offenen Fragen nach. So werden z. B. Experten konsultiert über die möglichen Folgen eines Einsatzes von Laser gegen Personen. Auf einer ganz anderen Ebene steht sodann das Projekt, welches in einer ersten Etappe zum Ziel hat, den heutigen Stand des Seekriegsrechts und seine Lücken zu erfassen. Kurz: Überlegungen zu thematisch beschränkten Projekten gehen weiter, ohne viel Aufhebens. An der nächsten Rotkreuzkonferenz wird über diese Arbeiten Bericht erstattet.

Ich möchte diese Bemerkungen über die neuste Etappe der Fortbildung des humanitären Völkerrechts nicht abschließen, ohne folgendes klarzustellen. Wenn ich mich befriedigt über den Stand des Völkerrechts erkläre, dann verstehen Sie mich bitte richtig. Ich sage nicht, daß nun ein Marschhalt im Kampf um einen stärkeren institutionalisierten Schutz der durch den Krieg betroffenen Personen möglich ist. Das ist ganz sicher nicht der Fall. Handeln tut not. Aber die Probleme sind nicht allein auf dem Wege des Ausbaues des humanitären Völkerrechts zu lösen. Andere Maßnahmen sind nötig. So müssen z. B. Übereinkommen ausgehandelt werden, die zu einem entscheidenden Abbau der Bestände von konventionellen Waffen und Massenvernichtungswaffen führen. Im Rahmen von Abrüstungsverhandlungen sollten auch Waffen eliminiert werden, die aus humanitären Gründen ganz besonders verdammswert sind. Die ganze Problematik der Massenvernichtungswaffen kann sodann nur im Rahmen von Abrü-

stungsverhandlungen erfolgversprechend angepackt werden. Ich denke dabei in erster Linie an die Eliminierung der chemischen Waffe. Das gilt aber auch für konnexe Fragen, wie z. B. die Forderung nach einem gegenüber Artikel 56 des I. Zusatzprotokolls erweiterten Schutz von Nuklearinstallationen vor Kriegseinwirkungen. Es wäre meines Erachtens eine Illusion zu glauben, eine Evakuierung solcher Probleme vom Abrüstungsbereich, wo sie hingehören, ins humanitäre Völkerrecht erhöhe die Chancen für einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen. Noch im Juli durften wir aber doch hoffen, daß dank der tiefgreifenden Veränderungen auf dem europäischen Schachbrett weitere Fortschritte auf dem Sektor der Rüstungskontrolle und der Abrüstung möglich geworden waren. Oh es heute angesichts der Golf-Krise noch der Fall ist, bleibe dahingestellt.

Meine Befriedigung über den heutigen Stand des humanitären Völkerrechts wird aber in allererster Linie gedämpft durch die allzu zahlreichen Situationen, wo dieses Recht nicht respektiert, ja grob mißachtet wird. Als Richter, Staatsanwälte und andere mit dem Vollzug des Rechts irgendwie befaßte Juristen wissen Sie, daß sich hinter dem abstrakten Befund der „Rechtsverletzung“ in der Regel viel menschliche Tragik, Leiden, ja Tod und Zerstörung verbergen.

Auch unsere Delegierten sind täglich mit den Folgen von Mißachtung des humanitären Völkerrechts konfrontiert. Heute hat das IKRK rund 800 Delegierte, unterstützt durch lokal eingestellte Mitarbeiter, in 48 Delegationen im Einsatz, d. h. in praktisch allen Krisenherden der fünf Kontinente. In der Zahl der rund 800 Delegierten sind dabei die Mitarbeiter inbegriffen, welche uns durch nationale Rotkreuzgesellschaften zur Verfügung gestellt werden, darunter auch durch das Deutsche Rote Kreuz. Das IKRK weiß sich in seinem täglichen Kampf für die bessere Respektierung des humanitären Völkerrechts unterstützt. Es ist allen Beteiligten dafür dankbar.

Rotes Kreuz und die jüngsten Entwicklungen in Europa

Nach diesen Ausführungen zu einigen aktuellen Fragen des humanitären Völkerrechts möchte ich nun zum zweiten Abschnitt meines Vortrags übergehen und Ihnen einige Gedanken zu den Folgen vorlegen, welche das Rote Kreuz aus den jüngsten Entwicklungen in Europa ziehen kann und soll.

Ohne Anspruch auf Originalität zu erheben, möchte ich vorerst ein paar Worte zum Geschehen ganz allgemein verlieren. Was in Mittel- und Osteuropa geschehen ist, kann am ehesten als ein Zerbrechen aufgezwungener und durchaus unangepaßter Strukturen verstanden werden. Auf allen Ebenen und in allen Bereichen sind Organisationsformen zerschlagen worden, die das Volk nie wollte und die auch nicht geeignet waren, die wirklichen Probleme zu lösen. Der Drang nach freier Gestaltung hat sich durchgesetzt.

Auf internationaler Ebene machen die Machtblöcke neuen, flexibleren Formen der Zusammenarbeit Platz.

Im Innern der Staaten Mittel- und Osteuropas sind radikale Veränderungen in die Wege geleitet worden. Die Politik absoluter Kontrolle aller gesellschaftlichen Vorgänge durch den Staat und die herrschende Partei hat Schiffbruch erlitten. Der demokratisch kontrollierte und legitimierte Pluralismus, gekoppelt mit einem System der sozialen Marktwirtschaft, haben den Ausweg aus der Sackgasse vorgezeigt. Wir sind daran erinnert worden, daß Freiheit nicht ein notwendiges Übel ist, sondern unabdingbare Voraussetzung für menschliche Existenz, als Individuum und als Teil eines sozialen Ganzen.

Was bedeutet das für die Rotkreuzgesellschaften? Sie alle waren in diesen Staaten ein Bestandteil der alten Ordnung. Als Mitglied einer vom Regime kontrollierten Organisation, einer „Nationalen Front“ oder ähnlichem, hatte sie die ihnen von der Obrigkeit zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Von Unabhängigkeit konnte keine Rede sein. In dem ihnen vorgegebenen Rahmen leisteten jedoch viele Gesellschaften durchaus ordentliche Arbeit, was hier ausdrücklich vermerkt sei. Aber die Grenzen, die sie sorgfältig und vorsichtig zu beachten hatten, waren eng - zu eng. Und diese durch den alles beherrschenden und kontrollierenden Staat aufgestellten Schranken griffen ohne Zweifel ins „domaine réservé“ der Rotkreuzgesellschaften ein und kümmerten sich dabei herzlich wenig um die Grundsätze des Roten Kreuzes.

Diese Einspannung in die vom Regime bestimmten Strukturen hatte u. a. zur Folge, daß die besondere Zielsetzung des Roten Kreuzes, seine Spezifität wenig zum Ausdruck kommen konnte. Die Gesellschaften konnten kein Rotkreuz-Image aufbauen. Damit waren diese Gesellschaften für die Bevölkerung wenig attraktiv. Die Mitgliedschaft war des öfteren aufgezwungen.

Wir wußten das alles, Sie in Bonn und wir in Genf. Hätten wir diesen Gesellschaften stärker helfen sollen, z. B. durch ein bestimmteres Auftreten gegenüber den staatlichen Behörden? Man wollte wahrscheinlich die betroffenen Gesellschaften nicht direkt kritisieren. Aber hätten wir nicht den Regierungen besser verständlich machen müssen, daß eine Rotkreuzgesellschaft nichts in einer „Nationalen Front“ zu suchen hat? Ich glaube, daß die Internationale Bewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds mehr Farbe hätte bekennen müssen und daß das IKRK und die Liga mit den Regierungen eine deutlichere Sprache hätten sprechen sollen. Der Ansatzpunkt für ein Gespräch hätte dabei sicher der Grundsatz der Unabhängigkeit sein sollen, welcher ja auch eine Voraussetzung ist für eine effektive und effiziente humanitäre Tätigkeit nationaler Rotkreuzgesellschaften. Es scheint mir, daß wir Lehren aus dem Geschehen ziehen müssen: jedenfalls größere Aufmerksamkeit auf die strenge Anwendung der Rotkreuzgrundsätze und mehr Aktivität in diesem Sinne seitens des IKRK, die Anerkennungsbehörde der Nationalen Gesellschaften. Ich insistiere auf dem Grundsatz der Unabhängigkeit, welche formell und oder faktisch in so vielen Gesellschaften rund um die Welt nicht realisiert wird.

Uud nun zur Gegenwart, welche bekanntlich auch Ausgangspunkt für den Weg in die Zukunft ist. Ich hatte am Rotkreuz-Kolloquium der Liga in Prag, das im Juni 1990 dem Thema „Europa im Übergang“ gewidmet war, die Gelegenheit, mich zur Zukunft des Roteu Kreuzes in Europa und in der Welt zu äußern. Dabei stellte ich meine Äußerungen unter drei Stichworte, die meines Erachtens Leitlinien für die Bewältigung der Zukunft abgeben können: Ehrlichkeit, Vertrauen und Kreativität.

Ehrlichkeit soll uns in der Beurteilung dessen leiten, was geschehen ist. Ich habe eben einige Gedanken zur besonderen Lage der Rotkreuzgesellschaften in Mittel- und Osteuropa geäußert. Ehrlichkeit soll uns aber gebieten, aus der beschriebenen Entwicklung Folgerungen zu ziehen, die für die gesamte Rotkreuzbewegung Gültigkeit haben. Gelingt es uns immer, unsere Tätigkeit auf die Grundsätze des Roten Kreuzes auszurichten? Zum Beispiel auf den bereits erwähnten Grundsatz der Unabhängigkeit? Unabhängigkeit bedeutet für die Nationale Gesellschaft, was Freiheit ist für den Einzelmenschen. Nur als unabhängige, frei entscheidende Organisation kann eine Nationale Gesellschaft die ihr aufgegebenen Aufgaben wahrnehmen.

Die historisch-politischen Bedingungen - die mangelnde Unabhängigkeit also - haben es den Rotkreuzgesellschaften Mittel- und Osteuropas oft unmöglich gemacht, neutral zu bleiben und unparteiisch zu handeln. Wie steht es anderswo, d. h. in Situationen, wo keine schwere Hand von allem Anfang selbstbestimmtes, autonomes Handeln verhindert? Es scheint mir, daß allzuoft der Mut fehlt, kompromißlos den Rotkreuzgrundsätzen nachzuleben da, wo dies von der Sache her geboten ist.

Kollisionen mit politischen Forderungen sind unvermeidlich. Eine ehrliche und offene Beurteilung der im Spiel stehenden Interessen - mit den Rotkreuzgrundsätzen als Richtschnur - sollte es aber möglich machen, rotkreuzkonforme Antworten zu finden. Hier und da mögen etwas weniger Kompromißbereitschaft und etwas mehr Zivilcourage vonnöten sein.

Vertrauen ist mein zweites Stichwort. Vertrauen in die Kraft der Rotkreuzidee. Vertrauen aber auch in die Fähigkeit der Rotkreuzbewegung, Außerordentliches zu leisten. Hat nicht beispielsweise die Aktion zugunsten Rumäniens vom vergangenen Winter gezeigt, wozu das Rote Kreuz fähig ist? Oder der Einsatz im Erdbebengebiet in Iran im Juni/Juli dieses Jahres? Diesen beiden Beispielen können unzählige andere angefügt werden, welche alle die Effizienz und die Effektivität von Rotkreuzeinsätzen belegen. Noch viel mehr wird im Stillen geleistet, am Bett des vereinsamten Alten, in der Ambulanz, im Büro eines Suchdienstes usw., ohne daß die Medien dazu berichten. Vertrauen auch in die Kraft des Roten Kreuzes zur Innovation, zur Erarbeitung und Durchführung neuartiger Programme, da nur sie den heutigen Aufgaben gerecht werden können. Dieses Vertrauen in die Zeitgemäßheit des Roten Kreuzes soll uns leiten.

Kreativität sodann: Wir brauchen viel Phantasie, um sinnvolle Beiträge des Roteu Kreuzes zur Lösung einiger der weltweit austehenden Probleme zu finden. Ich ueune nur einige Beispiele. Die in modernen Zeiten beispielsweise Wanderbewegungen, namentlich in Afrika und Asien, stellen die Rotkreuzgesellschaften der betroffenen Länder vor riesengroße Aufgaben. Viel Einbildungskraft ist nötig, und zwar nicht nur bei den betroffenen afrikanischen und asiatischen Gesellschaften, sondern auch hier in Europa. Denn wir müssen ihnen zu Hilfe kommen. Eine Folge dieser Völkerwanderung sind sodann die Menschen, die an unseren Grenzen stehen und Einlaß begehren, als Flüchtlinge oder einfach als Arbeitsuchende. Instinktive Rückweisung, Rassismus, Diskriminierung dürfen keineswegs als Antwort hingenommen werden. Viel Kreativität ist vonnöten, um Wege zu finden, die wir als Rotkreuzleute mitverantworten können. Das gilt auch für all die Frage, welche weltweit durch die bedrohte Umwelt aufgeworfen werden.

Viel Kreativität ist schließlich geboten, wo es darum geht, die Rotkreuzidee den Menschen von heute bekannt und vertraut zu machen. Ich denke in erster Linie an die Jugend. Unsere Jugend hat phantastische Möglichkeiten, um zu lernen, zu reisen, sich zu vergnügen, kurz: sich zu entfalten. Die Botenschaft *Henry Dunants* kann einen interessanten Beitrag leisten, davon sind wir alle überzeugt. Aber nur wenn es gelingt, mit mehr Phantasie an die Aufgabe heranzutreten, können wir die Jugend erfolgreich ansprechen. Das letztjährige „Supercamp“ in Castiglione/Solferino ist in dieser Hinsicht ein Erfolg gewesen und hat uns alle wertvolle Erfahrungen sammeln lassen.

Was können wir heute in Europa tun?

Worte erhalten ihr Relief erst, wenn ihnen Vorschläge für Taten folgen.

Die Ausführungen, die meinen Vortrag zum Abschluß bringen sollen, beschränken sich dabei auf die beiden angeschnittenen Themen: Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts und Herausforderungen an das Rote Kreuz durch die jüngsten Entwicklungen in Europa.

Was den Stand des humanitären Völkerrechts betrifft, so bin ich der Meinung, daß Gutes geleistet und erreicht worden ist. Es geht heute darum, auf eine verstärkte Respektierung der bestehenden Verpflichtungen durch alle hinzuwirken, mit Ehrlichkeit in der Beurteilung der Lage, mit Vertrauen in den Wert des humanitären Völkerrechts und, vor allem, mit viel Kreativität.

Wenn wir uns auf die Rotkreuzebene beschränken, dann haben die Umwälzungen in Europa ohne Zweifel für das Deutsche Rote Kreuz die dramatischsten Folgen. Mit der Vereinigung der beiden Rotkreuzgesellschaften auf deutschem Boden ist eine Aufgabe zu lösen, die in jeder Beziehung einmalig ist. Ich kann mir auch vorstellen, daß sie nicht unbedingt einfach ist, nicht so sehr wegen organisatorisch-administrativen Hindernissen, sondern vielmehr auf der mensch-

lichen Ebene. Es ist ja nicht alles schlecht gewesen, was jetzt in neue Strukturen überführt werden soll. Ich könnte mir vorstellen, daß allerorten sehr viel Verständnis, Takt und Feingespitzengefühl nötig ist, um die Aufgabe einem guten Ende zuzuführen. Die besten Wünsche des IKRK begleiten sie!

Die Rotkreuzgesellschaften Zentral- und Osteuropas haben unsere Unterstützung besonders nötig. Sie müssen sich neue Strukturen und neue Organe geben. Namentlich aber müssen sie ihren Tätigkeitsbereich neu definieren. Mancherorts muß ein Rotes Kreuz überhaupt erst geschaffen werden. Jede Gesellschaft muß die erforderlichen Entscheidungen selber treffen, im Rahmen der Rotkreuzgrundsätze und in Abstimmung mit den spezifischen Gegebenheiten der verschiedenen Länder. Die Programme müssen dann in die Praxis umgesetzt werden, d. h. die Gesellschaften müssen Dienstleistungen erbringen, welche Bedürfnissen humanitärer Natur entsprechen.

Es scheint mir, daß Nationale Gesellschaften aus dem übrigen Europa ihren Schwesterorganisationen einen großen Dienst erweisen können, namentlich durch Vermittlung von „Rotkreuz-Know-how“. Darunter verstehe ich den Austausch von Erfahrungen über alle Sektoren der praktischen Rotkreuztätigkeit, wobei dem „Rotkreuz-Management“ eine herausragende Bedeutung zukommt. Einige Gesellschaften haben viel zu lernen, da sie in der Vergangenheit ja kaum eigentliche Rotkreuzaufgaben wahrzunehmen hatten.

Diese Vermittlung von praktischer Erfahrung ist auch deshalb ganz besonders dringlich geworden, weil nach Wegfallen der Finanzierung durch den Staat die Gesellschaften jetzt auf sich selber angewiesen sind und ihre Tätigkeit aus eigenen Kräften finanzieren müssen, sei es durch Abgeltung von Leistungen oder durch Spenden. Beide Finanzierungsmöglichkeiten setzen voraus, daß die Gesellschaft eine publikumswirksame Tätigkeit entfaltet und Leistungen erbringt, die Bedürfnissen entsprechen. Mit ihrem großartigen Erfahrungsschatz können Gesellschaften aus dem übrigen Europa wie auch von anderswo ihren Schwesergesellschaften zeigen, „wie man es macht“. Kontakte zwischen Rotkreuzfrauen und -männern in allen Tätigkeitsbereichen und auf allen Stufen scheinen mir wichtiger als viele Worte zu sein. Ich weiß, daß das DRK in diesem Bereich schon viel leistet. Ein großer Einsatz tut not, allerdings nur für eine beschränkte Zeit, da viele dieser Gesellschaften doch an eine sehr reiche Vergangenheit anknüpfen können. Und wie immer ist Bescheidenheit und Respekt vonnöten um überhaupt zum Erfolg zu kommen.

Die im November nächsten Jahres in Budapest stattfindende XXVI. Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz wird uns alle Gelegenheit geben, in diesem Teil der Welt, die echten Rotkreuzaufgaben mit Ehrlichkeit, Vertrauen und Kreativität anzupacken. Vertiefung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts, Anwendung der humanitären und Rotkreuzgrundsätze, Respekt des Rotkreuzblems, Stärkung der Effizienz der Bewegung durch erhöhte Anstrengungen in der Entwicklung von Nationalen Gesellschaften sind meine Prioritäten für eine erfolgreiche Konferenz. Ich freue mich über die seitens des Deutschen Roteu Kreuzes angebotene Unterstützung an die Ungarische Nationale Gesellschaft, um die Logistik und Durchführung der Konferenz zu gewährleisten.

Schlußbemerkungen

Abschließend möchte ich Sie an meine einführenden Bemerkungen erinnern, die ich der Solidarität innerhalb der Rotkreuzbewegung gewidmet habe. Solidarität darf nicht ein unverbindliches Schlagwort bleiben. Solidarität zwischen Gliedern der Rotkreuzfamilie ist eine Pflicht. Es ist eine Pflicht zum Handeln, zum Geben, Erfahrungen vermitteln, Ratschläge erteilen usw. Solidarität umfaßt auch eine Pflicht zum Einschreiten, wenn die Rotkreuzgrundsätze durch eine Nationale Gesellschaft nicht mehr beachtet werden. Bekanntlich sollen nach den Genfer Abkommen auch nicht am Konflikt beteiligte Staaten Maßnahmen ergreifen, um Mißachtungen des humanitären Völkerrechts zu einem Ende zu bringen. Diese Feststellung scheint mir in der heutigen angespannten Situation im Mittleren Osten von besonderer Aktualität. Im gleichen Sinn und Geist müssen sich alle Glieder der Rotkreuzbewegung - ohne dabei die Diversität und Spezifität der einzelnen Glieder der Bewegung zu vermischen - für die Aufrechterhaltung der Rotkreuzgrundsätze durch alle solidarisch verantwortlich fühlen.

Anmerkung:

Vortrag, gehalten auf der 34. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK vom 13.-15. September 1990 in Hamburg

Bemerkungen zum Internationalen Minderheitenschutz

Karl Josef Partsch

Der Rahmen dieser Überlegungen wird abgesteckt durch die ersten elf Worte des Minderheitenartikels des Zivilpaktes:

„In denjenigen Staaten, in denen ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten bestehen ...“ (Art. 27)

Sicher kann der zu erfassende Sachverhalt dadurch umschrieben werden, daß entweder die Siedlungsformen dieser Gruppen im Staatsgebiet oder aber auch die Herkunft dieser Gruppen und die Umstände, unter denen sie in das Land gelangten, geschildert werden. Damit kommt man freilich kaum dem Problem nahe, warum sie eines besonderen Schutzes bedürfen. Das hängt weitgehend von der Stellung des Gehietsstaates zur Anwesenheit heterogener Gruppen auf seinem Territorium ab. Unter diesem Gesichtspunkt sind drei Typen von Staaten zu unterscheiden.

Der auf den Gedanken der französischen Revolution beruhende **Nationalstaat** neigt dazu, die gesamte Bürgerschaft in einer einheitlichen Nation zusammenzufassen und auf seinem Gebiet lebende Elemente, die sich ethnisch oder sprachlich von dem Hauptstaatsvolk unterscheiden, in dieses zu integrieren oder sogar zu assimilieren. Hauptbeispiel ist Frankreich, aber nicht das einzige.

Der Gedanke des Nationalstaates hat sich auch in Mittel- und Osteuropa ausgebreitet und führte vor 70 Jahren zur Gründung mehrerer Nationalstaaten auf den Gebieten der früheren österreichisch-ungarischen Monarchie und des Zarenreiches. Sie fanden aber eine so buntscheckige Mischsiedlung von ethnischen Einheiten vor, daß sie schwerlich dem französischen Beispiel folgen konnten, zumal sich damals der Völkerbund des Schutzes von Minderheiten annahm. So gestaltete sich ihre Lage sehr unterschiedlich.

In gewisser Weise - wenn auch mit einigen Vorbehalten - können dieser Staatenkategorie auch die großen überseeischen Einwandererländer zugerechnet werden, denen es jedenfalls gelang, die Einwandererströme aus Europa weitgehend sprachlich zu assimilieren. Ausnahmen stellen die Urbevölkerungen dar sowie die Provinz Quebec. Auch schufen die Nachkommen ehemaliger Sklaven besondere Probleme.

Die Situation in **Asien** stellt sich anders dar, wenn man von der Türkei absieht. Drei Beispiele sind aufschlußreich:

In der **Sowjetunion** lebten nach der Volkszählung von 1979 neben Russen, Ukrainern und Weißrussen 27,7% andere „Nationalitäten“, die sich zu ihnen bekennen und deren Sprachen sprechen. Mit 12 1/2 Millionen sind die Usbeken die größte Gruppe, aber auch 13 andere Gruppen haben mehr

als 1 Million Mitglieder. Daneben gibt es kleinere Völkernschaften mit bis zu 16.000. Aus den Zensusergebnissen läßt sich entnehmen, daß eine hehutsame sprachliche Assimilierung stattfindet, am stärksten bei verstreut lebenden Gruppen ohne Schulunterricht in der Minderheitensprache. So sank unter den 1,9 Millionen Deutschen in zehn Jahren die Kenntnis der eigenen Sprache um 10%.

In **China** sind 55 Minderheiten mit 67 Millionen Angehörigen anerkannt, die aber nur 7% der Gesamtbevölkerung ausmachen, die größte mit 7 Millionen, die kleinste mit nur 10.000. Sie leben vorwiegend in den südlichen, westlichen und nördlichen Randgebieten. Die 2.850.000 Tibeter sind nur die fünftstärkste Gruppe. Das Hauptstaatsvolk der Han-Chinesen - 93% der Bevölkerung - ist zwar ethnisch auch unterschiedlicher Herkunft, aber durch Erziehung kulturell und politisch zusammengewachsen.

Der **indische Subkontinent** ist insofern ein Sonderfall, als sich zunächst zwei Staaten aus religiösen Gründen trennten, während die Abspaltung von Bangladesch auf ethnische Gegensätze zurückzuführen ist. Trotz gemeinsamer Religion gibt es auch in Pakistan und Bangladesch erhebliche ethnische Minderheiten.

Als dritte größere Gruppe seien die aus dem Prozeß der **Dekolonisierung** hervorgegangenen Staatengebilde vor allem in Afrika und der Karibik erwähnt. Ihre Grenzen übernahmen sie fast durchweg von den früheren Kolonialherren, die wenig Rücksicht auf ethnische oder historische Zusammenhänge nahmen. Die meisten Staaten sind sowohl ethnisch wie sprachlich inhomogen, müssen daher jedoch großen Wert auf die Festigung der nationalen Einheit legen. So hat der Minderheitenschutz keinen leichten Stand.

Über die drei Gruppen hinweg gibt es fast überall gemeinsame Probleme: der Urbevölkerungen und der Nomadenvölker, insbesondere der Roma und Sinti, in sehr unterschiedlichem Maße in die Gesellschaften integriert, dann auch der Juden, die eigentlich eine religiöse Gruppe waren, dann aber in Israel zum „Volk“ wurden und auch in vielen Ländern als ethnische Gruppe angesehen werden. Als verhältnismäßig neues Problem kamen die Wanderarbeiter in Industriestaaten hinzu, die jedenfalls dann als „Minderheiten“ anzusehen sind, wenn sie sich auf Dauer niederlassen und nicht in den Herkunftstaat zurückkehren wollen.

Aus dem oben erwähnten Minderheitenschutzartikel läßt sich für eine **Definition** nur entnehmen:

- daß ihre Zahl geringer ist als die Hälfte der Staatsbevölkerung;

- daß sie sich ethnisch, religiös oder sprachlich von der Mehrheit unterscheiden;

- daß sie als „Minderheiten“ existieren, d. h. als getrennte und gesonderte Gruppen, klar unterscheidbar und seit langem auf dem Staatsgebiet ansässig.

Nicht zu entnehmen ist aus den elf Worten:

- ob auch einen Staat beherrschende Gruppen dazu gehören wie etwa die Weißen in Südafrika;

- ob sie die Staatsangehörigkeit besitzen müssen;

- ob auch die Urbevölkerungen wie Indianer, Eskimos, Lappen, australische Eingeborene dazu gehören;

- schließlich: ob subjektive Kriterien zu fordern sind.

Daß politisch dominierende Gruppen keines besonderen Schutzes bedürfen, ist evident. Ihr Status könnte sich freilich ändern.

Die Frage der Staatsangehörigkeit ist umstritten. Die Gutachter der Menschenrechtskommission rechnen Ausländer nicht dazu; sie genießen den Schutz ihres Staates. Das läßt freilich außer acht, daß die Rechte, nm die es sich hier handelt, keine Bürgerrechte, sondern Menschenrechte sind.

Der Menschenrechtsausschuß nach dem Zivilpakt bezieht Ureinwohner ein. Eine kanadische Indianerin konnte sich bei ihm beschweren. Zivilisatorische Rückständigkeit darf nicht mit der Unfähigkeit gleichgesetzt werden, die eigene Kultur zu genießen.

Welche **subjektiven Kriterien** zu fordern sind, kann für die einzelnen Arten von Minderheiten nur gesondert beantwortet werden. Vorweg ist aber festzustellen, daß keine Gruppe, welche die objektiven Merkmale erfüllt, deswegen gezwungen ist, sich als Minderheit zu betrachten. Sie kann das ablehnen, da sie sich in erster Linie als Teil des Staatsvolkes betrachtet. Wenn in einem Bundesstaat die einzelnen Gliedstaaten eigene Staatssprachen haben und dadurch der Zugang zur eigenen Kultur gesichert ist, andererseits aber ein starkes Gefühl der Zugehörigkeit zum Gesamtstaat ausgebildet ist, besteht kein Bedürfnis für einen Minderheitenschutz. So gelten in der Schweiz die vier Sprachgruppen nicht als Minderheiten. Obwohl als „Staat“ im Sinne der Paktbestimmung nur Völkerrechtssubjekte zu verstehen sind, könnte diese Auffassung auch auf die sowjetrussischen Republiken mit herrschenden nicht-russischen ethnischen Gruppen angewandt werden. So lange das Gefühl der Solidarität mit dem Gesamtstaat überwiegt, mag das berechtigt sein. Die Entwicklungen in einigen kaukasischen Republiken geben freilich zu denken.

Es wird behauptet, für religiöse Minderheiten stellen die subjektiven Kriterien kein Problem dar. Wer in Ausübung der Religionsfreiheit einer Religionsgemeinschaft angehöre, habe seinen Willen geäußert. Das ist etwas formalistisch. Es gibt Religionsgemeinschaften, die einen Austritt verurteilen und durch gesellschaftliche Sanktionen auch faktisch zu verhindern vermögen. Von den Staaten, welche die Wahlmöglichkeit dadurch einschränken, daß sie selektiv nur gewisse Religionen anerkennen, will ich gar nicht reden.

Bei den ethnischen und sprachlichen Minderheiten besteht auch ein Problem. Ob sie sich behaupten können, hängt weitgehend davon ab, ob sie dem Assimilationsdruck zu widerstehen vermögen. Gibt es an den öffentlichen Schulen keinen Unterricht in der Minderheitensprache, geht die Kenntnis der Sprache einer Minderheit bei der Jugend bald verloren. Es kommt hinzu, daß schon das Bekenntnis zu einer ethnischen Gruppe den Zugang zu Bildungseinrichtungen erschweren kann. Unterbleibt es daher, ist den Angehörigen schwer zu helfen. Wird es aber dennoch abgegeben, obwohl der Angehörige dieser Gruppe deren Sprache nicht mehr beherrscht, sollte ihm mindestens ein Anspruch darauf zuerkannt werden, die Sprache seiner Gruppe zu lernen. Es gibt andererseits auch Fälle, in denen aus wirtschaftlichen Gründen das Bekenntnis zu einer Gruppe abgegeben wird, welcher der Erklärende nach objektiven Merkmalen kaum angehört. Sollte man deshalb den Grundsatz aufgeben, jeder Mensch habe selbst zu entscheiden, zu welcher Gruppe er sich zählt?

Das **universelle Völkerrecht** schützt Minderheiten in unterschiedlicher Weise. Ein Recht auf physische Existenz nationaler, rassischer, ethnischer oder religiöser Gruppen läßt sich aus der Konvention über den **Völkermord** von 1948 herleiten. Ihre Zerstörung ist ein Verbrechen nach Völkerrecht. Die Vertragsstaaten - nicht weniger als 102 - haben es durch ihre Gerichte zu ahnden.

Außer den rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen sind auch die sprachlichen gegen **Diskriminierung** geschützt. Ihre Menschenrechte sind ebenso geschützt wie die anderer Menschen. Das verheißen die beiden Pakte. Für rassische und ethnische Gruppen besteht zudem das Kontrollsystem der Rassenkonvention - von 128 Staaten ratifiziert. Es erfaßt Sondermaßnahmen wie die Verweisung von Minderheiten in geschlossene Reservate, die zwangsweise Umsiedlung innerhalb des Staatsgebiets oder die Schließung von Privatschulen mit Unterricht in der Minderheitensprache, auch das Verbot von ethnischen oder religiösen Mischehen, die Beschränkung des Wahlrechts auf Wähler, welche die Staatssprache beherrschen. Mit solchen Fällen hat sich der Rassenausschuß in zwanzigjähriger Praxis intensiv beschäftigt. Noch breiter ist der Zuständigkeitsbereich des Menschenrechtsausschusses unter den Pakten.

Der Minderheitenschutz durch den **Zivilpakt** geht entschieden über ein Diskriminierungsverbot hinaus. Er verleiht ihnen - allerdings bescheidene - Privilegien, um ihre Identität wahren zu können, nämlich ihr eigenes kulturelles Leben pflegen zu können, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben und ihre eigene Sprache zu sprechen. Diese Rechte stehen nicht der Gruppe als solcher zu, sondern ihren Mitgliedern und können daher auch nur von ihnen durchgesetzt werden. Positive Leistungen werden den Vertragsstaaten nicht zugemutet, sondern sie haben nur zu dulden, daß die Angehörigen der Gruppen handeln. Wenn diese Privatschulen mit Unterricht in der Minderheitensprache errichten, so haben sie das zu dulden, während sie selbst weder Schulen, Theater oder Bibliotheken für sie zu errichten brauchen, auch keine Gottesdienststätten. Mit den Angehörigen ihrer Grup-

pen dürfen solche Rechte wahrgenommen werden, nicht mit Staatsbehörden.

Die Einräumung so bescheidener Sonderrechte ist auf Kritik gestoßen. Einzelne Staaten gingen doch weit darüber hinaus wie auch die beiden deutschen Staaten, die sowohl Sorben wie Dänen weitergehende Rechte gewährten. Das gehört aber nicht zu meinem Thema. Vielmehr sei nur noch erwähnt, wie versucht wird, auf internationaler Ebene den Schutzstandard anzuheben.

1978 hat die UNESCO in einer Erklärung über Rasse und Rassenvorurteile proklamiert:

„Alle Individuen und Gruppen haben das Recht anders zu sein, sich selbst als andersartig zu betrachten und auch so angesehen zu werden (Art. 1 Abs. 2) ... (Abs. 3) Die einheitliche Herkunft (des Menschen) beeinträchtigt in keiner Weise die Tatsache, daß Menschen unterschiedlich leben können und leben dürfen, noch schließt sie das Vorhandensein kultureller, umweltbedingter und historischer Unterschiede aus oder das Recht, seine kulturelle Identität zu wahren.“

Zunächst: Daß der Mensch, welcher die objektiven Merkmale seiner Gruppe erfüllt, selbst entscheidet, ob er ihr angehören und ihr zugerechnet werden will, ist auch mit Art. 27 des Paktes vereinbar. Dort ist vor allem nicht vorgesehen, daß die Gruppe einer Anerkennung durch den Aufenthaltsstaat bedarf. Sie muß nur tatsächlich vorhanden sein. Das Recht, die kulturelle Identität zu wahren, bedeutet eine deutliche Absage an jede Form der Assimilierung mit dem Hauptstaatsvolk, die der Artikel mindestens offen läßt, während die Rassenkonvention eine Assimilierung noch als Dauerziel betrachtet (Art. 1 Abs. 4).

Bemerkenswert ist, daß diese Erklärung sogar für eine Gruppe, welche der Zivilpakt nicht einbezieht - nämlich für heimkehrwillige Wanderarbeiter - ein Privileg befürwortet, welches die Angehörigen etablierter Minderheiten nicht genießen: Es sollen nämlich Schritte unternommen werden, damit ihre Kinder in der Muttersprache unterrichtet werden.

Auch die Folgekonferenzen der KSZE gelten in diese Richtung. Während die Schlußakte von Helsinki sich noch stark im Rahmen des Paktes hält und nur kühn von „nationalen Minderheiten“ spricht, was dort ängstlich vermieden wurde, forderte Madrid 1980 schon Fortschritte, während 1986-1989 in Wien als Aufgabe der Staaten bezeichnet wird, die Bedingungen für eine Förderung nationaler Minderheiten auf ihrem Gebiet zu schaffen (Nr. 19), was ja wohl nur durch positive Leistungen der Staaten erreicht werden kann.

Es sei am Schluß nur erwähnt, daß gewisse Autoren den engen Rahmen des Art. 27 völlig zu sprengen versuchen, indem sie gewisse ethnische Gruppen von beträchtlichem Umfang - annähernd in der Größenordnung des Hauptstaatsvolkes und mit einem besonderen Verfassungsstatus - nicht mehr als Minderheiten, sondern als „Völker“ ansehen wollen, welchen das Recht auf Selbstbestimmung zusteht. Das

widerspricht eindeutig den Absichten der Autoren der einschlägigen Bestimmungen, welche Minderheitenschutz von Selbstbestimmung scharf abgrenzen. Es führt außerdem ein Element in den internationalen Minderheitenschutz ein, das ihm fremd ist und unter gar keinen Umständen in ihn eingeführt werden sollte: daß nämlich der Aufenthaltsstaat entscheidet, welchen Charakter eine ethnische oder sprachliche Gruppe hat und welche Mindestrechte ihr zustehen. Die schlimmsten Verletzungen von Minderheitenrechten werden auf dieser Grundlage begangen.

Report: K. J. Partsch

International Protection of Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

- Some basic texts -

1. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948)

Art. I: "The Contracting Parties confirm that genocide ... is a crime under international law which they undertake to prevent and to punish."

Art. II: "In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) to (e)."

2. International Covenant on Civil and Political Rights (1966)

Art. 26: "All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."

Art. 27: "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language."

3. UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice (1978), Art. 1:

1. "All human beings belong to a single species and are descended from a common stock. They are born equal in dignity and rights and all form of an integral part of humanity."

2. "All individuals and groups have the right to be different, to consider themselves as different and to be regarded as such. ..."

3. "Identity of origin in no way affects the fact that human beings can and may live differently, nor does it preclude the existence of differences based on cultural, environmental and historical diversity nor the right to maintain cultural identity."

4. Concluding Document CSCE-Conference Vienna (1986-1989), no. 19:

"They (the participating States) will protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities on their territory. They will respect the free exercise of rights by persons be-

longing to such minorities and ensure their full equality with others."

5. Definition of Mr. F. Capotorti (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1):

Para. 568: "... A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language."

Europa als Rechts- und Friedensverbund - Sicherung der Grund- und Menschenrechte - ein Weg europäischer Einigung

Christiane Sticher

Einleitung

Die europäische Einigung oder das gemeinsame europäische Haus sind nach den radikalen Veränderungen in Osteuropa in den vergangenen Monaten schon fast geflügelte Worte geworden. Doch trotz der anfänglichen Euphorie über das atemberaubende Tempo, das die osteuropäischen Staaten auf dem Weg zu einer Demokratisierung und völligen Wandlung ihrer Wirtschaftssysteme an den Tag legten, ist die Realisierung einer europäischen Einigung mit immensen Problemen behaftet. Ein Blick gerade auf die innenpolitischen Auseinandersetzungen in den osteuropäischen Staaten mag dies verdeutlichen. Trotz der einhelligen Abrüstungsbereitschaft zeigt sich, daß dies nur ein Aspekt im Prozeß zur Schaffung eines friedlichen, konstruktiven Miteinanders in Europa ist. Im folgenden soll verdeutlicht werden, welcher Stellenwert den Menschenrechten auf dem Weg zur europäischen Einigung zukommen könnte.

Der erste Teil dieses Beitrags enthält allgemeine Ausführungen über den Stand der Menschenrechte in der Welt und speziell in Europa. Dabei sollen bestehende völkerrechtliche Abkommen, die Menschenrechte international oder regional festschreiben, die Durchsetzungsmöglichkeiten dieser Rechte sowie die konkreten Auswirkungen auf die

einzelnen Staaten anhand von Beispielen verdeutlicht werden. Am Schluß dieses Beitrags steht der Versuch, die Funktion der Menschenrechte für eine gesamteuropäische Einigung herauszuarbeiten und dabei auch auf bereits bestehenden Institutionen einzugehen.

Teil I: Die Menschenrechte in ihrer friedensfördernden und rechtssichernden Funktion für Westeuropa

Nach westlichem Verständnis sind die Menschenrechte Rechte des Menschen als Individuum. Es sind Rechte aufgrund des Mensch-Seins jedes Einzelnen. Es können demnach nicht Rechte sein, die der Staat dem Menschen gewährt oder verleiht, sondern es sind vor- und überstaatliche Rechte, die der Staat lediglich positivieren, konkretisieren und damit schützen kann.¹

Voraussetzung dafür, daß Menschenrechte für den Einzelnen Realität werden, ist die Positivierung und Durchsetzbarkeit der Menschenrechte. Anders ausgedrückt: es kommt darauf an, daß aus Menschenrechten Grundrechte werden.² Die Umformung universell oder regional geltender Rechte in subjektive Rechte, also Ansprüche des Einzelnen, einklagbares Recht, ist gemeint. Bis heute kommt dem Individuum lediglich eine partielle Völkerrechtssubjektivität zu. Dies be-

deutet: soweit Menschenrechte mit einem dem Individuum verfügbaren völkerrechtlichen Durchsetzungsverfahren gekoppelt sind, wird der Mensch nicht mehr nur als Objekt völkerrechtlicher Rechtsbeziehungen betrachtet, sondern als Subjekt. In dem Umfang, in dem der Schutz des Menschen Regelungsgegenstand des Völkerrechts ist, ist er Subjekt der Völkerrechtsordnung.³ Selbst da, wo Menschenrechte zu Normen des Völkerrechts geworden sind, hängt die Effektivität der Menschenrechte von ihrer institutionellen Sicherung ab. Die Zuerkennung von prozessualen Rechten ist aber abhängig von dem Schutzsystem, das dem Abkommen angegliedert ist.

