

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-V)

Jahrgang 7, Heft 3, 1994

Editorial

Das Thema

Neue Entwicklungen im humanitären Völkerrecht

Knut Ipsen

Die Rechtsprechung der Wehrmichtsgerichtsbarkeit zum Schutze der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten 1939-1944

Alfred de Zayas

Common and distinctive features of disaster preparedness and relief, including national and international policy perspectives

Hugh Cholmondeley

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im nationalen und internationalen Recht

Michael Wollenschläger/Alexander Schraml

Praxis

Der aktuelle Fall:

Die Aufhebung der Sanktionen gegen Haiti

Brigitte Reschke

Rückblende

Formelle Entschuldigung des japanischen Premierministers gegenüber Südkorea greift Problem der Zwangsprostitution im Krieg auf

- Verbrechen gegen die Menschlichkeit am Beispiel der Vergewaltigung koreanischer Frauen im Zweiten Weltkrieg -

Petra Weitz

Forum

Verbreitung

Konfliktprävention und neue Kommunikationsmittel

Dieter Klumpp

111

112

118

125

128

134

140

142

Panorama

Konferenzen

Neues zur maritimen Neutralität
Die Arbeiten des Ausschusses der International
Law Association,
Buenos Aires (Argentinien), 14. — 20. August 1994
Wolff Heintschel von Heinegg

Konversionsmanagement — Handlungsbedarf — Re-
striktionen — Lösungskonzepte
Kaiserslautern, 1. September 1994
Kerstin Ebock/Brigitte Reschke

Kurs im Humanitären Völkerrecht
Frankfurt (Oder), 28. August — 7. September 1994
Frank Bodendiek/Martin Botta/Karsten Nowrot

38. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten
des DRK
Frankfurt/Oder, 8. — 10. September 1994
Matthias Pape

„Flüchtlinge und Zuwanderer“
44. Internationaler Kongreß der Gesellschaft zur Erfor-
schung des Weltflüchtlingsproblems (AWR)
Orvieto (Italien), 18. — 21. September 1994
Hans-Joachim Heintze

Besprechungen

A. de Guttry/N. Ronzitti (Hrsg.), *The Iran-Iraq War
(1980-1988) and the Law of Naval Warfare*
Wolff Heintschel von Heinegg

Michael Traßl, *Die Wiedergutmachung von Menschen-
rechtsverletzungen im Völkerrecht*
Hans-Joachim Heintze

Kathleen E. Mahoney/Paul Mahoney, *Human Rights in
the Twenty-first Century — A Global Challenge*
Hans-Joachim Heintze

Yearbook of the United Nations 1992
Messelech Worku

148

150

151

153

155

156

157

158

159

Leider ist die Welt in der letzten Zeit nicht friedlicher geworden. Das Fernsehen liefert täglich neue grausame Bilder von bewaffneten Konflikten. Das Gebot der Menschlichkeit scheint vergessen, Staaten zerfallen und eine „Retribalisierung“ tritt ein. Auf diese Herausforderungen muß auch das humanitäre Völkerrecht reagieren. Wir wenden uns deshalb in diesem Heft vor allem den eingetretenen oder erforderlichen neuen Entwicklungen des humanitären Völkerrechts zu und zwar in einem grundsätzlich angelegten Beitrag von Professor *Knut Ipsen*. Es handelt sich dabei um die Wiedergabe eines Vortrages, der auf der diesjährigen Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten in Frankfurt/Oder gehalten wurde. Die Rede wurde mit großem Interesse aufgenommen; wir haben uns wegen der vielfachen Nachfrage dazu entschlossen, das überarbeitete Referat in diesem Heft zu veröffentlichen. Der Beitrag geht auf viele Fragen ein, die sich in der tagtäglichen Arbeit der Konventionsbeauftragten stellen und die im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen. Es handelt sich dabei um solche neuen Problemstellungen, die sich auf das Recht der humanitären Hilfeleistungen, den Schutz von UN-Personal, die Versuche zur Beschränkung des Einsatzes von Minen und auf das Verhältnis von UN-Operationen und humanitärem Völkerrecht beziehen.

Bewaffnete Konflikte bringen Flüchtlingsströme mit sich, die zu erheblichen praktischen Problemen in Nachbarstaaten führen, wie jüngst wieder in Ruanda deutlich wurde. Der Sicherheitsrat hat sich verschiedentlich dahingehend geäußert,

daß solche Flüchtlingsströme sogar eine den regionalen oder Weltfrieden bedrohende Qualität annehmen können, und die in der UN-Charta vorgesehenen Zwangsmaßnahmen gegen den Verursacher ergriffen. Angesichts dieser Bedeutung des Problems erscheint eine exakte Prüfung der rechtlichen Stellung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlings im nationalen und internationalen Recht besonders wichtig. Damit befaßt sich der Beitrag von Professor *Michael Wollenschläger* und *Dr. Alexander Schraml* von der Universität Würzburg.

Einem Untersuchungsgegenstand, der trotz des über 50 Jahre zurückliegenden Sachverhaltes wegen eines Prozesses vor dem Landgericht Koblenz von aktueller Bedeutung ist, wendet sich Professor *Alfred de Zayas* in seinen Ausführungen zur Rechtsprechung der Wehrmichtsgerichtsbarkeit im Zweiten Weltkrieg zu. *Hugh Cholmondeley* von den Vereinten Nationen äußert sich aus der Sicht der Weltorganisationen zu „Disaster Preparedness and Relief“, einem Thema, zu dem im Frühjahr an unserem Institut eine Tagung stattgefunden hat. Hinzuweisen ist fernerhin auf die Ausführungen von *Dieter Klumpp* von der Firma Alcatel SEL, der sich mit dem zunehmend an Bedeutung gewinnenden Problem der neuen Kommunikationsmittel als Instrument der Konfliktprävention auseinandersetzt.

Unsere traditionellen Rubriken ergänzen schließlich die vorliegende Ausgabe der HuV-I.