I. Kategorisierung der bestehenden menschenrechtlichen Verträge

Die bestehenden menschenrechtlichen Verträge lassen sich wie folgt kategorisieren:⁴

1) Nach ihrem Regelungsgegenstand:

- a) Völkerrechtlicher Basisschutz von Leib und Leben;
- b) Gleichheitsregelungen, völkerrechtliche Diskriminierungsverbote;
- c) Gewährleistung eines bestimmten Rechtsstatus (z. B. für Flüchtlinge oder Staatenlose);

2) Nach ihrer Funktion für die Menschen: Menschenrechte, die:

- a) überwiegend Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat enthalten, die sog. klassischen staatsbürgerlichen und politischen Freiheitsrechte;
- b) soziale Menschenrechte, die Anspruch auf einen menschenwürdigen Standard geben;
- c) kollektive Menschenrechte, wie das Recht auf Frieden, auf Entwicklung, eine geschützte, lebenswerte Umwelt und Teilhabe am gemeinsamen Erbe der Menschheit.

Will man über den Stand der Menschenrechte in Europa diskutieren, so muß man sich zunächst mit zwei Problemkreisen des völkerrechtlichen Individualschutzes beschäftigen: den Schutz der Menschenrechte durch multilaterale Verträge und durch Verträge mit regionaler Geltungsbegrenzung. Die Notwendigkeit, sich auch mit dem internationalen Menschenrechtsschutz zu befassen, ergibt sich aus seinem subsidiären Schutzcharakter im Bereich regionalen Menschenrechtsschutzes. Dieser wird gerade dort bedeutsam, wo Staaten (noch) nicht Vertragspartner der regionalen Abkommen sind. Insbesondere für die meisten osteuropäischen Staaten gilt, daß sie nicht Vertragspartei europäischer Menschenrechtsabkommen sind. Viele von ihnen sind aber durch Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen gebunden, so daß sich hieraus Verpflichtungen auch gegenüber anderen europäischen Partnern ergeben. Obwohl die Intensität des Schutzes für den Einzelnen durch die bestehenden europäischen Abkommen meistens größer ist, vor allem aufgrund der effektiveren Durchsetzungsmechanismen, sind die internationalen Abkommen wegen ihrer komplementären Funktion von besonderer Bedeutung im regionalen Bereich.

Im folgenden wird daher zunächst ein kurzer Überblick über internationale, im Rahmen der Vereinten Nationen entstandene Menschenrechtsabkommen gegeben, bevor im Anschluß daran etwas detaillierter auf regionale, speziell europäische Verträge und die dort geregelten Durchsetzungsmechanismen eingegangen werden soll.

II. Internationale Menschenrechtsabkommen

1. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Bereits 1945 hatten sich alle Vertragsstaaten der Charta der Vereinten Nationen durch die Ratifizierung dieses völkerrechtlichen Abkommens in Artikel 1 zur Achtung, Förderung und Festigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Mitglieder der Vereinten Nationen gebunden. Am 10.12.1948 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte⁵ an. Diese Erklärung enthält in dreißig Artikeln einen ausführlichen Katalog politischer und sozialer Grundrechte. Obwohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht als unmittelbar verpflichtendes Vertragsinstrument konzipiert wurde, hat sie aber als allgemeine Richtschnur für die Erarbeitung von Grundrechtsbestimmungen in internationalen Abkommen und nationalen Verfassungen weltweite Wirkung entfaltet und konnte auf diese Weise zur Bildung einschlägigen Völkergewohnheitsrechts beitragen.⁶

Die Verabschiedung einer internationalen, völkerrechtlich verbindlichen Konvention über Menschenrechte wurde durch die beiden Menschenrechtspakte von 1966 erreicht. Die Trennung der Menschenrechte in zwei Pakte, nämlich den Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁷ und den über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁸ ging auf die Auffassung zurück, daß diese beiden Rechte eines unterschiedlichen Realisierungssystems bedürften.⁹ Die westlichen Staaten hatten auf ihrem Argument beharrt, daß nur bürgerliche und politische Rechte, also Abwehr- und Partizipationsrechte, Menschenrechte im „eigentlichen“, „justitiablen“ Sinn seien. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seien dagegen nur „Programmrechte“, die erst allmählich durch den Staat verwirklicht würden, ohne daß den Individuen dadurch subjektive, gerichtlich durchsetzbare Rechte entstünden.¹⁰ Dem stand die sozialistische These von der gegenseitigen Bedingtheit und Abhängigkeit und somit ihrer Unteilbarkeit entgegen.¹¹

Die Unterschiede zwischen beiden Pakten zeigen sich grundsätzlich darin, daß der eine Verbote und der andere Gebote enthält. Der „Bürgerrechtspakt“ bezieht sich auf die individuelle Freiheit, die der Staat dadurch gewährleistet, daß er Eingriffe unterläßt. Der „Sozialrechtspakt“ bezieht sich auf die soziale Sicherheit, deren Grundlagen der Staat durch gesetzliche oder administrative Maßnahmen erst schaffen muß.¹²

2. Der „Bürgerrechtspakt“

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte normiert den allgemeinen Schutz des Lebens. Folter und Menschenversuche werden generell untersagt, die Todesstrafe ist jedoch nicht verboten. Die Konvention enthält u. a. das Verbot der Sklaverei, der Zwangsarbeit, das Verbot von Kriegs- und Haßpropaganda sowie das Verbot der Ausweisung von Ausländern, die sich rechtmäßig in dem jeweiligen Staat aufhalten. Neben der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit werden auch die Versammlungs-, Koalitions- und Meinungsfreiheit geschützt. Die Gleichheit vor dem Gesetz ist normiert sowie politische Rechte, insbesondere das Recht jedes Staatsbürgers, an gleichen, geheimen und allgemeinen Wahlen teilzunehmen. Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten wird gewährleistet.

3. Der „Sozialrechtspakt“

Die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält allmählich zu verwirklichende Programmsätze, die sich bestenfalls zu international kaum gesicherten „Leistungspflichten des Staates“ verdichten. In Artikel 2 Absatz 1 der Konvention verpflichten sich die Staaten, Maßnahmen zu treffen, insbesondere gesetzgeberische, um allmählich die volle Verwirklichung der Rechte zu erreichen. Die Rechte sind nicht unmittelbar gewährleistet und zunächst nicht justitiabel. Eine Kontrolle wird immer schwierig sein, weil der Staat zu positiven Leistungen verpflichtet wird, die einer Ausführungsgesetzgebung bedürfen und zudem von den finanziellen Möglichkeiten und der Art des Wirtschaftssystems abhängig sind.¹³

An wirtschaftlichen Rechten enthält die Konvention u. a.: das Recht auf Arbeit, auf günstigere Arbeitsbedingungen, das Koalitionsrecht und das Recht auf angemessene Lebenshaltung. In Artikel 9 wird die soziale Sicherheit als Leitsatz postuliert; Artikel 10 faßt mehrere Schutzaspekte zusammen wie den Schutz der Familie, der Eheschließung, den Mutterschutz, den Schutz des Kindes sowie das Verbot von Kinderarbeit und Diskriminierung unehelicher Kinder. Als kulturelle Rechte nennen die Artikel 13 bis 15: das Recht auf Bildung, die Einführung der Schulpflicht bei gleichzeitiger Unentgeltlichkeit derselben, die Freiheit der Forschung; die Teilnahme am kulturellen Leben soll für jedermann ermöglicht werden.

4. Das Kontrollverfahren

Beiden Pakten ist ein Kontrollverfahren in Form eines Berichtssystems gemeinsam. Beide Pakte legen eine Berichtspflicht hinsichtlich der Maßnahmen fest, die die Vertragsstaaten zur Verwirklichung bzw. Beachtung der in den Abkommen anerkannten Rechte getroffen haben. Diese Berichte sind dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vorzulegen, der sie an den nach dem „Bürgerrechtspakt“ bestehenden Ausschuß für Menschenrechte oder die aufgrund des Sozialrechtspakts gemachten Berichte an den UN-Wirtschafts- und Sozialrat weiterleitet. Die mit den Berichten befaßten Gremien haben nur das Recht „Empfehlungen“ abzu-

geben, wobei Streit darüber herrscht, wie konkret diese ausfallen dürfen. Bei einer Vertragsabweichung enthält das Staatenberichtssystem keinen Sanktionsmechanismus, sondern es gelten die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Vertragsrechts für den Fall des Vertragsbruchs.¹⁴ Die trotzdem bestehende Effizienz des Verfahrens im Hinblick auf die Durchsetzung der im Bürgerrechtspakt niedergelegten Rechte liegt vor allem in dem Berichtszwang und der Öffentlichkeitswirkung, die von der Prüfung der Berichte ausgeht.¹⁵ Der Bürgerrechtspakt kennt zudem noch zwei weitere Kontrollinstrumente, die Staatenbeschwerde und die Individualbeschwerde, die allerdings nur fakultativ sind.

a) Die Staatenbeschwerde

Im Rahmen der Staatenbeschwerde kann ein Staat im Menschenrechtsausschuß gegenüber einem anderen Vertragsstaat dessen angebliche Pflichtverletzung geltend machen. Gelingt es dem Ausschuß nicht, die Beschwerde in dem - im einzelnen in Art. 41 des Bürgerrechtspaktes geregelten - Verfahren für die Beteiligten zufriedenstellend zu bescheiden, so kann er noch eine ad-hoc -Vergleichskommission anrufen, die im Wege der „guten Dienste“ eine gütliche Streitbeilegung vornimmt.

b) Die Individualbeschwerde

Die Individualbeschwerde ist nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zulässig, wenn der Betroffene behauptet, durch eine Mißachtung des in dem Bürgerrechtspakt enthaltenen Rechts verletzt worden zu sein. Das Verfahren wird dadurch abgeschlossen, daß der Menschenrechtsausschuß die Verletzung der Konvention bzw. seine Ansicht zu der Sache dem Staat und dem Beschwerdeführer mitteilt. Eine weitere Sanktionsmöglichkeit gibt es nicht. Während die Staatenbeschwerde neben der Vertragsmitgliedschaft eine ausdrückliche Annahmeerklärung voraussetzt, können sich natürliche Personen mit einer Individualbeschwerde nur dann an den Menschenrechtsausschuß wenden, wenn ihr Heimatstaat das entsprechende Fakultativprotokoll ratifiziert hat.¹⁶

5. Spezialabkommen

Innerhalb der UNO sind viele Konventionen verabschiedet worden, die nur ein bestimmtes Verbot aus einem allgemeinen Menschenrechtsabkommen herausgreifen, dieses konkretisieren und durch besondere vertragliche Regelungen ergänzen. Dies ist beispielsweise geschehen in der Völkermordkonvention von 1948¹⁷, der Rassendiskriminierungskonvention von 1966¹⁸, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979¹⁹ und der Folterverbotskonvention von 1984²⁰. Die Rechtspflichten derjenigen Staaten, die solche Konventionen ratifizieren, werden zum Teil präziser definiert als in den Menschenrechtsabkommen von 1966 und schränken damit aber gleichzeitig den Anwendungsbereich der Konvention ein. Andererseits verfügen die Konventionen dieser Art meist über ein relativ gut ausgebautes Kontrollsystem, das eine effektivere Durchsetzung ermöglicht. So enthält beispielsweise

se das Abkommen über Rassendiskriminierung im Gegensatz zum „Bürgerrechtspakt“ eine obligatorische Staatenbeschwerde, deren Verhandlungsergebnis letztendlich jedem Staat zugeht. Streitigkeiten zwischen den Vertragsstaaten können auf Verlangen einer Partei des Streites dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt werden. Problematisch ist, daß solche „Spezialabkommen“ auf dem Gebiet des institutionalisierten Menschenrechtsschutzes zur Zersplitterung führen können. So könnte beispielsweise ein Tamile mit der Behauptung, er sei gefoltert worden, sowohl ein Verfahren nach dem Bürgerrechtspakt, der Folterverbotskonvention als auch der Rassendiskriminierungskonvention anstreben. Dies hätte zur Folge, daß ein einheitlicher Handlungskomplex auseinandergerissen und jeweils nur unter dem speziellen Schutzaspekt der verschiedenen Abkommen beleuchtet würde. Andererseits bietet sich jedoch für die betroffenen Menschen ein effektiverer Schutz ihrer dort beschriebenen Rechte, als dies in der Regel, z.B. in den Menschenrechtspakten geschieht.²¹

III. Regional bedeutsame Abkommen

Als weitere Ergänzung zu den UNO-Abkommen haben sich im Laufe der Zeit mehrere regionale Menschenrechtssysteme herausgebildet. Die enge Verbundenheit, die aufgrund gemeinsamer geographischer Bedingungen, des gemeinsamen historischen und kulturellen Erbes, gleicher oder ähnlicher Staatsformen und gewachsener Wirtschaftsbeziehungen oder vergleichbarer Verbindungen besteht, bildet eine geeignete Basis gerade für Verträge, die individual-schützenden Charakter haben.²²

Die Einbettung der menschenrechtlichen, regionalen Abkommen und ihrer Durchsetzungsverfahren in ein komplexes System politischer und wirtschaftlicher Art wird in Westeuropa besonders deutlich, wo die Europäischen Gemeinschaften an Bedeutung und Kompetenzen zugenommen haben und das Beziehungsgeflecht unter den EG-Staaten immer enger wird. Hier ist ein Prozeß im Gange, in dem sich die Nationalstaaten nach und nach teilweise ihrer Souveränitätsrechte zugunsten der überstaatlichen Europäischen Gemeinschaften begeben.

1. Die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Der 1953 in Kraft getretenen (Europäischen) Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²³ kommt als regionales Menschenrechtsabkommen Vorbildcharakter zu, da diese einen Katalog von Menschenrechten und Grundfreiheiten mit einem völkerrechtlichen Durchsetzungsverfahren kombiniert. Die Entstehung dieser Konvention muß vor dem Hintergrund der europäischen Ei-

nigungsbewegung nach dem 2. Weltkrieg gesehen werden. Die Konvention sollte „gewissermaßen das Kernstück der Verfassung eines wie immer gearteten vereinigten Europas“²⁴ werden, sich gegen alle totalitären Systeme der Vergangenheit und Gegenwart abgrenzen und auf diese Weise den Frieden sichern helfen.²⁵ So garantiert die EMRK allen der Jurisdiktion eines Vertragsstaates unterstehenden Personen die Rechte auf Leben und persönliche Freiheit. Sie verbietet Folter, unmenschliche und erniedrigende Bestrafung, Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit und sichert die prozedurale Stellung des einzelnen durch den Anspruch auf rechtliches Gehör innerhalb angemessener Frist vor einem unabhängigen, unparteiischen und gesetzlichen Richter sowie den Grundsatz *nulla poena sine lege*. Die Privatsphäre wird garantiert durch das Hausrecht und das Briefgeheimnis, dem Recht auf Heirat und Familiengründung. An weiteren wesentlichen Freiheitsrechten enthält die Konvention noch die Religions-, Gewissens- und Meinungsäußerungsfreiheit, sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Die Mitgliedstaaten des Europarates haben die EMRK durch weiteres multilaterales Vertragsrecht in Form von acht Protokollen ergänzt, wobei die Mitgliedzahl der Vertragsparteien zwischen EMRK und den jeweiligen Protokollen nicht immer identisch ist. Durch ein solches Protokoll ist beispielsweise die Todesstrafe abgeschafft worden.

Zur Gewährleistung der Vertragserfüllung sind Verfahren zur Rechtsdurchsetzung und entsprechende Institutionen, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, das Ministerkomitee und die Europäische Kommission für Menschenrechte, eingerichtet worden. Nicht nur Staaten, sondern auch jede natürliche Person, also jeder Einzelne, nichtstaatliche Organisationen oder Personenvereinigungen sind beschwerdebefugt. Jeder Mitgliedstaat kann die Kommission (durch Vermittlung des Generalsekretärs des Europarates) mit jeder einem anderen vorgeworfenen Konventionsverletzung befassen. Neben diese Staatenbeschwerde tritt die wesentlich bedeutsamere Individualbeschwerde, soweit die EMRK-Mitgliedstaaten die Zuständigkeit der Kommission für solche Beschwerden anerkannt haben, was alle 22 Vertragsparteien, wenn auch zum Teil mit gewissen Einschränkungen, getan haben.

a) Die Europäische Kommission

Menschenrechtsbeschwerden müssen bei der Kommission eingelegt werden, die aus je einem Mitglied jedes Vertragsstaates besteht. Beschwerdeberechtigt sind zunächst Staaten, wobei die behauptete Konventionsverletzung nicht eigene Staatsbürger betreffen muß; die Vertragsstaaten sollen die Möglichkeit haben, als Anwälte der Menschenrechte aufzutreten. Auch jeder einzelne kann sich in Form der Individualbeschwerde an die Kommission wenden. Damit wird dem Einzelnen die Möglichkeit eröffnet, gegen seinen Staat vorzugehen. Die Kommission filtert und prüft die eingehenden Anträge auf ihre offensichtliche Unzulässigkeit und Unbegründetheit hin. Damit übt sie rechtsprechende Gewalt aus. Eine ablehnende Entscheidung der Kommission ist endgültig. Hält die Kommission die Beschwerde für begründet, versucht sie in ihrer Funktion als Untersuchungs- und Vermitt-

lungsorgan zu einer gütlichen Regelung zwischen Vertragsstaat und Beschwerdeführer zu kommen. Scheitert dieser Versuch, so übermittelt die Kommission den Bericht über den Sachverhalt mit Stellungnahme dem Ministerkomitee. Dieses entscheidet mit 2/3 Mehrheit, ob eine Verletzung der Konvention vorliegt, es sei denn, der Fall wird auf Initiative eines Vertragsstaates oder der Kommission vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGH) gebracht. Voraussetzung ist allerdings, daß der Staat, der sich dem Gerichtsverfahren unterziehen soll, die Zuständigkeit des EuGH anerkennt.

b) Das Ministerkomitee

Aus der Zusammensetzung des Ministerkomitees, dem die Außenminister aller Mitgliedstaaten angehören, ergibt sich, daß es sich bei diesem Gremium eigentlich um ein Organ des Europarates handelt, nicht der EMRK. Da es bis 1959 das einzige Entscheidungsorgan war und auch heute noch die alleinige Zuständigkeit für diejenigen besitzt, die den EuGH nicht anerkennen, hat das Ministerkomitee wohl die Mehrheit der Entscheidungen zu treffen.

c) Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Der Gerichtshof, der nur auf Initiative der Kommission oder eines Vertragsstaates der EMRK angerufen werden kann (s. o.), besteht aus jeweils einem Angehörigen jedes einzelnen Staates, der Mitglied im Europarat ist. Die Richter, die nach Art. 39 Abs. 3 der EMRK „höchstes sittliches Ansehen genießen und entweder Rechtsgelehrte von anerkanntem Ruf oder die Befähigung zur Ausübung hoher richterlicher Ämter besitzen müssen“, stellen durch Urteil fest, ob die beanstandete gerichtliche Maßnahme die EMRK verletzt. Zuvor wird die Sache des Beschwerdeführers in einer öffentlichen Verhandlung von einer Delegation der Kommission vertreten, die in objektiver und unparteiischer Weise die Rechtsfindung unterstützen soll. Eine echte streitige Verhandlung findet nicht statt, denn der Beschwerdeführer selbst tritt nicht auf. Das Urteil des Gerichtshofes, das den Parteien zugestellt und in beiden Amtssprachen veröffentlicht wird, muß begründet werden. In ihm kann dem Verletzten eine angemessene Entschädigung zugebilligt werden. Die Urteilsvollstreckung überwacht das Ministerkomitee.²⁶

d) Kritik

Obwohl die EMRK auf eindrucksvolle Weise Rechte des Einzelnen normiert, wird ihre Effektivität von manchen in Zweifel gezogen, da die Vertragsstaaten sich innerhalb des Verfahrens Möglichkeiten zur Bewahrung ihrer eigenen Interessen und damit die Geltendmachung der Souveränität gesichert haben. Dies zeigt sich einerseits in der Befugnis der Mitgliedsstaaten, den Anwendungsbereich der Konvention laut Vertrag innerstaatlich einzuschränken. Auch die Verfahrensgestaltung spiegelt deutlich die Angst der Staaten vor Angriffen auf ihre Souveränität wider. Dies wird schon dadurch deutlich, daß das Ministerkomitee des Europarates ein eigentlich der Exekutive zugehöriges Organ ist. Die Außenminister der EG-Staaten, die Mitglieder des Ministerkomitees sind, unterstehen bzw. repräsentieren jeweils ihren Regierungen. Aufgrund dieser Zusammensetzung des Ministerkomitees ist daher nicht die Gewähr für eine Unvoreingenommenheit und Objektivität geboten, wie man sie von einem rechtsprechenden Organ erwartet. Der Gerichtshof, der den Anforderungen an ein unabhängiges Organ wohl am ehesten entspricht, kann von dem Einzelnen nicht direkt angegangen werden.

Trotz der Vorbehalte gegen das Ministerkomitee wird von dem Verfahren, das mit der Eingabe bei der Kommission beginnt, mit steigender Tendenz Gebrauch gemacht. Während die Kommission Mitte der siebziger Jahre jährlich nur ca. 2000 Fälle zu bearbeiten hatte, ist diese Zahl inzwischen fast doppelt so hoch.²⁷

Trotz der Vorbehalte gegen das Ministerkomitee wird von dem Verfahren, das mit der Eingabe bei der Kommission beginnt, mit steigender Tendenz Gebrauch gemacht. Während die Kommission Mitte der siebziger Jahre jährlich nur ca. 2000 Fälle zu bearbeiten hatte, ist diese Zahl inzwischen fast doppelt so hoch.²⁷

e) Praktische Bedeutung der EMRK

Die eigentliche Bedeutung der EMRK und ihrer vorgesehenen Verfahren kann man vielleicht am Beispiel der Bundesrepublik deutlich machen: Für die Bundesrepublik ist die EMRK durch ein Zustimmungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 GG Bestandteil der deutschen Rechtsordnung geworden und ist für Gerichte und Verwaltungsbehörden unmittelbar geltendes Recht im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Auch die Bundesrepublik ist vom Gerichtshof schon mehrfach wegen menschenrechtswidriger Behandlung gerügt worden. So entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte z. B. 1986 im Fall *Eckle*, daß die Bundesrepublik mit dem Strafverfahren gegen *Eckle*, das 17 Jahre gedauert hatte, gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK verstoßen habe.²⁸ Nach Art. 6 hat jedermann „Anspruch darauf, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb angemessener Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen ...Gericht...“. Diese und andere Entscheidungen lösten eine angeregte Diskussion zum nicht als Einzelfall zu wertenden Problem der überlangen Verfahrensdauer in der Bundesrepublik aus. Diese Reaktion auf die Entscheidung des Gerichtshofs erklärt sich daraus, daß jeder Staat schon in seinem eigenen Interesse bemüht ist, künftig nicht erneut vertragswidriges Verhalten durch eine allseits anerkannte Institution wie den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bescheinigt zu bekommen. Überdies sind die verurteilten Staaten nach Art. 52 der Konvention verpflichtet, sich nach der Entscheidung zu richten. Das ist eine völkerrechtliche, vertragliche Verpflichtung. Die Feststellung der Konventionswidrigkeit hat zudem die Folge, daß der Staat weder gegenüber dem Betroffenen noch gegenüber den Konventionsorganen die Auffassung vertreten darf, die fragliche Maßnahme sei nicht konventionswidrig.²⁹

Wie stark der Gerichtshof mit seinen Entscheidungen in den früher allein den Staaten vorbehaltenen Souveränitätsbereich gestaltend eingreift, mag auch der folgende, 1989 entschiedene Fall verdeutlichen: Der Beschwerdeführer (Bf.), deutscher Staatsangehöriger, war in Großbritannien unter dem Vorwurf festgenommen worden, in Virginia/USA, die Eltern seiner Freundin ermordet zu haben. Der britische Innenminister ordnete die Auslieferung an, obwohl die Regierung der USA nicht zusicherte, daß die möglicherweise zu verhängende Todesstrafe nicht vollstreckt würde. Rechtsbe-

helfe vor englischen Gerichten blieben erfolglos. Der Bf. legte daraufhin Beschwerde vor den Organen der EMRK ein. Er rügte insbesondere eine Verletzung von Art. 3 EMRK, der außer der Folter auch jede unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung verbietet. Da die EMRK die Todesstrafe nicht verbietet, sondern deren Abschaffung lediglich in einem Zusatzprotokoll festgelegt ist, das Großbritannien bis dahin nicht ratifiziert hatte, mußte das Gericht klären, ob die Haftbedingungen und die Haftdauer in Virginia/USA in den sogenannten Todeszellen gegen das Verbot des Art. 3 EMRK verstießen. Nach einer eingehenden Untersuchung der dortigen Zustände, insbesondere im Hinblick auf die üblicherweise sich ergebenden Zeiträume zwischen der Verurteilung und der Vollstreckung des Urteils und daneben bestehender „extremer Haftverhältnisse“ kam das Gericht zu dem Ergebnis, daß die Entscheidung Großbritanniens, einen flüchtigen Verbrecher anzuliefern, Art. 3 EMRK verletze. Es gebe begründete Anhaltspunkte dafür, daß der Betroffene im ersuchten Land unmenschlicher Behandlung ausgesetzt werde.³⁰ Dies bedeutete im Ergebnis für Großbritannien, daß es nun an das von dem EuGH ausgesprochene Ausweisungsverbot gebunden war, eine andere Entscheidung nicht mehr treffen konnte.

2. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte

Das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen (ZP I) gewährt in Artikel 75 jedermann einen menschenrechtlichen Mindeststandard in bewaffneten Konflikten, ganz unabhängig davon, ob er für sich einen speziellen Status als geschützte Person nach den Genfer Konventionen beanspruchen kann oder nicht.³¹ Um auch in der extremen Situation des Krieges zu gewährleisten, daß Menschen menschenwürdig behandelt werden, verbietet Art. 75 u.a.: jegliche Art der Folter, die Verstümmelung, vorsätzliche Tötung, Nötigung zur Prostitution und Kollektivstrafen. Bedeutung kommt Art. 75 im Bereich des Menschenrechtsschutzes vor allem deshalb zu, weil Art. 90 des ZP I ein spezielles Kontrollverfahren zur Einhaltung der Bestimmungen der Genfer Konventionen einschließlich der Zusatzprotokolle vorsieht. Voraussetzung ist, daß mindestens 20 Vertragsstaaten eine Erklärung abgegeben haben, mit der sie die Zuständigkeit der Kommission zur Untersuchung der Behauptungen, die eine schwere Verletzung der Konventionen und Protokolle darstellen, anerkennen. Im Streitfall steht der Kommission das Recht zu, die behaupteten Verletzungen zu untersuchen.³² Nach Art. 90 Abs. 5a ZP I kann die mit der Untersuchung befaßte Kammer den betroffenen Parteien einen Bericht über die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Ermittlungen vorlegen, die sie für angebracht hält.³³ Besondere Beachtung kommt dieser Bestimmung gerade für den europäischen Menschenrechtsschutz zu, da die 18 Staaten, die sich inzwischen diesem Verfahren unterworfen haben,³⁴ bis auf Algerien ausschließlich europäische sind. Obwohl es sich bei dem ZP I um ein internationales Abkommen handelt, steht daher mit Art. 90 des ZP I ein zusätzliches Instrument zur Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen in dieser Region zur Verfügung.

Teil II: Menschenrechte als Weg europäischer Einigung oder europäische Integration durch Menschenrechte - Institutionalisierung europäischer Menschenrechtspolitik -

I. Probleme Osteuropas

Nach den politischen Umwälzungen in Osteuropa, die sich nicht nur in einer neuen Offenheit, sondern in einer radikalen Veränderung der staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung des jeweiligen Staates zeigen, hat die Idee einer gesamteuropäischen Einigung einen realen Hintergrund bekommen. Es drängt sich die Frage auf, in welcher Form und mit welchen Inhalten eine europäische Einigung denkbar, konsensfähig und umsetzbar ist. Um diese Frage beantworten zu können, bedürfte es einer Analyse der Aufgaben, die ein vereintes Europa zu bewältigen hat, sowie einer Untersuchung der vorhandenen europäischen Institutionen daraufhin, ob sie auch auf die Anforderungen der neuen politischen Situation zugeschnitten sind. Der vorliegende Beitrag widmet sich jedoch nur einem Aspekt der europäischen Einigung, da die umfassende Fragestellung den Rahmen eines Aufsatzes sprengen würde: Anhand des Beispiels eines Staates soll aufgezeigt werden, welchen Schwierigkeiten eine Integration der osteuropäischen Staaten in die vorhandenen westeuropäischen Institutionen begegnen kann und auf welche Weise die Menschenrechte den Integrations- und Einigungsprozeß fördern können.

Ein Blick auf die tagtäglichen Meldungen aus den osteuropäischen Staaten zeigt uns, daß diese Länder mit massiven wirtschaftlichen und innenpolitischen Problemen zu kämpfen haben, denkt man beispielsweise an die UdSSR, Polen, Rumänien oder auch Jugoslawien. Nationalitätenkonflikte, bürgerkriegsähnliche Zustände, Arbeitslosigkeit, sogar Hungersnot sind häufig anzutreffende Phänomene.

Wie vielschichtig und auch unterschiedlich die Ursachen der Konflikte in den einzelnen Ländern sein können, soll - stellvertretend für andere - am Beispiel eines osteuropäischen Staates, Jugoslawien, verdeutlicht werden. Im Herbst 1990 spitzten sich die Ereignisse in Jugoslawien immer mehr zu, alles lief mehr und mehr auf eine gewaltsame Konfrontation zwischen Serben und Albanern hin. Gerade im Kosovo, wo die Albaner über neunzig Prozent der Bevölkerung bilden, wird ihnen das Recht auf politische und kulturelle Autonomie gewaltsam verwehrt, wie es beispielsweise für Slowenien oder Mazedonien gilt. Seit Anfang Juli dieses Jahres folgt ein Akt staatlicher Repression dem nächsten:

„Erst löste Belgrad das Parlament in Pristina auf, dann warf es schätzungsweise 10.000 Albaner aus ihren Arbeitsstellen in den Fabriken, Schulen und in der Verwaltung, verbot die einzig albanischsprachige Tageszeitung und setzte die Redakteure auf die Straße. An der Universitätsklinik von Pristina wurden 90 % des Personals ent-

lassen. Als der Unabhängige Gewerkschaftsbund schließlich zu einem eintägigen Generalstreik aufrief, wurde sein Vorsitzender, der Hochschullehrer H. Gorani, verhaftet. Um der eigenen Vorherrschaft willen setzen die Serben das Recht der Schwachen außer Kraft. Wer so erbarmungslos unterdrückt, will keinen Kompromiß und fördert damit die Radikalität der anderen Seite: Bei den Albanern wächst der Wunsch nach Separation. Der Anschluß an Albanien, einst nur propagandistisch beschworenes Schreckgespenst, könnte dann Ziel ihrer Politik werden.“³⁵

Dieser innenpolitischen Situation liegt folgende Entwicklung zugrunde: Die Bevölkerung des Kosovo reagiert zur Zeit auf jahrzehntelange Vernachlässigung und Zurücksetzung in Unruhen. Durch die willkürliche Grenzziehung bei der Schaffung des Staates Albanien war eine große albanische Volksgruppe 1918 unter jugoslawische Herrschaft geraten, die sich durch Sprache und Herkunft, Lebensgewohnheiten und islamische Religion deutlich von den slawischen Völkern unterschied. Der jugoslawische Staat begegnete den Albanern mit Mißtrauen, das sich in Bespitzelung und Unterdrückung manifestierte, und verdächtigte sie nach dem Bruch mit Albanien aufrührerischer Bestrebungen. Höhere Staats- und Parteiämter waren den Albanern verschlossen. Im gesamten Polizeiapparat des Kosovo waren ausschließlich Serben tätig. Albanischer Serbenhaß und antijugoslawische Ressentiments wurden durch eine extrem schlechte Wirtschaftslage gefördert. Unterentwicklung, Mißwirtschaft, Korruption und Arbeitslosigkeit und das Schwinden gesamtjugoslawischer Solidarität kennzeichnen die Probleme des Kosovo.³⁶

II. Menschenrechtsdialog im Rahmen der KSZE

Neben wirtschaftlichen Maßnahmen gewinnt aber gerade im Bereich von Nationalitätenkonflikten und Minderheitenschutz der im europäischen Raum im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE, gewachsene Menschenrechtsdialog eine konfliktlösende, stabilisierende Funktion. Die politischen Beziehungen zwischen Ost und West werden heute wesentlich durch den sogenannten KSZE-Prozeß beeinflusst. Dabei handelt es sich um einen institutionalisierten Verhandlungsprozeß zwischen 32 europäischen Staaten sowie den USA und Kanada, der mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Helsinki 1973-1975 begann und der seitdem durch Folgekonferenzen ständig fortgeführt worden ist. Gegenstand der Verhandlungen im KSZE-Prozeß sind neben den politischen Prinzipien der gegenseitigen Beziehung, der Wirtschaftskooperation, neben Ahrüstungs- und Kontrollfragen auch Menschenrechte. Die am 1. 8. 1975 unterzeichnete Schlußakte der Helsinki-Konferenz, die nach herrschender Meinung nur politische Bindungswirkung hat, enthält in den einzelnen Abschnitten (die sog. „Körbe“) Erklärungen über die grundsätzlichen Prinzipien der Beziehungen zwischen den Staaten, die Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technologischem

sowie dem Umweltgebiet, der Zusammenarbeit bei den Menschenrechten und schließlich der Fortführung des KSZE-Prozesses.³⁷ In der Schlußakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 kommt die Absicht der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, die Menschen- und Freiheitsrechte zu achten und die sozialen Rechte zu fördern. Wenn dieses Dokument auch völkerrechtlich unverbindlich blieb, so bekräftigten die Unterzeichnerstaaten doch zumindest die theoretische Anerkennung der Menschenrechte („Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit“) und schafften damit eine schriftliche Grundlage, auf die man sich in der politischen Auseinandersetzung berufen kann. 1977 in Belgrad, 1980-1983 in Madrid und 1986-1989 in Wien traten Folgekonferenzen der gleichen Staaten zusammen, um über die Verwirklichung der Beschlüsse von Helsinki zu beraten, insbesondere die praktischen Folgen der theoretischen Anerkennung der Menschenrechte anzumahnen.³⁸ Insbesondere die letzte Folgekonferenz brachte substantielle Fortschritte auch im Bereich der Menschenrechte, die in dem Wiener Schlußdokument vom 15. Januar 1989 deutlich geworden sind. Dort wurde im Korb I „Prinzipien und Menschenrechte“ u. a. vereinbart, daß Mechanismen der Konsultation und Überprüfung zum Komplex der Menschenrechte und menschlichen Kontakte geschaffen werden und Beschwerden sowohl bilateral zwischen den einzelnen Staaten als auch auf einer der drei geplanten Menschenrechtstreffen oder der nächsten Hauptfolgekonferenz im Kreis der KSZE-Teilnehmer vorgebracht werden können. Einzelpersonen und Gruppen erhalten das Recht, die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen. Der Rechtsschutz bei Menschenrechtsverletzungen wird verbessert. Willkürliche Verhaftung, Verbannung und jede Anwendung von Folter wird untersagt. Erstmals wird das Menschenrecht auf Freizügigkeit festgeschrieben, was nicht nur die Ausreise aus einem Land, sondern auch die straffreie Rückkehr in das eigene Land einschließt.³⁹

Bedenkt man, daß ein Schwerpunkt zukünftiger Konflikte Europas voraussichtlich im Bereich von nationalistischen Auseinandersetzungen und Minderheitenproblemen liegen wird, erscheint es besonders erwähnenswert, daß beachtliche Fortschritte auf dem Gebiet des Schutzes von Minderheiten im Rahmen des letzten KSZE-Folgetreffens erreicht wurden. In dem Abschließenden Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens vom 15. Januar 1989 erklären die Staaten ihre Bereitschaft, Angehörigen „nationaler Minderheiten“ und „regionaler Kulturen“ hinsichtlich „menschlicher Kontakte“ denselben Status wie allen anderen Staatsbürgern zu gewährleisten;⁴⁰ die „ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten“ soll geschützt und die Bedingungen für die Förderung dieser Identität geschaffen werden.⁴¹ Als weitere Aufgabe wurde die in den Teilnehmerstaaten erforderliche rechtliche Umsetzung der Bestimmungen der Schlußakte formuliert. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang das Kopenhagener KSZE-Treffen über die menschliche Dimension vom 29. Juni 1990, wo man noch einen Schritt weiter ging. Was zuvor lediglich als schützenswert anerkannt wurde, wird nun unmißverständlich als Recht formuliert:

„Angehörige nationaler Minderheiten haben das **Recht** (Hervorheb. der Verf.), ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam auszuüben...

... Angehörige nationaler Minderheiten haben das **Recht** (Hervorheb. der Verf.), ihre ethnische, kulturelle, sprachliche Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden...“⁴²

Gerade am Beispiel des Minderheitenschutzes wird eine mögliche friedensfördernde Funktion der KSZE deutlich:

„Manches Problem wird an Schärfe verlieren, mancher Ausreisewunsch wird unterbleiben, wenn nationale Minderheiten endlich überall ihre Sprache, ihre kulturelle Eigenständigkeit und ihr religiöses Bekenntnis ungehindert pflegen und ausüben können.“⁴³

Wenn auch die Ergebnisse des Wiener Folgetreffens ebenso wenig völkerrechtlich verbindlich sind wie die Akte von Helsinki, so hat „die bisher umfassendste Niederschrift von Menschenrechten zwischen Ost und West“ doch den Weg zu einer europäischen Friedensordnung geebnet. Die neu definierten Gemeinsamkeiten, die neue Offenheit, die dieses Dokument erst ermöglicht hat, ist eine Basis, auf die aufgebaut werden kann.

Mit dem vereinbarten Überprüfungs- und Implementationsmechanismus und einer dreiteiligen „Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE“ wurde ein neues Instrumentarium einer gesamteuropäischen Menschenrechtspolitik und damit ein fester institutioneller Rahmen für die Debatte über das Menschenrechtsverständnis geschaffen.⁴⁴ Seit dem Pariser KSZE-Sondergipfel im November 1990 hat die Institutionalisierung bereits konkretere Formen angenommen. In der „Pariser Charta für ein neues Europa“ wurde beschlossen, in Wien ein Konfliktverhütungszentrum zu schaffen, das das jährliche Treffen der Außenminister (den sog. „Rat“) beim Abbau der Gefahr von Konflikten unterstützen soll.⁴⁵ Auch wenn diese Institution zunächst im Bereich militärischer Konflikte tätig werden soll und vornehmlich mit der Sammlung und Auswertung von Daten über Truppenmanöver befaßt sein wird,⁴⁶ zeigt diese Entwicklung doch, daß auch im Bereich der Menschenrechte weitere Fortschritte hinsichtlich einer Institutionalisierung des KSZE-Prozesses wahrscheinlich sind. Während es für den Westen immer schwieriger wird, die mögliche Bedrohung durch den Osten als Legitimation für höhere Rüstungsausgaben heranzuziehen, müssen sich die Staaten im Osten ständig an die Wiener Menschenrechtsfortschritte erinnern lassen. Bereits auf dem ersten Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 30. Mai bis zum 23. Juni 1989 in Paris

zeigte sich, daß die bisher vertretene östliche Auffassung, eine Verwirklichung der sozialen Ermöglicke erst die Ausübung der Individualrechte, von den reformwilligen kommunistischen Staaten nicht mehr hervorgehoben wurde. Auf dem Pariser Sondergipfel von November 1990 gingen die Außenminister der KSZE sogar noch einen Schritt weiter und schlossen sich dem vormaligen westlichen Verständnis der Menschenrechte an: sie werden als allen Menschen von Geburt an eigen, unveräußerlich und rechtlich zu gewährleistend anerkannt.⁴⁷

Der von Frankreich und der Sowjetunion gemeinsam vorgelegte Vorschlag zur Schaffung eines „gemeinschaftlichen Rechtsraums auf der Basis eines Europas der Rechtsstaaten“ kann als besonders bedeutsam für die künftige Entwicklung der Menschenrechte eingestuft werden. Dieser Vorschlag beinhaltet die Bereitschaft beider Staaten, eine vergleichende Analyse der Gesetzgebungen, der Rechtsetzungsverfahren und des Rechtsprechungssystems sowie der exekutiven und judikativen Institutionen der Teilnehmerstaaten vorzunehmen. Die Ergebnisse dieser Studien sollen praktische Maßnahmen zur Annäherung und Harmonisierung der Rechtssysteme im weiteren Verlauf des KSZE-Prozesses vorbereiten, indem gemeinsam herausgearbeitete Rechtsnormen kodifiziert werden.⁴⁸ Die Bedeutung dieses Vorschlags, der auch von der Bundesrepublik, Ungarn und Polen unterstützt wird, zeigt Perspektiven auf, wie auf lange Sicht an einer Verwirklichung des gemeinsamen europäischen Hauses gearbeitet werden kann, auf welche Weise man mit Hilfe praktischer Maßnahmen diesem Ziel näher kommen kann.

III. Fazit

Gerade die Entwicklung im KSZE-Prozeß zeigt, daß der Menschenrechtsdialog ein wesentlicher Faktor in der Schaffung eines europäischen Ganzen bedeutet. Die umfassende Einbeziehung nahezu aller Bereiche der Zusammenarbeit in den KSZE-Prozeß, in denen die europäischen Staaten, die USA und Kanada zueinander in Beziehung treten, weist der KSZE als institutionalisierten Rahmen die Schlüsselrolle für eine menschenrechtsfördernde Entspannungspolitik zu. Eine Fortsetzung des Menschenrechtsdialogs in der KSZE kann die Basis schaffen für eine Integration der osteuropäischen Staaten in die bislang von Westeuropa geprägten menschenrechtlichen Institutionen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Eine europäische Einigung kann nur dann gelingen, wenn die Menschenrechtspolitik neben militärischer Sicherheit und Rüstungskontrolle, regionaler Konfliktregelung und wirtschaftlicher, umweltpolitischer sowie technologischer Kooperation einen gleichrangigen Verhandlungsgegenstand bildet. Denn eine Annäherung der unterschiedlichen Wert- und Rechtsvorstellungen trägt dazu bei, Vertrauen zu bilden und Sicherheit auf lange Sicht zu schaffen.

Anmerkungen:

- 1 Ritterband, Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot, 1982, S. 27.
- 2 Kriete, Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Scupin, 1973, S. 193.
- 3 Ipsen in: Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 45, Rz. 3.
- 4 vgl. zu dieser Einteilung: Ipsen, a.a.O., § 44 Rz. 1 ff., 37 ff.
- 5 UN GA Res. 217 (III).
- 6 Ipsen, a.a.O., § 44 Rz. 35.
- 7 BGBl. 1973 II, 1533; 89 Vertragsparteien, Stand: 31.12.1989.
- 8 BGBl. 1973 II, 1569; 92 Vertragsparteien, Stand: 31.12.1989.
- 9 Amnesty International (Hrsg.), Der Internationale Menschenrechtsschutz, 1981, S. 58.
- 10 Ritterband, a.a.O., S. 80 f.
- 11 Amnesty International, a.a.O., S. 58.
- 12 Kriete, Die Menschenrechte zwischen Ost und West, 1977, 129 ff.
- 13 Guradze, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16. 12. 1966, Jahrbuch des Internationalen Rechts, 1971, S. 250 f.
- 14 Ipsen, a.a.O., § 44, Rz. 49.
- 15 Bartsch, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, NJW 1982, S. 482.
- 16 sog. „Optional Protocol“, Vertragsparteien: 48 Staaten, Stand: 31.12.1989.
- 17 BGBl. 1954 II, 729.
- 18 BGBl. 1969 II, 961.
- 19 BGBl. 1985 II, 647.
- 20 BT-Drucks. 11/5459.
- 21 Amnesty International, a.a.O., S. 90.
- 22 Ipsen, a.a.O., § 45, Rz. 1.
- 23 BGBl. 1952 II, 685, 953; 1968 II, 1111, 1120; Vertragsparteien: 22 Staaten, Stand 31.12.1989.
- 24 Guradze, Die Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar 1968, S. 1.
- 25 Fahrenhorst, Die Individualbeschwerden vor den Organen der Menschenrechtskonvention, Jura 1987, S. 130 f.

- 26 vgl. zu den Einzelheiten des Verfahrens: Bartsch, Dauer der Untersuchungshaft und EMRK, Jus 1978, S. 445-447; Ipsen, a.a.O., § 45, Rz. 3 ff.
- 27 Ipsen, a.a.O., § 45 Rz. 11.
- 28 vgl. m. w. Nachw.: Kunig, Jura-Kartei 1989, EMRK, Art. 6I/1b
- 29 Frowein, JuS 1986, S. 850.
- 30 Kunig, Jura-Kartei 1990, EMRK Art. 3/I.
- 31 Sandoz/Swinarski/Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Genf 1987, S. 864.
- 32 Schäfer, Art. 90 des I. Zusatzprotokolls - Ein Mittel zur Beachtung des humanitären Völkerrechts?, HnV-I 1/1988, S. 38.
- 33 vgl. zu einzelnen Problemen des Verfahrens auch: Rurikov, Problems of the Implementation of Art. 90 of the I. Additional Protocol, in diesem Heft.
- 34 Revue International de la Croix Rouge, 1990, S. 106.
- 35 Die Zeit vom 7. September 1990, S. 5.
- 36 Schönfeld, Das jugoslawische Dilemma, Europa-Archiv (EA), 1989, 477-486.
- 37 Fischer in: Ipsen, a.a.O., § 59 Rz. 46.
- 38 Schwan/Schwan, Funkkolleg Politik, 1985, Smdieneinheit 2, S. 90 f.
- 39 Groth, Fortschritte im KSZE-Prozeß, EA 1989, 95-102.
- 40 EA 1989, Dokumente, S. 139.
- 41 EA 1989, Dokumente, S. 155.
- 42 EA 1990, Dokumente, S. 390.
- 43 Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen Hans-Dietrich Genscher am 18. Januar 1989, EA 1989, Dokumente, S. 177 ff. (179).
- 44 Staack, Fortschritte in der Menschenrechtspolitik, EA 1989, S. 533 ff. (538).
- 45 vgl. Auszüge aus dem Wortlaut der Charta, Süddeutsche Zeitung vom 22. November 1990, S. 14.
- 46 Aktuelles Lexikon, Süddeutsche Zeitung vom 22. November 1990, S. 3.
- 47 Staack, a.a.O., S. 538.
- 48 Staack, a.a.O., S. 534.

Die Martens'sche Klausel und das Friedensvölkerrecht

Lutz Horn

Im historischen Tauziehen zwischen Kriegsraison und Humanität in bewaffneten Konflikten behielt letztere im Völkerrecht schließlich mit der sog. „Martens'schen Klausel“ die Oberhand: Nicht mehr die Kriegsnotwendigkeit sollte bei Kodifikationslücken bestimmendes Moment für das dann anzuwendende Völkerrecht sein, sondern die Menschlichkeit und das öffentliche Gewissen¹. Ausgesprochen schwer tut sich die Völkerrechtsgemeinschaft jedoch mit dem Schritt, die Martens'sche Klausel auch im Friedensvölkerrecht anzuwenden. Hier ein klein wenig Hilfestellung zu leisten, ist Zielsetzung dieses Artikels. Die Martens'sche Klausel lautet:

Solange, bis ein vollständigeres Kriegsgesetzbuch festgestellt werden kann, halten es die Hohen vertragsschließenden Teile für zweckmäßig, festzusetzen, daß in den Fällen, die in den von ihnen angenommenen Bestimmungen nicht vorgesehen sind, die Bevölkerungen und Kriegführenden unter dem Schutz und den herrschenden Grundsätzen des Völkerrechts bleiben, wie sie sich aus den unter gesitteten Staaten geltenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens herausgebildet haben².

Benannt nach Friedrich von Martens, der das zaristische Rußland als Delegierter bei der Ersten Haager Friedenskonferenz von 1899 vertreten hatte, geht der Wortlaut auf den dritten Absatz einer Erklärung zurück, die jener als Vorsitzender in der elften Sitzung der zweiten Unterkommission der zweiten Kommission jener Konferenz am 20. 06. 1899 abgegeben hatte. Erstmalige Aufnahme in einen völkerrechtlichen Vertrag fand die Klausel daraufhin auch als Abs. 9 in die Präambel des II. Abkommens der Ersten Haager Friedenskonferenz vom 29. 07. 1899 und als Abs. 8 in die Präambel zum IV. Abkommen der zweiten Haager Friedenskonferenz vom 18. 10. 1907.

Trotz ihrer beinahe 100jährigen Geschichte hat die Martens'sche Klausel bislang nichts von ihrer Bedeutung und Aktualität eingebüßt. Bis dato ist es nicht gelungen, ihren Rechtsgehalt einwandfrei und unstrittig zu ermitteln³. Zwar belegt die Verwendung der Klausel in allen wichtigen, und nicht mehr, wie die HLKO, allein auf den Landkrieg beschränkten, humanitär-völkerrechtlichen Verträgen⁴ dieses Jahrhunderts bis in die jüngste Zeit hinein, daß heute über die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Martens'schen Klausel auch auf den Luft- oder den Seekrieg letztlich kein Zweifel mehr bestehen kann⁵. Große Einigkeit herrscht ebenfalls darüber, die Martens'sche Klausel als Generalnorm des humanitären Völkerrechts zu betrachten, die primär die Funktion innehat, die Fortgeltung des existierenden Gewohnheitsrechts festzuschreiben und vor Rückschlüssen wegen

Nichterwähnung in den genannten Verträgen zu schützen⁶. Hingegen begegnet man z. B. einer sekundären Zielsetzung der Klausel des Inhalts, auch künftige unvorhergesehene Entwicklungen - etwa neuer Waffen¹⁰ - nicht in einen rechtsleeren Raum fallen zu lassen, sondern am Maßstab derjenigen Rechtsgrundsätze zu messen, die sich aus den Gesetzen der Menschlichkeit und dem öffentlichen Gewissen ableiten lassen, mit deutlich mehr Zurückhaltung¹¹. Der Grund dafür ist darin zu suchen, daß die Verweisung auf Rechtsprinzipien, die sich aus der Menschlichkeit und dem öffentlichen Gewissen ergeben¹², grundlegende Aspekte der Rechtsquellenlehre des Völkerrechts berührt: So spricht etwa Art. 38 I c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs - im Gegensatz zur Martens'schen Klausel - nur von den „von den Kulturvölkern anerkannten Rechtsgrundsätzen“¹³. Daneben spiegelt sich hierin erneut in aller Offenheit jener unauslöschbare Konflikt zwischen den Bemühungen des Völkerrechts um Reglementierung und Humanisierung einerseits und dem staatlichen Streben nach möglichst uneingeschränkter Handlungsfreiheit andererseits. Wie bereits angedeutet, haben sich die Prinzipien, auf die die Klausel verweist, jedoch zumindest im humanitären Völkerrecht als allgemeine Rechtsgrundsätze i. S. des Art. 38 I c des Statuts des IGH durchsetzen können¹⁴. An der gleichen Unversöhnlichkeit der sich gegenüberstehenden Interessengegensätze scheiterte bisher aber offensichtlich auch die Übernahme der Martens'schen Klausel in das allgemeine Völkerrecht. Überlegungen in dieser Richtung fielen hin und wieder als „Abfallprodukt“ in rechtsnormativen, aber schwerpunktmäßig kriegsvölkerrechtlichen Untersuchungen der Klausel an¹⁵. Echte Versuche, der Martens'schen Klausel universell Geltung zu verschaffen, sind im Gegensatz dazu rar geblieben: Zuerst¹⁶ empfahl Baron Descamps im Rahmen der Beratungen des Statuts des ständigen internationalen Gerichtshofs im Jahre 1920 unter ausdrücklicher Berufung auf die Martens'sche Klausel für Art. 38 I c des Statuts die Formulierung „les règles de droit international telles que les reconnaît la conscience juridique des peuples civilisés“¹⁷. Er hob in besonderer Weise darauf ab, daß die Klausel nicht nur im Kriege, sondern erst recht im Frieden gelten müsse¹⁸.

Obwohl nicht expressis verbis erwähnt, kann der Einfluß der Martens'schen Klausel ebenso in der Erklärung des Institut de Droit International über die Kodifikation des Völkerrechts von 1929 nicht verleugnet werden: Nach dem vorletzten Absatz dieser Verlautbarung soll sich das Institut um jene Grundsätze bemühen, „qui résultent des conditions actuelles de la vie des peuples et du développement du sentiment de justice dans la conscience internationale“¹⁹. Schließlich spricht sich Lord Wright of Durley 1947 im Vorwort des 15. Bandes der von der UN-Kriegsverbrecherkommission herausgegebenen Law Reports of Trials of War Criminals

dafür aus, die Martens'sche Klausel nicht nur zum Maßstab des humanitären Völkerrechts, sondern zum Maßstab allen Rechts zu erheben²⁰. Mit Ausnahme des von Baron Descamps gemachten Vorstoßes krankten jedoch alle unternommenen „Interventionen“ zur Implementierung der Martens'schen Klausel im Friedensvölkerrecht an ihrem gänzlich fehlenden dogmatischen Rückgrat. So kann es kaum verwundern, daß sich der gewünschte Erfolg weder in Staatenpraxis noch in der Lehre einstellen wollte.

Nachdem es dann lange Zeit still blieb, taucht eine Spielart der Klausel überraschenderweise zu Beginn der sechziger Jahre in mehreren klassischen friedensvölkerrechtlichen Abkommen auf: in den Präambeln des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. 04. 1961 und des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen vom 24. 04. 1963 sowie in der Präambel der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. 05. 1963. Freilich erweisen sich triumphale Gefühle als ein wenig voreilig: Einer universellen Geltung der Martens'schen Klausel im Friedensvölkerrecht steht zuvorderst die grundsätzliche Relativität der völkerrechtlichen Vertragspflichten²¹ im Wege. Dies besagt, daß eine Vertragsbestimmung - soweit sie nicht lediglich deklaratorisch für bestehendes Völkergewohnheitsrecht ist²² - lediglich Bindungswirkung zwischen den Vertragsparteien entfaltet. Andererseits ergibt der in jenen Abkommen gegenüber der ursprünglichen Formulierung verwendete veränderte Wortlaut, daß lediglich das bis zum Abschluß des Abkommens gültige Völkergewohnheitsrecht bei Lücken im Vertrag fortgelten soll²³. Die besonders umstrittene Funktion der Klausel, auch künftige, unvorhergesehene Entwicklungen bei Kodifikationslücken nach den Prinzipien zu beurteilen, die sich aus den Gesetzen der Menschlichkeit und dem Diktat des öffentlichen Gewissens ergeben, bleibt hier außen vor. Eine Übernahme der Martens'schen Klausel ins Friedensvölkerrecht ohne diese wichtige zweite Funktion beraubt die Klausel jedoch eines großen Teils ihrer Effektivität und erscheint wenig erstrebenswert. Eine von verhaltenem Optimismus getragene Bewertung der Entwicklung will aber letztendlich doch aufkommen: Ist doch durch die Aufnahme der Martens'schen Klausel in diese Verträge immerhin gelungen, die Distanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit nachweislich zu verringern. Denn immerhin kann nun der Hypothese entgegengetreten werden, die Martens'sche Klausel verstehe sich als rein humanitär-völkerrechtliches Instrumentarium, das jede weitergehende Anwendung ausschließe²⁴.

Doch schon lange vor der Unterzeichnung der obigen friedensvölkerrechtlichen Abkommen gewann zwar nicht die Klausel selbst, sondern das rechtliche Kriterium der Menschlichkeit als eines ihrer Elemente auch im allgemeinen Völkerrecht zunehmend an Bedeutung. Dieser Nachweis läßt sich insbesondere mit Hilfe²⁵ der nationalen und der internationalen Rechtsprechung führen: So entschied z. B. der US-amerikanische Supreme Court schon in einem sehr frühen Urteil, daß die Küstenfischer gem. einer Regel des Völkerrechts vom Prisenrecht aus Gründen der Menschlichkeit ausgenommen seien. Das Gericht urteilte gem. „an established rule of international law, founded on considerations of humanity to a

poor and industrious order of man“²⁶. Das Urteil des IGH im Corfu Channel Case²⁷ - später bekräftigt durch das Gutachten zum Völkermord-Abkommen²⁸ - bestätigt diese rechtliche Tendenz auf internationaler Ebene: Die Pflicht Albanens, die Schifffahrt vor den Minen im Korfu-Kanal zu warnen, leitete der Internationale Gerichtshof ab aus „certains principes généraux...tels que des considerations élémentaires d'humanité, plus absolues encore un temps de paix qu'en temps de guerre“²⁹. Mit diesem Urteil legte das Gericht den normativen Grundstein für den humanitären Mindeststandard³⁰ in der Behandlung von Menschen, der seither als allgemeiner Rechtsgrundsatz i. S. des Art. 38 I c des Statuts des IGH als Rechtsnorm universelle Geltung im Völkerrecht erlangt hat³¹. Die Existenz der Menschlichkeit als ein dem Völkerrecht immanenter moralischer Grundsatz wird deshalb seitdem - auch seitens der Staatenpraxis³² - nicht mehr bezweifelt³³.

Da die Martens'sche Klausel aber nirgendwo ausdrückliche Erwähnung findet, fragt sich, inwiefern die angeführten Beispiele für den Nachweis einer universellen Geltung der Martens'schen Klausel fruchtbar zu machen sind. Zweifellos trägt das Urteil des IGH im Corfu Channel Case dazu bei, zu verdeutlichen, wie eng die Martens'sche Klausel als Norm des humanitären Völkerrechts und die Menschlichkeit als Maßstab des Friedensvölkerrechts heieinander liegen. So wird denn auch im letzten Teil der zitierten Urteilsparagrafen jener Erst-Recht-Schluß wieder aufgegriffen, den Baron Descamps schon 29 Jahre zuvor eingebracht hatte: was für das Recht im Kriege gelte, müsse erst recht im Frieden zur Anwendung gelangen. Neben der sprachlichen Identität der Begriffe, die isoliert gesehen aber keinen normativen Geltungsanspruch zu rechtfertigen vermag, kommt hierin zum einen die normative Vorreiterrolle des Kriegsrechts zum Ausdruck. Für das ius in bello haben sich viel früher Sätze des Völkerrechts herausgebildet als für jeden anderen Bereich dieser Rechtsordnung, die dann wiederum großen Einfluß auf nachfolgende Normen im allgemeinen Völkerrecht erlangt haben. Dies mag man immerhin als Indiz dafür auffassen, daß die Formulierungen der Martens'schen Klausel das Recht im Frieden nicht unbeeinflusst gelassen haben. Indessen kann auch an der inhaltlichen Identität des im humanitären wie im Friedensvölkerrecht verwendeten Terminus der „Menschlichkeit“ kaum ein Zweifel bestehen: Zwar existiert für die Menschlichkeit keine präzise juristische Definition³⁴, als erwiesen gilt aber, daß sich der Inhalt von strengen juristischen zu ethisch-moralischen Maßstäben hinbewegt³⁵. Die ethisch-moralischen Wertmaßstäbe aber, die den Begriff der Menschlichkeit oder den noch weiteren³⁶ Begriff des öffentlichen Gewissens ausfüllen, sind keine Wertmaßstäbe, die erst im Kriegszustand zur Entstehung gelangen oder ausschließlich für Handlungen im Kriege gelten. Ob also ein Kriegsgefangener oder ein politischer Häftling zur Erzwingung von Informationen gefoltert oder unmenschlich behandelt wird, so bleibt doch der anzulegende Maßstab der Menschlichkeit in beiden Fällen der gleiche. Ob ein ziviles Passagierflugzeug nun im Kriege oder im Zustand des Friedens unerlaubt in fremden Luftraum eingeflogen ist und dort abgeschossen wird, kann für die Beurteilung der (Un-) Menschlichkeit der Maßnahme keinen Unterschied machen. Hier mit zweierlei

Maß messen, hieße, den Einfluß der Humanität auf das Recht ad absurdum zu führen. Eine Differenzierung bei der ethisch-moralischen Bewertung eines Verhaltens verbietet sich sogar zwischen hoheitlichem und privatem Handeln. Auch dort steht die zu beurteilende Handlung einzig und allein zunächst unter dem Dogma der Humanität. Die weiterführende Frage rechtstechnischer Umsetzung der Haftung über das Straf-, das Zivil- oder das Völkerrecht ist sekundär.

In der Tat will deshalb der klassische Erst-Recht-Schluß des *Baron Descamps*, neu belebt durch die Judikatur des IGH, als der gesuchte Hebel erscheinen, um der Martens'schen Klausel in den Sattel des allgemeinen Völkerrechts zu verhelfen - wobei zu bemerken ist, daß bei der ermittelten Parallellität streng genommen von einem „Hier-Ebenfalls-Schluß“ die Rede sein muß. Bei genauem Hinsehen kann damit allerdings nur die inhaltliche Identität der hier wie dort gebrauchten ethisch-moralischen Wertmaßstäbe im Begriff der Menschlichkeit nachgewiesen werden. Das bedeutet aber nicht, daß die Martens'sche Klausel ohne weiteres auch im Friedensvölkerrecht Anwendung finden kann. Die Frage also, ob auch im Friedensvölkerrecht bei Kodifikationslücken am Maßstab der Humanität gemessene Völkerrechtsprinzipien anzuwenden seien, bedarf einer zusätzlichen normativen Begründung.

Dieses Erfordernis scheint aber durch die Normativität des humanitären Mindeststandards als allgemeiner Rechtsgrundsatz i. S. des Art. 38 I c IGH-Statut bereits gegeben: Aufgrund der allgemeinen Subsidiarität der allgemeinen Rechtsgrundsätze³⁷ kommen diese ohnehin grundsätzlich erst dann zum Tragen, wenn keine spezielleren vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Normen greifen. Dieses Erfordernis wird i. d. R. dann vorliegen, wenn ein Vertrag Kodifikationslücken aufweist. Um aber nicht die ratio des ganzen Abkommens zu unterlaufen, muß einem Rückgriff auf diejenigen Rechtsprinzipien, die sich aus den Gesetzen der Menschlichkeit ergeben, eine sorgfältige Einzelfallprüfung vorausgehen. Dabei ist jedoch zu beachten, daß auch bei beabsich-

tigten Lücken der Einfluß der Humanität auf Auslegung oder Anwendung eines Vertrages nicht gänzlich auszuschließen ist: Da es sich bei jenem humanitären Mindeststandard um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt, der seinerseits wiederum vom Vertrags- oder Gewohnheitsrecht vorausgesetzt wird, rechnet diese Norm zum völkerrechtlichen *ius cogens*³⁸. Er kann unter normalen Bedingungen nicht unterlaufen werden. Verbleibt noch zu erwähnen, daß der humanitäre Mindeststandard als normative Ausdrucksform der Gesetze der Menschlichkeit im Friedensvölkerrecht qua seiner Geltungskraft als allgemeiner Rechtsgrundsatz keiner ausdrücklichen Erwähnung in einem Vertrag mehr bedarf.

Wird den Rechtsprinzipien der Martens'schen Klausel folglich über Art. 38 I c IGH-Statut für das humanitäre Völkerrecht der Rang eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes eingeräumt, ihr diese Geltung aber für das Friedensvölkerrecht verweigert, will dies kaum mehr überzeugen. Hier klammern sich die Verfechter dieser Auffassung an einen Anachronismus, der darin besteht, daß die zwischenstaatlichen Beziehungen früher nur rudimentär durch Regeln des Völkerrechts normiert waren und die einzelstaatliche Souveränität dominierte. Dem Umstand aber, daß die Mitglieder der Völkergemeinschaft heute wesentlich stärkeren internationalen Bindungen und Konventionen unterliegen³⁹, wird dadurch nur ungenügend Rechnung getragen.

Letztendlich ist es nicht ganz einfach gewesen, einen Platz für die Martens'sche Klausel im universellen Völkerrecht zu finden. Auch mag zugegeben sein, daß nicht die Klausel in jener Gestalt, in der sie erstmals in den Verträgen des humanitären Völkerrechts Verwendung fand, als universelles Rechtsprinzip existiert. Doch zumindest im Hinblick auf ihr wichtigstes Element, das der Menschlichkeit, das auch künftige Entwicklungen zu beeinflussen vermag, wird die Funktion der Martens'schen Klausel im Friedensvölkerrecht durch den sog. humanitären Mindeststandard wahrgenommen. Insofern erscheint es durchaus gerechtfertigt, von einer universellen Geltung der Klausel im Völkerrecht zu sprechen.

Anmerkungen:

1 Zu dem Spannungsverhältnis allgemein *Cylichowski, Sigmund*: Studien zum internationalen Recht, Berlin 1912, S. 56 ff.

2 In der Realität stellt sich die Lage oft anders dar.

3 *Münch, Fritz*: Die Martens'sche Klausel und die Grundlagen des Völkerrechts, in: *ZaöRV* 36 (1976), S. 347 ff., 353.

4 Allgemeine Literatur zur Martens'schen Klausel: *Strebel, Helmut*: Martens'sche Klausel, in: Wörterbuch des Völkerrechts (WVR), Bd. II, Berlin 1961, S. 484 ff.; *ders.*, Martens' Clause, in: *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. 3, Amsterdam etc. 1982, S. 252 f.; *Binz, G.*: Die Martens'sche Klausel, in: *Wchrwissenschaftliche Rundschau* 10 (1960), S. 139 ff.; *Miyazaki, Shigeki*: The Martens Clause and international humanitarian law, in: *Pictet, Jean* (ed.): *Studies and essays on interna-*

tional humanitarian law and Red Cross principles, Geneva 1984, S. 423 ff.; *Spieker, Heike*: Martens'sche Klausel, in: *HuV-I* 1988/1, S. 46.

5 Amtliche deutsche Übersetzung des Abs. 9 der Präambel der Haager Landkriegsordnung von 1899; *RGBl.* 1901, S. 423.

6 So etwa auch *Spieker* (Anm. 4), S. 46.

7 Abs. 1 u. 3 der Präambel des Genfer Protokolls gegen Giftgase und bakteriologische Kriegsmittel v. 17. 06. 1925; Art. 63 IV 2 des I. Genfer Abk. v. 12. 08. 1949; Art. 62 IV 2 des II. Genfer Abk. v. 12. 08. 1949; Art. 142 IV 2 des III. Genfer Abk. v. 12. 08. 1949; Art. 158 IV 2 des IV. Genfer Abk. v. 12. 08. 1949; Art. 1 II des I. Zusatzprotokolls v. 08. 06. 1977 zu den vier Genfer Abkommen v. 12. 08. 1949; Abs. 4 der Präambel des II. Zusatzprotokolls v. 08. 06. 1977 zu den vier Genfer Ab-

kommen v. 12. 08. 1949; Abs. 5 der Präambel des UN-Waffenübereinkommens vom 10. 10. 1980.

8 *Strebel*, EPIL 3 (Anm. 4), S. 253.

9 Vgl. etwa *Strebel*, WVR II (Anm. 4), S. 485; *ders.*, EPIL (Anm. 4), S. 252; *Miyazaki* (Anm. 4), S. 436 f.; *Singh, Nagendra*: Nuclear Weapons and International Law, London 1959, S. 61; *Schwarzenberger, Georg*: The Legality of Nuclear Weapons, London 1958, S. 10; *Bothe/Partsch/Solf*: New Rules for Victims of Armed Conflicts, The Hague etc. 1982, S. 44.

10 Besonders kontrovers verlief die Diskussion um die Atomwaffen.

11 Insbesondere *Schwarzenberger* (Anm. 9), S. 10 f., wendet sich gegen diese Zielsetzung der Klausel mit der Begründung, durch die Klausel sollte nicht die Entstehung neuer Sätze des Völkerrechts geregelt werden. Die Mehrheit der Literatur spricht sich mehr oder minder vorsichtig dennoch für diesen Inhalt aus: Vgl. etwa *Menzel/Ipsen*, Völkerrecht, 2. Aufl., München 1979, S. 536; *Strebel*, WVR II (Anm. 4), S. 485; *ders.*, EPIL 3 (Anm. 4), S. 252; *Miyazaki* (Anm. 4), S. 436 f.; *Spetzler, Eberhard*: Luftkrieg und Menschlichkeit, Göttingen 1956, S. 130 Fn. 73; *Rosenblad, Esbjörn*: International Humanitarian Law of Armed Conflict, Geneva 1979, S. 12.

12 Wie *Strebel*, WVR II (Anm. 4), S. 485, zutreffend feststellt, werden nicht etwa die Gesetze der Menschlichkeit oder das öffentliche Gewissen durch Verweisung zur (Völker-)Rechtsnorm erhoben. Interessant aber auch seine Ausführungen zu denkbaren Ausnahmen.

13 Die normativen Schwierigkeiten veranschaulicht sehr instruktiv *Münch* (Anm. 3), S. 362 ff.; prägnant auch *Strebel*, WVR II (Anm. 4), S. 485.

14 Vgl. z.B. *Miyazaki* (Anm. 4), S. 433 f., 437, der den Prinzipien sogar *ius-cogens*-Charakter beimißt; *Bothe/Partsch/Solf* (Anm. 9), S. 44.

15 So der Beitrag von *Münch* (Anm. 3) oder die Stichwortbearbeitungen *Strebel's* (Anm. 4); vgl. aber auch die Arbeit von *Wust, Fritz*: Der gewohnheitsrechtliche Humanitätsgrundsatz im Friedensvölkerrecht, Nürnberg 1968, S. 12 ff., der die Gesetze der Menschlichkeit in Rechtsgrundsätzen konkretisiert.

16 Zwar zeichnete sich schon 1919 anläßlich der Versailler Friedenskonferenz eine Tendenz zu einer stärkeren Positivierung - und damit zunächst einer kriegsvölkerrechtlichen Aufwertung - der Martens'schen Klausel ab, die bisher ja nur in die Präambeln der genannten Verträge, nicht aber in die Vertragstexte selber Eingang gefunden hatte. Der Versuch, die Martens'sche Klausel über den Rang einer vertraglichen Auslegungsmaxime zu erheben und als Maßstab für einen besonderen Gerichtshof festzuschreiben, der zur Ahurteilung derjenigen eingerichtet werden sollte, die während des Ersten Weltkrieges gegen „die Gebräuche des Krieges und die Gesetze der Menschlichkeit“ verstoßen hatten, scheiterte jedoch schließlich.

17 CPJI, Comité Consultatif des Juristes, Procès-Verbaux, S. 306, 310 f., 318.

18 CPJI, Comité Consultatif des Juristes, Procès-Verbaux, S. 324.

19 *IDI*, Bd. 35 II, S. 321.

20 S. XIII.

21 Dazu *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, §§ 49, 813.

22 Vgl. dazu IGH, North Sea Continental Shelf Case, ICJ Rep. 1969, S. 42 ff.

23 So ausdrücklich *Strebel*, EPIL 3 (Anm. 4), S. 253.

24 So wohl *Strebel*, EPIL 3 (Anm. 4), S. 253; ebenso wohl *Spieker* (Anm. 4), S. 46.

25 Die Judikatur verfügt über Hilfsquelleneigenschaft nach Art. 38 I d IGH-Statut.

26 US Supreme Court, The Paquete Habana Case, 165 US 677.

27 Corfu Channel Case, ICJ Rep. 1949, S. 22.

28 IGH, Reservation to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime Genocide, ICJ Rep. 1951, S. 23.

29 IGH, Corfu Channel Case, ICJ Rep. 1949, S. 22.

30 Zum ganzen *Vagts, Detlev*: Minimum Standard, in: EPIL 8, Amsterdam etc. 1985, S. 382 ff.

31 Dazu grundlegend schon *Dahm, Georg*: Völkerrecht, Bd. I, Stuttgart 1958, S. 443; ferner auch *Beylerin, Ulrich*: Die humanitäre Aktion zur Gewährleistung des Mindeststandards in nicht-internationalen Konflikten, Berlin 1975, S. 21 f., 24.

32 So fand dieser Maßstab z. B. in die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse Eingang. Ebenso bezeichnete etwa der amerikanische Präsident *Reagan* seinerzeit den Abschub des koreanischen Jumbo-Jets durch sowjetische Abfangjäger am 01. 09. 1983 als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.

33 Für alle *Verdross/Simma* (Anm. 21), § 63.

34 Vgl. etwa die Definitionsversuche bei *Münch* (Anm. 3), S. 369: „...man formuliere denn den Leugedanken der Menschlichkeit dahin, daß möglichst wenig unnötiger Schaden angerichtet werden darf.“; *Binz* (Anm. 4), S. 140 ff., konkretisiert die Menschlichkeit nur anhand zahlreicher Beispiele.

35 *Münch* (Anm. 3), S. 366.

36 So *Münch* (Anm. 3), S. 360.

37 Vgl. *Verdross/Simma* (Anm. 21), § 644.

38 So ausdrücklich *Verdross/Simma* (Anm. 21), § 645.

39 Ein krasses Beispiel dafür mag der internationale Schutz der Menschenrechte sein. Während die Behandlung der eigenen Staatsangehörigen noch lange Zeit als in die inneren Angelegenheiten eines Staates fallend betrachtet wurde, ist heute im Wege der verschiedenen multilateralen Menschenrechtsabkommen erreicht worden, daß menschenrechtliche Fragen als „matters of international concern“ gelten. Sie sind dadurch einerseits der internationalen Rechtsprechung zugänglich geworden und andererseits entfaltet der gern zitierte Einwand der Einmischung in die inneren Angelegenheiten keinerlei Rechtswirkung mehr.

Der aktuelle Fall: Deutsche Geiseln im Irak

Horst Fischer

I. Fakten

Nach dem irakischen Einmarsch in Kuwait und den ersten Resolutionen des UN-Sicherheitsrates beschäftigte die Weltöffentlichkeit für mehrere Wochen das Schicksal der im Irak lebenden Ausländer. Der Irak hatte Personen verschiedener Staatsangehörigkeit die Ausreise verweigert. Staatsangehörige vor allem europäischer Länder und der USA waren darüber hinaus in militärische Anlagen verbracht worden, um die Alliierten von Angriffen gegen diese Objekte abzuhalten. Unter den sog. „militärischen Schutzschildern“ befanden sich auch einige Deutsche. Waren diese Deutschen grundsätzlich vom IV. Genfer Abkommen geschützt?

II. Die sachliche Anwendbarkeit des Abkommens

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens ist zunächst einmal das Vorliegen einer in Art. 2 genannten Konfliktart. Zwischen dem Irak und Kuwait existierte z. Zt. der Invasion unzweifelhaft ein bewaffneter Konflikt, der u. a. Anwendungsvoraussetzung des IV. Genfer Abkommens ist. Eine Beendigung dieses Konflikts ist auch nicht durch die Totalbesetzung Kuwaits eingetreten. Die in Art. 6 des IV. Genfer Abkommens genannten Beendigungsmöglichkeiten lagen im Zeitraum August - Dezember 1990 nicht vor. Von einer generellen Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens auf ausländische Staatsangehörige im Irak im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Abkommens ist somit auszugehen.

III. Der persönliche Anwendungsbereich

Der Art. 4 Abs. 2 enthält eine Klausel, die u. a. Staatsangehörige „Neutralen“ aus dem Bereich der „geschützten Personen“ herausnimmt solange noch eine sog. „diplomatische Repräsentation“ in dem Staat, in dem die Anwendung des Abkommens in Frage steht, vorliegt. Alle Vorschriften des IV. Genfer Abkommens, die sich auf die „geschützten Personen“ beziehen, sind in diesen Fällen nicht anwendbar.

I. Fraglich ist, ob die deutschen Staatsbürger im Irak im fraglichen Zeitraum als Staatsangehörige eines „Neutralen“ anzusehen sind. Der Begriff der Neutralität in Art. 4 des Abkommens bezieht sich nicht auf die permanente Neutralität eines Staates, sondern auf das Verhalten der Staaten in einem konkreten Fall. Der Konflikt zwischen dem Irak und Kuwait bot der Staatengemeinschaft grundsätzlich die Möglichkeit, eine „neutrale Haltung“ einzunehmen.

a) Die Bundesrepublik Deutschland hat nach der Invasion Kuwaits durch den Irak nie ausdrücklich eine neutrale Hal-

tung eingenommen. Sie hat im Gegenteil dazu die Invasion und die Annexion ausdrücklich verurteilt. Legt man den traditionellen Neutralitätsbegriff zugrunde, könnte alleine die Unterstützung der kuwaitischen Position Zweifel an dem Status eines „Neutralen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 des IV. Genfer Abkommens verursachen. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß sich die Bundesrepublik zu keiner Zeit als Teilnehmer einer Koalition gegen den Irak im Rahmen der Ausübung der kollektiven Selbstverteidigung Kuwaits gesehen hat.

Der Wortlaut des Art. 4 des IV. Genfer Abkommens deutet darauf hin, den Begriff der Neutralität tatsächlich in traditionellem Sinne zu verstehen. Sinn und Zweck des IV. Genfer Abkommens ist der umfassende Schutz der Zivilbevölkerung im besetzten Gebiet und im Territorium der Kriegführenden. So sind die Staatsangehörigen der „Neutralen“ ja auch geschützt, wenn im Territorium eines Kriegführenden keine „diplomatische Repräsentation“ ihres Staates besteht. Würde man die Zivilisten eines Staates, der seine Neutralität nicht ausdrücklich erklärt und der politisch eindeutig Position bezogen hat, nicht dem von Art. 4 Abs. 2 erfaßten Staatsangehörigen zuordnen, hätte dies eine mit Sinn und Zweck des Abkommens nicht vereinbare Konsequenz. Diese Personen wären gar nicht vom IV. Genfer Abkommen erfaßt und insoweit den Staatsangehörigen verbündeter Staaten gleichgesetzt. Insoweit muß die Auslegung des Begriffs „Neutraler“ den veränderten Rahmenbedingungen moderner Konflikte Rechnung tragen, bei denen sich in der Regel die Mehrheit der Staatengemeinschaft nicht ausdrücklich als „neutral“ erklärt, sondern verschiedene Stufen der Beurteilung eines Konfliktes einnimmt. Die politische und wirtschaftliche Verflechtung der Staatengemeinschaft eröffnet dabei einen weiten Spielraum von der direkten Beteiligung an einem Konflikt über die politische und wirtschaftliche Unterstützung bis hin zur Neutralität im traditionellen Sinn. Unter Berücksichtigung des umfassenden Schutzzweckes des Art. 4 des IV. Genfer Abkommens müssen Staatsangehörige derjenigen Staaten, die keine „Neutralen“ im klassischen Sinn sind, vom persönlichen Anwendungsbereich erfaßt bleiben.

b) Die Einordnung von Staatsangehörigen derjenigen Staaten, die nicht ausdrücklich „Neutrale“ sind, als von Art. 4 IV. Genfer Abkommen erfaßte Personen hat auch Bestand vor dem Hintergrund der Feststellungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im System der kollektiven Sicherheit. Hat der Sicherheitsrat - wie im Falle Kuwaits - den Aggressorstaat eindeutig benannt, so haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen keine Möglichkeit mehr, sich für neutral zu erklären (vgl. BO-FAX Nr. 10, Fischer, v. Heinegg). Wollte man alleine auf den Wortlaut des Art. 4 des IV. Genfer Abkommens bei der Bestimmung des persönlichen Anwendungsbereichs abstellen, so wären im

Falle der Feststellung des Aggressorstaates durch den Sicherheitsrat alle Staatsangehörigen der Staaten, die keine „Feinde“ oder „Verbündete“ im Sinne des Art. 4 sind, vom IV. Genfer Abkommen nicht erfaßt. Eine solche Konsequenz ist angesichts des umfassenden Schutzzweckes des Art. 4 nicht tragbar.

c) Als weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens im Irak mit seinen Vorschriften für die „geschützten Personen“ auf deutsche Staatsangehörige ist das „Nicht-Vorliegen“ einer sog. „diplomatischen Repräsentation“ im Gewahrsamsstaat. Im fraglichen Zeitraum existierte eine solche deutsche Repräsentation aber im Irak. Der deutsche Botschafter in Bagdad war persönlich in die Betreuung deutscher Staatsbürger eingeschaltet. Selbst wenn man also den Begriff des „neutralen“ Staates unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck weit auslegt, scheitert eine Anwendung des IV. Genfer Abkommens auf die deutschen Staatsbürger im Irak an der fortbestehenden „diplomatischen Repräsentation“.