Die Herausgeber

Neue Entwicklungen im humanitären Völkerrecht

Knut Ipsen*

Das Ende des Ost-West-Gegensatzes hat auch die Einschätzung des modernen Kriegsbilds entscheidend verändert. Der „große“ Krieg — der Weltkrieg zwischen Militärbündnissen, von manchen Experten als das Ende der Menschheit durch massiven Nuklearwaffeneinsatz vorgestellt — ist unwahrscheinlich geworden. Umso wahrscheinlicher, ja, permanent zu verzeichnen, sind dagegen „kleine“ Kriege, allerdings mit unverhältnismäßig hohen Zahlen an Opfern, Vergleichlich man solche lokalen bewaffneten Konflikte mit denen früherer Zeiten. Solche bewaffneten Konflikte, die bereits in diesem Jahrzehnt an der Tagesordnung sind, werden im nächsten Jahrhundert voraussichtlich zunehmen, und zwar proportional zu dem Anwachsen der wirtschaftlichen, sozialen und ethnischen Probleme. Gerade in diesen Tagen findet die Dritte Weltbevölkerungskonferenz der UNO in Kairo statt. Ihr Beginn hat uns ins Gedächtnis gerufen, daß im Jahre 2050 etwa doppelt soviel Menschen auf dieser Erde leben werden wie gegenwärtig, nämlich rund elf Milliarden. Was dies angesichts des Nord-Süd-, aber auch in Anbetracht des noch gegebenen Ost-West-Gefälles in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bedeutet, vermag sich jeder vorzustellen. Hinzu tritt weltweit eine ebenso gefährliche wie unaufhaltsame Tendenz der Renationalisierung, in manchen Teilen der Welt gar einer Retribalisierung, nämlich der Rückbesinnung auf Stammeszugehörigkeiten, die zugleich ein unheilvolles Wiederaufleben von Regionalkonflikten bewirken, die man längst vergessen glaubte. Das ehemalige Jugoslawien bietet das traurige Beispiel in nächster Nähe.

Diese zwar deprimierende, aber bedauerlicherweise der Realität entsprechende Situation verlangt kontrollierende, eindämmende, entschärfende und beseitigende Aktivitäten vielerlei Gestalt. Auch das humanitäre Völkerrecht hat hier seinen Beitrag zu leisten, der zwar im Vergleich mit der Vielfalt der erforderlichen friedenssichernden und friedensgestaltenden Maßnahmen bescheiden sein wird, der jedoch zum Schutz der Opfer unerlässlich ist.

Dabei wird sich für die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf die bewaffneten Konflikte von heute und morgen zunehmend die Frage stellen, ab wann solche Konflikte überhaupt in den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts fallen. Mit wachsender Häufigkeit müssen wir nämlich feststellen, daß Massaker, die mehr Menschenleben kosten als Einzelfeldzüge des Zweiten Weltkriegs, noch nicht einmal die Merkmale eines nicht-internationalen Konflikts i.S. des II. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen aufweisen, wie beispielsweise die erste Phase der barbarischen Auseinandersetzungen in Ruanda deutlich gemacht hat; geschweige denn wird die Ebene des internationalen bewaffneten Konflikts i.S. des Art. 1 des I. Zusatzprotokolls erreicht. Auch in solchen Phasen blutiger Auseinandersetzungen ist humanitäre Hilfe für die Opfer vonnöten, deren völkerrechtliche Regelung eigentlich erst mit dem internationalen bzw.

in begrenztem Umfang mit dem nicht-internationalen Konflikt beginnt. Die Opfer solcher Konflikte aber bedürfen in ganz hohem Maße der humanitären Hilfe von seiten externer Organisationen, da fast regelmäßig landeseigene Hilfsorganisationen nicht oder nur unzureichend verfügbar sind, die Schädigung der Opfer andererseits wegen der Regellosigkeit und Rücksichtslosigkeit des Waffeneinsatzes stets außerordentlich schwerwiegend ist.

Vor diesem Hintergrund ist der Schutz der humanitären Hilfe in bewaffneten Konflikten jeglicher Art eines der großen Probleme, die das humanitäre Völkerrecht in Zukunft zu lösen hat. Dies ist ein Bereich — das sei vorab festgestellt —, in dem geltendes humanitäres Völkerrecht nicht ausreicht. Weder die Beschränkung seines zeitlichen Anwendungsbereichs primär auf internationale und sekundär auf nicht-internationale Konflikte ist den neuen Problemlagen angemessen noch sind seine inhaltlichen Regelungen für den Schutz humanitärer Hilfsaktionen ausreichend.

Aber dies ist nicht das einzige Problem, das uns die Zukunft stellt. In den soeben beschriebenen Konflikten kommt vermehrt eine Waffe zum Einsatz, deren Wirkung die medizinische Versorgung der überlebenden Opfer außerordentlich schwierig macht, die aufgrund ihrer Eigenart gar nicht gezielt gegen den bewaffneten Gegner eingesetzt werden kann und deren Gefährlichkeit nicht mit dem Konflikt endet. Es ist die Landmine, insbesondere die Landmine, die als Schützenmine oder anti-personnel-mine verwendet wird. Das 1980 abgeschlossene Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, schließt ein Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen ein. Gerade in bezug auf dieses sogenannte Minenprotokoll wird in einem Jahr eine Überprüfungskonferenz stattfinden, deren wesentliche Vorarbeiten in diesem Jahr geleistet worden sind, womit zugleich eine Einschätzung der Entwicklung des humanitären Völkerrechts auf diesem Gebiet der Waffeneinsatzbeschränkung möglich ist. Im gleichen Zusammenhang, nämlich unter dem Aspekt des Verbotes konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen, werden neue Waffen diskutiert wie z.B. Laserwaffen, deren Wirkung in diese Kategorie fallen könnte.

* Prof. Dr. Dr. h.c. Knut Ipsen LL.D. h.c. ist Bundeskonventionsbeauftragter des DRK und Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht (Völkerrecht) an der Ruhr-Universität Bochum und Direktor des IPHV, Bochum. Es handelt sich bei diesem Beitrag um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den Prof. Ipsen bei der 38. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK in Frankfurt/Oder, 8. — 10. September 1994, gehalten hat.

Schließlich werden sich im Rahmen der ebenfalls zunehmenden friedenssichernden und friedensschaffenden Maßnahmen der Vereinten Nationen mit Streitkräften der UN-Mitgliedstaaten Probleme für die Anwendung des humanitären Völkerrechts stellen.

Die folgenden Ausführungen sollen daher den drei Komplexen gewidmet sein, die sich aus der soeben beschriebenen Situation ergeben. In einem ersten Abschnitt werden die derzeit geltenden Rechtsgrundlagen der humanitären Hilfe in Erinnerung gerufen und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts auf diesem Sektor dargelegt. Ein zweiter Abschnitt befaßt sich mit der Minenproblematik. Ein dritter Abschnitt wird das Verhältnis des Rechts der Vereinten Nationen zum humanitären Völkerrecht behandeln — allerdings ausschließlich unter einem Aspekt, der sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum UN-Einsatz der Bundeswehr vom 12. Juli 1994 ergibt. Damit ist übrigens eng die Frage verbunden, ob diejenigen, die von den Vereinten Nationen eine „Weltinnenpolitik“ verlangen, dann nicht folgerichtig auch ein Welpolizeirecht verlangen müssen, woraus sich wiederum die weitere Frage ergibt, ob das humanitäre Völkerrecht für solche Entwicklungen überhaupt noch geeignet ist.

I. Humanitäre Hilfeleistung

Was die humanitäre Hilfe anbetrifft, so sind die heutigen und künftigen bewaffneten Konflikte zumeist dadurch bestimmt, daß die Konfliktparteien nicht oder nur unzureichend in der Lage sind, den Konfliktbetroffenen humanitäre Hilfe angedeihen zu lassen. Dies gilt insbesondere für die betroffene Zivilbevölkerung. Auch hier bietet Ruanda wiederum ein unheilvolles Beispiel.

I. Die spärlichen Regelungen für den internationalen bewaffneten Konflikt

Selbst wenn ein bewaffneter Konflikt — was immer häufiger nicht der Fall ist — die in Art. 1 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen aufgeführten Merkmale eines internationalen bewaffneten Konflikts aufweist, dann regelt das somit anwendbare Recht die externe Hilfeleistung nur spärlich. Während die Vier Genfer Abkommen und das I. Zusatzprotokoll das Sanitätspersonal der Konfliktparteien detailliert und in heute allgemein anerkannter Regeldichte schützen, widmen diese Verträge der humanitären Hilfeleistung durch externe Institutionen — und diese Hilfeleistung ist bereits jetzt die Regel und wird in Zukunft erst recht die Regel sein — nur jeweils einen spärlichen Artikel. Die nahezu gleichlautenden Artikel 9 des I., II. und III. Genfer Abkommens stellen eher lakonisch fest:

„Die Bestimmungen des vorliegenden Abkommens bilden kein Hindernis für die humanitäre Tätigkeit, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder irgendeine andere unparteiische humanitäre Organisation mit Ge-

nehmigung der betreffenden am Konflikt beteiligten Parteien ausübt, um die Verwundeten und Kranken/Schiffbrüchigen/Kriegsgefangenen sowie die Mitglieder des Sanitäts- und Seelsorgepersonals zu schützen und ihnen Hilfe zu bringen“.

Art. 10 des IV. Genfer Abkommens enthält eine inhaltsreiche Klausel in bezug auf die humanitäre Tätigkeit in besetzten Gebieten, „um die Zivilpersonen zu schützen und ihnen Hilfe zu bringen“. Das IV. Genfer Abkommen statuiert sodann in bezug auf die Versorgung der Bevölkerung in besetzten Gebieten entsprechend dem Gedanken des Art. 43 HLKO den Grundsatz, daß die Verantwortung für diese Versorgung der Besatzungsmacht obliegt. Der humanitären Hilfe durch externe Institutionen wird lediglich eine subsidiäre Funktion eingeräumt, wenn Art. 59 des IV. GA bei ungenügender Versorgung der Bevölkerung die Besatzungsmacht anhält, Hilfsaktionen zugunsten der Bevölkerung zu gestalten, „die entweder durch Staaten oder durch eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, unternommen werden können“. Ein weiteres und letztes Mal werden die vorgenannten, für humanitäre Hilfe kompetenten Organisationen in Art. 111 des IV. GA genannt, worin ihnen die Befugnis zuerkannt wird, Sendungen internierter Zivilpersonen zu befördern, falls die Gewahrsamsmacht oder die Schutzmacht hierzu wegen Kampfhandlungen gehindert sind.

Alles in allem hat das IV. GA mithin die humanitäre Hilfe — namentlich in bezug auf die Rechtsstellung des Hilfspersonals — geradezu stiefmütterlich behandelt.

Die im Schrifttum geäußerte Hoffnung, daß die Genfer Konferenz über die Neubestätigung und Fortentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts von 1975 — 1977 in den Zusatzprotokollen die externen humanitären Hilfsaktionen effektiv regeln würde, haben sich nicht erfüllt. Der mit „Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung“ überschriebene Abschnitt des ZP I hat keine wesentliche Verbesserung gebracht: Die drei Vorschriften dieses Abschnitts — die Art. 69, 70 und 71 — gehen ebenfalls von der primären Verantwortlichkeit der Besatzungsmacht aus, wobei der räumliche Anwendungsbereich des Art. 70 („[...] die Zivilbevölkerung eines der Kontrolle einer am Konflikt beteiligten Partei unterliegenden Gebiets [...]“) einen schlecht handhabbaren Formelkompromiß darstellt, der verbergen sollte, daß ein Teil der verhandelnden Staaten für eine klare Verpflichtung zur humanitären Hilfe eingetreten war, wogegen ein anderer Teil eine solche Pflichtenbegründung schlicht ablehnte. Abgesehen von diesem Defizit verdrängt Art. 71 ZP I das an humanitärer Hilfe beteiligte Personal in eine Sekundärrolle. Nach Art. 71 Abs. 1 kann die bei einer Hilfsaktion geleistete Hilfe auch Hilfspersonal umfassen, namentlich für die Beförderung und Verteilung von Hilfssendungen, wobei die Beteiligung dieses Personals der Zustimmung der Partei bedarf, in deren Hoheitsgebiet es seine Tätigkeit ausüben soll. Nach ausdrücklicher Maßgabe des Art. 71 Abs. 2 wird dieses Personal zwar „geschont und geschützt“, im übrigen aber sind sehr viel breiter seine Pflicht-

ten niedergelegt (Art. 71 Abs. 4): So darf das Hilfspersonal seinen Auftrag i.S. des ZP I unter keinen Umständen überschreiten, es hat insbesondere die Sicherheitsbedürfnisse der Partei zu berücksichtigen, in deren Hoheitsgebiet es seine Aufgaben durchführt. Der Auftrag jedes Mitglieds des Hilfspersonals, das diese Bedingungen nicht beachtet, kann beendet werden.