2. Zu einer Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens auf die Deutschen im Irak kann man nur dann gelangen, wenn man sie als Staatsangehörige eines „Feindes“ ansieht. Gegen eine solche Beurteilung ergeben sich Bedenken in vielfacher Hinsicht. Die Bundesrepublik Deutschland hat nicht be-

hauptet, im Rahmen „kollektiver Selbstverteidigung“ die Befreiung Kuwaits zu betreiben. Wegen der verfassungsrechtlichen Situation hat die Bundesregierung stets darauf verwiesen, daß eine Beteiligung an militärischen Aktionen zur Befreiung Kuwaits ausgeschlossen ist. Die politische, wirtschaftliche und logistische Unterstützung von Kampfhandlungen durch die Bundesrepublik konnte ohnehin erst ab dem 16. Januar 1991 bei der Beurteilung eine Rolle spielen. Als möglicher Anknüpfungspunkt für eine Einordnung als „Feind“ verbleiben somit primär die Durchführung der und die mögliche Beteiligung an der Durchsetzung der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen. Insoweit die auch im Frieden zulässige Unterbrechung des Wirtschaftsverkehrs auf innerstaatlicher Ebene zu beurteilen ist, kann dies eine „Feindeigenschaft“ im Sinne des Art. 4 des IV. Genfer Abkommens nicht begründen. An der möglicherweise anders zu beurteilenden zwangsweisen Durchsetzung der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen zur See war die Bundesrepublik Deutschland nicht beteiligt.

Auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen läßt sich eine Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens auf die Deutschen im Irak im fraglichen Zeitraum nicht begründen. Das Verhalten des Irak ist somit alleine anhand des Friedensvölkerrechts und insbesondere menschenrechtlicher Normen zu beurteilen.

Der aktuelle Fall: Der Peleus-Fall

Wolff H. v. Heinegg

1. Vorbemerkung

Soldaten, die Adressaten von Befehlen Dienstvorgesetzter sind, müssen diese wegen der Gehorsampflicht grundsätzlich befolgen. Andernfalls machen sie sich einer Befehlsverweigerung schuldig, die für sie, insbesondere während eines bewaffneten Konflikts, zum Teil recht weitgehende Konsequenzen haben kann. Andererseits besteht Eigenliebe darüber, daß es nicht angehen kann, daß sich Untergebene ihrer (strafrechtlichen) Verantwortung in jedem Fall durch Berufung auf einen höheren Befehl entziehen. Insbesondere, wenn sie die Rechtswidrigkeit des Befehls erkennen oder erkennen müssen, ist es ihnen daher verwehrt, sich auf einen entsprechenden Rechtfertigungs- bzw. Entschuldigungsgrund zu berufen. Welch weitreichende Bedeutung die-

se Grundsätze nach dem Zweiten Weltkrieg für die Verurteilung von Einzelpersonen hatten, belegt der sog. *Peleus-Fall*.

2. Sachverhalt und Urteil

Am 13. März 1944 versenkte das deutsche U-Boot 852 das unter griechischer Flagge fahrende und von Großbritannien gecharterte Handelsschiff *Peleus* im Atlantik. Die Mehrzahl der 35 Besatzungsmitglieder konnte von Bord gehen und sich an zwei Rettungsflößen sowie an Wrackteilen über Wasser halten. Nachdem das U-Boot aufgetaucht war, wurde einer der Überlebenden herbeigeholt und verhört. Im Anschluß daran wurde mit Maschinengewehren das Feuer auf die Schiff-

brüchigen eröffnet. Auch Handgranaten wurden auf die Rettungsflöße und die Wrackteile geworfen. Lediglich drei Seeleute der *Peleus* überlebten diesen etwa fünfstündigen Angriff, da es ihnen gelungen war, sich zu verbergen. Sie wurden nach 25 Tagen von einem portugiesischen Schiff gerettet.

Später im Jahre 1944 war U 852 nach einem Luftangriff gezwungen, an der ostafrikanischen Küste zu stranden. Aus dem sichergestellten Logbuch ergab sich, daß es am 13. März 1944 ein Schiff auf einer Position torpediert hatte, an der die *Peleus* angegriffen worden war. Fünf Besatzungsmitglieder von U 852 sagten aus, der Kommandant des U-Boots, Kapitänleutnant *Eck*, habe den Schießbefehl auf die Schiffbrüchigen erteilt. Daraufhin hätten vier Besatzungsmitglieder - Leutnant zur See *Hoffmann*, Oberstabsarzt *Weisspennig*, Kapitänleutnant *Ing. Lenz* und Gefreiter *Schwender* - das Feuer eröffnet und Handgranaten geworfen. Diese Aussage wurde von den drei Überlebenden der *Peleus* bestätigt.¹

Eck und die genannten vier Mitglieder seiner Besatzung wurden gemeinsam vor einem britischen Militärgericht wegen Tötens der Überlebenden eines gesunkenen Schiffs, also eines Kriegsverbrechens, angeklagt.

Die Verteidigung *Ecks* basierte im wesentlichen auf der Einlassung, es sei unter operationellen Gesichtspunkten unumgänglich gewesen, jede Spur der Versenkung zu beseitigen, um sein Schiff vor Abwehrmaßnahmen der Alliierten zu schützen. Sowohl Rettungsflöße als auch Wrackteile hätten von Flugzeugen entdeckt werden können mit der Folge, daß auch seine Position ausfindig gemacht worden wäre. Insofern nahm *Eck* in seiner Vernehmung auf den Fall des deutschen Schiffes *Hartenstein* Bezug, welches nach der Rettung von Schiffbrüchigen von einem Flugzeug angegriffen worden war, obgleich es das Rote Kreuz gezeigt und durch Signalzeichen auf die Überlebenden an Bord aufmerksam gemacht hatte. Dieser Fall habe ihm deutlich gemacht, daß dem Gegner militärische vor humanitäre Erwägungen gingen. Daher habe er sich gerechtfertigt gefühlt.²

Im Gegensatz zu *Eck* heriefen sich seine Mitangeklagten vorrangig auf höheren Befehl als Rechtfertigungs- bzw. Entschuldigungsgrund.³ In diesem Zusammenhang führte die Verteidigung aus, es sei ein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts, daß Einzelpersonen nicht persönlich verantwortlich gemacht werden könnten, wenn sie als Teile der öffentlichen Gewalt auf höheren Befehl handelten.⁴ In diesem Zusammenhang berief sich der gemeinsame Verteidiger der Angeklagten, Professor *Wegner*, auf den sog. *Caroline-Fall* und nahm Bezug auf die Entscheidung des Reichsgerichts vom 16. Juli 1921 im Fall der *Llandovery Castle*.⁵

Eck wurde zum Tode verurteilt.⁶ Das Gericht ging in der Urteilsbegründung nicht grundsätzlich auf die Frage ein, unter welchen Umständen operationelle Erwägungen das Töten von Schiffbrüchigen rechtfertigen können. Wenngleich es andeutete, daß solche Umstände denkbar seien, sah es im Fall *Eck* keine Möglichkeit der erfolgreichen Berufung auf diesen Rechtfertigungsgrund. Derartige operationelle Erwägungen

könnten im Zusammenhang mit den Überlebenden der *Peleus* keine Rolle gespielt haben, da *Eck* nicht mit Höchstgeschwindigkeit den Ort der Versenkung verlassen, sondern über einen Zeitraum von fünf Stunden die Rettungsflöße und Wrackteile immer wieder angegriffen habe. In dieser Zeit hätte *Eck* das U-Boot bequem in Sicherheit bringen können. Im übrigen sei das Beschießen mit Maschinengewehren und das Werfen von Handgranaten kein geeignetes Mittel gewesen, die Spuren zu verwischen.⁷

Hoffmann und *Weisspennig* wurden ebenfalls zum Tode verurteilt. *Lenz* erhielt eine lebenslange, *Schwender* eine 15-jährige Freiheitsstrafe.⁸ Die Berufung auf höheren Befehl hatte keinen Erfolg. Der *Caroline-Fall*, so das Gericht, habe in bezug auf die individuelle Verantwortlichkeit von Mitgliedern der Streitkräfte keinerlei Aussagekraft. Vielmehr zeige der mit dem *Caroline-Fall* im Zusammenhang stehende Fall des Briten *McLeod*, daß bereits Mitte des 19. Jahrhunderts nach Auffassung der amerikanischen Gerichte die individuelle Verantwortlichkeit von einzelnen Mitgliedern der Streitkräfte nicht dadurch beseitigt werde, daß sie in Ausübung staatlicher Tätigkeiten gehandelt haben. Doch auch dieser Fall sei auf den *Peleus-Fall* nicht übertragbar, da er nichts zu Kriegsverbrechen aussage.⁹ Es existiere „keine Norm des Völkerrechts, nach Maßgabe derer sich die Mitglieder der Streitkräfte eines Kriegführenden auf Immunität gegenüber den Behörden des anderen Kriegführenden berufen könnten“.¹⁰ Die Entscheidung im Fall der *Llandovery Castle*, in dem es ebenfalls um die Beseitigung von Spuren nach der Versenkung eines Schiffes, hier aber eines Lazarettschiffes, ging, habe bestätigt, daß die Berufung auf einen völkerrechtswidrigen höheren Befehl nicht als Rechtfertigungsgrund in Betracht komme. Dies folge in gleicher Weise aus den britischen und amerikanischen militärischen Handbüchern. Die Gehorsamspflicht gelte nur gegenüber rechtmäßigen Befehlen. Der Befehl zur Tötung wehrloser Schiffbrüchiger sei jedoch rechtswidrig gewesen.¹¹ Beleg dafür, daß das Beschießen von Überlebenden eines gesunkenen Schiffes offensichtlich völkerrechtswidrig war, sei ebenfalls die Entscheidung im Fall der *Llandovery Castle*.

3. Bewertung

a) Die fehlende Berufung *Ecks* auf den sog. *Laconia-Befehl*

Unterzieht man den *Peleus-Fall* einer kurzen völkerrechtlichen Bewertung, so ist zunächst auf die Tatsache einzugehen, daß sich Kapitänleutnant *Eck* nicht auf höheren Befehl berufen hat.

Zwar nahm *Eck* in seiner Vernehmung auf den Fall des deutschen Schiffes *Hartenstein* Bezug, er berief sich indes nicht auf den im Anschluß an diesen Fall von Admiral *Dönitz* erlassenen sog. *Laconia-Befehl* vom 17. September 1942. Dieser war, nachdem deutsche U-Boote während einer Rettungsaktion nach Versenken des britischen Truppentransporters *Laconia* von amerikanischen Flugzeugen beschossen

worden waren¹², an alle U-Bootkommandanten gesandt worden. Er lautete:

„1. Jeglicher Rettungsversuch von Angehörigen versenkter Schiffe, also auch Auffischen von Schwimmenden und Anbordgabe auf Rettungsboote, Auffrichten gekenterter Rettungsboote, Abgabe von Nahrungsmitteln und Wasser haben zu unterbleiben. Rettung widerspricht den primitivsten Forderungen der Kriegführung nach Vernichtung feindlicher Schiffe und Besatzungen.

2. Befehle über Mitbringung Kapitäne und Chef-Ingenieure bleiben bestehen.

3. Schiffbrüchige nur retten, falls Aussagen für Boot von Wichtigkeit.

4. Hart sein. Daran denken, daß der Feind bei seinen Bombenangriffen auf deutsche Städte auf Frauen und Kinder keine Rücksicht nimmt.“¹³

Unter Berufung auf diesen Befehl war gegen *Dönitz* vor dem Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg der Vorwurf erhoben worden, er habe damit vorsätzlich die Tötung von Überlebenden sinkender Schiffe befohlen.¹⁴ Wäre der *Laconia-Befehl* tatsächlich derart auszulegen gewesen, hätte sich *Eck*, wenngleich im Ergebnis wohl ohne Erfolg, darauf berufen und als Rechtfertigung einen höheren Befehl geltend machen können. Der Nürnberger Militärgerichtshof war jedoch der Ansicht, daß

„die Beweisaufnahme nicht mit der erforderlichen Sicherheit dartut, daß *Dönitz* die Tötung schiffbrüchiger Überlebender vorsätzlich befahl. Die Befehle waren zweifellos zweideutig und verdienen stärkste Kritik.“¹⁵

Es läßt sich nicht gänzlich von der Hand weisen, daß das Nürnberger Urteil gegen *Dönitz* anders ausgefallen wäre, wenn *Eck* sich auf den *Laconia-Befehl* berufen hätte.¹⁶ Dies tat er aber nicht, sondern bestätigte in einer Vernehmung kurz vor seiner Exekution ausdrücklich, er habe von *Dönitz* keine Befehle erhalten.¹⁷

b) Die Entscheidungsbegründung

Im übrigen steht die Entscheidung des Gerichts im *Peleus-Fall* im Einklang mit dem bereits vor 1945 geltenden Völkerrecht.

Das Töten von wehrlosen Überlebenden eines versenkten Schiffes ist völkerrechtswidrig und stellt heute eine „schwere Verletzung“ des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts dar.¹⁸ Nicht zuletzt das Urteil des Reichsgerichts vom 16. Juli 1921 im Fall des Lazarettschiffes *Llandovery Castle* helegt, daß die Völkerrechtswidrigkeit dieser Tat bereits vor wie auch während des Zweiten Weltkriegs allgemein anerkannt war.¹⁹

Auf der Grundlage der Entscheidung des Reichsgerichts im Fall der *Llandovery Castle* kam als gesichert ebenfalls festgehalten werden, daß auch vor 1945 die Berufung auf ei-

nen höheren völkerrechtswidrigen Befehl als Rechtfertigungs- oder Entschuldigungsgrund nicht berücksichtigt werden konnte.

Die Begründung des Gerichts im *Peleus-Fall* ist jedoch, wenngleich die Verteidigung insoweit keine Einwände erhob²⁰, insoweit unbefriedigend, als britische und amerikanische Handbücher in Bezug genommen wurden, die erst im Jahre 1944 geändert worden waren. Bis zum April 1944 sah z. B. Absatz 443 des britischen Manual of Military Law nämlich vor, daß

“... members of the armed forces who commit such violations of the recognized rules of warfare as are ordered by their Government, or by their commander, are not war criminals and cannot therefore be punished by the enemy. He may punish the officials or commanders responsible for such orders if they fall into his hands, but otherwise he may only resort to other means of obtaining redress.”²¹

Diese Formulierung, die auf S. 454 der 5. Auflage des Völkerrechtslehrbuchs von *Oppenheim* basierte, wurde erst im April 1944 dahingehend geändert, daß die Berufung auf einen höheren, aber völkerrechtswidrigen Befehl den Charakter der in Frage stehenden Tat als Kriegsverbrechen nicht ändere.²² Das amerikanische Handbuch, welches eine ähnliche Formulierung wie das britische aus der Zeit vor April 1944 enthalten hatte, wurde am 15. November 1944 in gleicher Weise geändert.²³

Das Gericht stellte sich auf den Standpunkt, das britische Handbuch sei keine Rechtsquelle, das in irgendeiner Form Rechtsverbindlichkeit erzeuge. Es könne daher, wenn es die Rechtslage nicht richtig wiedergebe, jederzeit vom Gericht zurückgewiesen werden. Da die Mehrheit der Völkerrechtslehrer wie auch das Reichsgericht im Fall der *Llandovery Castle* bereits vor April 1944 davon ausgegangen seien, Absatz 443 des britischen Handbuchs gebe das Kriegsvölkerrecht nicht richtig wieder, stehe diese Formulierung einer anderen Beurteilung durch das Gericht nicht entgegen.

Es wäre sicherlich ergiebiger gewesen, wenn das Gericht im *Peleus-Fall* die Geltung einer entsprechenden Norm des Völkerrechts oder des Gewohnheitsrechts nachgewiesen und sich nicht auf das Hilfsmittel der Lehrmeinungen zurückgezogen hätte.²⁴ Denn es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Staaten, wenn sie das im Krieg anwendbare Völkerrecht in Handbüchern niederlegen, eine bestimmte Rechtsüberzeugung zu erkennen geben können, was wiederum für das Verhalten anderer Staaten von Bedeutung sein kann.²⁵ Auf dieses Problem ging das Gericht indes nicht ein. Diese methodische Schwäche in der Urteilsbegründung ändert jedoch nichts an der Richtigkeit des bereits vom Reichsgericht festgestellten Rechtssatzes, daß die Berufung auf einen höheren Befehl die Rechtswidrigkeit einer Tat nicht ausschließt.

Heute ist die Geltung dieses Rechtssatzes ebenso anerkannt wie die grundsätzliche Verbindlichkeit des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts.

Nunmehr gehört es zum allgemeinen Wissensstand eines Soldaten, daß

- Vorgesetzte nur Befehle geben dürfen, die dem Völkerrecht entsprechen²⁶,
- ein Vorgesetzter, der einen völkerrechtswidrigen Befehl erteilt, nicht nur sich selbst, sondern auch den ihm gehorchenden Untergebenen der Gefahr einer Strafverfolgung aussetzt²⁷,

- es verboten ist, Befehle zu befolgen, deren Ausführung eine Straftat ist²⁸,
- die Berufung auf „Handeln auf Befehl“ als Entschuldigungs- oder Rechtfertigungsgrund nicht anerkannt wird, wenn der Untergebene erkannt hat oder nach den ihm bekannten Umständen offensichtlich erkennen konnte, daß es sich bei der befohlenen Handlung um eine Straftat handelt²⁹.

Anmerkungen:

1 Zu den Fakten vgl. Law Reports of Trials of War Criminals selected and prepared by the United Nations War Crimes Commission, Vol. I, London 1947, Case No. 1, The Peleus Trial, Hamburg, 17th-20th October 1945, S. 2 f.; ferner K. Zemanek, Peleus, The, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL 4, S. 129-130.

2 The Peleus Trial (Anm. 1), S. 5.

3 Ebenda, S. 4.

4 Ebenda, S. 4.

5 Ebenda, S. 4 und 7 ff.

6 Ebenda, S. 13.

7 Ebenda, S. 15 f.

8 Ebenda, S. 13.

9 Ebenda, S. 17.

10 Ebenda, S. 17.

11 Ebenda, S. 18 f.

12 Vgl. dazu die Darstellung bei W. T. Mallison, Studies in the Law of Naval Warfare: Submarines in General and Limited Wars, Washington 1968, S. 132 ff. sowie L. Peillard, L'affaire du Laconia, Paris 1961.

13 Abgedruckt in: Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg 1947, Band 5, S. 251.

14 Vgl. die Urteilsbegründung in: Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg 1947, Band 1, S. 353.

15 Ebenda.

16 Vgl. dazu auch W. T. Mallison, (Anm. 12), S. 140 f.

17 Vgl. Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg 1947, Band 13, S. 470 f.

18 Vgl. Art. 12 und 51 des II. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See; ferner Art. 10 Abs. 1 ZP I.

19 Vgl. dazu auch W. T. Mallison, (Anm. 12), S. 139 ff. m. w. N.

20 The Peleus Trial (Anm. 1), S. 19.

21 Abgedruckt in: The Peleus Trial (Anm. 1), S. 18.

22 Vgl. The Peleus Trial (Anm. 1), S. 18.

23 Ebenda.

24 Gemäß Art. 38 Abs. 1 (d) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs wie auch der entsprechenden Vorschrift des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, des Vorgängers des Erstgenannten, ist die „Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler der verschiedenen Nationen“ lediglich ein „Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen“.

25 Zur heutigen Bedeutung militärischer Dienstvorschriften vgl. D. Fleck, Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen und das Völkergewohnheitsrecht, in: NZWehr 1990, S. 1-7, 5 f.

26 Vgl. § 10 Abs. 4 Soldatengesetz; ferner dazu sowie zum folgenden die Ziffern 128 ff. der ZDv 15/2 der Bundeswehr (Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch -) in der Fassung vom April 1990.

27 Vgl. auch Art. 86 Abs. 2 ZP I.

28 Vgl. § 11 Abs. 2 Soldatengesetz.

29 Vgl. § 5 Wehrstrafgesetz.

Tibet: Verstöße gegen die IV. Genfer Konvention in einem besetzten Land

I. Einleitung

1949 forderte Mao Tse-tung die „Heimkehr Tibets ins chinesische Mutterland“; 1950 besetzten chinesische Truppen das Land. Seit dieser Zeit, so berichtet das Tibet-Büro in New York am 12. August 1984, sei rund ein Viertel der tibetischen Bevölkerung umgekommen. 433.000 Tibeter seien bei Kämpfen gegen chinesische Soldaten gefallen, 343.000 verhungert, 173.000 in der Haft oder in Zwangsarbeitslagern umgekommen, 157.000 hingerichtet und 93.000 zu Tode gefoltert worden; weitere 9.000 hätten Selbstmord begangen. Die Zahlen beruhen auf der Auswertung von Aussagen von Flüchtlingen.¹ Grund genug, die Bedeutung des geltenden völkerrechtlichen Besatzungsrechts - insbesondere der IV. Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten - in diesem Gebiet zu untersuchen.

II. Die Anwendbarkeit der IV. Genfer Konvention auf Tibet

Voraussetzung einer Anwendung der IV. Genfer Konvention auf Tibet ist, daß es sich bei Tibet um einen besetzten Staat handelt, die Besetzung zeitlich gesehen von der Konvention erfaßt ist und China sich auch gegenüber Tibet als einem Nichtunterzeichnerstaat an die Bestimmungen der Konvention halten muß.

1. Der Tatbestand der Besetzung

Für die chinesische Regierung kommt die Anwendung der IV. Genfer Konvention auf Tibet von vornherein nicht in Betracht. Die Bestimmungen dieser Konvention sind nach Art. 2 nur dann anwendbar, wenn der besetzte Staat die territoriale Souveränität über das betreffende Gebiet innehatte. Nach Ansicht der chinesischen Regierung treffe dies für Tibet jedoch nicht zu. Tibet bilde seit dem 13. Jahrhundert einen unabtrennbaren Bestandteil des chinesischen Territoriums, so daß die Überschreitung der tibetischen Grenze ein inneres Problem Chinas darstelle.²

Art. 2 der Konvention schreibt jedoch die Anwendung des Abkommens auch für den Fall fest, daß der Kriegszustand von einer der beteiligten Parteien nicht anerkannt wird. Die Frage nach der Anwendbarkeit des Genfer Rechts setzt somit die Klärung des Status Tibets voraus.

Die Staatengemeinschaft nimmt die Faktizität der Ausübung der Gebietshoheit durch China hin und stellt den Anspruch Chinas nicht in Frage, enthält sich aber fast ausnahmslos einer ausdrücklichen Anerkennung Tibets als Teil

Chinas.³ Der rechtliche Status Tibets wurde jedoch nie richtig geklärt. Als im November 1950 die Tibet-Frage auf Antrag El Salvadors auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen kam, wurde die Sache auf Vorschlag der indischen und britischen Delegationsleiter auf unbestimmte Zeit vertagt. Die britische Regierung konnte sich nicht über den Punkt klar werden, ob Art. 2 (7) der Charta der Vereinten Nationen anzuwenden sei oder nicht.⁴ Tibet ist aber nur dann völkerrechtlicher Teil des chinesischen Staatsverbandes, wenn es entweder schon vor dem Einmarsch diesen Status hatte oder wenn China anschließend einen wirksamen Gebietstitel erworben hat. Für die Beurteilung des derzeitigen völkerrechtlichen Status kommt es also entscheidend darauf an, ob Tibet vor der chinesischen Besetzung im Jahre 1950 ein unabhängiger Staat war.

Die Gründung des tibetischen Einheitsstaates fällt in das 7. Jahrhundert, als die zerstrittenen Stämme Tibets unter dem ersten tibetischen König *Songzan Ganbu* erstmals zu einem tibetischen Staat mit einer Zentralregierung zusammengeschlossen wurden. Seitdem wechselten die Machtverhältnisse zwischen Tibet und China in der Weise, daß Tibet mal eher ein unabhängiger Staat und mal mehr einer mongolisch(-chinesischen) Oberherrschaft unterworfen war. Als im Jahre 1717 die Dsungaren in Tibet einfielen, griff auf Bitten der Tibeter der chinesische Kaiser ein, befreite im Jahre 1720 den *Dalai Lama* und schloß mit ihm einen Vertrag, der Tibet der Oberherrschaft der Mandschu-Kaiser unterstellte.⁵ Auf dieses Abkommen stützt China weiterhin seinen Souveränitätsanspruch, Tibet in seinen Herrschaftsbereich einzubeziehen, während Tibet es mit dem Sturz der Mandschu-Dynastie im Jahre 1911 als hinfällig betrachtet.

Im Jahre 1910 gelangte das chinesische Heer erstmals gegen den Willen der Tibeter nach Lhasa, um den chinesischen Souveränitätsanspruch mit militärischen Mitteln durchzusetzen.⁶ Die Situation in Tibet änderte sich jedoch mit dem Sturz der Qing-Dynastie und der Errichtung der chinesischen Republik am 1. Januar 1912 radikal. Die chinesischen Truppen wurden aus Tibet vertrieben und im Juni 1912 proklamierte der aus dem Exil zurückgekehrte 13. *Dalai Lama* die Unabhängigkeit Tibets. In den nun folgenden Jahren 1912 bis 1951 hatte die chinesische Regierung keinen Einfluß mehr auf Tibet, was von chinesischer Seite auch nicht bestritten wird.⁷

Die konträren Standpunkte zum Status Tibets ergeben sich aber aus der unterschiedlichen Bewertung dieser de-facto-Unabhängigkeit.

Aus der Sicht Chinas handelte es sich dabei nur um durch äußere Faktoren herbeigeführte Uneinigheiten zwischen den

Nationalitäten. Das Defizit an chinesischer Staatsgewalt in den Jahren 1912 bis 1951 alleine genüge nicht für die Unabhängigkeit Tibets.⁸ China habe niemals seinen Anspruch auf Tibet als Bestandteil des chinesischen Staates aufgegeben.

Die gegenteilige Auffassung führt vor allem zahlreiche Punkte auf, welche die tatsächliche Unabhängigkeit Tibets untermauern. De facto regierte der 13. *Dalai Lama* bis zu seinem Tode 1933 eigenständig. Er schloß eine Anzahl internationaler Verträge ab und führte Veränderungen in der Verwaltung ein (z. B. die Reorganisation der tibetischen Armee, die Errichtung einer eigenen Polizei, die Einführung von Papiergeld und Briefmarken). Auch richtete die tibetische Regierung 1943 ein Amt für Auswärtige Angelegenheiten ein, was als sichtbarer Ausdruck des tibetischen Anspruchs auf völkerrechtliche Souveränität gewertet wird.⁹ Im Zweiten Weltkrieg blieb Tibet neutral. Den Chinesen hat es während des gesamten Zweiten Weltkrieges den Durchgang für militärische Zwecke verboten. Das alles kann jedoch nur ein souveräner Staat.¹⁰ Tibet wies damit in den Jahren 1912 bis 1951 alle Wesensmerkmale eines unabhängigen Staates (Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt) auf. Der Umstand, daß China nie seinen Anspruch auf Tibet aufgegeben hat, steht der Souveränität Tibets nicht entgegen, denn ein neuer Staat kann nicht nur durch Vertrag, sondern auch durch Verselbständigung eines Staatsteiles (Sezession) entstehen.¹¹

Eine formelle Anerkennung durch die anderen Staaten erfolgte nicht, auch wenn dagegen keine rechtlichen Hindernisse bestanden.¹² Die Existenz eines Staates hängt jedoch auch nicht von einer formellen Anerkennung ab. Nach neuerer Lehre hat sie zumindest überwiegend nur deklaratorische Wirkung.¹³ Eine faktische Anerkennung war aber jedenfalls gegeben. Beispielsweise wurden tibetische Pässe als Reisedokumente anerkannt.¹⁴

Zum Zeitpunkt des Einmarsches chinesischer Truppen am 7. 10. 1950 war Tibet also ein unabhängiger Staat.

Die Eingliederung Tibets in den chinesischen Staatsverband im Jahre 1951 erfüllte völkerrechtlich den Tatbestand der Annexion.¹⁵ Die Beziehungen der beiden Länder zueinander wurden zwar im 17-Punkte-Vertrag vom 25. Mai 1951 festgelegt (Tibet behielt eine gewisse Autonomie, China erhielt die militärische Hoheitsgewalt und die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten), doch kam der Vertrag nur aus der Zwangslage, in der sich Tibet befand, zustande. Die chinesischen Truppen waren im Besitz der Ost- und West-Distrikte, bereit jeden Augenblick die Operationen wieder aufzunehmen. Gem. Art. 52 der Wiener Vertragsrechtskonvention ist aber ein unter Zwang abgeschlossener Vertrag, der eine Besetzung bestätigt, nichtig. Spätestens aber 1959 wurde der Vertrag unwirksam und Tibet erlangte seine Unabhängigkeit zurück, denn damals kündigte der *Dalai Lama* den Vertrag, wozu er wegen zahlreicher Verstöße von Seiten Chinas auch berechtigt war.¹⁶ Die Annexion fand ihren Abschluß 1959, als China den Aufstand gegen die chinesische Gewaltherrschaft niederschlug, die tibetische Regierung aufgelöst und das Land verwaltungsmäßig unter Verlust der Reste seiner Autonomie in sein System eingegliedert hat.

Die Annexion stellt im heutigen Völkerrecht im Lichte des Gewaltverbotes jedoch keinen wirksamen Gebietserwerbstitel mehr dar. Die Annexion Tibets durch China ist somit völkerrechtlich unwirksam. China übt ohne wirksamen Gebietstitel allein de facto die Gebietshoheit über Tibet aus.

Auch scheidet ein Gebietserwerb durch völkerrechtliche Anerkennung oder Ersitzung aus. Für die konsolidierende Wirkung der Anerkennung seitens dritter Staaten sind bereits die äußeren Voraussetzungen nicht gegeben. Zwar gehen die Mitglieder der Staatengemeinschaft - so auch die Bundesrepublik Deutschland¹⁷ - davon aus, daß Tibet ein Teil Chinas ist, nur wenige haben dies jedoch auch ausdrücklich klargestellt. Soweit die Besetzung jedoch nur nicht in Frage gestellt wird, bedeutet dies noch keine wirksame Anerkennung des de-facto-Zustandes. Eine völkerrechtliche Anerkennung oder Ersitzung bzgl. eines Gebietes, welches entgegen dem völkerrechtlichen Gewaltverbot besetzt wurde, ist sowieso von vornherein nicht möglich (*Stimson-Doktrin*¹⁸). Ein so gravierender Verstoß gegen das Völkerrecht wie die völkerrechtswidrige Gewaltanwendung kann nicht einfach durch Zeitablauf geheilt werden.

Schließlich könnte sich die Situation durch die Vorschläge des *Dalai Lama*, über den Status Tibets zu verhandeln und die Äußerung, Tibet könne ein Teil Chinas bleiben, wenn dies für die Tibeter von größerem Nutzen sei, geändert haben.¹⁹ China lehnt jedoch jegliche Verhandlungen ab, so daß es zu keiner Veränderung gekommen ist.

Tibet ist somit ein besetztes Land i. S. d. IV. Genfer Konvention.

2. Zeitlicher Anwendungsbereich

Gemäß Art. 6 der IV. Genfer Konvention findet das Abkommen mit Beginn jedes Konfliktes oder jeder Besetzung Anwendung (Absatz 1) und endet als ganzes ein Jahr nach der allgemeinen Einstellung der Kampfhandlungen (Absatz 3). Soweit die Besatzungsmacht die Funktion einer Regierung in dem besetzten Gebiet ausübt, bleibt sie jedoch für die gesamte Dauer der Besetzung durch einige Artikel gebunden, wozu u. a. die allgemeinen Artikel (Artikel 1 bis 12) und die Artikel, die die humanitäre Behandlung der geschützten Personen festlegen, gehören. China hat die Genfer Konventionen am 28. 12. 1956 ratifiziert. Zu diesem Zeitpunkt aber war Tibet schon besetzt, denn die Invasion fand im Jahre 1950 statt. Fraglich ist insoweit, ob die IV. Konvention mit ihren bis zum Ende einer Besetzung eingreifenden Artikeln auch in einem bereits besetzten Gebiet Anwendung findet. Charakteristisch für die Besetzung ist ihre länger anhaltende Dauer. Wenn die IV. Konvention die Personen in einem besetzten Gebiet mit einigen Artikeln auf Dauer unter ihren besonderen Schutz stellt und die Vertragsparteien gerade mit Unterzeichnung der Konvention diesen Schutz garantieren wollen, dann muß sich dies auch auf bereits besetzte Gebiete beziehen. Wenn Personen in einem besetzten Gebiet auf Dauer besonders schützenswert sind, so kann es keinen Unterschied machen, wann die Besetzung begonnen hat. Allein der Tatbestand der Besetzung und die Ausübung von Regie-

rungsfunktionen ist für die fortgesetzte Anwendung der Konvention Voraussetzung. Für die Zeit der Existenz des 17-Punkte-Vertrages - also bis zum März 1959 - könnte es jedoch an der Voraussetzung der Ausübung der Regierungsfunktion durch die Besatzungsmacht China fehlen, denn der 17-Punkte-Vertrag garantierte Tibet eine gewisse Autonomie. In Wirklichkeit aber lag die tatsächliche Machtausübung bei den Chinesen,²⁰ so daß auch in diesem Punkt keine Bedenken gegen die Anwendung der IV. Konvention bestehen.

3. Annahme und Anwendung

Gegen die Anwendung der IV. Genfer Konvention auf Tibet könnte des weiteren sprechen, daß Tibet das Abkommen nicht ratifiziert hat. Grundsätzlich kommt eine Verpflichtung zur Einhaltung eines Vertrages nur unter Vertragsparteien in Betracht. Art. 2 Abs. 3 der IV. Konvention bestimmt jedoch, daß eine Vertragspartei gegenüber einer bisherigen Nichtvertragspartei auch an das Abkommen gebunden ist, wenn diese dessen Bestimmungen annimmt und anwendet. In welcher Form der Nichtvertragsstaat die Anerkennung äußern soll, geht aus Art. 2 Abs. 3 nicht hervor. Das IKRK vertritt dazu die Auffassung, daß eine ausdrückliche Anerkennung zwar wünschenswert ist, die stillschweigende Anerkennung oder eine tatsächliche Anwendung aber ebenfalls genügt.²¹ Eine Anwendung durch Tibet ist nicht erfolgt. Tibet hatte dazu jedoch auch gar nicht erst die Möglichkeit, denn die Besetzung erfolgte in der Weise, daß die Erste und Zweite Feldarmee in Tibet einrückten, ohne daß es zu größeren Gefechtsberührungen kam.²² Die Zivilbevölkerung auf chinesischer Seite blieb von den Ereignissen völlig unbetroffen. Art. 2 Abs. 2 der Konvention legt jedoch ausdrücklich fest, daß das Abkommen auch in allen Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung Anwendung findet, selbst wenn die Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt. Aus diesem Zusammenhang heraus kann das Nichthandeln - also weder Anwendung noch Mißachtung der Bestimmungen - dem besetzten Staat nicht vorgeworfen werden. Der Sinn des Erfordernisses der Annahme und Anwendung in Art. 2 Abs. 3 liegt darin, zu vermeiden, daß die Vertragspartei an die Bestimmungen des Abkommens gebunden bleibt, während die andere Partei dagegen verstößt. Dies ist bei der vollständigen Besetzung doch gerade nicht der Fall, so daß hier auf das Merkmal Anwendung verzichtet werden kann.

Eine ausdrückliche Annahme der IV. Genfer Konvention durch den *Dalai Lama* als Exilregierung ist nicht erfolgt. Abzustellen ist daher auf die sonstigen Äußerungen des *Dalai Lama*, ob sich daraus eine konkludente Annahme der Bestimmungen der IV. Genfer Konvention ergibt.

Der *Dalai Lama* wendet sich gegen jede Gewaltanwendung, da diese unmenschlich sei. Er betont, daß Tibet ein besetztes Land sei. Zugleich aber klagt er China an, gegen die grundlegenden Menschenrechte, insbesondere das Folterverbot und die Mißachtung der Religion zu verstoßen. Ganz besonders wehrt er sich gegen den Zuzug der Han-Chinesen nach Tibet, also einen Verstoß gegen Art. 49 Abs. 6 der IV. Konvention.²³ Wenn die Exilregierung aber einerseits den Besatzungsstatus Tibets betont, andererseits aber gerade das be-

klagt, was in der IV. Konvention als verboten festgeschrieben ist, so muß man davon ausgehen, daß Tibet die Bestimmungen der Konvention auch annimmt.

Die Äußerungen des *Dalai Lama* sind auch ausreichend für die Annahme, da an das Erfordernis der Annahme nur sehr geringe Anforderungen zu stellen sind. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte. Der kanadische Vorschlag auf der diplomatischen Konferenz 1949 sah z. B. vor, daß eine Vertragspartei solange auch gegenüber einer Nichtvertragspartei an das Abkommen gebunden sein sollte, bis diese erklärte, die Konvention nicht anzunehmen oder aber sich dagegen verhielt.²⁴ Im Report heißt es, die Konvention sollte als Kodifikation generell anerkannter Regeln betrachtet werden und im Einklang mit dem Geist der Konvention sollte jede Vertragspartei sie soweit wie möglich anwenden.²⁵ China ist es aber auch durchaus zuzumuten, die Konvention in bezug auf Tibet einzuhalten, denn Tibet steht China vollkommen machtlos gegenüber.

Als Ergebnis ergibt sich somit, daß es sich bei Tibet um ein besetztes Land handelt, bezüglich dessen China die Bestimmungen der IV. Genfer Konvention einhalten mußte.

III. Verstöße gegen die IV. Konvention

Tatsächlich aber hat China in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen gegen das Abkommen verstoßen und tut es noch heute. Besonders eklatant sind die Verstöße gegen Art. 27 bezogen auf die religiöse Überzeugung, Art. 32 und Art. 49 Abs. 6.

Bis zum Ende der Kulturrevolution wurden von den nach chinesischen Angaben ursprünglich existierenden 2700 Klöstern mit 114.000 Mönchen (die exiltibetische Seite geht von ehemals 7000 Klöstern mit 120.000 Mönchen und 15.000 Nonnen aus) alle Klöster und Tempel bis auf 10 mit rund 1.000 Mönchen und Nonnen zerstört.²⁶ Heute erkennt die chinesische Regierung zwar an, daß bezüglich der Religion Fehler gemacht wurden und bis zum Jahre 1987 wurden 200 Klöster und 700 religiöse Stätten unter staatlicher Aufwendung von 24-27 Millionen Yuan renoviert und wiedereröffnet. Die Zahl von Mönch- und Nonnennachwuchs ist jedoch auch heute noch staatlich kontrolliert und streng begrenzt.

Bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte kam die Internationale Juristenkommission in ihrem zweiten Bericht 1960 zu dem Ergebnis, daß die Chinesen 16 Arten von Menschenrechten verletzt haben, wozu Mord, Vergewaltigung, Folterung, Zerstörung des Familienlebens und Verschleppung gehören.²⁷

Im Jahre 1959 verabschiedete die UN-Vollversammlung mit 45 gegen 9 Stimmen bei 26 Enthaltungen eine Resolution, in der die Einhaltung der Menschenrechte in Tibet gefordert und besonders auf die Kultur und die Religion des tibetischen Volkes hingewiesen wird.²⁸

Amnesty International berichtet auch heute noch von Folterungen in den Gefängnissen.²⁹

Ein besonders großes Problem stellt heute die Siedlungspolitik dar. Nach Art. 49 Abs. 6 dürfen Angehörige der Besatzungsmacht nicht in das besetzte Gebiet verschleppt oder verschickt werden. Ein Zwang ist nicht Voraussetzung für eine Verletzung der Konvention i. S. v. Absatz 6; jede Überführung von Staatsangehörigen des Okkupanten in das besetzte Gebiet mit dem Ziel, sich dort niederzulassen, ist ille-

gal. Selbst nach offiziellen chinesischen Zahlen lebten im September 1988 aber bereits eine Million Chinesen im Verhältnis zu zwei Millionen Tibetern in der Autonomen Region Tibet. Die Siedlungspolitik stellt somit einen massiven Verstoß gegen Art. 49 Abs. 6 dar.