Selbst für den freundlichen Interpreten, der nicht aus eigener Erfahrung die Verhandlungshintergründe kennt, ist die Reserve bis Abneigung der Autoren dieser Vorschriften unverkennbar. Was jedoch auf der Genfer Konferenz Ende der 70er Jahre überhaupt nicht präsent war, das war die durch gegenwärtige Konflikte immer wieder vermittelte Erkenntnis, daß es in Situationen wie im früheren Jugoslawien, in Ruanda oder an Orten vergleichbarer Tragödien eben gar keine primär zuständige und in Pflicht zu nehmende Besatzungsmacht gibt. Dort muß vielmehr nahezu die gesamte Versorgung der Bevölkerung von externen Hilfsorganisationen übernommen werden. Ihr völkerrechtlicher Status ist bislang vertragsrechtlich keineswegs hinreichend geklärt. Welches rechtliche neben dem tatsächlichen Risiko dem Personal solcher Hilfsorganisationen damit aufgebürdet wird, scheint den wenigsten klar zu sein. Das Völkergewohnheitsrecht verpflichtet den Staat in bezug auf die Ausländer, die sich auf seinem Hoheitsgebiet aufhalten, allein — und ich bedaure dies — zur Einhaltung des sogenannten fremdenrechtlichen Mindeststandards. Folglich kann sich ungünstigstenfalls ein Staat, der auf seinem Hoheitsgebiet humanitäre Hilfsaktionen zuläßt, darauf berufen, das Personal nicht anders behandeln zu müssen als andere Ausländer, die dort gerade eine Kunstreise absolvieren. Ein völkerrechtlicher Regelungsbedarf auf diesem Sektor ist unabweislich.

2. Die geplante Konvention zur Sicherheit und zum Schutz von UN-Personal und assoziiertem Personal

In richtiger Erkenntnis der Regelungsbedürftigkeit des Schutzes von externem Hilfspersonal in den im vorigen beschriebenen Situationen haben die Vereinten Nationen einen Ad-hoc-Ausschuß zur Erarbeitung einer Konvention über die Sicherheit und den Schutz von UN-Personal und assoziiertem Personal eingesetzt. Dieser Ausschuß hat vom April bis zum August dieses Jahres in zehn Sitzungen den Entwurf einer solchen Konvention erarbeitet. Am 12. August hat der Ausschuß einen 28 Artikel umfassenden Konventionsentwurf vorgelegt¹, der nun zusammen mit einigen Alternativvorschlägen und Ergänzungen dem Rechtsausschuß der Generalversammlung vorgelegt wird, wobei dem Rechtsausschuß bereits empfohlen worden ist, im Oktober bzw. November dieses Jahres eine Arbeitsgruppe für die weiteren — und hoffentlich abschließenden — Verhandlungen über den Konventionstext einzusetzen. Mit dieser Konvention würde eine Lücke geschlossen, die das humanitäre Völkerrecht bislang offengelassen hat. — Im weiteren seien die hauptsächlichen Regelungskomplexe des Konventionsentwurfs in gebotener Kürze referiert:

Der persönliche Schutzbereich der geplanten Konvention umfaßt sämtliche Personen, die an einer UN-Operation seitens des Generalsekretärs eingesetzt oder beteiligt sind. Eingeschlossen in den persönlichen Schutzbereich sind damit ausdrücklich die militärischen, polizeilichen und zivilen Komponenten einer solchen Operation ebenso wie andere Bedienstete und Experten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Die für den Zusammenhang unseres Themas wichtige Definition des „assozierten Personals“ („Associated Personnel“) schließt sämtliche Personen ein, die von einer humanitären nicht-regierungsamtlichen Organisation oder Institution auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem UN-Generalsekretär oder einer UN-Sonderorganisation an der betreffenden UN-Operation teilnehmen. Ferner gehören hierzu Personen, die im Einverständnis mit einem zuständigen UN-Organ der Operation seitens einer Regierung oder einer regierungsamtlichen internationalen Organisation zugeteilt worden sind.

Was den sachlichen Schutzbereich anbetrifft, so ist als „UN-Operation“ in diesem Sinne eine Aktivität zu verstehen, die unter der Autorität eines zuständigen UN-Organs durchgeführt wird, und dies mit dem Ziel, Frieden und Sicherheit aufrechtzuerhalten oder wieder herzustellen. Ausdrücklich eingeschlossen sind humanitäre Operationen in Notstandssituationen.

Es darf nicht verschwiegen werden, daß in dem Ad-hoc-Ausschuß die Auffassung vertreten wurde, den sachlichen Anwendungsbereich auf UN-Operationen zu beschränken, die nicht nur unter der Autorität, sondern unter dem Kommando und der Kontrolle der Vereinten Nationen durchgeführt werden. Ferner dürfte eine solche Operation nur durchgeführt werden mit der Zustimmung des die Gebietshoheit innehabenden Staates in Übereinstimmung mit einem Abkommen über den Status der etwa eingesetzten Streitkräfte.

Die Mehrheit des Ad-hoc-Ausschusses trat jedoch für die weite Fassung des sachlichen Anwendungsbereichs ein. Dies wird verstärkt durch die vorgeschlagene Präambel, nach der die Vertragsparteien dieser Konvention die UN-Operationen bezüglich ihrer Rechtsnatur als unparteiisch und international anerkennen und daß solche Operationen ausschließlich im gemeinsamen Interesse der internationalen Gemeinschaft durchgeführt werden. Im übrigen — das sei an dieser Stelle angemerkt — erkennen die Vertragsparteien mit der Präambel an, daß die gegenwärtig vorhandenen Schutzmaßnahmen unzulänglich sind, um Feindseligkeiten gegen humanitäre Hilfsaktionen zu verhindern, und daß es deshalb eine dringende Notwendigkeit für geeignete und effektive Maßnahmen der Verhütung und Abstrafung solcher Feindseligkeiten gibt.