Brigitte Reschke

Anmerkungen:

- | | |
|--|--|
| 1 Weltgeschehen, Analysen und Berichte zur Weltpolitik, 1990 I, S. 117. | 14 Internationale Juristenkommission, a. a. O., S. 159. |
| 2 Archiv der Gegenwart (AdG) 1950, 2652. | 15 Gloria in Ipsen, a. a. O., § 23 Rn. 45. |
| 3 Hienstorfer, Studie des wissenschaftlichen Fachdienstes des Deutschen Bundestages, abgedruckt in: Kelly, P.; Bastian, G.; Ludwig, K. (Hg.), Tibet klagt an; Zur Lage in einem besetzten Land, Wuppertal 1990, S. 70. | 16 Internationale Juristenkommission, a. a. O., S. 165. |
| 4 Richardson, H. E., Tibet, Geschichte und Schicksal, Frankfurt a.M., Berlin 1964, S. 237. | 17 BT-Drs. 10/6127, Ziff. 13 a. |
| 5 Richardson, a. a. O., S. 53. | 18 Gloria in Ipsen, a. a. O., § 23 Rn. 44. |
| 6 Richardson, a. a. O., S. 111. | 19 AdG 1987, 31500. |
| 7 Standpunkt der chinesischen Regierung, wiedergegeben bei: Grunfeld, A.T., The Making of Modern Tibet, London 1987, S. 225. | 20 Internationale Juristenkommission, a. a. O., S. 173. |
| 8 Standpunkt der chinesischen Regierung, wiedergegeben bei: Grunfeld, a. a. O., S. 225. | 21 Pictet, J., Commentaire IV, La Convention de Genève, Genf 1956, S. 28-30. |
| 9 Hool, C., Die chinesische Tibetpolitik, Bern 1989, S. 32. | 22 Weggel, O., Geschichte Chinas im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1989, S. 166. |
| 10 Alt, Franz am 20. 4. 1989, abgedruckt in: Kelly, Bastian, Ludwig, a. a. O., S. 11. | 23 Dalai Lama, Nobelpreis-Rede, Weltgeschehen 1990 I, S. 134. |
| 11 Verdross, A.; Simma, B., Universelles Völkerrecht; Theorie und Praxis, 3. Auflage, Berlin 1984, § 956. | 24 Pictet, a. a. O., S. 24. |
| 12 Internationale Juristenkommission, Tibet and the Chinese People's Republic, A Report to the International Commission of Jurists by its Legal Inquiry Committee on Tibet, Genf 1960, S. 154 f. | 25 Pictet, J., Commentary. IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Genf 1958, S. 23. |
| 13 Gloria, Ch. in Ipsen, K., Völkerrecht, 3. Auflage, München 1990, § 22 Rn. 31. | 26 Hool, a. a. O., S. 88. |
| | 27 Internationale Juristenkommission a. a. O., S. 4 f. |
| | 28 Wortlaut der Tibet-Resolution, abgedruckt in: AdG 1959, 8010. |
| | 29 Erler, B., Folter und willkürliche Verhaftungen - die Erkenntnisse von Amnesty international zu Tibet, in: Kelly, Bastian, Ludwig, a. a. O., S. 101 ff. |

Lehrgang für Ausbilder/-innen Genfer Abkommen

Hünfeld

4.-6. Mai 1990 und 8.-10. Juni 1990

Der o. g. Lehrgang wurde mit insgesamt neun Teilnehmern durchgeführt. Zum Einstieg in das Thema wurde in einem Referat mit anschließender Diskussion der Begriff des Humanitären Völkerrechts erarbeitet. Der Film „Plädoyer für die Menschlichkeit“ rundete die thematische Einleitung ab.

Im weiteren Verlauf des ersten Wochenendes wurden die Geschichte und die Inhalte der Genfer Abkommen sowie deren Stellung im Rahmen des Humanitären Völkerrechts erarbeitet. Im Anschluß daran wurden die zur Zeit zur Verfügung stehenden Arbeitsmaterialien und Literatur zum Thema bzw. zur Unterrichtung des Humanitären Völkerrechts vorgestellt. Da einzelne Teilnehmer in anderen Ausbildungen des DRK tätig waren, z. B. der Unterführer-Ausbildung, waren ihnen die Materialien zum Teil bereits bekannt. Hierdurch konnten Erfahrungen mit dem vorhandenen Material eingebracht werden. Es wurde die Anregung gemacht, die Folien zur Gemeinschaftsführer-Ausbildung zum Thema Genfer Abkommen gesondert für diesen Kreis der Ausbilder zur Verfügung zu stellen. Da die Teilnehmer bereits über relativ weitreichende Kenntnisse der Genfer Abkommen verfügten, wurde von der geplanten Erarbeitung von Fallbeispielen abgesehen. Statt dessen wurden allgemeine Probleme in der Verbreitungsarbeit diskutiert. Hierbei standen Fragen der Zugangsmotivation und der Aktualisierung des Themas im Vordergrund. Breiten Raum nahm in dieser Diskussion auch die Frage ein, welche Personengruppen für dieses Thema besonders angesprochen werden müssen und sollten. Folgerichtig wurde dann die Aufteilung von Themen für Unterrichtsbeispiele nicht wie geplant in der Weise vorgenommen, daß das Gesamtthema in einzelne Themenabschnitte aufgeteilt wurde, sondern es wurde eine Aufteilung nach Adressatenkreisen vorgenommen, wobei die Auswahl der für den jeweiligen Teilnehmerkreis relevanten Inhalte in das Ermessen des Ausbilders gestellt wurde.

Am zweiten Wochenende wurden die Unterrichtsbeispiele vorgetragen und von den Teilnehmern diskutiert und ergänzt. Auch hierbei zeigte sich, daß die Frage, wie bei den Teilnehmern eines Lehrgangs das Interesse am Thema geweckt werden kann, bei der Vorbereitung der Unterrichtsbeispiele großen Raum einnahm. Wie ein solches Thema aktuell aufbereitet werden kann, zeigten Herr Dr. Horst Fischer und Herr Dr. Wolff H. von Heinemann in ihren Vorträgen zu den Themen Panama-Konflikt und Afghanistan-Konflikt.

Für diesen Teil des Seminars waren auch die Konventionsbeauftragten der Kreisverbände eingeladen. Allen Teilnehmern, die mit großem Engagement an der Aufarbeitung der Inhalte und deren Vermittlung arbeiteten, konnte eine erfolgreiche Teilnahme am Lehrgang bescheinigt werden.

Erich Lenk

7. Seminar über Humanitäres Völkerrecht in der Welt

Berlin

06. - 09. Juni 1990

- „Das Sein verstimmt das Bewußtsein“ - dieses Graffiti, ungenau neben einer Karl-Marx-Büste gesprüht, zierte den Eingang zum Tagungsgebäude des 7. Seminars über Humanitäres Völkerrecht in der Welt der Gegenwart. Die verfremdete marxistische These könnte auch das Fazit des Seminars sein, das vom 06. - 09. Juni 1990 als erste Veranstaltung überhaupt in beiden Teilen Berlins - zunächst in der früheren SED-Hochschule und dann im Reichstag - stattfand: Der Stand der Umsetzung und Durchsetzung von Menschenrechten, Humanitärem Völkerrecht und Flüchtlingsrecht ist immer noch so rudimentär, daß er das Bewußtsein derer, die sich dieser Rechtsmaterie angenommen haben, verstimmt.

Das Seminar war die siebte Veranstaltung einer Serie, die 1984 auf Initiative des Internationalen Instituts für Humanitäres Recht in San Remo begonnen wurde. Die Seminarserie, die in Budapest, Prag, Moskau, Sofia und Warschau fortgesetzt wurde, hatte das Ziel, in den ost- und mitteleuropäischen Ländern einen Dialog über die Rechtskreise Menschenrechte, Humanitäres Völkerrecht und Flüchtlingsrecht zu beginnen. Der Dialog ist in Gang gekommen; die politische Entwicklung des Jahres 1989 hat ihn auf eine neue Grundlage gestellt.

Teilnehmer des Seminars waren rund 80 erfahrene Diplomaten und Ministerialbeamte, renommierte Völkerrechtler und sachkundige Rotkreuz-Mitarbeiter aus etwa 20 europäischen Ländern, überwiegend aus Ost- und Mitteleuropa. Veranstalter waren das Internationale Institut für Humanitäres Völkerrecht in San Remo, die beiden deutschen Rotkreuz-Gesellschaften und das Institut für Rechtswissenschaft der Akademie der Wissenschaften der DDR. Die Veranstaltung stand unter der Schirmherrschaft des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Der Senat von Berlin förderte die Veranstaltung großzügig. Weitere Zuschüsse kamen vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen und von der Stiftung für UN-Flüchtlingshilfe.

Der erste demokratisch gewählte Oberbürgermeister von Ost-Berlin Schwierzina hielt bei der Eröffnung des Seminars nach eigenem Bekunden seine erste offizielle Begrüßungsansprache und verwies auf die tiefe Symbolik, daß das Seminar in beiden Teilen Berlins stattfindet. Was vor einem Jahr noch völlig undenkbar erschien, sei heute möglich und ein Sinnbild dafür, wie die einst willkürlich geteilte Hauptstadt wieder zusammenwachsen.

Die Sicherung der Beachtung von Menschenrechten stand erstmalig auf der Tagesordnung der Seminarreihe. In seinem Auftaktreferat unterstrich Martenson, Generalsekretär des UN-Zentrums für Menschenrechte, die Dualität von Chan-

cen und Gefahren für die Menschenrechte in der Gegenwart. Zum einen bringe die Demokratisierungsbewegung in Osteuropa für die Durchsetzung der Menschenrechte völlig neue Möglichkeiten mit sich, da die ideologisch begründete Ablehnung der Universalität der in der UN-Charta von 1948 fixierten Normen und Standards nun entfalle. Der Vereinigungsprozeß Europas benötige deshalb nicht etwa weitere Debatten über menschenrechtliche Grundsätze. Vielmehr gehe es darum, die zum Teil längst bewährten Praktiken der immerhin rund 50 von der UNO und ihren Unterorganisationen initiierten Dokumente durch entsprechende Mechanismen zum politischen Allgemeingut zu machen. In diesem Zusammenhang habe das UN-Zentrum für Menschenrechte ein Programm zur technischen Unterstützung der Staaten entwickelt, die ihre nationale Infrastruktur zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte stärken wollen.

Drzemczewski, Abteilungsleiter für Menschenrechte beim Europarat, stellte die Europäische Menschenrechtskonvention und ihr Durchsetzungsinstrumentarium vor und unterstrich ihre Vorreiterrolle innerhalb des Systems des Menschenrechtsschutzes.

Mohr vom Institut für Rechtswissenschaft der Akademie der Wissenschaften der DDR betonte in seinem Bericht, die politischen Umwälzungen in Europa eröffneten bessere Bedingungen für die weltweite Sicherung der Beachtung der Menschenrechte. Die ideologische Relativierung der Menschenrechte weiche zusehends einer begrüßenswerten Verrechtlichung.

Partsch, emeritierter Professor der Universität Bonn, beschrieb in seinem Bericht die Komplexität des Problems des Schutzes von Minderheiten. In seinem vielbeachteten Beitrag typisierte *Partsch* die Staaten, in denen Minderheiten existieren, in Nationalstaaten, Staaten, in denen Machtpolitik religiöse, ethnische oder auch sprachliche Minderheiten zusammengefaßt hat sowie Staatengebilde, die aus dem Prozeß der Dekolonisierung hervorgegangen sind. In seiner Definition der Minderheit unterstrich *Partsch*, daß keine Gruppe, welche die objektiven Merkmale einer Minderheit erfülle, deswegen gezwungen sei, sich als Minderheit zu betrachten. Abschließend beschrieb *Partsch* die verschiedenen Instrumente des universellen Völkerrechts, die Minderheiten in unterschiedlicher Weise schützen.

Der 2. Seminartag war den **gegenwärtigen Problemen bei der Anwendung Humanitären Völkerrechts gewidmet**. *Sandoz*, Leiter der Abteilung Grundsatzfragen und Beziehungen zur Bewegung beim IKRK, betonte, daß das Humanitäre Völkerrecht ein Teilgebiet des Völkerrechts sei und damit spezifische Bindungen und Verpflichtungen in den internationalen Beziehungen nach sich ziehe. Konfliktparteien vergäßen nur allzu oft, daß Humanitäres Völkerrecht nicht einfach ein moralischer Standard sei. Die UN-Dekade für Völkerrecht solle dazu benutzt werden, dieses zu unterstreichen. Wenn es auch das Ziel der Dekade sei, die rechtlichen Fundamente internationaler Beziehungen zu verstärken und damit eine Alternative zum Einsatz von Waffengewalt zu bieten, könne doch die Gewalt, solange sie weiter bestehe, nicht ignoriert werden.

Die gründliche Behandlung rechtlicher und tatsächlicher Fragen des Humanitären Völkerrechts - einschließlich des Prinzips der Verhältnismäßigkeit, des Zivilschutzes, der Anwendung nuklearer Waffen, des Verhältnisses zum Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 der UN-Charta oder die Definition nicht internationaler bewaffneter Konflikte - bleibe für die Glaubwürdigkeit und das Verständnis des Humanitären Völkerrechts, insbesondere in militärischen Kreisen, notwendig. Die in Kürze anstehende Schaffung der internationalen Untersuchungskommission nach Art. 90 des I. Zusatzprotokolls mache es erforderlich, sich umgehend mit den Arbeitsmethoden und Verfahrensregeln dieser Kommission zu befassen. Der tragische Zusammenhang zwischen dem Humanitären Völkerrecht und den Verletzungen dieses Rechtes dürfe weder die Erfolge verbergen noch jene entmutigen, die für seine verbesserte Umsetzung kämpfen.

Mit kürzeren Berichten wurde die Beschreibung der gegenwärtigen Probleme bei der Anwendung des Humanitären Völkerrechts abgerundet: Oberstleutnant *Heer* vom Ministerium für Abrüstung und Verteidigung der DDR berichtete aus der Sicht eines Militärs. *Hennig* von der Humboldt-Universität Berlin beleuchtete den Rechtsstatus der Teilnehmer an nicht-internationalen bewaffneten Konflikten. *Klemp*, Justitiar des DRK in der Bundesrepublik Deutschland, erörterte die Rolle von Rotkreuz-Gesellschaften bei der Anwendung und Durchsetzung dieser Rechtsmaterie. *Skarstedt*, Schwedisches Rotes Kreuz, begründete die Notwendigkeit der Verbreitungsarbeit in Theorie und Praxis. *Venturini*, Universität Mailand, versuchte für einige Probleme der Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten Lösungsansätze aufzuzeigen.

Der 3. Seminartag stand unter dem Thema **Internationaler Schutz von Flüchtlingen: gegenwärtige Probleme und zukünftige Aussichten**. Sowohl das Einführungsreferat von *Arnout*, Leiter der Abteilung Flüchtlingsschutz beim UNHCR, sowie die Beiträge der Berichterstatter machten deutlich, daß der gegenwärtige Stand der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene eine günstige Gelegenheit zur Entwicklung von Initiativen zur Lösung des Flüchtlingsproblems sein könnte. Dem stehe ein gewisses Maß an Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Empfängerländern gegenüber, das nationale Anstrengungen und internationale Zusammenarbeit erschwere. Das Flüchtlingsproblem sei vor allem ein humanitäres und soziales Problem. Der Schutz der Flüchtlinge müsse im wesentlichen als Wiederherstellung der fundamentalen Menschenrechte der Betroffenen gesehen werden. Förderung und Schutz der Menschenrechte und Verhinderung von elementaren Fluchtursachen müßten wieder in den Mittelpunkt der Anstrengungen gesetzt werden, um neue Verfahrensweisen und Programme zu entwickeln.

Döveling, im DRK-Generalsekretariat in Bonn für Flüchtlingsfragen zuständig, stellte am Beispiel des DRK die Rolle einer nationalen Rotkreuz-Gesellschaft bei der Betreuung von Flüchtlingen dar. Er hielt in seinem Resümee fest, daß ehrenamtliche Mitarbeiter, Honorarkräfte aber auch hauptamtliche Kräfte immer noch zu beklagen hätten, daß das En-

gagement für ausländische Flüchtlinge im Vergleich zu anderen traditionellen Aktivitäten des DRK geringgeschätzt werde. Es sei bis heute vielfach noch nicht gelungen, die Flüchtlingshilfe des DRK als konkreten Beitrag zur Verteidigung und Bewahrung von Menschenwürde und Menschenrechten im Sinne der Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu begreifen. Zugleich trage Flüchtlingshilfe weitgehend noch den Charakter des Vorübergehenden. Diese Einstellung negiere jedoch die Realität, die durch ein erhebliches Anwachsen der Fluchtbewegungen bestimmt sein werde. Die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge und die Qualität des Umgangs mit ihnen seien immer auch ein Indikator für Freiheit, Demokratie und Weltoffenheit einer Gesellschaft und deren Bewährungsprobe zugleich.

Kerll von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Genf, ging in seinem Bericht der Frage nach, warum es bisher nicht gelungen sei, ein durchgreifendes Konzept gegen die Ursachen von Flüchtlingsströmen zu finden. *Marx*, Rechtsanwalt und Verfasser eines wichtigen Kommentars zum Asylrecht, berichtete über einige Aspekte des Systems zum Schutz von Flüchtlingen in Europa. Er beschäftigte sich kritisch mit der „Fluchtverhinderungs“-Politik und der europäischen Harmonisierung gegen Flüchtlinge. Das Flüchtlingsproblem könne als Teil der Menschenrechte nicht den Regierungen überlassen werden. Asylfragen dürften nicht länger außerhalb der traditionellen demokratischen Strukturen und damit ohne öffentlichen Diskurs erörtert werden. Die Regierungen sollten politische Alternativen für diejenigen initiieren, die Asylverfahren für Einwanderungszwecke gebrauchen. Schließlich sollte spontan einreisenden Asylsuchenden das Prinzip des non-refoulement zugute kommen. *Nobel*, Schwedens Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung, berichtete über Ängste und Hoffnungen zum Asylrecht in Ost und West. *Feller*, Rechtsberaterin beim UNHCR, plädierte für einen neuen humanitären Ansatz gegenüber dem Flüchtlingsproblem in der Zukunft. Das gegenwärtige Klima von Vertrauen und Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene sei für eine erfolgreiche Durchsetzung neuer Wege im Flüchtlingsrecht günstig wie nie zuvor.

Der letzte Seminartag beschäftigte sich mit der **Förderung und der Verbreitung von Menschenrechten, Humanitärem Völkerrecht und internationalem Flüchtlingsrecht**. *Maggazzeni*, vom UN-Büro in Genf, berichtete über die Verbreitungsarbeit in Sachen Menschenrechte, *Colombey*, Rechtsberater beim UNHCR, über die Verbreitungsarbeit im Flüchtlingsrecht. *Genesio*, Generalsekretär des Internationalen Instituts für Humanitäres Recht, erläuterte die Gemeinsamkeiten bei der Verbreitung der drei Rechtsgebiete. *Gasser*, Rechtsberater des IKRK, referierte die Anstrengungen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung. *Ianeva*, Bulgarisches Rotes Kreuz, stellte die Verbreitungsaktivitäten ihrer nationalen Rotkreuz-Gesellschaften dar. *Wiezorek*, Karl-Marx-Universität Leipzig, berichtete aus seiner schwierigen Praxis der Verbreitungsarbeit in einer nationalen Rotkreuz-Gesellschaft, die sich im Umbruch befindet.

In der Zusammenfassung der Diskussionen zog der Initiator der Seminarfolge, Prof. *Patrnogic*, das Resümee, es seien viele neue Ideen aufgezeichnet worden. Ein Thema, das alle Diskussionen begleitet habe, sei, daß zur Erreichung einer vollständigen und effektiven Anwendung des Humanitären Rechts die konzentrierte Anstrengung von Regierungen, internationalen Organisationen und anderen Verbänden erforderlich sei. Offensichtlich gebe es gegenwärtig dazu keinen ausreichenden politischen Willen. Es komme aber darauf an, einen humanitären Willen zu schaffen, entschieden dafür einzutreten, daß die humanitären Standards, die allgemein akzeptiert worden sind und ihren Ausdruck im kodifizierten Recht gefunden haben, anzuwenden. Das Seminar in Berlin, das zum Nachdenken angeregt und möglicherweise zu neuen Lösungen beigetragen habe, könne nicht das letzte Wort sein. Die Anstrengungen sollten weitergeführt werden.

Thomas Klemp

Informationstagung für Juristen und Rechtsreferendare zur Unterrichtung über die Genfer Rotkreuzabkommen

DRK-Landesschule Pfalzgrafenweiler
11. - 12. Juli 1990

Wie auch im letzten Jahr (vgl. Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften, Heft 4/1989, S. 35) führten das Badische und das Baden-Württembergische Rote Kreuz eine Tagung über die Genfer Konventionen von 1949 und deren Zusatzprotokolle von 1977 durch.

Hauptanliegen der Veranstaltung war es, völkerrechtlich nicht vorgebildete Juristen mit den Zielsetzungen und Regelungstechniken der Abkommen vertraut zu machen. Diese Aufgabe hatte *Dr. Horst Fischer* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum übernommen. Er meisterte sie bravourös, indem er mittels eines Rollenspiels die Teilnehmer in die Situation der von einem bewaffneten Konflikt betroffenen Personengruppen versetzte, sie die dringendsten Bedürfnisse formulieren ließ und deren Umsetzung in die einzelnen Genfer Konventionen aufzeigte. Dieser zentrale Tagungsbeitrag war geprägt von persönlichem Engagement der Beteiligten und lieferte ihnen in effizienter Weise das Rüstzeug, welches sie für die nachfolgenden Vorträge benötigten.

Zuvor jedoch schlüpfen die Tagungsteilnehmer zu einem erfrischenden Zwischenspiel in die Haut von US-Senatoren, die darüber zu befinden hatten, ob der in den USA inhaftierte General *Noriega* ohne weiteres in den Vereinigten Staaten vor Gericht zu stellen oder ob er - mit Blick auf Art. 85 und 118 des III. Genfer Abkommens von 1949 - als Kriegsgefangener zu repatriieren sei.

Das hierfür nötige völkerrechtliche Wissen wurde ihnen in höchst bemerkenswerter Weise durch Frau *Christiane Sticher* als Staatsanwältin der Vereinigten Staaten und *Dr. Horst Fischer* als Verteidiger des Generals vermittelt. (Der General wäre erfreut über das Abstimmungsergebnis gewesen!)

Anschließend befaßte sich *Dr. Wolff H. von Heinegg* mit der Frage: „Das Seekriegsrecht - Stiefkind des Humanitären Völkerrechts?“ Er machte deutlich, daß die vorwiegend aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg stammenden Übereinkommen aufgrund der militärtechnischen Weiterentwicklungen als überholt anzusehen seien. Das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen von 1949 habe nicht zu einer Verbesserung des unbefriedigenden Rechtszustandes beigetragen, da große Unklarheit darüber herrsche, inwieweit die Vorschriften des Teils IV, welcher Regelungen über den Schutz der Zivilbevölkerung trifft, auf den Seekrieg anwendbar sind. Aus Gründen der Rechtssicherheit sei es daher erforderlich, daß die Vertragsstaaten ausdrücklich dessen Anwendbarkeit auf den Seekrieg erklären.

Der erste Veranstaltungstag wurde mit dem Bericht von Herrn *Jean-Luc Blondel*, Vertreter des IKRK in Genf, beschlossen. Er schilderte eindringlich die Tätigkeit der Delegierten des IKRK auf der Grundlage der Genfer Konventionen in Krisengebieten auf der ganzen Welt.

Zu Beginn des nächsten Tages wurden die Teilnehmer mit Organisationsstruktur, Aufgaben, Leistungen, Finanzierung und Grundsätzen des Roten Kreuzes durch Frau *Christine Lettang* vertraut gemacht.

Anschließend nahm die Bundeswehr, vertreten durch Herrn Regierungsdirektor *Bornemann*, zu den Genfer Konventionen Stellung, wobei die Erklärung der Bundesregierung zur bevorstehenden Ratifikation der Protokolle von 1977 im Vordergrund stand. Nicht nur über die jeweilige Rechtsnatur der in ihr enthaltenen Ausführungen traten Meinungsverschiedenheiten zwischen den Anwesenden hervor, sondern es entstand auch eine heftige Kontroverse darüber, ob es völkerrechtlich zulässig und politisch opportun sei, wie von der Bundesregierung beabsichtigt, Nuklearwaffen aus dem Art. 51 des I. Zusatzprotokolls (Verbot der Anwendung von Massenvernichtungsmitteln) auszuklamern.

„Fördert das Rote Kreuz den Krieg?“ war die abschließende Frage, mit der sich *Dr. Daniel Meynen*, Landeskonventionsbeauftragter des Badischen Roten Kreuzes, beschäftigte. Indem er die Grundsätze der Rotkreuz-Bewegung aus der Sicht des Philosophen erläuterte, legte er dar, daß im Gegenteil das Rote Kreuz durch deren strikte Beach-

tung einen Beitrag zur Förderung des Friedens in der Welt leistet.

Wieder einmal verstanden es der dynamische Tagungsleiter *Dr. Goldmann* und sein Team, bei den jungen Juristen - hoffentlich bleibendes - Interesse am humanitären Völkerrecht zu wecken. Dank Ihnen allen!

Britta Sauter, Christoph Stüer

15th Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law: - Neue Verfahren zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts: Internationale Ermittlungskommission und Berichtssystem über nationale Durchsetzungsmaßnahmen (04. - 05. September 1990) -

San Remo (Italien)
04. - 08. September 1990

Aus aktuellem Anlaß waren zwei Arbeitsgruppen des diesjährigen San Remo Round Table neuen Verfahren zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gewidmet.

1. Internationale Ermittlungskommission¹

Die Bundesrepublik wird anläßlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden beim Depositär der Zusatzprotokolle eine Erklärung abgeben, die die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission nach Art. 90 ZP I anerkennt. Damit wird die Bundesrepublik aller Voraussicht nach der zwanzigste Staat sein, der eine solche nationale Erklärung abgibt. Das Erfordernis des Art. 90 Abs. 1(b), daß „mindestens zwanzig Hohe Vertragsparteien“ die Zuständigkeit der Kommission anerkannt haben müssen, bevor diese einberufen wird, wird somit erfüllt.

Nach Auskunft eines Vertreters des schweizerischen Außenministeriums wird die Schweiz, sobald die zwanzigste Erklärung abgegeben wurde, das Verfahren zur Einberufung der Kommission unverzüglich einleiten. Ob der Wortlaut des Abs. 1(b) den Depositär tatsächlich verpflichtet, derart prompt zu handeln - so die Auffassung im schweizeri-

schen Außenministerium - wurde von einigen Teilnehmern bezweifelt. Angesichts von 97 Vertragsparteien zum ZP I, bei nur 19 nationalen Erklärungen, werde die bislang mangelnde Akzeptanz der Kommission deutlich. Daher sei möglicherweise ein weniger hastiges Verfahren überlegenswert. Betrachte man zudem die geographische Verteilung der Staaten, die die nationale Erklärung abgegeben haben², so sei bei weitem das Erfordernis des Abs. 1(d), „daß eine gerechte geographische Vertretung in der Kommission insgesamt sichergestellt ist“, nicht erreicht. Daß gerechte Verteilung hierbei die Vertragsparteien insgesamt meine und nicht nur die Staaten, die die Erklärung abgegeben haben³, war zwischen den Teilnehmern unstrittig. Der Hinweis, daß eine gerechte Verteilung dennoch erreicht werden könne, da die Staaten Vertreter für die Kommission benennen könnten, die nicht notwendigerweise der eigenen Nationalität angehörten, stieß auf Skepsis. In diesem Zusammenhang fügte ein Vertreter eines afrikanischen Landes an, daß gerade kleinere und weniger entwickelte Länder Probleme haben würden, qualifizierte Vertreter für eine solche Position zu benennen. Ein wesentliches Problem sei zudem, daß gerade Staaten aus Krisenregionen, in denen derzeit bereits bewaffnete Konflikte bestehen oder zumindest die Gefahr hierzu sehr groß ist, bislang diesem Verfahren ferngeblieben seien.

Hinsichtlich der Kompetenzen der Kommission wurde daran erinnert, daß die Kommission nur in Fällen „schwerer Verletzungen“ oder „erheblicher Verstöße“, i. S. der Konventionen und des ZP I, zuständig ist. Bei der Frage der Zuständigkeit müsse zudem ein Unterschied gemacht werden, ob die Verletzung eine individuelle Straftat darstelle oder diese dem Staat zurechenbar sei. Im ersten Fall läge die ausschließliche Zuständigkeit zunächst einmal bei dem Staate, dessen Jurisdiktion der Täter unterliegt oder im Falle der Gefangennahme dem Gewahrsamsstaate, diese Straftat nach eigenem Straf- bzw. Militärstrafrecht zu verfolgen. Im Falle der Nichtverfolgung würde sich der betreffende Staat einer Verletzung seiner Verpflichtung „schwere Verletzungen“ innerstaatlich zu verfolgen durch Unterlassung schuldig machen. Nur dann wäre in diesem Fall ein Verfahren vor der Kommission möglich. Ist die Verletzung hingegen einem Staat unmittelbar zurechenbar (z. B. gegen die Zivilbevölkerung gerichtete Angriffe), ist die Zuständigkeit der Kommission unstrittig. Schließlich legte die überwiegende Anzahl der Teilnehmer Wert auf die Feststellung, daß die Kommission lediglich zur Feststellung von Tatsachen befugt sei, ihr aber keinerlei Urteilsbefugnis zustehe. Gleichwohl meinten einige der Teilnehmer, daß die Kommission einen wesentlichen Schritt hin zu einer universellen Jurisdiktion darstelle. Da der Wortlaut des Art. 90 der Kommission freistellt, zwischen verschiedenen Verfahren der Beweismittlung, bis hin zur Untersuchung an Ort und Stelle zu wählen, sei gerade hier die Kommission gefordert, klare Verfahrensregeln zu erlassen, um Staaten in diesem für sie sehr sensiblen Bereich ein möglichst hohes Maß an gesicherter Verhaltenserwartung und Rechtssicherheit zu gewähren. Dies sei sowohl im Hinblick auf die Staaten, die noch nicht die Zusatzprotokolle ratifiziert haben, als auch auf die Staaten, die bereits ratifiziert haben, aber keine nationale Erklärung abgegeben haben, notwendig⁴.

Trotz aller kritischen Anmerkungen sowie aller Unwägbarkeiten, die die Einführung eines neuen Verfahrens in den internationalen Beziehungen mit sich bringt, waren sich die Teilnehmer darin einig, daß die Internationale Ermittlungskommission ein wichtiges neues Instrument der Streit-schlichtung darstellt. Diese Möglichkeiten gelte es zu nutzen. Gleichwohl hängt der Erfolg von der Akzeptanz der Staaten ab, deren Vertrauen es zu gewinnen gilt.

2. Berichtssystem

Eine zweite Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit der Frage, inwieweit die Einführung eines Berichtsystems über nationale Durchsetzungsmaßnahmen des humanitären Völkerrechts nützlich sei.

Unter Berichtssystem versteht man „ein Verfahren, in dem Organe einer Internationalen Organisation oder besondere, auf Grund eines entsprechenden Internationalen Abkommens eingerichtete Organe, in regelmäßigen Zeitabständen ... die verpflichteten Staaten auffordern, genaue Antworten auf einen Fragebogen zu geben, der vorher von den Organen ausgearbeitet wurde und den gesamten Bereich der entsprechenden Verpflichtungen abdeckt“⁵. Ziel ist es, festzustellen, inwieweit die Staaten ihren Verpflichtungen zur nationalen Umsetzung bestimmter Regelungen nachgekommen sind. Das Berichtssystem wird vor allem im Bereich der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen - insbesondere im Menschenrechtsschutz - angewandt.

Die Diskussionen anläßlich des San Remo Round Table zu diesem Thema wurden vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit diesem Verfahren im Rot-Kreuz-Bereich und im Menschenrechtsschutz geführt. Verschiedene Teilnehmer wiesen darauf hin, daß die Berichte zu den Internationalen Rot-Kreuz-Konferenzen eine solche Funktion erfüllten und man hiermit überwiegend positive Erfahrungen gemacht habe. Auch das IKRK wende dieses Verfahren an, wobei allerdings zwischen den vertraulichen IKRK-Berichten gegenüber Staaten und den gelegentlichen öffentlichen Berichten anläßlich der Internationalen Rot-Kreuz-Konferenzen unterschieden werden müsse. Insbesondere im Anschluß an Resolution V der XXV. Internationalen Rot-Kreuz-Konferenz von 1986⁶ hatte das IKRK Fragebögen bezüglich der nationalen Durchsetzungsmaßnahmen zum humanitären Völkerrecht an alle Vertragsparteien der Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle sowie an die jeweiligen nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften gesandt. Nach Auskunft verschiedener IKRK-Delegierter war die Resonanz hierauf jedoch sehr schwach, so daß man ernsthaft die Akzeptanz eines solchen Verfahrens diskutieren müsse. Auch die Erfahrungen, die in unterschiedlichen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen gemacht wurden, zeigten, daß Staaten einem solchen Verfahren zum Teil sehr reserviert gegenüber stehen.

Auf die Frage, wie ein solches Verfahren, das in dieser Form weder in den Konventionen noch in ZP I vorgesehen ist, eingeführt werden kann, wurden verschiedene Varianten diskutiert:

a) neuer Annex zu ZP I (mit der Folge, daß alle Vertragsparteien des ZP I zusammentreten müßten);

- b) Beschluß einer Staatenkonferenz der Signatäre des ZP I;
 c) Zusatz zu den Statuten des Internationalen Roten Kreuzes;
 d) Zusatz zu den Statuten des IKRK;
 e) Resolution einer Internationalen Rot-Kreuz-Konferenz.

Diesbezüglich stimmten alle Teilnehmer darin überein, daß schon aus organisatorischen Gründen die letzte Variante zu bevorzugen sei. Gleichzeitig sei aber zu beachten, daß man dieses Verfahren wohl kaum rechtsverbindlich einführen könne und dieses mehr im Sinne von vertrauensbildenden Maßnahmen zu verstehen sei. Unterschiedliche Auffassungen wurden bei der Frage, welchem Organ das Berichtssystem zuzuordnen sei, vertreten. Gegen den Vorschlag, das IKRK hiermit zu betrauen, spreche, daß das IKRK hierdurch möglicherweise in Konflikt mit seinen anderen Tätigkeitsfeldern geraten könne und insbesondere die Vertraulichkeit des IKRK hierunter leiden könnte. Ein Teilnehmer wies darauf hin, es sei denkbar, diese Aufgabe der Internationalen Ermittlungskommission zuzuordnen, zumal diese vermutlich in den nächsten Jahren ohnehin keinen konkreten Fall zu verhandeln habe. Hiergegen wurde eingewandt, daß diese Aufgabe die Kommission überfordern würde und ohnehin nicht im Mandat des Art. 90 ZP I läge. Mehrheitlich wurde daher ein internationales Expertengremium angeregt, das die eingehenden Informationen sammeln und bewerten solle, um dann z. B. der Internationalen Rot-Kreuz-Konferenz Bericht zu erstatten. Es wurde aber Wert darauf gelegt, daß dem Berichtssystem Staatenberichte zugrunde liegen sollten und die Expertenkommission nur diese auszuwerten habe und keinerlei eigenständige Ermittlungsbefugnis erhalte. Hinsichtlich des Inhalts der Berichte sollten sich diese nur auf Fragen der nationalen Durchsetzung bzw. Verbreitung beschränken und keinerlei Angaben oder Beschuldigungen über Verletzungen seitens eines anderen Staates enthalten. Zudem sollten alle Berichte öffentlich sein. Offen blieben technische Fragen (z. B. Häufigkeit der Berichte) der Durchführung.

Die Nützlichkeit eines Berichtsystems im Bereich des humanitären Völkerrechts wurde von der Mehrzahl der Teilnehmer zwar grundsätzlich positiv bewertet, doch auch hier wurde in unterschiedlichem Maße Skepsis artikuliert, inwieweit Staaten - nicht zuletzt auf Grund administrativer Gegebenheiten - willens oder in der Lage sein werden, einer solchen „Verpflichtung“ nachzukommen. Gleichwohl wurde begrüßt, daß verschiedene nationale Rot-Kreuz-Gesellschaften im Vorfeld der nächsten Internationalen Rot-Kreuz-Konferenz in Budapest 1991 signalisiert haben, dieses zum Gegenstand der dortigen Beratungen zu machen.

Thomas Kurzidem

Anmerkungen:

- 1 S. hierzu den Artikel von D.B. Rurikov in diesem Heft.
 2 In chronologischer Reihenfolge: Schweden (1979); Finnland (1980); Norwegen (1981); Schweiz, Dänemark, Österreich (1982); Italien, Belgien

(1986); Irland, Niederlande (1987); Neuseeland (1988); Malta, Spanien, Liechtenstein, Algerien, UdSSR, Weißrußland (1989); Ukraine, Uruguay (1990).

3 vgl. hierzu *Bothe, Patsch, Solf: New Rules for Victims of Armed Conflicts*, 1982, S. 542 f.

4 Bulgarien wird demnächst als erster Staat nachträglich die Erklärung zu Art. 90 abgeben.

5 A. Khol: Berichtssystem. in: R. Wolfrum (Hrsg.): *Handbuch der Vereinten Nationen*, 1977, S. 48 f.

6 Resolution V on "National measures to implement international humanitarian law", XXVth International Conference of the Red Cross, Geneva, 31 October 1986.

15th Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law: - Refugee Day (07. September 1990) -

San Remo (Italien)
 04. - 08. September 1990

Die unter der Leitung von Prof. J. Patrnogic stehenden Verhandlungen des Refugee Day des diesjährigen Round Table waren unter dem sehr allgemeinen Titel „Refugees - A continuing challenge for humanity: For a realistic approach in asylum policy“ einer Art Bestandsaufnahme des Erfolges bzw. richtiger Scheiterns internationaler Politik in Flüchtlingsfragen in den 80er Jahren gewidmet. Naturgemäß standen alle Teilnehmer unter dem deprimierenden Eindruck der eindringlichen Bilder aus den improvisierten Flüchtlingslagern in Jordanien, in denen die Opfer des irakischen Überfalls auf Kuwait auf ihre Rückkehr in ihre Heimatländer warten mußten. Während die internationalen Aktivitäten zugunsten dieser Personen sicherlich als durchaus erfolgreich einzuschätzen sind, muß doch die globale Flüchtlingssituation als nach wie vor äußerst bedrückend erscheinen - eine Einschätzung, die ganz offenbar von allen Teilnehmern der recht lebhaften Diskussion geteilt wurde. Grundlage der Aussprache war ein umfassender einführender Bericht von Michel Moussalli, Director of International Protection des UNHCR, dem sich kürzere Stellungnahmen verschiedener Panelisten anschlossen, unter ihnen etwa Dr. N. Adinolfi vom Europarat, G. Jaeger vom belgischen Hilfskomitee für Flüchtlinge, I. Jackson, Berater des UNHCR, Dr. P. Nobel, der schwedische Ombudsman gegen Rassische Diskriminierung, und Prof. E. Syquia aus Manila.