Zusätzlich zum persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich enthält der Konventionsentwurf Regelungen über die Ausübung des Rechts der Selbstverteidigung, über

¹ Letzte vorläufige Fassung: UN Doc. A/AC.242/1994/CRP.13/Rev.1 vom 11. August 1994.

die Gewährleistung des internationalen Charakters der Aufgaben und Tätigkeiten des UN-Personals und des assoziierten Personals, über die Pflicht des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet die UN-Operation abläuft, die Sicherheit des UN-Personals und des assoziierten Personals zu garantieren und Maßnahmen zu treffen, um etwaige Straftäter gegen diese Operation zu bestrafen oder auszuliefern. Angriffe mit Waffengewalt gegen UN-Personal und assoziiertes Personal werden strikt verboten. Widerrechtlich gefangenes Personal ist unverzüglich freizulassen. Verbrechen gegen UN-Personal oder assoziiertes Personal sind durch nationales Strafrecht jeder der Vertragsparteien — voraussichtlich nach dem Weltrechtsprinzip — unter Strafe zu stellen. Der Strafverfolgung von Straftätern gegen UN-Operationen sind eine Reihe von Einzelvorschriften gewidmet.

Gewiß ist dieser erst vier Wochen alte Vorschlag ein Fortschritt. Dennoch sollte er nicht die Hoffnung darauf erwecken, daß der Staatengemeinschaft bald eine unterzeichnungsreife Konvention vorliegen wird. Der Ad-hoc-Ausschuß hat nachdrücklich betont, daß UN-Personal nicht als militärisches Ziel im Sinne des im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts betrachtet werden darf. Damit ist ein Problem gestellt, dessen Lösung anzugehen nicht in dieses Thema fällt. Nur folgendes sei zu diesem Punkt festgestellt: Wenn die militärische Komponente des UN-Personals, die Peace-keeping Forces, kein militärisches Ziel im Sinne des Völkerrechts darstellen und wenn ein Angriff auf dieses Personal, wie durch die Konvention beabsichtigt, unter strafrechtliche Sanktionen gestellt wird, dann haben wir bereits das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht verlassen und uns inhaltlich in die Nähe nationalen Polizeirechts begeben. Soviel nur als These, die im letzten Abschnitt meiner Ausführungen wieder aufzugreifen sein wird.

Immerhin gibt es eine Konvention, die in manchem ein Vorbild für die geplante Schutzkonvention sein könnte. Am 26. September 1986 — genau fünf Monate nach dem Tschernobyl-Unfall — wurde in Wien das Übereinkommen über die Hilfeleistung bei kerntechnischen Unfällen oder radiologischen Notfällen verabschiedet. Art. 8 jener Konvention könnte ein Modell für die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen für das Personal sein, das bei humanitären Hilfsaktionen eingesetzt wird. Allerdings tun sich die Staaten außerordentlich schwer, solche Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen zu garantieren. Hinsichtlich des Art. 8 dieser Hilfskonvention besteht nämlich die Möglichkeit des sogenannten „Opting-out“, das heißt, jeder Vertragsstaat kann bei Übernahme der vertraglichen Verpflichtung erklären, daß er sich durch Art. 8 ganz oder teilweise als nicht gebunden betrachtet. Ohne diese Regelung wäre seinerzeit der an sich vorbildliche Art. 8 gar nicht in die Nuklear-Hilfskonvention aufgenommen worden. Badauerlicherweise spiegelt sich darin eine weitverbreitete Haltung der Staaten wider, auf eigenem Hoheitsgebiet keine Hilfsaktionen zuzulassen, bei denen externes Personal einen diplomantenähnlich geschützten Status hat. Es wird noch viel Überzeugungskraft bedürfen, bis der vor knapp vier Wochen fertiggestellte Kon-

ventionsentwurf für UN-Personal und assoziiertes Personal zu geltendem Völkerrecht wird.

Für das Rote Kreuz bleibt die Chance — und dieser Vorschlag sollte ernsthaft erörtert werden —, parallel zu dem Schutzkonventionsentwurf ein Musterabkommen zu entwerfen, das bei humanitären Hilfsaktionen bilateral oder zumindest beschränkt multilateral, d.h. zwischen den Konfliktparteien und den die Hilfsorganisation tragenden Völkerrechtssubjekten abgeschlossen wird. Wie auch immer die Erfolgsaussichten für den UN-Konventionsentwurf oder für ein solches, unter der Ägide des Roten Kreuzes denkbare Musterabkommen sein werden, die Regelungsnotwendigkeit wird in jedem Falle zunehmen. Je schneller und gründlicher gehandelt wird, desto besser!

Neben der beschriebenen Völkerrechtsproblematik gibt es ein eher ideengeschichtlich erklärbares Grundatzproblem, nämlich die Frage, ob humanitäre Hilfe eigentlich überhaupt militärisch geschützt werden soll oder darf. Der UN-Konventionsentwurf beantwortet diese Frage eindeutig positiv, denn er ist darauf angelegt, den Schutz gleichermaßen für — dies sei wiederholt — die militärische und zivile Komponente von UN-Operationen zu gewährleisten. Das bedeutet, daß Auftrag und Ziel einer UN-Operation und damit eben auch die humanitäre Hilfe unter Umständen durch sogenannte Mission Defence, also durch militärische Gewährleistung der Durchführung des Auftrags sicherzustellen ist. Dies mag manchem einen Schauer verursachen, der auf die strikte Trennung des militärischen Elements und des humanitären Hilfelements abstellt, wie sie beispielsweise hinsichtlich des Sanitätswesens im Recht der Genfer Abkommen und des ZP I zu verzeichnen ist. Der Kombattant ist eben militärisches Ziel, das Mitglied des Sanitätswesens ist unter allen Umständen zu schonen und zu schützen. Der Kombattant nimmt bewaffnete Schädigungshandlungen vor, das Mitglied des Sanitätswesens ist in seiner Tätigkeit auf den humanitären Bereich ausgerichtet. Dem Recht der Genfer Abkommen und des ZP I liegt allerdings eine Annahme zugrunde, die für die vermehrt zu verzeichnenden Konflikte der Ruanda-Kategorie gerade nicht gilt: Die durch das Genfer Recht gebundenen Völkerrechtssubjekte stehen auf der Basis der Rechtsgleichheit unter präzisen Schutzverpflichtungen gegenüber den konfliktbetroffenen Opfern. Hier obliegt beiden Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts die inhaltsgleiche Pflicht, beispielsweise die Bevölkerung in den von ihnen besetzten Gebieten zu versorgen, unter Umständen externe Hilfsaktionen zuzulassen und das ausführende Personal zu schonen und zu schützen. Fraglos kann dies auch militärischen Schutz bedeuten, wenn der jeweilige Gegner das Personal humanitärer Hilfsorganisationen angreift. Dies hat bislang auch noch niemand in Frage gestellt.

In der Somalia- oder Ruanda-Situation aber ist die beiderseitige Anwendbarkeit der Genfer Abkommen und des ZP I nicht gegeben, da wir es hier mit dem Zusammenbruch der Staatsgewalt und damit mit der Handlungsunfähigkeit des betroffenen Völkerrechtssubjekts zu tun haben, ganz abgesehen davon, ob überhaupt schon der Anwendungsbereich des Genfer Rechts erreicht ist. Diese fehlende Staatsgewalt auf

der einen Seite wird gleichsam, soweit der Schutz betroffen ist, substituiert durch die Ordnungsmacht der Vereinten Nationen. Soweit eine nichtstaatliche Hilfsorganisation deren Schutz in Anspruch nimmt, sind keine Völkerrechtsgründe ersichtlich, die dies verbieten könnten. Wer gleichwohl der Idee von der stets militärisch ungeschützten humanitären Hilfsaktion nachhängt — wofür gute, wenn auch nur außerrechtliche Gründe angeführt werden könnten —, der muß eben eine Abwägung zwischen dieser Position der reinen Lehre einerseits und dem Risiko für das Hilfspersonal andererseits vornehmen. Völkerrechtlich — das sei nochmals betont — ist der militärische Schutz humanitärer Hilfsaktionen im Rahmen von UN-Operationen nicht ausgeschlossen.

II. Die Minenproblematik

Wenden wir uns nun einem Komplex zu, der nicht minder problematisch ist als jener der humanitären Hilfe, nämlich dem Einsatz von Landminen. Zunächst sei in gebotener Kürze Bekanntes zusammengefaßt:

Mit der ersten Waffenverbotskonvention seit dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925, dem Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, vom 10.10.1980 ist auch das Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen in Kraft getreten. Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den bislang leider nur 41 Mitgliedstaaten dieses Protokolls. Der Präsident des IKRK, *Cornelio Sommaruga*, hat einmal gesagt: „*Vom humanitären Standpunkt aus ist, so glauben wir, ein weltweites Verbot von Schützenminen die einzig wahrhaft effektive Lösung*“. Wer sich die grauenvollen Minenverletzungen vergegenwärtigt, die zudem noch Jahre nach Konflikte die Zivilbevölkerung betreffen, der kann dieser Position des IKRK-Präsidenten nur uneingeschränkt zustimmen. Bedauerlicherweise sind die Staaten mit der Abfassung des Minenprotokolls dieser Position nicht gefolgt. Aus eigener Erfahrung als damaliges Mitglied und völkerrechtlicher Berater der deutschen Regierungsdelegation muß ich feststellen, daß auf der 1980 beendeten UN-Waffenkonferenz nur solche Restriktionen des Mineneinsatzes vereinbart worden sind, welche die Effektivität des Minenkampfs nicht entscheidend mindern. Beispiele sind hierfür die zentralen Art. 4 und 5 des Minenprotokolls. Nach Art. 4 ist es verboten, handverlegte Minen „*in einer Stadt, in einem Dorf oder einem sonstigen Gebiet, in dem Zivilpersonen ähnlich konzentriert sind, einzusetzen, in denen eine Kampfhandlung zwischen Landstreitkräften nicht stattfindet oder unmittelbar bevorzustehen scheint, es sei denn, sie werden an oder in unmittelbarer Nähe von militärischen Zielen, die einer gegnerischen Partei gehören oder ihrer Kontrolle unterstehen, angebracht, oder es werden Maßnahmen zum Schutz der Zivilpersonen vor ihren Wirkungen getroffen, z. B. die Aufstellung von Warnzeichen, die Aufstellung von Wachen, die Verbreitung von Warnungen oder die Aufstellung von Zäunen*“. Diese komplizierte Sprachfülle verbirgt, daß die Beschränkung des Mineneinsatzes auf ein Minimum redu-

ziert ist, ja, eigentlich gar keine effektive Beschränkung darstellt: Das Verlegen von Schützenminen ist ohnehin militärisch nicht sinnvoll und militäroökonomisch nur vertretbar, wenn Kampfhandlungen zwischen Landstreitkräften unmittelbar bevorstehen. Ist dies aber der Fall, dann entfällt die Verbotswirkung. Doch selbst die Konfliktpartei, die über ein großes Minenpotential verfügt, darf dichtbesiedelte Gebiete vermeiden, wenn sie die genannten, dauerhaft aber nicht sonderlich wirksamen Schutzmaßnahmen trifft.

Auch dem Verbot des Einsatzes fernverlegter Minen (Art. 5) kommt nur eine sehr begrenzte Effektivität zu, denn dieses Verbot gilt nicht, wenn solche Minen, über die gerade hochgerüstete Streitkräfte verfügen, innerhalb eines Gebietes eingesetzt werden, das selbst ein militärisches Ziel ist oder militärische Ziele enthält und ihr Einsatzraum kartographisch aufgezeichnet werden kann; außerdem müssen solche Minen mit einem wirksamen Neutralisierungsmechanismus ausgestattet sein.

Dieser höchst bescheidenen Regelung sei einmal die Realität gegenübergestellt, wie sie eine im vergangenen Jahr seitens des US-Außenministeriums erstellte Minenstatistik nachweist²: In Afghanistan sind noch 9 — 10 Millionen Minen verlegt; in Angola wird die Zahl der verlegten Minen auf 9 Millionen geschätzt. Als Relikte des Golfkriegs sind im Irak 5 — 10 Millionen, in Kuwait 5 — 7 Millionen verlegte Minen zu verzeichnen. In Kambodscha werden 4 — 7 Millionen Minen geschätzt. In Mosambik sollen rund 2 Millionen Minen liegen. Somalia ist mit 1 — 1,5 Millionen vermerkt. Im Sudan liegen zwischen 0,5 und 2 Millionen Minen. Bosnien und Kroatien schlagen mit je rund 1 Million Minen zu Buche. Einschließlich weiterer kleinerer Quantitäten wird die gegenwärtige Gesamtverlegung von Minen auf dieser Erde auf etwa 100 Millionen geschätzt. Nach Schätzung der Vereinten Nationen kostet das Unschädlichmachen einer Mine 100mal soviel wie ihre Herstellung, nämlich zwischen 300 und 1.000 Dollar pro Mine. In den Staaten mit hoher Verlegungsrate kommt es fortlaufend zu Todesfällen und zu schwersten Verletzungen. So kommt beispielsweise in Kambodscha auf 236 Einwohner je ein Amputierter aufgrund einer Minenverletzung; in Angola liegt dieses Verhältnis bei 1:470.