In seinem einführenden Bericht ging Moussalli von der seit längerem allgemein geteilten Auffassung aus, daß zur Lösung des in seiner Intensität eher noch zunehmenden Flüchtlingsproblems neue politische wie rechtliche Ansätze gesucht und beschritten werden müßten. Bei seinen sich in der täglichen Arbeit stellenden operativen Aufgaben sähe sich das UNHCR immer mehr vor grundsätzlich restriktiven Flüchtlingspolitiken der Aufnahmeländer, die - „arme“ wie „reiche“ - über die sozialen und wirtschaftlichen Belastungen klagten, die sich aus der Aufnahme entwurzelter und zumeist mittelloser Menschen ergeben. Dies habe zu den bekannten Erscheinungen geführt: Gefährdung der notwendig strikten Beachtung des non-refoulement-Prinzips, Einführung immer neuer Visavorschriften, Erschwerung des Zugangs zu Anerkennungsverfahren, eine zunehmend restriktive und in vielen Fällen rechtlich nicht haltbare Auslegung und Anwendung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das generell zu beobachtende Phänomen des „compassion fatigue“. Diese Entwicklung hänge sicherlich auch mit der geänderten Flüchtlingssituation zusammen, die eben immer stärker durch Personen gekennzeichnet sei, die vor Armut, Hunger oder jedenfalls wirtschaftlich unbefriedigenden Zuständen oder infolge ökologischer Katastrophen flöhen. Dieser ja nicht neue Befund, dem mit den Mitteln des traditionellen Flüchtlingsvölkerrechts nicht zu begegnen sei, müsse zu einer grundlegenden Änderung der internationalen Flüchtlingspolitik führen. Dabei sei nach Auffassung des UNHCR von folgenden prinzipiellen Prämissen auszugehen: Vorrangiges Ziel jeder Flüchtlingspolitik müsse es sein, der Entstehung neuer Flüchtlingsströme vorzubeugen, was insbesondere auch in der Ausgestaltung multi- und bilateraler Entwicklungszusammenarbeit zu beachten sei; als flankierende Maßnahmen seien die Schaffung eines „early-warning-system“ und die Bereitstellung von Schlichtungsverfahren vorzusehen. Systematische Verletzungen grundlegender Menschenrechte als entscheidende Ursachen vieler Flüchtlingsbewegungen seien international anzugehen. Alle Beteiligten müßten sich von der unbestreitbaren Einschätzung leiten lassen, daß Flüchtlinge keine Einwanderer im herkömmlichen Sinne seien. Allein die stark ansteigende Zahl von Asylbewerbern rechtfertige keine restriktive Asylpolitik. Vorrangiges Ziel der Beseitigung bestehender Flüchtlingssituationen müsse die Förderung freiwilliger Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimatländer sein, was naturgemäß unter der Voraussetzung stehe, daß die Umstände, die Anlaß für die Fluchtbewegung waren, mit genügender Sicherheit als beendet angesehen werden können. Schließlich müßten deutlicher als bisher die völkerrechtlichen Verantwortlichkeiten der Heimatstaaten der Flüchtlinge in das Bewußtsein der internationalen Öffentlichkeit gerückt werden. Gefordert sei also ein umfassender Ansatz zur Vermeidung und Beendigung von Flüchtlingssituationen, wobei neben der Menschenrechtspolitik auch Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine entscheidende Rolle zukomme.

Jedem mit der flüchtlingsrechtlichen Diskussion der 80er Jahre Vertrauten ist deutlich, daß es sich bei diesen Prämissen keineswegs um neue oder gar revolutionäre Ideen handelt. Die Dringlichkeit ihrer Umsetzung in die Wirklichkeit

wurde denn auch von einigen Teilnehmern im Hinblick auf bereits eingetretene oder für die nächste Zukunft zu befürchtende Entwicklungen in den Ländern des ehemaligen Ostblocks unterstrichen, wo die schlechte wirtschaftliche Lage, verbunden mit der immer brennenderen Minderheitenproblematik, die Entstehung neuer Wanderungsbewegungen möglich erscheinen läßt. So ist denn auch nicht überraschend, daß die anschließende Diskussion keinen Widerspruch zu den Ausführungen Moussallis zeigte. Bedauerlich erscheint aber, daß - mit wenigen Ausnahmen - kaum näher auf die Möglichkeiten eingegangen wurde, welche die aktuellen völkerrechtlichen Entwicklungen im Bereich des Rechts der Staatenverantwortlichkeit für das Flüchtlingsrecht aufzeigen, obwohl gerade diese Frage einer der Schwerpunkte der Tätigkeit des flüchtlingsrechtlichen Komitees der International Law Association ist, auf deren einschlägige Arbeiten bei ihrer Tagung in Australien im August 1990 Prof. E. Syquia in verdienstvoller Weise nachdrücklich hinwies. Es ist sicherlich richtig und wichtig, die zunehmend restriktive Asylpolitik vieler Staaten zu kritisieren und den erschreckenden Anstieg fremdenfeindlicher oder gar rassistischer Elemente in der öffentlichen Diskussion mancher Staaten eindringlich zu brandmarken; andererseits dürfen Überlegungen zur Behebung der zu Recht allgemein als untragbar bewerteten globalen Flüchtlingssituation nicht nur die Beseitigung der „root-causes“ von Fluchtbewegungen ansprechen, sondern müssen auch klar und eindeutig die insofern primäre Verantwortlichkeit der Heimatländer von Flüchtlingen benennen und die vorhandenen rechtlichen Vorkehrungen zu ihrer Geltendmachung und Durchsetzung aufzeigen, damit sie dann von den politisch Verantwortlichen umgesetzt werden können. Mit anderen Worten: Ein realistischer Ansatz von Asylpolitik muß wesentlich stärker als bisher die Verantwortlichkeit der Heimatländer von Flüchtlingen einbeziehen. Hier hätte der Refugee Day einen sehr geeigneten Rahmen für eine weiterführende Diskussion bieten können; es ist daher zu bedauern, daß diese Chance nur ungenügend genutzt wurde.

Abschließend sei gestattet, auf diejenige Veranstaltung hinzuweisen, die der zutiefst bewegendste Abschluß des Refugee Day war: der feierliche Akt der Aufnahme von Barbara Hendricks und Prof. Justus Frantz, beide Good-Will-Ambassadors des UNHCR, als Ehrenmitglieder des International Institute of Humanitarian Law. Mit dem anschließenden Konzert des Symphonie Orchesters von San Remo, gekrönt von Darbietungen von Frau Hendricks und Prof. Frantz, machte das Institut sich und seinen Freunden sicherlich das schönste Geschenk zu seinem 20. Geburtstag. Ungeachtet der erwartungsgemäß herausragenden Leistungen beider Interpreten in ihrem eigentlichen Metier, der klassischen Musik, war doch für einen großen Teil des Auditoriums der unerwartete Höhepunkt des Abends die großartige Interpretation des Liedes „Sometimes I feel like a motherless child“ durch Frau Hendricks - eindringlicher und bewegender hätte das unsägliche Elend der Millionen Flüchtlingskinder in aller Welt nicht in das Bewußtsein und die Herzen der Zuhörer gerufen werden können!

Rainer Hofmann

Workshop zur „Verbreitung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts“¹

Sozopol (Bulgarien)
24. - 30. September 1990

Ehemalige Teilnehmer der Warschau-Sommer-Kurse zum Humanitären Völkerrecht der Jahre 1981-89 sowie ehemalige Referenten und IKRK-Vertreter trafen sich im September diesen Jahres auf Einladung des Bulgarischen Roten Kreuzes in Sozopol. Die 60 Teilnehmer aus insgesamt 16 europäischen Staaten beschäftigten sich mit aktuellen Fragen der Verbreitung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts.

Im Rahmen der Diskussionen zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts bestand allgemeiner Konsens darüber, daß, wenn Verbreitungsarbeit wirklich effektiv sein soll, diese dem jeweiligen kulturellen und politischen Kontext - in dem diese Arbeit stattfindet - angepaßt werden muß. Die Teilnehmer diskutierten daher Strategien, die die Effektivität der Verbreitungsarbeit im Rahmen der Rot-Kreuz-Bewegung und anderer Organisationen erhöhen könnten. Es bestand Einigkeit, daß Zielgruppen auf allen gesellschaftlichen Ebenen: Regierung, Militärs, Journalisten und Medien, Universitäten und Schulen sowie die allgemeine Öffentlichkeit erreicht werden müssen und die hierzu notwendigen Programme den Bedürfnissen der Zielgruppen entsprechend unterschiedlich konzipiert sein müssen. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Massenmedien, sowie auf alle anderen Formen moderner Kommunikationstechnologien, wie z. B. Datenfernübertragung, gelegt werden.

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung von Verbreitungsprogrammen in den hiermit befaßten Organisationen diskutierten die Teilnehmer, inwieweit auch andere verwandte Rechtsgebiete - z. B. Menschenrechte oder Flüchtlingsrecht - hierin eingebunden werden sollten. Insbesondere dort, wo keine Strukturen (Organisationen) zur Erfüllung solcher Aufgaben vorhanden sind, sollte dies bedacht werden. Dies gelte vor allem in Regionen, in denen Minoritätenprobleme existieren.

Eine besonders unterstützenswerte Initiative im Gastgeberland stellten Studenten der Universität Sofia vor. Dort haben Studenten einen „Club“ gegründet, der sich mit Fragen des humanitären Völkerrechts befaßt und Verbreitungsarbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Universität leistet. Die auswärtigen (westeuropäischen) Teilnehmer kamen daher überein, diese Initiative sowohl inhaltlich als auch materiell zu unterstützen und insbesondere die Mindestausstattung mit einschlägiger Literatur zu gewährleisten.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Veränderungen in Osteuropa, wurde die Rolle der nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften im Staate ausführlich diskutiert. Die Teilnehmer waren sich einig, daß die nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften den Grundsätzen der Rot-Kreuz-Bewegung verpflichtet sein müssen und insbesondere die organisatori-

sche Unabhängigkeit vom Staate zu bewahren sei. Es wurde betont, daß die Übereinstimmung mit diesen Anforderungen grundlegend für das Image der Rot-Kreuz-Bewegung insgesamt ist und die wesentliche Voraussetzung für jede effektive Verbreitungsarbeit darstellt.

Der zweite Schwerpunkt der Diskussionen war Fragen rechtlicher Durchsetzungsmechanismen, sowohl im internationalen als auch im nationalen Bereich, gewidmet. Die Teilnehmer stimmten darin überein, daß die bereits bestehenden Mechanismen gestärkt und effektiviert werden müssen. Darüberhinaus wurden aber auch neue Mechanismen diskutiert, insbesondere die Nützlichkeit der Einführung eines Berichtssystems, wie es im menschenrechtlichen Bereich bereits praktiziert wird, sowie die nach Art. 90 ZP I zu etablierende Fact-Finding Commission. Dabei wurde nicht verkannt, daß die Einführung solcher Mechanismen mit verschiedenen Problemen, nicht zuletzt administrativer Art, verbunden sind, die die Wirksamkeit solcher Mechanismen stark beeinträchtigen können. Weiterhin wurde an die Pflicht der Staaten erinnert, legislative Schritte zu unternehmen, um die effektive Anwendung der Bestimmungen der Konventionen und der Protokolle im nationalen Bereich zu gewährleisten. Im Rahmen der Diskussion berichteten Teilnehmer, inwieweit ihr eigenes Land diesen Erfordernissen bislang entsprochen hat.

Insgesamt darf man den Sozopol-Workshop als vollen Erfolg werten. Neben den sehr anregenden und konstruktiven Diskussionen empfanden die Teilnehmer die Möglichkeit, ihr in Warschau angeregtes Interesse am humanitären Völkerrecht und die dort angebahnten Kontakte aufzufrischen, sowie neue Kontakte mit Warschau-Teilnehmern anderer Jahrgänge aufzunehmen, als besonders wichtig. Daher waren die Teilnehmer dem Bulgarischen Roten Kreuz besonders dankbar, hierfür die Initiative übernommen zu haben. Letztlich bestand Einigkeit darüber, daß der Erfolg des Workshops Anlaß genug zu einer Wiederholung in nicht allzu ferner Zukunft sein sollte.

Thomas Kurzidem

Anmerkungen:

¹ Der Bericht basiert im wesentlichen auf einer freien deutschen Übersetzung des „Final Statement“, das die Teilnehmer zum Abschluß des Workshops verabschiedeten.

Praktische Ausbildung von Völkerrechtsstudenten

Budapest (Ungarn)
23. - 30. September 1990

Im Rahmen eines Seminars im humanitären Völkerrecht in der Woche vom 23. bis 30. September 1990 in Budapest diskutierten 24 Studenten aus Ungarn, Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Probleme des humanitären Völkerrechts. Das Seminar stand unter dem Titel „Humanitarian Values and Humanitarian Actions in a Changing European Political Environment“ und wurde durch das Deutsche Rote Kreuz, den Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge und das Ungarische Rote Kreuz unterstützt. Die aktuelle Bedeutung des humanitären Völkerrechts wurde den Teilnehmern in eindringlicher Art und Weise deutlich, als sie von den Organisatoren des Seminars, Dr. Horst Fischer und Dr. Wolff von Heinegg vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht und Dr. Pal Dunay von der Eötvös Lorand Universität Budapest, dazu aufgefordert wurden, am Ende des Seminars eine Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Thema Golfkrise zu simulieren. Unter der Problemstellung der Anwendung des humanitären Völkerrechts wurden zunächst die Positionen der beteiligten Staaten im Kreise der Rechtsberater vorbereitet. In der darauffolgenden Sitzung der Generalversammlung, in der auch ein Student die Position des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) vertrat, kam es nach der Stellungnahme des Vertreters des Irak, ähnlich wie in der tatsächlichen Sitzung der Generalversammlung in New York am 05. Oktober 1990, zu einer heftigen Diskussion. Dabei hatten die Studenten die Möglichkeit, die im Verlaufe des Seminars erlangten Kenntnisse anzuwenden. Es wurde sowohl das Problem der Geiseln angesprochen, wie auch die Androhung des Gebrauchs von chemischen Waffen. Auch die Behauptung des Irak, nicht an die Bestimmungen der IV. Genfer Konvention (Schutz der Zivilbevölkerung) gebunden zu sein, da der Einmarsch in Kuwait nicht als internationaler bewaffneter Konflikt anzusehen sei, wurde in die Diskussion aufgenommen.

Das Seminar zeichnete sich dadurch aus, daß durch die begrenzte Teilnehmerzahl schnell eine intensive Arbeitsatmosphäre aufkam. Die teilnehmenden Studenten konnten sich zudem darin üben, auf internationaler Ebene aufzutreten, da die Konferenzsprache Englisch war. Besonders interessant für die Teilnehmer war die Begegnung mit Prof. Geza Herczegh, Vizepräsident des ungarischen Verfassungsgerichtshofs, und Prof. Dr. Knut Ipsen, die beide an der diplomatischen Konferenz zur Ausarbeitung der Genfer Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen von 1949 teilgenommen haben. Dadurch war es möglich, sich ein lebendiges Bild über die Aushandlung von Konventionen zu machen. Auch von den noch andauernden KVAE-Verhandlungen in Wien wurden die Seminarteilnehmer von Dr. Pal Dunay, dem Rechtsberater der ungarischen Delegation, in einem spannenden Vortrag über den Stand der Verhandlungen informiert. Die ungarischen Redner betonten in ihren Beiträgen das Interes-

se Ungarns an einer Eingliederung in die westeuropäischen Institutionen. Sicher ist daher auch dieses Seminar als ein Schritt in die Richtung einer Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten des Ostens und des Westens zu sehen.

Hervorzuheben ist, daß dieses erstmalig in diesem Rahmen stattfindende Seminar den Studenten sowohl die herausragende Rolle des Roten Kreuzes bei der Vorbereitung von humanitärrechtlichen Konventionen nahegebracht, als auch über dessen laufende Aktionen informiert hat. Humanität, als das erste der Rot-Kreuz-Prinzipien, muß auch im Falle eines bewaffneten Konflikts beachtet werden. Mit der Unterstützung dieses Seminars haben das Ungarische und das Deutsche Rote Kreuz viel zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts beigetragen. Die humanitärrechtlichen Veranstaltungen in Warschau und Wégimont mit jeweils nur zwei deutschen Teilnehmern reichen nicht aus, alle interessierten Studenten am humanitären Völkerrecht aufzunehmen. Immerhin haben sich rund 100 Interessenten für die drei in diesem Jahr stattfindenden Veranstaltungen beworben. Daher ist zu hoffen, daß das Budapester Seminar in die Reihe der ständigen humanitärrechtlichen Veranstaltungen eingereiht wird, da an den Universitäten nur sehr selten Seminare zum humanitären Völkerrecht angeboten werden.

Wolf Plesmann

Ankündigungen:

Jahrestagung der American Society of International Law (ASIL)

Organisiert durch die ASIL

Ort : Washington (Vereinigte Staaten)
Datum : 17. - 20. April 1991

Teilnehmer : amerikanische und ausländische Juristen und interessierte Personen aus dem politischen, wissenschaftlichen und Regierungs-Bereich

Sprache : Englisch

Sommerkurs zum Humanitären Völkerrecht

Organisiert durch das Kanadische Rote Kreuz

Ort : Ottawa (Kanada)
Datum : Mai 1991
Teilnehmer : Jurastudenten
Sprache : Französisch

9. Internationales Fortbildungsseminar zum Unterricht über Menschenrechte für Lehrer an einfachen Schulen, weiterführenden Schulen und Berufsschulen

Organisiert durch das Centre international de formation à l'enseignement des droits de l'homme et de la paix

Ort : Genf (Schweiz)
Datum : 1. - 6. Juli 1991
Sprache : Französisch

Zweiter Sommerkurs zum Humanitären Völkerrecht

Organisiert durch das Britische Rote Kreuz

Ort : Cambridge (Vereinigtes Königreich)
Datum : 5. - 8. Juli 1991
Teilnehmer : Jurastudenten und Mitglieder der Streitkräfte
Sprache : Englisch

22. Fortbildungsseminar des Institut international des Droits de l'homme

Organisiert durch das Institut in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und dem Institut Henri Dunant

Ort : Straßburg (Frankreich)
Datum : 26. Juni bis 26. Juli 1991
Teilnehmer : 300 - 400 Studenten
Sprache : Französisch, Englisch, Spanisch

Der völkerrechtswidrige Befehl - Dogmatische Fragen des Zusammenwirkens von humanitärem Völkerrecht, nationalem Strafrecht und soldatischem Dienstrecht in der Bundesrepublik Deutschland -

Dieter Walz

1. Völkerrechtliche Ausgangslage

Alle vier Genfer Abkommen von 1949 enthalten in gleichlautenden Bestimmungen (Art. 49 des I., 50 des II., 129 des III. und 146 des IV. Abkommens) die Verpflichtung der Vertragsparteien und damit auch der Bundesrepublik Deutschland, „alle notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Festsetzung von angemessenen Strafbestimmungen für solche Personen zu treffen, die...schwere Verletzungen des ... Abkommens begehen oder zu einer solchen Verletzung den Befehl erteilen“.

Was „schwere Verletzungen“ sind, wird z. B. in Art. 50 des I. Abkommens dahingehend definiert, daß darunter vorsätzliche Tötung, Folterung oder unmenschliche Behandlung, vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit jeweils geschützter Personen oder Zerstörung und Aneignung von Eigentum, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und in großem Ausmaß rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden, zu verstehen sind.

Die Art. 53 und 54 des I. Abkommens sowie die Art. 43 und 45 des II. Abkommens verpflichten die Vertragsstaaten darüber hinaus, Maßnahmen zur Ahndung des Mißbrauchs von Schutzzeichen zu treffen. Weitere völkerrechtliche Pönalisierungspflichten folgen aus der Haager Landkriegsordnung von 1907 (Art. 41 und 56) und der Haager Kulturgutschutzkonvention von 1954 (Art. 28).

Art. 85 des Zusatzprotokolls (ZP) I von 1977 zu den Genfer Abkommen erweitert die Pönalisierungspflicht der Staaten und bezeichnet in seinem Absatz 5 schwere Verletzungen der vier Genfer Abkommen und des ZP I als „Kriegsverbrechen“.

Von jedem Vertragsstaat sind nunmehr nach seinem nationalen Recht im wesentlichen folgende schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts unter Strafe zu stellen:

- Straftaten gegen geschützte Personen
- Nötigung von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen zu Dienstleistungen in den Streitkräften des Gegners oder Versagen des Rechts auf unparteiische Aburteilung durch ein unabhängiges Gericht

- Deportation, illegale Verlegung oder Inhaftierung von geschützten Zivilpersonen
- Aushungern von Zivilpersonen
- Zerstörung oder Aneignung von Gütern ohne militärische Notwendigkeit
- unterschiedslos wirkender Angriff
- Angriff gegen Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten
- Angriff gegen unverteidigte Orte, entmilitarisierte und neutralisierte Zonen
- Angriff gegen hilflose Personen
- ungerechtfertigte Verzögerung bei der Heimschaffung von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen
- Praktiken der Apartheid
- weitgehende Zerstörung von Kulturgut
- Verhinderung eines unparteiischen ordentlichen Gerichtsverfahrens
- heimtückische und unbefugte Benutzung anerkannter Schutzzeichen.

2. Strafsanktionen

Ausländische Staaten erfüllen diese völkerrechtliche Verpflichtung recht unterschiedlich. Im anglo-amerikanischen Rechtskreis wird der Erlaß besonderer Strafvorschriften teilweise deswegen nicht für notwendig erachtet, weil jede schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts ein Kriegsverbrechen sei, das ohnehin geahndet werden müsse. Andere Staaten haben entweder spezielle Gesetze erlassen oder Strafvorschriften in ihr allgemeingeltendes Kriminalstrafrecht aufgenommen².

Die deutsche Bundesregierung vertritt derzeit den Standpunkt, daß die „in Artikel 85 (des ZP I) bezeichneten schweren Verletzungen durch die allgemeinen Tatbestände des deutschen Strafrechts erfaßt (sind), vor allem durch die Strafdrohungen in den Abschnitten des Strafgesetzbuches über Straftaten gegen das Leben einschließlich Völkermord, über Körperverletzungen, Straftaten gegen die persönliche Freiheit und über Diebstahl und Unterschlagung, über Sachbeschädigung, Beleidigung und gemeingefährliche Straftaten sowie über Straftaten im Amte“³.

Damit scheinen die bis in den Anfang der fünfziger Jahre zurückreichenden Bemühungen innerhalb der Fachressorts der Bundesregierung, über die gelegentlich in der Literatur berichtet worden ist, ein „Kriegsvölkerrechtsschutzgesetz“ oder - modernere Bezeichnung - „Völkerrechtsstrafgesetz“ zu kodifizieren, entweder erneut storniert oder gänzlich auf Eis gelegt worden zu sein.

Eine solche Entscheidung, vor der zu Recht gewarnt worden ist⁵, würde

- die nach wie vor vorhandenen Lücken des nationalen deutschen Strafrechts offenlassen
- den deutschen Soldaten im Befehlsrecht in einer Situation belassen, die der Fürsorgepflichtung des Staates gegenüber seinen Soldaten und dem Rechtsstaatsprinzip wenig Rechnung trägt.

Die geltenden Strafvorschriften unseres allgemeinen Strafrechts genügen nämlich entweder vom Tatbestand oder von der Strafandrohung her den völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht in jedem Fall. Wenn der völkerrechtliche Tatbestand beispielsweise nur unter Zuhilfenahme erheblicher juristischer Interpretationskunst unter nationales Strafrecht zu subsumieren ist⁶, ist der Bestimmtheitsgrundsatz verletzt.

So ist zumindest zweifelhaft, welche Bestimmung(en) unseres Strafrechts heranzuziehen ist (sind) bei

- Umsiedlung geschützter Personen
- Nötigung geschützter Personen zu verbotenen Arbeiten
- Rechtsverweigerung
- Verzögerung der Heimtschaffung geschützter Personen
- Einsatz verbotener Kampfmittel
- unterschiedslos wirkendem Angriff
- Praktiken der Apartheid
- Mißbrauch von Schutzzeichen.

Gerade an dem letztgenannten Beispiel läßt sich die Gesetzeslücke besonders verdeutlichen: § 125 Ordnungswidrigkeitengesetz belegt die unbefugte Benutzung des roten Kreuzes, vergleichbarer Schutzzeichen (also des roten Halbmonds) oder des Schweizer Wappens mit einer Geldbuße. Die anderen Schutzzeichen, z. B. für Kulturgut oder den Zivilschutz oder Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, fallen nicht unter diese Bestimmung. Darüber hinaus muß bezweifelt werden, ob eine bloße Ordnungswidrigkeit der Pönalisierungspflicht gem. Art. 85 Abs. 3 Buchstabe f) ZP I Rechnung trägt. Ein Kriegsverbrechen wird als Ordnungswidrigkeit verfolgt!

3. Soldatisches Dienstrecht

Gem. § 10 Abs. 4 Soldatengesetz (SG) darf der (militärische) Vorgesetzte Befehle nur zu dienstlichen Zwecken und nur unter Beachtung der Regeln des Völkerrechts, der Gesetze und der Dienstvorschriften erteilen.

„Regeln des Völkerrechts“ sind nach übereinstimmender Auslegung⁷ nicht allein die allgemeinen Regeln des Völker-

rechts, die aufgrund von Art. 25 Grundgesetz für alle Bewohner des Bundesgebietes verbindlich sind, sondern das gesamte für die Bundesrepublik Deutschland geltende Völkerrecht. Der Vorgesetzte, der unter Verstoß gegen diesen Normenkomplex einen Befehl erläßt, handelt rechtswidrig und kann - je nach Sachverhalt - strafrechtlich und disziplinar zur Rechenschaft gezogen werden.

Für den Befehlsempfänger differenziert § 11 SG zwischen verbindlichen und unverbindlichen Befehlen. Nur ein verbindlicher Befehl muß auch ausgeführt werden. Rechtmäßigkeit und Verbindlichkeit bzw. Rechtswidrigkeit und Unverbindlichkeit sind keine Synonymbegriffe. Wenn § 11 Abs. 2 Satz 1 SG bestimmt, daß ein Befehl nicht befolgt werden darf, wenn dadurch eine Straftat begangen würde, heißt dies, daß der Untergebene auch den rechtswidrigen Befehl, der zu dienstlichen Zwecken erteilt wurde und der nicht gegen die Menschenwürde des Befehlsempfängers verstößt, ausführen **muß**, wenn dieser Befehl keine Straftat enthält. Befehle, deren Ausführung vom Strafrecht her nicht pönalisiert ist oder deren Ausführung lediglich eine Ordnungswidrigkeit wäre, sind trotz ihrer Rechtswidrigkeit verbindlich.

Für die Kernfrage dieser Untersuchung, was dies für den völkerrechtswidrigen Befehl bedeutet, muß zunächst kurz auf die Entstehungsgeschichte des § 11 SG eingegangen werden:

§ 47 des Militärstrafgesetzbuches von 1872 (das bis 1945 galt) lautete:

„Wird durch die Ausführung eines Befehls in Dienstsaachen ein Strafgesetz verletzt, so ist dafür der befehlende Vorgesetzte allein verantwortlich. Es trifft jedoch den gehorchenden Untergebenen die Strafe des Teilnehmers: 1) wenn er den ihm erteilten Befehl überschritten hat, oder 2) wenn ihm bekannt gewesen, daß der Befehl des Vorgesetzten eine Handlung betraf, welche ein bürgerliches oder militärisches Verbrechen oder Vergehen bezweckte“.

Der Wortlaut dieser Bestimmung ließ den völkerrechtswidrigen Befehl unerwähnt, ein Umstand, der in den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen eine gewichtige Rolle spielte.

Der bundesdeutsche Gesetzgeber knüpfte mit dem jetzigen § 11 SG an diese Bestimmung an, verbunden mit dem Bemühen, verbindliche und unverbindliche Befehle noch deutlicher gegenseitig abzugrenzen⁸.

So war bereits im Entwurf eines Soldatengesetzes vom 14. 3. 1955 formuliert:

„Ein Befehl darf nicht befolgt werden, wenn durch seine Ausführung ein Verbrechen oder Vergehen begangen würde“.

Der Regierungsentwurf zum Soldatengesetz vom 23. 9. 1955 übernahm diese Passage in § 9 Abs. 2 Satz 1. In der Begründung wird ausgeführt, § 9 Abs. 2 Satz 1 stelle „mit

Rücksicht auf die Erfahrungen der Vergangenheit deutlich fest, daß eine strafrechtliche Norm stets stärker ist als der militärische Befehl“¹⁰.

Unerfindlich bleibt, weshalb dann der völkerrechtswidrige Befehl nicht expressis verbis in den Gesetzestext aufgenommen wurde. Auch der schriftliche Bericht des Verteidigungsausschusses¹¹ erhellt diese Frage nicht. Danach „trifft den Untergebenen die Verantwortung für die Ausführung des Befehls dann, wenn er selbst weiß, daß durch den Befehl ein Verbrechen oder Vergehen begangen würde. Diese Regelung entspricht in etwa der Regelung des § 47 des früheren Militärstrafgesetzbuches“.

Anfängliche Kritik¹² an dieser Vorschrift, es sei „nicht gut möglich, die Gehorsamspflicht darauf abzustellen, wie eine Gesetzesverletzung strafrechtlich jeweils bezeichnet oder bewertet“ werde, verstummte bald. Dies mag dem Bemühen von H. - G. Schwenck zu verdanken sein, der in zahlreichen Veröffentlichungen¹³ folgende Thesen aufstellte:

- a) Völkerrechtswidrige Befehle, deren Befolgung einen Tatbestand des nationalen Strafrechts erfüllen würden, seien unverbindlich.
- b) Dasselbe gelte für Befehle, die eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 Grundgesetz verletzen würden.

Anmerkungen:

1 Der Verf. folgt hier der Aufzählung im Entwurf der Zentralen Dienstvorschrift (ZDv) 15/2 „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbueh“ vom April 1990 (Nr. 1215).

2 Da die letzte dem Verf. zugängliche Erhebung des IKRK aus dem Jahr 1971 stammt, wird auf die Darstellung von Einzelheiten verzichtet. Für die Schweiz sei beispielsweise auf die Art. 108 bis 114 des Militärstrafgesetzbuches verwiesen (vgl. A. Kaufmann, Schweizer Soldat und MFD, 1989, S. 52).

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung zu den Zusatzprotokollen vom 22. 3. 1990. Drucksache 11/6770, S. 116. Ebenso der Entwurf der ZDv 15/2 (Anm. 1), Nr. 1216.

4 Vgl. etwa J. Schöhl/E. Lingens, Komm. zum Wehrstrafgesetz, 3. Aufl. 1988, § 2 RdNr. 40; H.-G. Schwenck, Wehrstrafrecht, 1973, S. 83 Anm. 40; W. Stauf, Komm. zum Soldatengesetz, 1987, § 11 RdNr. 21; P. Wilkitzki, Zeitschr. für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 1987, S. 467 und dort Anm. 50 m. w. N.

5 Vgl. Wilkitzki (Anm. 4), a.a.O.; R. Dillmann, Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 1986, S. 226 f. (zum Verbot des Einsatzes von Nuklearwaffen).

c) Unverbindlich seien schließlich auch „grundsätzlich diejenigen völkerrechtswidrigen Befehle, die nach national und international gefestigten Vorstellungen in der Intensität der Rechtsverletzung dem kriminellen Unrecht gleichkommen“¹⁴. Solche Befehle entsprächen regelmäßig einem Verhalten, das innerstaatlich den Verletzungsgrad strafrechtlichen Unrechts erreiche und auch allgemein so empfunden werde.

Die herrschende Meinung¹⁵ ist Schwenck kritiklos gefolgt.

Historische - wie gezeigt - und grammatikalische Interpretation sprechen indes dagegen, den bestimmten Gesetzesbegriff „Straftat“ (früher: „Verbrechen oder Vergehen“) des § 11 Abs. 2 Satz 1 SG solcherart extensiv auszulegen. Wenn der Gesetzgeber - und ihm kommt die Aufgabe zu, festzulegen, was eine Straftat ist und nicht dem allgemeinen (gesunden?) Rechtsempfinden - die bisher nicht in nationales Strafrecht transponierten Völkerrechtsdelikte als Straftaten klassifizieren will, möge er sich dazu eines besonderen Gesetzes oder einer Erweiterung des Strafgesetzbuches oder des Wehrstrafgesetzes bedienen. Solange dies nicht geschehen ist, darf der Soldat auch in seinem eigenen Interesse nur diejenigen völkerrechtswidrigen Befehle nicht befolgen, die ausdrücklich als Straftaten einzuordnen sind. Art. 25 Grundgesetz oder die „Intensität der Rechtsverletzung“ helfen dem positivistisch erzogenen Soldaten nicht weiter.

6 Beispiele bei Wilkitzki (Anm. 4), a. a. O.

7 Schöhl/Lingens (Anm. 4), § 2 RdNr. 21; W. Scherer/R. Alff, Komm. zum Soldatengesetz, 6. Aufl. 1988, § 10 RdNr. 48.

8 H. Walle, in: De officio, 1985, S. 139.

9 Drucksache II/1700.

10 Drucksache II/1700, S. 20.

11 Drucksache II/2140, S. 7.

12 M. Rittau, Komm. zum Soldatengesetz, 1957, S. 117 f.

13 Revue de droit pénal militaire, 1971, S. 100; Wehrstrafrecht, 1973, S. 81 ff.; Rechtsordnung und Bundeswehr, 1978, S. 70 ff.

14 Schwenck, Wehrstrafrecht, S. 83.

15 H. V. Bötcher/K. Dau, Komm. zur Wehrbeschwerdeordnung, 3. Aufl. 1986, § 1 RdNr. 147; Schöhl/Lingens (Anm. 4), § 2 RdNr. 40; Scherer/Alff (Anm. 7), § 11 RdNr. 24. Anderer Ansicht neuerdings Stauf (Aum. 4), § 11 RdNr. 21.

Eine „Sternstunde“ der Verbreitungsaktivität

Horst Seibt

Seit dem 4. 12. 1968 (Referat vor den Amtsleitern im Ratsitzungssaal) unterrichtete ich in den Ämtern der Stadtverwaltung Gelsenkirchen als „Konventionsbeauftragter der inneren Verwaltung“ über Inhalt und Bedeutung der Genfer Abkommen (GA) von 1949. Unter dem 10. 2. 1978 wurde ich vom Gesundheitsamt gebeten, eine Vorlage für eine Sitzung des „Ausschusses für Umweltfragen und Gesundheit“ betreffend die Arbeit eines „Konventionsbeauftragten“ einzureichen; einzelne Mitglieder dieses Gremiums hatten ihr Interesse an Information bekundet. Ich bat darum, meinen Vortrag in den öffentlichen Teil der Sitzung aufzunehmen, so daß die Presse mitschreiben könne. Wunschgemäß wurde meine Vorlage als TOP 2 in den öffentlichen Teil der Tagesordnung des Ausschusses für den 12. 4. 1978 (30. Sitzung!) übernommen. Wörtlich hieß es in der Vorlage u. a.:

„Die Arbeit des Konventionsbeauftragten umfaßt das Anknüpfen von Verbindungen und schließlich die Durchführung. Die zusammenhängende Information soll eine 3/4 Stunde nicht überschreiten. Daran sollen sich nach Möglichkeit Fragen, Diskussion und Erweiterung anschließen. Erfaßt werden außer den Behörden die Zivilbevölkerung allgemein über die Presse, Vereine und Gruppierungen nach Vereinbarung sowie nach Abklärung durch die Landesregierung in der Landtagsdrucksache 7/3422 vom 14. 12. 1973 und ein Rundschreiben des Regierungspräsidenten in Münster vom 20. 12. 1973 die Abgangsklassen der Schulen und die Bezirksseminare, soweit es die Zeit zuläßt.“

Die Tagesordnung wurde im Amtsblatt der Stadt Gelsenkirchen Nr. 13 vom 30. 3. 1978 veröffentlicht. Für den 12. 4. 1978 ergänzte ich die Vorlage durch Sachausführungen (zwei Schreibmaschinenseiten). Ich schloß mit dem Satz: „Wir sollten uns aber auch dafür engagieren, daß die Zusatzprotokolle von 1977 ratifiziert und damit geltendes Recht werden!“ Die Sitzungsniederschrift enthielt auf Seite 3 die Feststellung: „Herr Seibt erläuterte detailliert die vier Genfer Abkommen vom 12. 8. 1949 ...“ Anschließend diskutierten die Fraktionsmitglieder der beiden großen politischen Gruppierungen mit dem Referenten. Ausweislich der

Niederschrift interessierten Unterschiede zwischen Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen (ZP), Unterrichtsfragen, Widerstände gegen die Verbreitung, die Neutronenbombe und Art. 27 des IV. Genfer Abkommens. Angesichts dieser Vorschrift kamen die Ausschußmitglieder zu dem Schluß, man müsse eigentlich politisch ganz anders miteinander umgehen, und beschlossen, ihren Wortlaut in das Protokoll aufzunehmen (Seite 5 der Niederschrift). Am 5. 5. 1978 lag das Protokoll dem Haupt- und Finanzausschuß vor. Sicherlich ein seltener Fall, daß die „Herzvorschrift“ des IV. Genfer Abkommens von 1949 durch Ausschußprotokolle Kommunalpolitikern zur Kenntnis gebracht wurde.

Was war geschehen? Zweck der Diplomatischen Konferenz von April bis August 1949 war sicherlich nicht der Entwurf einer Menschenrechtskonvention. Beiden Ausschußmitgliedern lag der Gedanke nahe, daß man in Friedenszeiten beachten müsse, was man in Kriegszeiten geschützten Personen eines Gegners zubillige. Achtung des Menschen (Menschlichkeit) beeinträchtigt weder Macht noch Rechtsstellungen noch Rechtslagen (vgl. GA I - IV 3 (4), ZP I 4, II 3)! Im politischen Bereich besteht die „Angstvorstellung“, man begeben sich im Verhältnis zum Gegner wichtiger Positionen. Dem ist aber nicht so, denn der Gegner ist gleichermaßen gebunden und wird sich an die Texte halten („Vertrauensfrage“). Die Achtung des Menschen ist der erste Schritt zu einem dauerhaften Frieden und dient in Friedenszeiten seiner Erhaltung. Dies hatten die Ausschußmitglieder über Parteigrenzen hinweg erkannt und waren beim übergreifenden ethischen Kern von Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen angekommen. Dessen Grundsätze sind daher in Friedenszeiten nicht ad acta zu legen, sondern weiter zu verbreiten; die Summe von über 600 Einzelvorschriften der sechs völkerrechtlichen Verträge sind oft zu weitschweifig und verwickelt, um von „Laien“ begriffen zu werden. Wie sagt Pictet, der Kommentator der Genfer Abkommen und ihrer Grundsätze: „Das Menschenrecht setzt sich aus allen internationalen Rechtsvorschriften zusammen, die die Achtung vor dem Menschen und sein Gedeihen sichern.“ Deshalb war der 12. 4. 1978 eine „Sternstunde“!

Probleme bei der Implementierung von Art. 90 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen*

D. B. Rurikov

Die zunehmende Überwachung der Implementierung ihrer internationalen Verpflichtungen durch die Staaten ist eine der bemerkenswerten Entwicklungen der internationalen Beziehungen unserer Zeit. In zahlreichen Abkommen finden sich Bestimmungen, die Mechanismen und Verfahrensweisen zur Überprüfung, Kontrolle und Tatsachenermittlung begründen. Diese tragen zur Implementierung der Abkommen nach Treu und Glauben, zur Verwirklichung ihrer Ziele und allgemein zur Schaffung einer gefestigteren Rechtsordnung bei. Die Probleme im Zusammenhang mit den Wegen und Mitteln zur Verstärkung der Effektivität völkerrechtlicher Verträge werden auf vielen Foren behandelt. So mißt der „Sonderausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen für die Charta und die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen“ den Arbeiten zur Ausarbeitung und Verbesserung der Grundsätze und Verfahren der Tatsachenermittlung durch UN-Organe eine herausragende Stellung bei.

Die Genfer Abkommen von 1949 zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte und das I. Zusatzprotokoll von 1977 zu diesen Abkommen sind die wichtigsten Rechtsetzungsakte des modernen humanitären Völkerrechts. Die Befolgung der Bestimmungen dieser völkerrechtlichen Verträge ermöglicht es den Kriegführenden, übermäßige Gewalt zu vermeiden und selbst in Kriegszeiten humanitäre Maßstäbe aufrechtzuerhalten, so daß dadurch die Tür zur Versöhnung offen gehalten wird. Mit der Aufnahme von Artikel 90 in den Text des I. Zusatzprotokolls, der die Internationale Ermittlungskommission betrifft, wurde die wichtigste Voraussetzung für eine wirksame Implementierung der humanitären Normen des Protokolls und der Abkommen geschaffen. Gemäß diesem Artikel kann die Kommission ihre Tätigkeit aufnehmen, wenn 20 Hohe Vertragsparteien des I. Zusatzprotokolls übereinkommen, die Zuständigkeit der Kommission anzuerkennen, und wenn sie auf der von dem Verwahrer einberufenen Konferenz ihre 15 Mitglieder wählen. Angesichts der Tatsache, daß bislang 18 Staaten die Zuständigkeit der Kommission anerkannt haben, erscheint es nunmehr angebracht, die Frage zu diskutieren, welche Maßnahmen erforderlich sind, um Artikel 90 zur Anwendung gelangen zu lassen und den Beginn der praktischen Arbeit der Kommission sicherzustellen. Es ist zu erwarten, daß die Aktivitäten der Kommission sich recht bald als kompliziert erweisen und ihre Berichte - selbst wenn sie nicht veröffentlicht werden - das Ansehen der Staaten, Regierungen und Streitkräfte berühren werden. Gerade aus diesem Grunde ist es sehr wichtig, daß die ersten Schritte der Kommission von Erfolg gekrönt sind.