Wer diese faktische Situation der bescheidenen rechtlichen Begrenzung durch das Minenprotokoll gegenüberstellt, der wird die Bemühungen begrüßen, auf der Überprüfungs-konferenz der UN-Waffenkonvention im Herbst 1995 eine Verbesserung des Minenprotokolls zu erreichen. Das IKRK hat für diese Review-Konferenz dankenswerterweise, insbesondere in diesem Jahr, Vorarbeiten geleistet. Die eingesetzte Gruppe von Regierungsexperten, die zur Vorbereitung der Überprüfungs-konferenz beiträgt, hat nach einem Symposium im April dieses Jahres Empfehlungen abgegeben, die in der Tat das Minenprotokoll verbessern würden. Folgende Empfehlungen wurden beschlossen³:

- 2 Hierzu US Dept. of State, *Hidden Killers: The global problem of landmines*, July 1993.
- 3 Background documentation prepared by the ICRC, April 1994, S. 49.

1. Alle verlegbaren Minen sollen einen Selbstzerstörungsmechanismus haben. Doch selbst dann, wenn sämtliche verlegten Minen einen derartigen Selbstzerstörungsmechanismus aufweisen, soll das verminte Gebiet entsprechend der bereits geltenden Vorschrift des Minenprotokolls kartographisch erfaßt und, soweit wie möglich, im Gelände eingezäunt oder markiert sein.

2. Nach dem Ende der Feindseligkeiten sollte die Selbstzerstörungszeit sowie alle anderen Informationen über die Minenfelder allen Konfliktparteien offengelegt werden.

3. Soweit für eine absehbare Zukunft noch eine militärische Notwendigkeit für einige Arten von handverlegten Minen gegeben ist, die keine Selbstzerstörungsmechanismen aufweisen, so für den Einsatz in ständigen Minenfeldern, darf dies nur unter schärfstens kontrollierten Umständen geschehen.

4. Minen, die nach Auslösung eines Sprungmechanismus in bestimmter Höhe über dem Erdboden detonieren, sollen ebenfalls einen schon im Boden wirkenden Selbstzerstörungs- oder Neutralisierungsmechanismus aufweisen.

5. Die Selbstzerstörungs- oder Neutralisierungsmechanismen sollten ungeachtet der damit verbundenen wachsenden Kosten eingeführt werden.

6. Sämtliche gegen Personen wirkende Minen sollten dektierbar sein.

Werden diese Empfehlungen realisiert, ist mehr erreicht, als gegenwärtig im Minenprotokoll an Restriktionen für den Mineinsatz zu finden ist. Unter humanitärem Aspekt ist dies indessen bei weitem noch nicht genug. Und eigentlich ist das Rote Kreuz — sowohl das IKRK wie auch die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften — nunmehr dazu aufgerufen, die gemeinsame Autorität für eine Verbesserung einzusetzen. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Wiener Weltmenschenrechtskonferenz vom Juni vergangenen Jahres verwiesen. Es waren nicht etwa primär die dort teilnehmenden Staaten, die für eine weltweite Gewährleistung der Menschenrechte eintraten, sondern es waren nicht-internationale Organisationen, die mit dem größten Nachdruck für Menschenrechte kämpften. Sollte das Rote Kreuz — national und international — den vornehmsten seiner sieben Grundsätze — den Grundsatz der Menschlichkeit — wirklich in gebotener Weise ernst nehmen, und zwar nicht nur bei Jubiläen, sondern auch in der harten Auseinandersetzung mit staatlichen Positionen, dann wäre es an der Zeit, wirklich mit größtem Nachdruck auf völkerrechtliche Regelungen hinzuwirken, die den Einsatz der Minenwaffe zumindest derart reduzieren, daß von ihnen nicht regelmäßig weitaus mehr unbeteiligte Zivilpersonen, und dies auch noch nach Beendigung der Feindseligkeiten, getötet oder verletzt werden als kombattante Gegner. Temporäre Moratorien bezüglich der Herstellung und/oder des Exports von Minen, wie sie die USA und die Bundesrepublik festgelegt haben, sind nützlich. Warum, so

fragt man sich, sollte unser ansonsten so rigides Kriegswaffenkontrollrecht nicht ein dauerhaftes Exportverbot für Minen enthalten? Dies würde jede Bundesregierung überdies legitimieren, international für eine völkerrechtliche Rüstungsverbotskonvention in bezug auf Minen aufzutreten. Wenn ein Übel wirklich erkannt worden ist, dann muß zumindest der Versuch gemacht werden, es an den Wurzeln zu bekämpfen.