Folgende Erwägungen könnten im Verlauf der Diskussion über die Probleme der bevorstehenden Errichtung der Internationalen Ermittlungskommission aufkommen:

1. Gemäß Artikel 90 Absatz 3 werden alle Ermittlungen, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren, von einer Kammer durchgeführt, die aus sieben Mitgliedern besteht, von denen fünf aus den Mitgliedern der Kommission vom Vorsitzenden und zwei jeweils von einer am Konflikt beteiligten Partei ernannt werden. Die Kommission legt, wie aus Abs. 5 a) folgt, den betroffenen Parteien einen Bericht über die Ergebnisse der Ermittlungen der Kammer mit den Empfehlungen vor, die sie für angebracht hält.

Gemäß den vorgenannten Bestimmungen wird der Kammerbericht den Parteien von der Kommission vorgelegt. In diesem Zusammenhang können sich folgende Fragen ergeben:

(1) Nimmt die Kommission den Bericht lediglich zur Kenntnis, oder sollte er automatisch die Stellung eines Berichts der Kommission erhalten, wie dies bei Art. 27 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs der Fall ist, wonach Urteile der Kammern als Urteile des Gerichtshofs gelten? Wer - die Kommission oder die Kammer - unterbreitet die Empfehlungen, die dem Bericht beigefügt werden können („... die sie für angebracht hält“)? Und - wenn man zu der Auffassung gelangt, daß die Kommission den Bericht und die Empfehlungen in angemessener Weise berücksichtigt - welches Verfahren soll gelten? In jedem Fall ist wohl davon auszugehen, daß alle Mitglieder der Kommission die Gelegenheit erhalten sollten, den Bericht der Kammer und die Empfehlungen zu überprüfen.

(2) Ist für den Fall, daß der Bericht der Kammer als Kommissionsbericht vorgelegt wird, ein Verfahren vorgesehen, nach Maßgabe dessen ein Mitglied der Kommission seine Auffassung darlegen kann, wenn es die Schlußfolgerungen des Berichts nicht teilt?

Es ist zu hoffen, daß der Verwahrer des I. Zusatzprotokolls sich der Probleme bewußt ist, denen sich die Staaten in der Phase der Errichtung und des Beginns der Aktivitäten der Kommission gegenübersehen, und bereits Antworten auf diese Fragen vorhält. Es ist anzunehmen, daß diese und viele weitere Probleme mit Hilfe einer Geschäftsordnung der Kommission gelöst werden können. Diese noch auszuarbeitende Geschäftsordnung wird ein bedeutsames Dokument darstellen.

len, das in weitem Ausmaß die Art der Anwendung und Implementierung von Art. 90 bestimmen wird. Wahrscheinlich wird es angebracht sein, sämtliche Teilnehmer der Diplomatischen Konferenz 1974-1977 über diese Geschäftsordnung in Kenntnis zu setzen.

2. Diejenigen Konfliktparteien, die die Zuständigkeit der Kommission anerkannt haben, sind verpflichtet, mit ihr in jeder erforderlichen Weise zu kooperieren und sie bei der Tatsachenermittlung zu unterstützen. Diese Verpflichtung wird durch Absatz 4 a) bekräftigt. Dennoch belegt die Praxis, daß Aktivitäten von Ermittlungskommissionen häufig zahlreichen Schwierigkeiten und Komplikationen begegnen. Sollte man eingedenk dieser Realität nicht einige Gedanken auf einen Appell der Kommission an die Vertragsstaaten der Abkommen und des Zusatzprotokolls verwenden (grundsätzlich können alle Konfliktparteien, die keine Anerkennungserklärung abgegeben haben, die Kommission um Durchführung einer Untersuchung bitten, vorausgesetzt es liegt eine gegenseitige Vereinbarung vor) - auf einen Appell, der detaillierte Informationen über sämtliche Aspekte der Aktivitäten der Kommission sowie einen Aufruf an die Staaten enthält, der Kommission alle notwendige Hilfe anzubieten? In diesem Appell sollten diejenigen Gebiete Erwähnung finden, auf denen eine solche Hilfe benötigt werden könnte - Information, Zugang zu Personen und Örtlichkeiten, Garantien für Zeugen, etc.

3. Die die Zuständigkeit der Kommission betreffende Vorschrift von Art. 90 bestimmt, daß die Kommission durch ihre guten Dienste dazu beiträgt, daß die Abkommen und das I. Zusatzprotokoll wieder eingehalten werden (Abs. 2 c) ii)). Die diesbezügliche Kommentierung des IKRK (*Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann* (Hrsg.), *Commentary on the Additional Protocols*, Genf 1987, Rdn. 3624, 3625) bemerkt, daß unter dem Begriff der „guten Dienste“ zu verstehen sind die Mitteilung an die Parteien über die Schlußfolgerungen zu den einzelnen tatsächlichen Punkten, Stellungnahmen zu der Möglichkeit einer einvernehmlich akzeptierten Problemlösung, schriftliche und mündliche Stellungnahmen der betroffenen Staaten, etc. Randnummer 3124 stellt zu Recht fest, daß, wenngleich sich die Kommission eine eigene Meinung über die Nichtbeachtung der Normen des humanitären Völkerrechts durch die eine oder die andere Partei bilden kann, sie in ihre Berichte keine Elemente einer rechtlichen Bewertung einschließen darf - eine derartige Bewertung darf nur von interner Bedeutung sein.

Dennoch erhebt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach dem Inhalt der Empfehlungen der Kommission (Absatz

5 a)). Der IKRK-Kommentar (a. a. O., Rdn. 3636) verweist auf die Ähnlichkeit dieser Bestimmung zu Art. 13 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und legt nahe, daß Absatz 5 a) seinem Inhalt nach als ein erster Schritt zum diplomatischen Streitbeilegungsmittel der Vermittlung interpretiert werden kann.

Die Probleme der Rechtsnatur und des Inhalts der Empfehlungen der Kommission verdienen besondere Beachtung. Insoweit ist es erforderlich, daß die Kommission eine genaue Vorstellung von ihren Befugnissen im Bereich der Empfehlungen hat. Eine zu weitreichende Auslegung der Zuständigkeiten der Kommission kann äußerst negative Folgen haben, auch wenn dies mit besten und aufrichtigen Absichten geschieht. Was die Ähnlichkeit zu den Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung anbelangt, so kann diese Bezugnahme insoweit irreführen, als Art. 90 auf grundsätzlich andersgeartete Situationen Anwendung findet, nämlich auf bewaffnete Konflikte zwischen Staaten, und ihr Verhalten in besonderen, äußerst spannungsgeladenen Krisensituationen betrifft, nämlich Kriegssituationen. Es erscheint angezeigt, in diesem Zusammenhang Absatz 5 des Arbeitspapiers A/AC.182/1990/CRP/3/Add. 2 vom 28. Februar 1990 zu zitieren, das den Titel „*The Fact-finding by the UNO in Sustaining International Peace and Security*“ trägt und das vom „Sonderausschuß der Vereinten Nationen für die Charta und die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen“ vorbereitet wurde. In diesem Papier wird ausgeführt, daß bei Betrachtung der positiven Aspekte des Einflusses von Ermittlungskommissionen auf Situationen gleichzeitig „*Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden sollten, so daß die Ergebnisse der Mission zur Normalisierung und nicht zur Verschlechterung der Situation beitragen*“. Offensichtlich können die Aktivitäten der Kommission nur erfolgreich sein, wenn diese bei Erfüllung ihrer nach dem I. Zusatzprotokoll vorgesehenen Aufgaben diesen Faktor berücksichtigt.

Anmerkung:

* Übersetzung aus dem Englischen durch Dr. Wolff H. v. Heinegg, Heike Spieker und Christiane Sticher

Problems of Implementing Art. 90 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions

D. B. Rurikov

The strengthening control of the implementation by states of their international obligations is one of the remarkable trends of international relations of our time. Provisions, envisaged by numerous agreements, establish mechanisms and procedures of inspection, control and fact-finding that assist the bona fide implementation of the agreements, help to realize their aims and contribute to create a stronger legal order in general. The problems of ways and means to increase the effectiveness of the international treaties are considered at many fora. The special committee of the UNGA on the Charter of the UN and strengthening the role of the Organization gives a prominent place to the work on elaborating and improving the principles and procedure of fact-finding activities by the UN bodies.

The Geneva Convention of 1949 on the protection of victims of war and the Additional Protocol I of 1977 to these Conventions are the main normative acts of contemporary international humanitarian law. Complying with the provisions of these international relations gives the belligerents a chance to avoid excessive violence, to sustain even in time of war standards of humanity and by doing that to keep the door open to conciliation. With the inclusion in the text of the Additional Protocol the Article 90 concerning the international fact-finding Commission most important condition for effective implementation of the humanitarian norms of the Protocol and Conventions was created. According to that Article, the Commission may commence its activities when 20 States-parties to the Protocol I accept the competence of the Commission and elect its 15 members at the Conference convened by the Depositary. It seems that today with accepting the competence of the Commission by 18 States, it might be opportune to discuss what measures would be required for bringing Article 90 into action and ensuring the beginning of practical activities by the Commission. It is very important that the first steps of the Commission the activities of which, as it may be expected, will sooner than not turn out to be complicated enough and whose reports even unpublished will touch upon the prestige of States, Governments and Armed Forces, be successful.

The following considerations might arise when the problems of the oncoming establishment of the international fact-finding Commission are discussed.

1. According to p. 3 of the Art. 90, all enquiries, unless otherwise agreed by parties, are conducted by a Chamber consisting of seven members, five of whom are appointed from the members of the Commission and two - one from each of

the parties. The Commission, as follows from p. 5 subp. a), submits to the parties concerned a report on the findings of fact by the Chamber, with recommendations it may deem appropriate.

According to the above mentioned provisions the report of the Chamber is submitted to the Parties by the Commission. In this connection the following questions may arise:

1) Does the Commission consider the Chamber's report or such a report should automatically receive the status of the Commission's report, as is the case in Art. 27 of the Statute of the International Court of justice - the Article determines that the judgement of the Chamber is the judgement of the Court? Who - the Commission of the Chamber - presents the recommendations that may follow the report ("...it may deem appropriate")? And, if the notion is that the Commission gives an appropriate consideration to the report and recommendations, what is the procedure of such consideration? In any case, if may be supposed, that all the members of the Commission should be given the opportunity to examine the report of the Chamber and the recommendations.

2) If the report of the Chamber is submitted as the report of the Commission, is there in mind a procedure according to which a member of the Commission who might be not sharing the conclusions of the report, could state his opinion?

It can be hoped that the Depositary of the Protocol I being aware of the character of the problems States can face in the period of establishment and launching the activities of the Commission, has already foreseen answers to these questions. It can be supposed that these and many other problems could be solved through the rules of procedure of the Commission. The rules that are still to be worked out, will be a very important document which to a large extent will set out the order of application and implementation of the Art. 90 of the Protocol I, and probably, it would be worthwhile to inform about these rules all the participants of the CDDH 1974-77.

2. Parties to the conflict having accepted the competence of the Commission, oblige to render it all necessary cooperation and assistance in fact-finding. This obligations is strengthened by subp. a) p. 4. Nevertheless, the practice shows, that the activities of the fact-finding commissions often face many difficulties and complications. With that reality in mind, shouldn't some thoughts be given to an appeal

of the Commission to the States - parties to the Conventions and Protocol (in principle all the states - parties to conflict who have not made an acceptance statement, may request the Commission to make an enquiry - mutual agreement provided), an appeal containing detailed information on all the aspects of the Commission's activities and a call to States to offer the Commission all the necessary assistance, mentioning the spheres where such an assistance might be required - information, access to persons, places, guarantees for witnesses, etc.

3. The provisions of Art. 90 related to the competence of the Commission rules that the Commission facilitates through its good offices the restoration of an attitude of respect for the Conventions and the Protocol I (p. 2 subp. 62). The commentaries of the ICRC on this subject (paragraph 3624, 3625, p. 1046) mention that the term of "the good offices" is understood as communicating to the parties conclusions on the points of fact, comments on the possibility of a mutually accepted solution of problems, written and oral statements by States concerned, etc. The par. 3124 justly states that although the Commission is forming for itself the opinion on non-observance by this or that party of the norms of humanitarian law, it must not include elements of the legal evaluation in its report - such an evaluation must be of only internal value.

Nevertheless, a question arises in this respect as to the content of the recommendations by the Commission (p. 5 subp. a). ICRC commentaries (par. 3636 p. 1050) point at the similarity of this provision to p. I Art. 13 of the International

Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discriminations of 7 March 1966, and offer an idea that the contents of this subparagraph can be interpreted as a first step towards mediation.

The problem of the character and contents of the recommendations of the Commission is worthy of serious attention. The Commission must possess an exact notion of its competence in the sphere of recommendations. Exceeding the powers of the Commission even with the best and sincere intentions can have most negative consequences. As for as the similarity to the provisions of the Convention on Racial Discrimination is concerned, this similarity might be misleading, because Art. 90 is applied to situations principally different in character - i. e. armed conflicts between States, and deals with their behaviour in special, very tense crisis circumstances - the situation of war. It would be appropriate to quote in this connection p. 5 of the working document A/AC.182/1990/CRP/3/Add. 2 of February 28, 1990, entitled "The fact-finding by the UNO in sustaining international peace and security", prepared by the UN Special Committee on the UN Charter and strengthening the role of the Organization. The paper runs that seeing positive sides of the influence of the fact-finding missions on situation, at the same time "precaution measures should be taken so that the results of the mission should contribute to normalizing, not worsening the situation". Evidently, the activities of the Commission could be successful only if it takes this factor into consideration while implementing its task envisaged by the Protocol I.

Ratifikation der Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland

Am 14. Februar 1991 wird die Bundesrepublik Deutschland die Ratifikationsurkunde zu den beiden Zusatzprotokollen (ZP) vom 08. Juni 1977 in Genf hinterlegen. Sie wird damit die 99. Vertragspartei des ZP I und die 89. Vertragspartei des ZP II. Zugleich wird die Bundesrepublik eine umfangreiche Erklärung abgeben. Die Nr. 1 dieser Erklärung bezweckt, die Anwendung des ZP I auf den konventionellen Waffeneinsatz zu beschränken. Dies ist von Bedeutung im Hinblick auf das in Art. 51 Abs. 4 enthaltene Verbot des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen: Zahlreiche Völkerrechtler halten nach dieser Vorschrift jeden Einsatz von Kernwaffen für rechtswidrig. Tatsächlich erfaßt Art. 51 Abs. 4 den Kernwaffeneinsatz, doch ist zu beachten, ob dieser im Einzelfall die verbotenen Auswirkungen hat oder nicht. Daher haben auch die NATO-Staaten Belgien, Italien, Niederlande und Spanien diesbezüglich einen Vorbehalt abgegeben. Andere Nummern der Erklärung sind rechtstechnisch lediglich als Interpretationserklärung zu verstehen, die nicht den Ausschluß oder Änderung, sondern lediglich Klarstellung der betreffenden Norm bezweckt. Die Abgrenzung der Interpretationserklärung zum Vorbehalt ist zumeist - nicht zuletzt aufgrund beabsichtigter Falschbezeichnungen - schwierig. Allgemein ist festzuhalten, daß es sich nicht mehr um eine bloße Interpretationserklärung handelt, wenn das Ausmaß einer zulässigen Auslegung überschritten ist.

Gesetz zu den Zusatzprotokollen I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949¹

Vom 11. Dezember 1990

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Den am 23. Dezember 1977 in Bern von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Zusatzprotokollen vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) und nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) wird zugestimmt. Die Protokolle I und II werden nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, die der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 122 Abs. 1 des III. Genfer Abkommens über die Behandlung der Kriegsge-

fangenen und nach Artikel 136 Abs. 1 des IV. Genfer Abkommens zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 obliegenden Aufgaben einer Hilfsgesellschaft im Sinne des Artikels 26 des I. Genfer Abkommens zu übertragen.

(2) Die beauftragte Hilfsgesellschaft erhält zu diesem Zweck im Rahmen der im Bundeshaushaltsplan jeweils zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Zuwendungen gem. § 44 BHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften und Nebenbestimmungen.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt, vorbehaltlich der Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika auf den Gebieten der Sicherheit und des Status, auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.

Artikel 4

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem Protokoll I nach seinem Artikel 95 Abs. 2 und Protokoll II nach seinem Artikel 23 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen - Erklärungen der Bundesregierung²

1. Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland sind die vom I. Zusatzprotokoll eingeführten Bestimmungen über den Einsatz von Waffen in der Absicht aufgestellt worden, nur auf konventionelle Waffen Anwendung zu finden, unbeschadet sonstiger, auf andere Waffenarten anwendbarer Regeln des Völkerrechts.

2. Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland bedeutet in den Artikeln 41, 56, 57, 58, 78 und 86 des I. Zusatzprotokolls das Wort „praktisch möglich“ das, was durchführbar oder praktisch tatsächlich möglich ist, wobei alle in dem entsprechenden Zeitpunkt gegebenen Umstände zu berücksichtigen sind einschließlich humanitärer und militärischer Überlegungen.

3. Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland können die im zweiten Satz des Artikels 44 Abs. 3 des I. Zusatzprotokolls enthaltenen Kriterien zur Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung nur in besetzten Gebieten und den anderen in Artikel 1 Abs. 4 beschriebenen bewaffneten Konflikten Anwendung finden. Unter dem Begriff „militärischer Aufmarsch“ versteht die Bundesrepublik Deutschland jede Bewegung in Richtung auf denjenigen Ort, von dem aus ein Angriff durchgeführt werden soll.

4. Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland ist bei der Anwendung der Bestimmungen von Teil IV Abschnitt I des I. Zusatzprotokolls auf militärische Führer und andere Personen, die für Planung, Entscheidung und Durchführung von Angriffen verantwortlich sind, die getroffene Entscheidung des Verantwortlichen auf der Grundlage aller Informationen, die im Zeitpunkt des Handelns zur Verfügung standen, und nicht nach dem nachträglich erkennbaren tatsächlichen Verlauf zu bewerten.

5. Bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Artikel 51 und Artikel 57 ist als „militärischer Vorteil“ derjenige Vorteil zu verstehen, der von dem Angriff insgesamt, nicht aber nur von einzelnen Teilaktionen erwartet wird.

6. Die Bundesrepublik Deutschland wird auf schwerwiegende und planmäßige Verletzungen der Verpflichtungen des I. Zusatzprotokolls, insbesondere seiner Artikel 51 und 52, mit allen Mitteln reagieren, die nach dem Völkerrecht zulässig sind, um jede weitere Verletzung zu verhindern.

7. Die Bundesrepublik Deutschland versteht Artikel 52 des I. Zusatzprotokolls dahingehend, daß auch ein bestimmter Geländebereich ein militärisches Ziel sein kann, sofern er alle Voraussetzungen des Artikels 52 Abs. 2 erfüllt.

8. Artikel 75 Abs. 4 Buchstabe e) des I. Zusatzprotokolls und Artikel 6 Abs. 2 Buchstabe e) des II. Zusatzprotokolls werden in der Weise Anwendung finden, daß das Gericht entscheidet, ob ein in Haft befindlicher Angeklagter persönlich vor dem Revisionsgericht erscheinen muß.

Artikel 75 Abs. 4 Buchstabe h) des I. Zusatzprotokolls wird nur insoweit Anwendung finden, als er in Einklang mit gesetzlichen Bestimmungen steht, die bei besonderen Umständen die Wiederaufnahme von Verfahren gestatten, die zu rechtskräftiger Verurteilung oder Freispruch geführt haben.

9. Gemäß Artikel 90 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls erklärt die Bundesrepublik Deutschland, daß sie gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, welche dieselbe Verpflichtung übernimmt, von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft die Zuständigkeit der internationalen Ermittlungskommission anerkennt.

10. Die Bundesrepublik Deutschland versteht Artikel 96 Abs. 3 des I. Zusatzprotokolls so, daß nur diejenigen Erklärungen, die in Artikel 96 Abs. 3 Buchstabe a) und c) beschriebenen rechtlichen Wirkungen haben können, die von

einem Organ abgegeben wurden, das wirklich allen Kriterien des Artikel 1 Abs. 4 Genüge tut.

Die Nuklearerklärung im Bundesrat

Erklärung

von Bürgermeister *Wedemeier* (Bremen)
zu Punkt 32 der Tagesordnung³

Für meinen Kollegen, Herrn Justizsenator *Krönig*, gebe ich folgende Erklärung ab:

Bremen begrüßt mit allen Ländern die seit langem vom Bundesrat geforderte, durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Februar 1990 nunmehr eingeleitete Ratifizierung der Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 durch die Bundesrepublik Deutschland. Besonders durch das Protokoll I wird eine empfindliche Lücke im humanitären Völkerrecht geschlossen und die Zivilbevölkerung in einem internationalen bewaffneten Konflikt durch Beschränkung der Methoden und Mittel der Kriegsführung geschützt.

In den Jahren seit der Unterzeichnung des Abkommens durch die Bundesrepublik Deutschland am 23. Dezember 1977 hat eine Vielzahl von nicht paktgebundenen Staaten, neutralen Staaten und inzwischen auch Staaten der NATO und des Warschauer Paktes die Protokolle ratifiziert, darunter auch die Sowjetunion. Dagegen sind nach wie vor nicht zu einer Ratifizierung bereit: die USA, Großbritannien und Frankreich.

Bedauerlicherweise hat sich jedoch die Bundesregierung nicht bereit gefunden, die Ratifizierung ohne Einschränkung einzuleiten. In Anlage 3 ihrer Denkschrift zu dem Gesetzentwurf gibt sie Interpretationserklärungen ab, mit denen sie der in der Völkerrechtsgemeinschaft und -wissenschaft strittigen Auffassung beitritt. Die Bestimmungen des Protokolls I bezögen sich nicht auf nukleare Waffen und auf die Voraussetzungen ihrer Anwendung, falls die Abschreckung versagt (Nrn. 1, 5 und 6). Ähnliche Interpretationserklärungen haben allerdings auch die anderen Mitgliedstaaten der NATO abgegeben, in denen, wie in der Bundesrepublik Deutschland, Atomwaffen stationiert sind, nämlich Belgien, Italien, die Niederlande und Spanien.

So sehr anzuerkennen ist, daß die Bundesregierung die Ratifizierung des neuen Genfer Rechts nicht davon abhängig macht, daß bzw. ob dazu auch die westlichen Atommächte bereit sind, so deutlich ist zu kritisieren, daß sie die deutsche Bevölkerung von der Schutzwirkung des Abkommens im Falle des Einsatzes von Atomwaffen ausnehmen will, zumal nach der uneingeschränkten Ratifizierung durch die Sowjetunion. Dies ist nicht anders zu werten als ein Versuch, an der

NATO-Strategie der atomaren Abschreckung einseitig festzuhalten, die sowohl eine konventionelle als auch eine nukleare Kriegsführung nach den Regeln und mit den Mitteln der „flexible response“ für zulässig hält. Diese Haltung ist auch nicht durch den Hinweis in der Denkschrift zu rechtfertigen, die Sowjetunion habe bei der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde keine Einwände gegen die bereits vorliegenden Erklärungen der europäischen Atomwaffen-Stationierungsländer erhoben.

Wenn auch das humanitäre Völkerrecht kein Hebel ist, um die Nuklearstrategie zu ändern, ist es im Hinblick auf die weitreichenden politischen und militärischen Veränderungen in Ost und West, in Europa und in Deutschland höchst bedenklich, diese Strategie in einem rechtsfreien Raum zu belassen und so „überrechtlich“ weiter zu legitimieren.

Diese rechtlich und ethisch unhaltbare Position steht im Widerspruch zu den vielfältigen Bemühungen der Abrüstungs- und der Verteidigungspolitik im Zuge der Überwindung des Kalten Krieges und der Entwicklung bündnisübergreifender gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen, die atomaren Mittel- und Kurzstreckenwaffen zu beseitigen. Daran haben besonders diejenigen Länder, die nicht über Atomwaffen verfügen und zugleich deren potentielles Ziel sind, ein überragendes Interesse. Davon ist nicht nur für Deutschland, sondern auch für seine westlichen Nachbarn, die bereits 1986 bzw. 1987 ratifiziert haben, und insbesondere für seine östlichen Nachbarn auszugehen.

In einer Phase der Überprüfung der Doktrinen und Strukturen der Verteidigung, in der die Chance besteht, Beziehungen kooperativer Sicherheit aufzubauen, ist ein einseitiges Festhalten an Abschreckungsmitteln und -methoden, die im Falle ihrer Anwendung vernichtet, was verteidigt werden soll, anachronistisch. Dieses Verhalten verschärft die Kluft zwischen einer Politik der Zusammenarbeit, die auch die nachhaltige Verringerung und Umstrukturierung von Rüstung und Streitkräften einschließt, und einem fortwährenden militärischen Denken, das sich die Möglichkeit des Rückgriffs auf Atomwaffen zu sichern sucht.

Zwar eröffnet die Ratifizierung der Protokolle nunmehr die Aussicht, auf der Grundlage einer systematischen Verbindung von Friedensvölkerrecht und humanitärem Völkerrecht sowie von Abrüstungs- und Verteidigungspolitik die militärischen Vorkehrungen der Sicherheit auf ein vertretbares Maß an Risiken und Kosten zu beschränken und auch das konventionelle Zerstörungspotential der beiderseitigen Abschreckung abzubauen. Und es liefert Kriterien für die Bemühungen, eine nichtoffensive, auf konsequente Schadensbegrenzung gerichtete und ressourcengerechte Verteidigungskonzeption in Ost und West - eingebettet in gemeinsame Überwachungsstrukturen - zu entwickeln.

Aber solange die Bundesregierung noch ein klares Wort zur Abrüstung der atomaren Kurzstreckenwaffen in Deutschland und in Zentraleuropa findet, bleibt das Schutzversprechen der Ratifizierung lückenhaft. Solange nicht - unter welchen neuen Bedrohungsmaßnahmen immer - der Rückgriff

auf nukleare Kriegsführung ausgeschlossen ist, bleibt auch eine Politik der Kriegsverhinderung unglaubwürdig. Man kann nicht gleichzeitig den Schwierigkeiten der Nuklearstrategie im humanitären Völkerrecht unter Hinweis auf die Abrüstungsverhandlungen ausweichen und auf diesem Feld ebenfalls eine Antwort verweigern. Die Antwort ist völkerrechtlich und verteidigungspolitisch überfällig.

Das Gewaltverbot des Friedensvölkerrechts und das Verbot unterschiedsloser Kriegsführung mit seinen vielfältigen Konkretisierungen in dem neuen Genfer Recht zwingen dazu, in den Umbau der Sicherheitsstrukturen in Europa den Verzicht auf atomare Mittel- und Kurzstreckenwaffen und auf die entsprechenden Optionen der bisherigen NATO-Strategie einzubeziehen.

Die Umwälzungen in Europa bieten die unerwartete Aussicht, die antagonistischen militärpolitischen Beziehungen zwischen Ost und West durch eine Struktur gemeinsamer Sicherheit in Europa zu ersetzen, die den völkerrechtlich verbürgten Schutz der Menschen und die militärischen Schutzfunktionen in Einklang bringt. Will die deutsche Politik diese Möglichkeit nutzen, muß die Bundesregierung - und müssen Bundesrat und Bundestag - entweder auf die Einschränkungen zu den Genfer Protokollen verzichten oder ihre Bereitschaft zur völkerrechtlich verbindlicher Abrüstung der auf deutschem Boden stationierten Atomwaffen versichern. Aktueller denn je ist die Aufgabe, das humanitäre Völkerrecht und Vereinbarungen im Rahmen der Abrüstungspolitik zusammenzuführen. Nur ein Atomwaffenverzicht, der in beiden Rechtskreisen abgesichert ist, bringt Gewaltverbot und Schutz der Menschen zur Deckung.

Bremen beantragt deshalb, von den Interpretationserklärungen zu dem Gesetzentwurf abzusehen. Die Bundesregierung bleibt aufgefordert, der Öffentlichkeit darzulegen, wie sie die Glaubwürdigkeitslücke ihrer Nuklearpolitik schließen will.

Erklärung

von Senatorin *Dr. Rüdiger* (Bremen)
zu Punkt 16 der Tagesordnung⁴

In Übereinstimmung mit und auf Bitten meines Kollegen *Krönig* stelle ich fest, daß Bremen seit Jahren für die Ratifizierung der Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 eintritt und sich deshalb nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 21. September 1990 nicht gegen die Zustimmung des Bundesrates wendet, die das Inkrafttreten des Gesetzes noch in dieser Legislaturperiode sicherstellt.

Dennoch muß Bremen seine Bedenken gegen die Nuklearerklärung aufrechterhalten, mit der die Bundesregierung

das I. Zusatzprotokoll verbindet. Vor dem Hintergrund der im ersten Durchgang abgegebenen bremischen Stellungnahme (610. Sitzung des Bundesrates vom 16. März 1990, S. 133-134) ist festzuhalten:

- Im Blick auf die Londoner Beschlüsse der NATO vom 5./6. Juli 1990, die auf eine Überprüfung der Bündnisstrategie zielen und den Verzicht auf in Deutschland stationierte Atomwaffen ermöglichen, und im Blick auf den „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ vom 12. September 1990, der bereits ratifiziert ist und der den Abzug sowjetischer Kernwaffen vom Gebiet der ehemaligen DDR vorsieht und eine Stationierung oder Verlegung westlicher Atomwaffen in dieses Gebiet ausschließt, wird das Beharren der Bundesregierung auf einer „überrechtlichen“ Legitimation - oder einer „Legitimationsreserve“ - für die Nuklearstrategie immer abwegiger. Angesichts der grundlegenden Veränderungen der sicherheitspolitischen Landkarte in Europa ist die beabsichtigte Nuklearerklärung anachronistisch - oder ein Ausdruck eines militärischen Rückversicherungsdenkens, das die Glaubwürdigkeit der Bemühungen um eine neue Sicherheitsarchitektur des Kontinents in Zweifel zieht.

- Bei den Aussprachen im Plenum des Bundestages ist die Bundesregierung bedauerlicherweise zunächst auf diesen aktuellen Zusammenhang zwischen humanitärem Völkerrecht und militärpolitischem Wandel gar nicht eingegangen (210. Sitzung vom 10. Mai 1990, S. 16599-16602, 16601/2) und ihm sodann im Kern ausgewichen (226. Sitzung vom 20. September 1990, S. 17917-17922, 17921/2). Die Bundesregierung räumt zwar ein:

Die ... Erklärung ... ist nur verständlich auf dem Hintergrund der bisher in Europa gültigen sicherheitspolitischen Anschauungen, nämlich auf dem Hintergrund der Abschreckungspolitik, die bisher gegolten hat ...

Aber sie begnügt sich mit Blick auf die Ergebnisse von London und die Bestimmungen des Zwei-plus-Vier-Vertrages auf die Beteuerung, daß die Bundesrepublik „auf die Herstellung, den Besitz und die Verfügung von atomaren Waffen ...“ verzichtet habe. Es fehlt - weiterhin - ein klares Wort zur Abrüstung der atomaren Kurzstreckenwaffen in Deutschland und Mitteleuropa.

- Daß diese bremische Kritik nicht gegenstandslos und überflüssig ist, belegen die bisher nicht gestoppten und widerrufeuen Modernisierungsprogramme der NATO im Bereich der substrategischen Nuklearwaffen (Artillerie, Kurzstreckenraketen). Eine Abkehr von der Strategie der nuklearen Abschreckung und ein Ende der Stationierung amerikanischer Atomwaffen in (West-) Deutschland und in Zentral-europa sind nicht abzusehen. Um so weniger kann auf die rüstungskontroll- und abrüstungspolitische „Leitfunktion“ des Friedens und des humanitären Völkerrechts verzichtet werden.

Der Bundestag und die Öffentlichkeit sollten diesen Maßstab nicht aus den Augen verlieren. Auch nach der Ratifizie-

rung der Protokolle hält Bremen an der Auffassung fest, daß die „Interpretationserklärung“ in bezug auf Massenvernichtungsmittel die Zivilbevölkerung schutzlos läßt.

Erklärung

von Staatssekretär *Dr. Lautenschlager (AA)* zu Punkt 16 der Tagesordnung⁵

Die Bundesregierung hofft weiter, daß das parlamentarische Zustimmungsverfahren zu den Protokollen zügig zum Abschluß gebracht werden kann. Aufgrund dieses Anliegens auch beider Häuser hat sie die Gesetzesvorlage im Januar eingebracht. Schon vor Einbringung und im Laufe des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens hat die Bundesregierung wiederholt und ausführlich dargelegt, daß sie die Verpflichtungen der Protokolle uneingeschränkt übernehmen will, daß sie aber im Interesse der Rechtsklarheit bestimmte Erklärungen bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde für uotwendig hält. Wie Sie wissen, haben auch andere Staaten eine solche Notwendigkeit gesehen.

Ich verstehe die zum Ausdruck kommende Sorge vor den Folgen eines Nuklearkrieges. Ich möchte auch betonen, daß die Bundesregierung selbstverständlich davon ausgeht, daß der Einsatz von Nuklearwaffen völkerrechtlichen Beschränkungen unterliegt. Das Recht von Konfliktparteien, Mittel anzuwenden, um dem Feind Schäden zuzufügen, ist nicht unbegrenzt. Völkergewohnheitsrecht verbietet, Zivilbevölkerungen zum Ziel von Angriffen zu machen. Es muß zu jeder Zeit zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung unterschieden werden, wobei letztere soweit als möglich zu schonen ist.

Wir wissen allerdings auch, daß die Einhaltung von Beschränkungen beim Einsatz von Massenvernichtungswaffen in der Praxis problematisch sein kann. Wegen der vorauszu-sehenden Auswirkungen eines Nuklearkrieges ist es ein vorrangiges Anliegen der Bundesregierung, die nukleare Abrüstung voranzutreiben. Die Veränderung der Situation in Europa wird zu Änderungen der NATO-Verteidigungsstrategie führen. Letztlich entscheidend ist angesichts des modernen Waffenarsenals die Wahrung des Friedens. Zur Festigung des Friedens in Europa hat die Bundesregierung in letzter Zeit mehrfach Stellung genommen.

Die Genfer Konferenz, die in den Jahren 1974 bis 1977 die Zusatzprotokolle ausgearbeitet hat, mit denen wir uns heute beschäftigen, hat sich hingegen mit dem Aspekt der Friedenswahrung durch Abrüstung nicht befaßt. Es herrschte Konsens, die Anwendung von Nuklearwaffen nicht zu erörtern, also auszuklammern. Wenn in dieser Hinsicht noch Zweifel bestehen sollten, ist die Bundesregierung bereit, dem Bundesrat eingehendes Material zu unterbreiten.

Der vom Ausschuß des Bundesrates für Auswärtige Angelegenheiten vorgeschlagene neue Artikel 4 Vertragsgesetz geht jedenfalls von falschen Voraussetzungen aus, wenn dar-

in ausgeführt wird, die Bestimmungen von Zusatzprotokoll I bezögen sich auf alle Waffenarten. Diese Auslegung wird von den völkerrechtlichen Auslegungsregeln, wie sie in Artikel 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention niedergelegt sind und bei uns den Rang eines Bundesgesetzes haben, nicht gedeckt. Ich muß vor dem Versuch warnen, den vereinbarten Texten nachträglich eine Bedeutung zu geben, die über das Verhandlungsergebnis hinausgeht, und zwar sowohl im Hinblick auf Auswirkungen auf unsere internationalen Beziehungen als auch im Hinblick auf die innerstaatliche Rechtsklarheit. Rechtsklarheit und damit Rechtssicherheit sind das Hauptmotiv der beabsichtigten Erklärung der Bundesregierung. Die Bundesregierung muß dafür sorgen, daß nicht durch Schaffung rechtlicher Grauzonen Zweifel an der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Verteidigungsstrategie des westlichen Bündnisses genährt und der Verteidigungsauftrag der Bundeswehr in Frage gestellt wird.

Das dem Bundesrat vorliegende Vertragswerk bildet eine Einheit. Eine Zustimmung unter Ausdehnung des Vertragsinhalts, sei es auch nur dadurch, daß der Bundesregierung die Unterlassung einer Verdeutlichung des Vertragsinhalts, wie er sich im Lichte der Verhandlungen darstellt, auferlegt wird, scheint der Bundesregierung aber unmöglich. Die Zustim-

mung würde damit auf den Vertragsinhalt selbst Einfluß nehmen.

Bitte bedenken Sie auch, daß die Bundesregierung die Protokolle und nicht etwa auch ihre Interpretationserklärungen gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG dem Bundestag zur Zustimmung unterbreitet hat. Im Bundestag hat zunächst auch die Opposition ausdrücklich erklärt, daß die von der Bundesregierung beabsichtigten Erklärungen nicht der Zustimmung des Bundestages unterliegen. Folgerichtig beinhalteten frühere Anträge der Opposition im Bundestag und von Mitgliedern des Bundesrates nur eine Aufforderung an die Bundesregierung und nicht etwa, wie der jetzige Vorschlag des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Bundesrates, eine Bindung der Regierung durch Gesetz.

Ich gehe davon aus, daß Sie ebenso wie Bundestag und Bundesregierung das Ziel einer baldigen Ratifizierung der Zusatzprotokolle verfolgen. Nachdem das Zustimmungsverfahren sehr weit fortgeschritten ist, würde die Bundesregierung Komplikationen, die die Ratifizierung der Protokolle in Frage stellen, bedauern. Ich hoffe daher, daß der Bundesrat von einer Anrufung des Vermittlungsausschusses absehen wird.

Anmerkungen:

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1 | BGBI. 1990 II, 1550. | 4 | Bundesrat/Drucksachen, 622. Sitzung, 12.10.1990, S. 601. |
| 2 | Bundestag/Drucksachen 11/6770. | 5 | Bundesrat/Drucksachen, 622. Sitzung, 12.10.1990, S. 601. |
| 3 | Bundesrat/Drucksachen, 610. Sitzung, 16.03.1990, 133 f. | | |

Vertragsparteien der Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (Stand: 14. 02. 1991)

EUROPA

Belgien	20. 05. 1986 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Bulgarien	26. 09. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	
Bundesrepublik Deutschland	14. 02. 1991 (Ra)	ZP I (E)	ZP II (E)	(E90)
Dänemark	17. 06. 1982 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Finnland	07. 08. 1980 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Frankreich	24. 02. 1984 (Be)		ZP II (E)	(E90)
Griechenland	31. 03. 1989 (Ra)	ZP I		
Heiliger Stuhl	21. 11. 1985 (Ra)	ZP I (E)	ZP II (E)	
Island	10. 04. 1987 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Italien	27. 02. 1986 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Jugoslawien	11. 06. 1979 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	
Liechtenstein	10. 08. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	(E90)
Luxemburg	29. 08. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	
Malta	17. 04. 1989 (Be)	ZP I	ZP II	(E90)
Niederlande	26. 06. 1987 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Norwegen	14. 12. 1981 (Ra)	ZP I	ZP II	(E90)
Österreich	13. 08. 1982 (Ra)	ZP I (E)	ZP II (E)	(E90)
Rumänien	21. 06. 1990 (Ra)	ZP I	ZP II	
Schweden	31. 08. 1979 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Schweiz	17. 02. 1982 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	(E90)
Spanien	21. 04. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II (E)	
Tschechoslowakei	14. 02. 1990 (Ra)	ZP I	ZP II	
UdSSR	29. 09. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	(E90)
Weißrussische SSR	23. 10. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	(E90)
Ukrainische SSR	25. 01. 1990 (Ra)	ZP I	ZP II	(E90)
Ungarn	12. 04. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	
Zypern	01. 06. 1979 (Ra)	ZP I		

AMERIKA

Antigua und Barbuda	06. 10. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Argentinien	26. 11. 1986 (Be)	ZP I (E)	ZP II (E)	
Bahamas	10. 04. 1980 (Be)	ZP I	ZP II	
Barbados	19. 02. 1990 (Be)	ZP I	ZP II	
Belize	29. 06. 1984 (Be)	ZP I	ZP II	
Bolivien	08. 12. 1983 (Be)	ZP I	ZP II	
Costa Rica	15. 12. 1983 (Be)	ZP I	ZP II	
Ecuador	10. 04. 1979 (Ra)	ZP I	ZP II	
El Salvador	23. 11. 1978 (Ra)	ZP I	ZP II	
Guatemala	19. 10. 1987 (Ra)	ZP I	ZP II	
Guyana	18. 01. 1988 (Be)	ZP I	ZP II	
Jamaika	29. 07. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Kanada	20. 11. 1990 (Ra)	ZP I	ZP II	(E90)
Kuba	25. 11. 1982 (Be)	ZP I		
Mexiko	10. 03. 1983 (Be)	ZP I		
Paraguay	30. 11. 1990 (Be)	ZP I	ZP II	(E90)
Peru	14. 07. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	
St. Christopher & Nevis	14. 02. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Saint Lucia	07. 10. 1982 (Be)	ZP I	ZP II	
St. Vincent & Grenadinen	08. 04. 1983 (Be)	ZP I	ZP II	
Surinam	16. 12. 1985 (Be)	ZP I	ZP II	
Uruguay	13. 12. 1985 (Be)	ZP I	ZP II	(E90)

ASIEN/VORDERASIEN

Bahrain	30. 10. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Bangladesh	08. 09. 1980 (Be)	ZP I	ZP II	
China (Volksrep.)	14. 09. 1983 (Be)	ZP I (E)	ZP II	
Jemen (Arab. Rep.)*	17. 04. 1990 (Ra)	ZP I	ZP II	
Jordanien	01. 05. 1979 (Ra)	ZP I	ZP II	
Korea (Rep.)	15. 01. 1982 (Ra)	ZP I (E)	ZP II	
Korea (Volksrep.)	09. 03. 1988 (Be)	ZP I		
Kuwait	17. 01. 1985 (Be)	ZP I	ZP II	
Laos	18. 11. 1980 (Ra)	ZP I	ZP II	
Oman	29. 03. 1984 (Be)	ZP I (E)	ZP II (E)	
Philippinen	11. 12. 1986 (Be)		ZP II	
Qatar	05. 04. 1988 (Be)	ZP I (E)		
Saudi-Arabien	21. 08. 1987 (Be)	ZP I (E)		
Syrien	14. 11. 1983 (Be)	ZP I (E)		
Ver. Arab. Emirate	09. 03. 1983 (Be)	ZP I (E)	ZP II (E)	
Vietnam	19. 10. 1981 (Ra)	ZP I		

AFRIKA

Algerien	16. 08. 1989 (Be)	ZP I	ZP II	(E90)
Angola	20. 09. 1984 (Be)	ZP I (E)		
Äquatorialguinea	24. 07. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Benin	28. 05. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Botswana	23. 05. 1979 (Be)	ZP I	ZP II	
Burkina Faso	20. 10. 1987 (Ra)	ZP I	ZP II	
Côte d'Ivoire	20. 09. 1989 (Ra)	ZP I	ZP II	
Gabun	08. 04. 1980 (Be)	ZP I	ZP II	
Gambia	12. 01. 1989 (Be)	ZP I	ZP II	
Ghana	28. 02. 1978 (Ra)	ZP I	ZP II	
Guinea	11. 07. 1984 (Be)	ZP I	ZP II	
Guinea-Bissau	21. 10. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Kamerun	16. 03. 1984 (Be)	ZP I	ZP II	
Komoren	21. 11. 1985 (Be)	ZP I	ZP II	
Kongo	10. 11. 1983 (Be)	ZP I	ZP II	
Liberia	30. 06. 1988 (Be)	ZP I	ZP II	
Libyen	07. 06. 1978 (Be)	ZP I	ZP II	
Mali	08. 04. 1989 (Be)	ZP I	ZP II	
Mauretanien	14. 03. 1980 (Be)	ZP I	ZP II	
Mauritius	22. 03. 1982 (Be)	ZP I	ZP II	
Mosambik	14. 03. 1983 (Be)	ZP I		
Namibia	18. 10. 1983 (Be)	ZP I	ZP II	
Niger	08. 06. 1979 (Ra)	ZP I	ZP II	
Nigeria	10. 10. 1988 (Be)	ZP I	ZP II	
Ruanda	19. 11. 1984 (Be)	ZP I	ZP II	
Senegal	07. 05. 1985 (Ra)	ZP I	ZP II	
Seychellen	08. 11. 1984 (Be)	ZP I	ZP II	
Sierra Leone	21. 10. 1986 (Be)	ZP I	ZP II	
Tansania	15. 02. 1983 (Be)	ZP I	ZP II	
Togo	21. 06. 1984 (Ra)	ZP I	ZP II	
Tunesien	09. 08. 1979 (Ra)	ZP I	ZP II	
Zaire	03. 06. 1982 (Be)	ZP I		
Zentralafrik. Rep.	17. 07. 1984 (Be)	ZP I	ZP II	

AUSTRALIEN/OZEANIEN

Neuseeland	08. 02. 1988 (Ra)	ZP I (E)	ZP II (E)	(E90)
Salomonen	19. 09. 1988 (Be)	ZP I	ZP II	
Vanuatu	28. 02. 1985 (Be)	ZP I	ZP II	
West-Samoa	23. 08. 1984 (Be)	ZP I	ZP II	

Gesamtstand

Vertragsparteien Protokoll I:	99
Vertragsparteien Protokoll II:	89
(Vertragsparteien nur zu Protokoll II: 2)	

Staaten, die am 31. 07. 1990 nicht Vertragspartei der Genfer Abkommen von 1949 waren

UN-MITGLIEDSTAATEN

Brunei	provisorische Anwendungserklärung bezüglich der Genfer Abkommen von 1949
Myanmar	Vertragspartei der Genfer Abkommen von 1929
Bhutan	
Malediven	

NICHT-MITGLIEDSTAATEN DER UN

Nauru

Zeichenerklärung

ZP I / ZP II:	Zusatzprotokoll I und II zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949
(Be):	Beitritt zu den Protokollen
(Ra):	Ratifikation der Protokolle
(E):	Abgabe einer Erklärung / eines Vorbehalts zu dem jeweiligen Protokoll
(E 90):	Abgabe einer Erklärung zu Art. 90 Zusatzprotokoll I betreffend die Einrichtung einer Internationalen Ermittlungskommission

* Der neue Staat Republik Jemen ist durch die Ratifikation gebunden

Die Auswirkungen des Ausbruchs von Feindseligkeiten auf völkerrechtliche Verträge

Das Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (im folgenden: WVK) hält in seinem Teil V (Art. 42-72) einen umfangreichen Regelkanon über Ungültigkeits-, Beendigungs- und Suspendierungsgründe vor. Wenngleich diese Vorschriften zum Teil sogar über das nationale Vertragsrecht hinausgehen (z. B. enthält Art. 62 WVK Bestimmungen über die grundlegende Änderung der Umstände), stellt Teil V WVK keine abschließende Regelung dar. Gemäß seinem Art. 73 läßt dieses Übereinkommen nämlich

„Fragen unberührt, die sich hinsichtlich eines Vertrages aus der Nachfolge von Staaten, aus der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eines Staates oder aus dem Ausbruch von Feindseligkeiten ergeben können.“

Da der Ausbruch von Feindseligkeiten nicht in der WVK geregelt ist, gelten insoweit die entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Regeln. Diesbezüglich bestanden lange Zeit erhebliche Unsicherheiten. Zum einen konnten die Staaten nicht auf entsprechende Vorarbeiten der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) bzw. der Konferenz zurückgreifen. Daher wurden in bezug auf diese Frage sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten. Zum anderen bestimmt Art. 52 WVK die Nichtigkeit eines Vertrages für den Fall, daß

„... sein Beschluß durch Androhung oder Anwendung von Gewalt unter Verletzung der in der Charta der Vereinten

Nationen niedergelegten Grundsätze des Völkerrechts herbeigeführt wurde.“

Daher muß dieser Nichtigkeitsgrund von den Auswirkungen des Ausbruchs von Feindseligkeiten abgegrenzt werden.

Hinsichtlich der Frage nach dem anwendbaren Gewohnheitsrecht ist festzuhalten, daß völkerrechtliche Verträge durch den Ausbruch von Feindseligkeiten zwischen den Vertragsparteien grundsätzlich unberührt bleiben. Dieser beendet oder suspendiert den Vertrag nur, wenn die Aufrechterhaltung des Friedens nach Sinn und Zweck des Vertrages für seine Anwendung unerlässlich ist oder wenn sich ein dahingehender Parteiwille nachweisen läßt.

Demgegenüber werden von der Vorschrift des Art. 52 WVK nur solche Zwangsmaßnahmen erfaßt, die für den Abschluß eines Vertrages ursächlich geworden sind. Sonstige Zwangsmaßnahmen, also insbesondere der Ausbruch von Feindseligkeiten, der mit dem Abschluß des Vertrages nicht im Zusammenhang steht, bleiben insoweit außer Betracht. Ebenfalls ausgenommen von dem Anwendungsbereich des Art. 52 WVK sind gemäß Art. 75 WVK solche Verträge, die im Rahmen einer Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII der UN-Charta einem Angreiferstaat auferlegt werden.

Wolff H. v. Heinegg

Ius cogens im humanitären Völkerrecht

Folgende in den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen von 1949 enthaltene Regeln werden von einigen Völkerrechtlern¹ ausdrücklich als ius cogens, also als zwingende Völkerrechtsnormen, bezeichnet:

- die Verpflichtung zum Schutz des Sanitätspersonals und der Sanitätseinheiten,
- die Verpflichtung, Parlamentäre zu schützen,
- die Verpflichtung zum Schutz von Kulturgut,
- das Verbot der Perfidie,
- das Verbot von Angriffen gegen die Zivilbevölkerung und gegen einzelne Zivilpersonen,
- die Verpflichtung, Zivilpersonen im besetzten Gebiet zu schützen.

Es soll hier nicht versucht werden, den ius-cogens-Charakter dieser Regeln im einzelnen zu verifizieren. Vielmehr sollen diese Äußerungen im Schrifttum als Anlaß dienen, der Frage nach dem Begriff sowie der Rechtsnatur des ius cogens im Völkerrecht nachzugehen. Insoweit bestehen unterschiedliche rechtliche Beurteilungen, die dazu führen, daß der ius-cogens-Charakter bestimmter Völkerrechtsnormen von einigen Völkerrechtlern bejaht, von anderen hingegen verneint wird.

Besonders deutlich wird diese unterschiedliche Sichtweise in der Aussage, „*der wichtigste Faktor, der die Feststellung bestehender Regeln des Völkergewohnheitsrechts ... erleichtert*“, ... sei „*immer noch die Selbstverständlichkeit ihrer Zielsetzung*“, Bestimmungen des humanitären Völkerrechts beruhen auf drei Grundsätzen, „*deren Geltung heute niemand bestreiten*“ würde - dem Verbot der unterschiedslosen Kampfführung, dem Verbot unnötiger Leiden sowie dem Verbot der Perfidie. Diese Grundsätze erfüllten daher „*alle Voraussetzungen der von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne des Artikels 38 Abs. 1 c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs*“².

Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu den völkerrechtlichen ius-cogens-Normen. Denn das Verbot der Perfidie wird sowohl den allgemeinen Rechtsgrundsätzen als auch dem ius cogens zugeordnet. Des weiteren bleibt zu ergründen, ob die „Selbstverständlichkeit der Zielsetzung“ einen Faktor darstellen soll, der auch im Hinblick auf die Feststellung des zwingenden Charakters bestimmter Völkerrechtsnormen von Bedeutung ist.

Die Diskussion im völkerrechtlichen Schrifttum über den ius-cogens-Begriff ist geprägt von dem jeweiligen Erklärungsansatz zum Geltungsgrund des Völkerrechts sowie

zum Teil von Vorstellungen, die aus den nationalen Rechtsordnungen herrühren.

Zum Beispiel ordnet die neo-naturrechtliche Auffassung solche Normen dem ius cogens zu, die für die Staatengemeinschaft als Ganze von grundlegender Bedeutung sind. Dies seien Normen einer unabhängigen Wertordnung, insbesondere allgemeine Rechtsgrundsätze, in denen Prinzipien der Sittlichkeit, Ethik und Moral zum Ausdruck kommen. Es ist jedoch zu beachten, daß sich gemeinsame Grundwerte oder gar eine Grundnorm im Völkerrecht nicht nachweisen lassen. Auch wenn im Grundsatz Einigkeit über die Existenz von ius-cogens-Normen im Völkerrecht besteht, so verbielen sich trotz der Parallelen zu Normen des nationalen ordre public Anleihen aus den staatlichen Rechtsordnungen. Im Gegensatz zu diesen fehlt es im Völkerrecht an einer vergleichbaren Normenhierarchie, an einem den Völkerrechtssubjekten übergeordneten Gesetzgeber sowie an Sanktionsmechanismen.

Ähnliche Bedenken sprechen gegen diejenige Auffassung, die den zwingenden Charakter des ius cogens mit der Zugehörigkeit dieser Normen zu einem völkerrechtlichen ius cogens begründet. Der völkerrechtliche ordre public umfasse einen begrenzten Bestand von Normen, die dem Schutz bedeutender, für die Existenz der Staatengemeinschaft unabdingbarer sozialer und ethischer Werte dienen.

Die einzige autoritative Stellungnahme zum ius cogens findet sich zur Zeit in den Wiener Vertragsrechtsübereinkommen. Diese bestimmen in ihren gleichlautenden Art. 53 S. 2:

„... zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts ist eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“

Aus dieser Formulierung wird deutlich, daß den Wiener Vertragsrechtsübereinkommen ein überwiegend positivistischer ius-cogens-Begriff zugrundeliegt. Ius-cogens-Normen sind nicht Bestandteile einer eigenständigen, dem Völkerrecht übergeordneten Wertordnung, sondern solche Normen, die von den Völkerrechtssubjekten in einem der formalisierten oder sonst anerkannten Rechtsetzungsverfahren geschaffen und von ihnen als unabdingbar anerkannt werden. Das bedeutet, daß nicht nur die Norm als solche, sondern auch ihr zwingender Charakter in jedem Fall auf den Konsens der Völkerrechtssubjekte zurückzuführen sein muß.

Auch wenn somit der zwingende Charakter außerrechtlichen Postulaten entsprechen oder dem Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter dienen mag, so ist doch wesentlich, daß die „internationale Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit“ der in Frage stehenden Norm die besondere Qualität zuerkennt, d. h. durch einen universellen Vertrag oder durch eine Norm des universellen Gewohnheitsrechts. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze scheiden insofern aus, da es den Staaten wegen der Verfassungsautonomie, der inneren Souveränität, freisteht, ihre nationalen Rechtsordnungen jederzeit zu ändern. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß eine heute anerkannte ius-cogens-Norm ursprünglich den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zuzurechnen war. Indes muß sie in der Zwischenzeit in das Völkerrecht inkorporiert worden sein, und im weiteren Verlauf muß die Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit ihren zwingenden Charakter anerkannt haben. Im übrigen sei angemerkt, daß die allgemeinen Rechtsgrundsätze lediglich eine subsidiäre Rechtsquelle des Völkerrechts darstellen, deren Bedeutung in früheren Jahren angesichts des geringen Entwicklungsstandes des Völ-

kerrechts und des damit empfundenen Bedürfnisses der Lückenfüllung zwar gegeben war, heute indes nicht mehr besteht.

Abschließend ist hinsichtlich des Bestandes von ius-cogens-Normen zu bemerken, daß als wirklich gesichert nur gelten kann, daß das Aggressionsverbot, das Verbot des Sklavenhandels und des Völkermordes, das Gebot der Achtung bestimmter Menschenrechte sowie diejenigen Normen des humanitären Völkerrechts, die direkte Verbote an Staaten und Einzelpersonen enthalten, unabdingbare Normen des Völkerrechts darstellen. Angesichts der Freiheit von Wissenschaft und Forschung wird man im völkerrechtlichen Schrifttum eine Vielzahl weiterer Normen finden, deren zwingender Charakter aus Idealismus oder ähnlichen Gründen zwar bejaht wird, der Nachweis seiner Anerkennung durch die Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit wird indes in den seltensten Fällen methodisch sauber geführt.

Wolff H. v. Heinegg

Anmerkungen:

¹ Vgl. D. Fleck, Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen und das Völkergewohnheitsrecht, in: NZWehr 1990, S. 1-7, 3; ferner L. Hannikainen, Peremptory Norms (Jus Cogens) in International

Law. Historical Development, Criteria, Present Status, Helsinki 1988, S. 596 ff.

² So D. Fleck, in: NZWehr 1990, S. 3.

Günther W. Gellermann, Der Krieg, der nicht stattfand, Bernard & Graefe Verlag, Koblenz 1986, 29,80 DM

Im Koblenzer Verlag „Bernard & Graefe“ erschien diese zusammenfassende Schrift des Historikers *Dr. Günther W. Gellermann*, welcher bei Prof. *Dr. Hillgruber* in Köln promovierte. Sie ist auf 286 Seiten für den Berichtersteller die beste Zusammenfassung über den - volkstümlich so genannten - Gaskrieg im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Verwiesen sei hier aber auch auf das ausgezeichnete Buch von *Eberhardt Spetzler* „Luftkrieg und Menschlichkeit, Die völkerrechtliche Stellung der Zivilpersonen im Landkrieg“, 1956 im Musterschmidt Verlag erschienen, das offenbar dem Verfasser *Gellermann* nicht vorgelegen hat, obwohl es gerade zum Gaseinsatz im II. Weltkrieg vielfach Stellung nimmt. Es empfiehlt sich dazu, ergänzend, noch die Kenntnis des Fischer-Taschenbuches von *H.-G. Brauch* und *A. Schrempf* „Giftgas in der Bundesrepublik“, sowie der völkerrechtlichen Schriften von *M. Bothe* „Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen“ und von *Knut Ipsen* „Völkerrechtliche Probleme des Nordatlantik-Paktes“.

Damit erschließt sich dem Betrachter eine aufregend aktuelle - alte - Problematik des Völkerrechts, sein oft naturgemäßes „Hinterherhinken“ nach tatsächlichen Ereignissen und die dem Laien oft bedrückend erscheinende, zunächst festzustellende, Ohnmacht ethisch-völkerrechtlicher Gedanken gegenüber politisch-militärischen Erwägungen.

Aber das Buch von *Gellermann* ist auch für den sich mit Völkerrecht befassenden Juristen deshalb so nützlich, weil es in wissenschaftlich exakter Art diejenigen zugrunde liegenden Fakten des Krieges bis 1945 mit chemischen Waffen aufzeigt, welcher vom Völkerrecht und ethischen Grundsätzen in seine Schranken gewiesen werden sollte und soll.

Gellermann prüft vom I. Weltkrieg an die Entwicklung des Kampfstoffeinsatzes. Er weist darauf hin, daß bei Beginn des I. Weltkrieges die französische Armee über Tränengas verfügte und dieses auch einsetzte. Dabei vertritt er die Auffassung, daß die Anwendung dieses Gases nicht gegen die Haager Landkriegsordnung verstieß. Das erscheint zweifelhaft, wenn man Art. 3 Abs. a) und e) der „Anlage zum Abkommen über die Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges“ vom 18. Oktober 1907 betrachtet, denn damit wurde die Drehung der Schraube des Gaskrieges in Gang gesetzt, die als nächste militärische Aktion den ersten Gasblasangriff mit Chlor vom 22. April 1915 der deutschen Armee zur Folge hatte.

Auch hier hatte man auf deutscher Seite keine völkerrechtlichen Bedenken, weil Chlor nicht als erstickender oder vergiftender Stoff angesehen wurde. Nachdem die Franzosen bei Verdun dann mit einem massiven Phosgenangriff antworteten, kam es zu einem immer neuen Wettstreit der Geg-

ner in der Entwicklung neuer Kampfstoffe. Damit verbunden war der Wettstreit der Kriegführenden um die Entwicklung von Gasmasken mit den entsprechenden Filtern und dagegen wieder die Entwicklung von Stoffen, die diese Filter durchdrangen.

Zum Ende des I. Weltkrieges erfolgte die Entwicklung von Gelbkreuz-Lost-Senfgas, das wegen seiner großen Seßhaftigkeit sich als militärisch sehr wirksames Gelände- und Sperr-Mittel erwies. Trotzdem hat es nach *Gellermann* „nur“ ca. 18.000 Gastote bei ca. 450.000 Gasverletzten im Westen gegeben. Zu diesen hat übrigens auch der österreichische Gefreite *Adolf Hitler* gehört, welcher im Lazarett in Pasewalk seine Gasverletzungen ausheilte. Diese persönliche Erfahrung hat sicher den „Führer und Obersten Befehlshaber der deutschen Wehrmacht“ im II. Weltkrieg entscheidend beeinflusst.

Nach dem I. Weltkrieg erwähnt *Gellermann* die enge militärische Zusammenarbeit seit 1921, also noch vor dem deutsch-russischen Rapallo-Vertrag vom 16. April 1922 zwischen der Roten Armee und der Reichswehr, welche nicht nur zur Lipezker Fliegerschule, zur Panzerschule in Kasan, sondern auch zur Gaskampfschule bei Moskau mit dem Tarnnamen „Tomka“ führte. Erst mit der Machtergreifung durch die NSDAP 1933 in Deutschland endeten diese Verbindungen zunächst. Wesentlich war bei dieser Gaskampfbehandlung für die kleine 100.000 Mann Reichswehr vor allem die Entwicklung von brauchbaren Schutzmasken, Schutzanzügen, Geländeentgiftungsmitteln und Warnanlagen. Dazu blieb die mindestens theoretische Verbindung zur chemischen Kriegführung und ihre rasche Weiterentwicklung durch die Schulung entsprechend vorgebildeter Wissenschaftler und Offiziere erhalten.

Nur am Rande geht das Buch auf das Genfer Gasschutzabkommen von 1925 ein, dem mehr als 100 Staaten jetzt angehören. Die USA traten diesem Abkommen erst nach dem Vietnamkrieg 1975 bei, nachdem sie vorher dort umfangreich chemische Waffen eingesetzt hatten. Die Entwicklung, Erprobung, Bevorratung von chemischen Kampfstoffen mit Schilderung detaillierter chemischer Grundlagen und ballistischer Möglichkeiten führt den Autor zu der durch den tatsächlichen Ablauf des letzten Weltkrieges bestätigten Feststellung, daß das Deutsche Reich im II. Weltkrieg schon aufgrund mangelnder Rohstoffbasis zu einer chemischen Kriegführung nicht in der Lage war.

Gellermann beschäftigt sich auf 130 Seiten mit den Möglichkeiten und Überlegungen der Kriegführenden 1939 - 1945 zum Chemischen Krieg, der aus verschiedenen Gründen der Menschheit erspart blieb. Die fehlenden viermotorigen Fernbomber auf deutscher Seite, die vernachlässigte Jäger-Fertigung, wie *Hitlers* Skrupel zur uneingeschränkten Kriegführung gegen England als „rasseverwandte, germanische Nation“, keineswegs jedoch rechtliche Bedenken, zeigt das Buch u. a. auf. Die verschiedenen Feldzüge im Westen, Osten, Süden Europas mit ihren Möglichkeiten und tatsächlichen Geschehnissen der chemischen Kriegführung geben nicht nur dem Historiker, sondern auch dem im völkerrechtlichen Be-

reich arbeitenden Juristen eine Fülle von Anregungen und Einschätzung der Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge im Kriegsfall. Besonders eindrucksvoll erscheint in diesem Zusammenhang der - wahrscheinlich erstmalig erfolgte - Originalabdruck einer Weisung des britischen Premierministers *Churchill* vom 6. Juli 1944 an den Generalstabchef *Lord Ismay* für sorgfältige Vorbereitung „... to drench Germany with poison gas ... to be studied by sensible people in cold blood and not by that particular set of psalm singing uniformed defeatists ...“.

Es fragt sich, ob es nicht auch zu dieser sorgfältigen historischen Schilderung gehört hätte, die völkerrechtlichen Bindungen der kriegführenden Staaten im II. Weltkrieg herauszustellen. Dies lag um so näher, als nach der Niederlage des Deutschen Reiches die Siegermächte, ohne Würdigung des eigenen entsprechenden Verhaltens, den Repräsentanten der Besiegten wegen von ihnen so festgestellten Verletzungen des Völkerrechts eine juristische Abrechnung erteilten.

Es bleibt das große Verdienst *Gellermanns*, mit seinen historischen Schilderungen der Entwicklung der chemischen Kriegführung bis 1945 auch für das Völkerrecht wertvolle Denkanstöße gegeben und oft übersehene tatsächliche Entwicklungen dargestellt zu haben.

Hans-Georg Baare-Schmidt

Manual for the Use of Technical Means of Identification, Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf 1990, 20 sfr

Das in diesem Jahr vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz herausgegebene Handbuch „Manual for the Use of Technical Means of Identification by Hospital Ships, Coastal Rescue Craft, Other Protected Craft and Medical Aircraft“ wendet sich erklärtermaßen an die Nutzer und Betroffenen, nämlich die Kommandanten von Schiffen oder Flugzeugen, mit denen Transporte unter dem Schutz der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle durchgeführt werden mit dem Ziel, den Schutz und die Unversehrtheit solcher Transporte während militärischer Konflikte durch zusätzliche Hilfsmittel wenn nicht zu optimieren, so doch zu verbessern. Das Handbuch wendet sich in dieser Zielsetzung notwendigerweise gleichfalls an den Kombattanten, der als Kommandant von Kriegsschiffen oder von Kampfflugzeugen auf die angebotenen Maßnahmen zur Identifizierung besonders ge-

schützter Transporte dadurch reagieren soll, daß er sie von einer Bekämpfung ausschließt. Als Einheitsführer eines Überwassereinsatzverbandes erfolgt die Betrachtung und Bewertung des Manual aus dem Blick dieser zweiten Zielgruppe, derjenigen, die es im Konfliktfall als Kombattanten in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen und anzuwenden haben.

Zunächst einmal und ganz grundsätzlich sind für den Kriegsschiffkommandanten und Kampfflugzeugpiloten ebenso wie für die Verantwortlichen geschützter Transporte alle Mittel und Maßnahmen zu begrüßen, die es erleichtern oder erst ermöglichen, völkerrechtlich geschützte Einrichtungen, Einzelfahrzeuge oder Transporte als schutzwürdig zu diskriminieren und rechtzeitig von einer Bekämpfung auszuschließen. Die traditionellen, in den vergangenen Kriegen angewendeten technischen Mittel zur Kennzeichnung beispielsweise von Hospitalschiffen mit großflächigen und weit sichtbaren Rot-Kreuz-Kennzeichnungen zu den Seiten und zur Luft sind dabei auch heute weiterhin sinnvoll, denn die optische Erfassung und die optische Identifizierung eines Kontaktes als Gegner oder als Nichtkombattant bleiben trotz aller Technik weiterhin aktuell.

Visuelle Identifizierung ist zwar nicht mehr die Regel, aber sie kommt doch weiterhin zur Anwendung, besonders in Situationen, in denen technische Identifizierungsmaßnahmen versagen oder in Fällen von Spätortungen, für die es viele Gründe geben kann. Auch die Geographie spielt für die Wirksamkeit optischer Kennzeichnungen geschützter Objekte eine Rolle: Im Küstenmeer und im küstennahen Raum dürfte sie höher sein als auf der hohen See. Außerdem sind hier durch Küstenstationen eine kontinuierliche Verfolgung solcher Transporte und die Warnung aller Kampfeinheiten in der Region mit aktuellen Positionsangaben möglich.

Optische Hilfsmittel, und dazu gehören nicht nur die Farbkennzeichnungen, sondern ebenfalls die Blitz- und Blinklichteinrichtungen an Schiffen und Luftfahrzeugen, behalten deshalb ihre grundsätzliche Berechtigung und werden im Manual zutreffend in erster Instanz angeführt. Dennoch bedarf es überhaupt keiner weiteren Verdeutlichung, daß diese Mittel, die ja bereits in der Vergangenheit, etwa unter den Bedingungen eines uneingeschränkten U-Bootkrieges, sich als völlig unzureichend erwiesen haben, heute unter den Bedingungen eines hochtechnisierten Gefechtsfeldes als ausschließliche Mittel in ihrer schützenden Wirksamkeit insgesamt noch fragwürdiger geworden sind. Optische Kennzeichnungen allein können unter der Zielsetzung der Genfer Konvention keinen ausreichenden Schutz mehr bieten, wenn nicht zusätzlich technische Maßnahmen ergriffen werden, besser noch vertragsartige Absprachen beider Konfliktparteien über Zeitplanung und Routenführung geschützter Transporte getroffen werden.

Die technischen und taktischen Bedingungen moderner Gefechtsführung sind darauf ausgerichtet, die Wirksamkeit des eigenen Waffeneinsatzes und damit auch das eigene Überleben dadurch zu gewährleisten, daß die eigenen Waffen die gegnerische Plattform ausschalten, bevor der Waf-

feneinsatz des Gegners erfolgt. Auch bei vorsichtiger Einschätzung der Standkraft unterschiedlicher Seekriegsmittel muß doch davon ausgegangen werden, daß ein einzelner Treffer möglicherweise bereits ausreicht, die eigene Einheit auszuschalten, wenn nicht gar zu vernichten. Die Versenkung des britischen Zerstörers *Sheffield* im Falkland-Konflikt zeigt diese Gefährdung moderner Einheiten deutlich. Der Kommandant oder Pilot ist deshalb darauf angewiesen, die Systemreaktionszeit seiner Einheit zu minimieren, und da der Mensch in solchen Prozessen immer das schwächste Glied ist, hat die Technik sich auf die Automatisierung der Betriebsabläufe von der Erstauffassung eines Kontaktes bis zum Waffeneinsatz konzentriert. Dem Einheitsführer bleibt die Entscheidung, das sichere Veto, wenn das anvisierte Ziel als Nichtkombattant oder als völkerrechtlich zu schützendes Objekt identifiziert wird. Was aber geschieht, wenn diese Identifizierung nicht gelingt und der Kommandant aufgrund der allgemeinen Lagefaktoren und seiner Ortungsergebnisse zu der Überzeugung gelangt, ein gegnerisches Fahrzeug vor sich zu haben?

Zusätzliche technische Hilfsmittel und Maßnahmen, die das Erkennen und Identifizieren geschützter Objekte erleichtern, sind also in einem durch Technik und Elektronik geprägten Gefechtsfeld unabdingbar, um in Ergänzung traditioneller Kennzeichnungen die Gefahr schwerwiegender Verwechslungen zu reduzieren.

Das Manual bietet solche zusätzlichen Maßnahmen an, und es ist zu fragen, wie sie in ihrer Wirksamkeit zu bewerten sind: Das Kapitel 2 des Manual widmet sich diesen technischen Hilfsmitteln und spricht den Einsatz von Funk, Morse, Broadcast oder Satellitenfernmeldeverbindungen an sowie Sekundärradaridentifizierungen und akustische Mittel zur Identifizierung gegenüber U-Booten. Das wirksamste Mittel dürften wohl alle Arten von Funkverbindungen sein, obwohl die Vielzahl verfügbarer Fernmeldenetze die Verfahren kompliziert macht, vor allem kleinere Kampfeinheiten durch begrenzte technische Auslegung und taktische Erfordernisse im Fernmeldegebrauch eingeschränkt sind und außerdem ein Minimalkonsens zur Anwendung der Verfahren zwischen den kriegführenden Parteien bestehen muß. Selbst wenn diese Bedingungen nicht gegeben sind, dürften Aussendungen „in the blind“ über Art, aktuelle Position und beabsichtigte Bewegungen geschützter Objekte ihren Wert besitzen.

Ihren Wert haben zweifellos auch Codierungen im Sekundärradar (IFF), auch wenn hier ebenfalls vor Überbewertung gewarnt werden muß. IFF-Codierungen sind vor allem zur Identifizierung von Flugzeugen sinnvoll, können aber auch nur dort helfen, wo die Sensoren der Waffenplattform über den erforderlichen Decoder verfügen. Schwierig wird es außerdem bei modernster Waffentechnologie, bei der im Kriegsfall ein automatisierter oder halbautomatischer Waffeneinsatz gegen anfliegende Luftziele das Überleben schwimmender Kampfeinheiten sichern soll. Und schließlich soll nicht verschwiegen werden, daß auch der Mißbrauch von IFF nicht angeschlossen werden kann. Der irrtümliche Abschub einer iranischen Verkehrsmaschine durch die *Vincennes* liefert dafür das Beispiel.

Schließlich der Einsatz von Unterwasser-, akustischen Signalgebern zur Identifizierung gegenüber U-Booten: Sie können dem getauchten Angriffs-U-Boot die notwendige Identifizierungshilfe liefern, um vom Waffeneinsatz abzusehen oder eine bereits eingeleitete Bekämpfung abubrechen. Ein sicheres Mittel sind aber auch diese akustischen Identifizierungshilfen nicht. Besonders in akustisch schwierigen Flachwassergebieten mit sogenannten akustischen Sprungschichten kann ein Signalgeber wirkungslos bleiben und das Signal das U-Boot nicht erreichen.

Ist in einer anderen Situation der Waffeneinsatz über größere Entfernungen möglich als die eigenen Sensoren an Reichweite abdecken, erfolgt die Bekämpfung beispielsweise durch ein U-Boot, ggf. in Fremddortung, ohne daß es dem Fremddort, möglicherweise einer Drohne, gelungen wäre, die wahre Identität eines völkerrechtlich geschützten Fahrzeuges zu erkennen, und ohne daß man auf dem U-Boot den akustischen Signalgeber des geschützten Fahrzeuges hätte empfangen können.

In einer zusammenfassenden Wertung kann nur unterstrichen werden, daß technische Hilfsmittel zu begrüßen sind, welche die Möglichkeiten zur Identifizierung völkerrechtlich geschützter Fahrzeuge für Kombattanten erleichtern. Auch wenn keine der angebotenen Maßnahmen weder für sich genommen noch als Bündel mit anderen zusammen eine absolute Sicherheit vor irrtümlicher Bekämpfung bieten kann, so tragen sie doch insgesamt zu mehr Sicherheit bei. Die Notwendigkeit solcher technischer Zusatzmaßnahmen ist vor allem darauf zurückzuführen, daß der Waffeneinsatz in moderner Gefechtsführung den optischen Horizont weit überschritten hat und bei Systemreaktionszeiten im Sekundenbereich moderne Waffen als autonome Systeme ihr Ziel selbständig anfliegen oder ansteuern, ohne daß bei dem zunehmend gültigen Verfahren „shoot and forget“ eine Beeinflussung der Waffe durch das Einsatzfahrzeug in der Endphase der Zielansteuerung noch möglich wäre. Es kommt hinzu, daß aufgrund überlegener Waffenreichweiten gegenüber eigener Ortungsreichweiten die Waffenplattform möglicherweise überhaupt keinen eigenen Kontakt zum Ziel besitzt, sondern den Waffeneinsatz im Fremddortungsverfahren einleitet. Die Identifizierung des Zieles als feindlich kann dabei durch passive Mittel erfolgt sein, ohne daß die Ortungsplattform über zusätzliche Decoder oder Empfangseinrichtungen verfügte, mit denen eine Zieldiskriminierung als besonders geschütztes Objekt möglich wäre.

Vor dem Hintergrund der fortgeschrittenen Waffentechnologie muten die im Handbuch angebotenen technischen Hilfsmittel so eher bescheiden an. Der größte Gewinn des Manual wird deshalb darin gesehen, daß es das Problem der Identifizierung und des Schutzes von einem militärischen Konflikt nicht betroffener oder besonders geschützter Fahrzeuge mit der Kompetenz des Roten Kreuzes international thematisiert. Die Methoden selbst, die angeboten werden, dürften dagegen nicht mehr als den Beginn einer intensiv weiterzufolgenden Entwicklung darstellen.

Rainer Feist

Round Table zum Seekriegsrecht vor der UN-Generalversammlung

Der im vergangenen Jahr vom DRK, dem San-Remo-Institut und dem IFHV in Bochum ausgerichtete Round Table zur Fortentwicklung des Seekriegsrechts¹ fand im Rahmen der „United Nations' Decade of International Law“ die Beachtung der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York. Wir drucken einen Auszug aus dem Bericht des Generalsekretärs²:

Replies received from international intergovernmental organizations and non-governmental organizations

International Institute of Humanitarian Law

1. The International Institute of Humanitarian Law has been actively engaged in developing various activities in the field of international law and will continue to do so during the United Nations Decade of International Law. Activities of the Institute contribute to the achievement of the purpose of that Decade.

2. In the field of teaching and dissemination, among other activities, the courses on international humanitarian law, on refugee law and the law of human rights should be mentioned. They are carried out in close co-operation with other organizations concerned, in particular the International Committee of the Red Cross, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Centre for Human Rights and the International Organization for Migration.

3. The Institute has been involved in dialogue with all those concerned at the regional level and dealing with current problems of international humanitarian law and refugee law. A series of annual seminars in Eastern European countries, with the participation of other European countries, and meetings of experts from Arab and Asian countries, were some of the events promoted by the Institute.

4. Every year in September the Institute organizes a round table, selecting some current problems of international humanitarian law, refugee law and human rights, and problems concerning specifically the Red Cross and Red Crescent Movement for discussion.

5. Another field of action of the Institute was its efforts at promoting the development of law in areas in which this development is felt to be necessary. At present there is a series of meetings of experts on the problems of international humanitarian law in armed conflicts at sea.

6. Many of the activities of the Institute are directed towards the problems of interpretation, study, application and further development of international humanitarian law, refugee law, relief law and similar branches of law.

7. The Institute has established relations and co-operation with many United Nations bodies. During the International Year of Peace in 1986 a Congress on "Peace and Humanitarian Actions" was organized. The Institute was at that time designated a "Peace Messenger" by the Secretary General.

8. This short overview of the Institute's activities shows that it has been engaged in promoting, disseminating and encouraging the teaching, study and application of the branches of international law mentioned.

9. The Institute supports fully the programme of the United Nations Decade of International Law and will continue to contribute, through its various activities, to the purpose of the Decade.

Anmerkungen:

1 Tagungsbericht: van Hegelsom, Das militärische Ziel und das Unterscheidungsprinzip im Seekriegsrecht, HuV-I 1990/1, S. 19-22.

2 United Nations, GA Doc.: A/45/430/Add.2 Ann. II.

Autoren dieses Heftes:**Extra**

- **Dr. Horst Fischer**
Akademischer Rat am IFHV, Bochum
- **Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze**
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, Bochum
- **Heike Spieker**
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV, Bochum
- ✓ **Peter Macalister-Smith, B. A. (Hons), Ph. D.**
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Das Thema

- Fr **Cornelio Sommaruga**
Präsident des Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, Genf
- ✓ **Prof. Dr. Karl Josef Partsch**
Emeritierter Professor des öffentlichen Rechts, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn; Mitglied des Präsidialausschusses für Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes, Ingelheim
- **Christiane Sticher**
Wissenschaftliche Hilfskraft am IFHV, Bochum
- ✓ **Lutz Horn**
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Marburg

Praxis

- **Dr. Horst Fischer**
Akademischer Rat am IFHV, Bochum

- **Dr. Wolff H. v. Heinegg**
Akademischer Rat am IFHV, Bochum

Rückblende

- **Brigitte Reschke**
Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum

Konferenzen

- o **Erich Lenk**
Sachgebietsleiter Ausbildung, DRK Landesverband Hessen
- o **Thomas Klemp**
Justitiar des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn
- ✓ **Britta Sauter**
Rechtsreferendarin, Tübingen
- o **Dr. Christoph Stür**
Rechtsreferendar, Vöhringen
- o **Thomas Kurzidem**
Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt
- ✓ **Dr. Dr. Rainer Hofmann**
Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg
- o **Wolf Plesmann**
cand. iur., Kiel

Forum**Verbreitung**

- Dr. Dieter Walz**
Leitender Regierungsdirektor, Dozent und Bereichsleiter am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz
- Fr **Horst Seibt**
Rechtsdirektor a. D., Landeskonzessionsbeauftragter im DRK-Landesverband Westfalen-Lippe
- Fr **D. B. Rurikov**
Außenministerium der UdSSR, Moskau

Lexikon

Dr. Wolff H. v. Heinegg
s. Rubrik „Rückblende“

Besprechungen

- Dr. Hans-Georg Baare-Schmidt**
Landeskonzessionsbeauftragter im DRK-Landesverband Schleswig-Holstein
- Fr **Rainer Feist**
Fregattenkapitän, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Ständige Mitarbeiter:

Prof. Dr. Dr. h. c. K. Ipsen, IFHV, Bochum; **Th. Klemp**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **Dr. H. Fischer**, IFHV, Bochum; **Dr. W. v. Heinegg**, IFHV, Bochum; **G. Bock**, IFHV, Bochum; **B. Wettengel**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **H. Spieker**, IFHV, Bochum; **St. Witteler**, IFHV, Bochum; **Chr. Sticher**, IFHV, Bochum; **Chr. Lentföhr**, IFHV, Bochum; **O. Schäfer**, IFHV, Bochum.