III. UN-Operationen und humanitäres Völkerrecht

Dieser Problemkreis ist dem nachfolgenden Referat vorbehalten. Ich werde ihn daher nur unter einem Aspekt behandeln, der sich speziell für die Bundesrepublik aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli dieses Jahres über den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von UN-Operationen ergibt. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem historischen Urteil zu Recht festgestellt, daß vorbehaltlich der grundsätzlichen vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages die Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln der Vereinten Nationen stattfinden, verfassungsmäßig ist. Im Rahmen und nach den Regeln der UN-Charta aber sind verschiedene Einsatzarten möglich. Im vorliegenden Zusammenhang sei allein abgestellt auf den Einsatz, der bereits Realität gewesen ist, nämlich auf den Somalia-Einsatz eines Bundeswehrkontingents. Dieser Einsatz ist, das sei ausdrücklich festgestellt, nicht als eine völkerrechtliche Organleihe ausgestaltet gewesen, was bedeutet hätte, daß das betreffende Bundeswehrkontingent für die Zeitdauer seiner Zugehörigkeit zu UNOSOM II aus der deutschen Befehls- und Kommandostruktur ausgeschieden und allein dem UN-Kommando unterstellt gewesen wäre. Die Bundesrepublik Deutschland hatte der UNO vielmehr sogenannte „Operational Control“ übertragen, was bedeutete, daß der Kommandeur des deutschen Kontingents zwar Aufträge des UN-Befehlshabers annahm und ausführte, dies aber unter dem Vorbehalt der jederzeitigen Korrektur durch die vorrangige nationale Befehls- und Kommandogewalt. Damit war aber dieselbe Konstellation hergestellt, wie sie bei Einsätzen im Rahmen der NATO üblich ist. In die NATO bringt — von niemandem bestritten — jeder Staat diejenige Masse an humanitärem Völkerrecht mit ein, an die er durch Vertrag oder durch Gewohnheitsrecht gebunden ist. Für die spezifische Art des Somalia-Einsatzes der Bundeswehr gilt daher das gleiche. Als Organ des Völkerrechtssubjekts Bundesrepublik Deutschland hatte der betreffende Verband — sofern überhaupt der zeitliche Anwendungsbereich bereits gegeben war — das humanitäre Völkerrecht einzuhalten, dessen Geltung durch Zustimmungsgesetz des deutschen Parlaments für den Bereich der Bundeswehr sichergestellt und durch zentrale Dienstvorschriften im Befehlswege umgesetzt worden ist. Die Bundesrepublik Deutschland gehört wie die Vereinigten Staaten von Amerika zu jenen Staaten, die bislang bei militärischen Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen nicht den Schritt bis hin zur Organleihe getan haben, d.h. die nicht ihre Streitkräfte aus dem eigenen staatlichen Hoheitsverband vollständig ausgegliedert und ebenso vollständig in eine in-

ternationale UN-Befehlsstruktur eingegliedert haben, also im Sinne des Wortes den betreffenden Streitkräfteverband an die internationale Organisation UNO „ausgeliehen“ haben, und dies ohne Rückbehaltung einer eigenen Dispositionsbefugnis. Damit aber gilt auch für den UN-Verband der Grundsatz der völkerrechtlichen Haftung, nach dem das Handeln eines Organs stets dem Staat zuzurechnen ist, dem dieses Organ angehört. Und daraus wiederum folgt, daß dieses Organ, nämlich der deutsche Verband, nur so handeln darf, wie sein Staat es darf, und zwar auf Grundlage des diesen Staat bindenden humanitären Völkerrechts.

IV. Neue Waffen

Es wäre von großem Reiz, des weiteren auf das Problem einzugehen, ob und inwieweit geltendes humanitäres Völkerrecht bereits neue Waffen bewältigen kann, die Gegenstand der Diskussion sind. So haben von 1989 bis 1991 Expertenkonferenzen unter der Ägide des IKRK über Laserwaffen stattgefunden, die auf dem Schlachtfeld einsetzbar sind, d.h. über Waffen, die nicht nur blenden, sondern zur Erblindung führen können. Hier ist wiederum das Verbot der Zufügung unnötiger Leiden zu aktivieren, das wegen der Erblindungen durch den Gaseinsatz bereits bei dem Giftgasprotokoll von 1925 und ebenso bei der UN-Waffenkonvention von 1980 Pate gestanden hat. Der Konferenz von 1980 erschien die Zeit für eine Befassung mit Laserwaffen noch nicht reif. Auf der Review-Konferenz im nächsten Herbst sollte zumindest der Versuch gemacht werden, ein viertes Protokoll in bezug auf Blendwaffen einzuführen.

V. Zusammenfassung

Abschließend sei festgehalten:

1. Der Schutz humanitärer Hilfsaktionen, insbesondere des zu ihrer Durchführung abgestellten Personals, ist eine vordringliche Aufgabe. Wird sie durch völkerrechtlichen

Vertrag gewährleistet, dann wird und muß damit erstmals der zeitliche Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts vorverlagert werden, denn derartige humanitäre Hilfsaktionen werden gerade vermehrt in Konfliktlagen durchgeführt werden, die weder unter ZP II noch unter ZP I und damit auch nicht unter die Genfer Abkommen fallen. Das Rote Kreuz, und hier namentlich die zu humanitären Aktionen befähigten nationalen Rotkreuz-Gesellschaften, sind dazu aufgerufen, sich eine Meinung über den Konventionsentwurf zu bilden, der demnächst im Rechtsausschuß der Vereinten Nationen diskutiert werden wird. Und sie sollten ihre Auffassung hierzu artikulieren.

2. Ebenso sollte das Rote Kreuz seine Autorität einsetzen, um auf der Überprüfungs-Konferenz zum Minenprotokoll im nächsten Herbst Verbesserungen zu erreichen, die zumindest die verheerenden Wirkungen des Mineneinsatzes über die Feindseligkeiten hinaus unterbinden. Dies ohne Abstriche zu fordern, gebietet der Grundsatz der Menschlichkeit.

3. Wird die Bundeswehr im Rahmen von UN-Aktionen in Kampfhandlungen verwickelt, dann bleibt — sofern auch künftig seitens der Bundesregierung die gleiche Zuordnungsstruktur zur UNO gewählt wird wie beim Somalia-Einsatz — die Bundesrepublik Deutschland voll verantwortlich dafür, daß die betreffenden Bundeswehrverbände dasjenige humanitäre Völkerrecht beachten, das für die Bundesrepublik verbindlich ist.

Abschließend sei vermerkt, daß das Thema — Entwicklungen im humanitären Völkerrecht — dazu reizt, noch so manches andere Feld zu beleuchten, so z.B. die Expertenarbeiten zur Fortentwicklung des Seevölkerrechts. Dies verbietet zum einen der Zeitrahmen, zum anderen aber waren die drei Komplexe auszuwählen, welche den höchsten Grad der Aktualität aufweisen.

Die Rechtsprechung der Wehrmichtsgerichtsbarkeit zum Schutze der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten 1939-1944

Alfred de Zayas*

Die Analyse der Rechtsprechung der Wehrmichtsgerichte im zweiten Weltkrieg beruht häufig auf folgender Fragestellung: Haben die Wehrmichtsgerichte ihre Pflicht getan und für die Achtung des Kriegsrechtes, insbesondere der Manneszucht in der Truppe gesorgt, oder genossen die Wehrmachtssoldaten generelle Straffreiheit für Verbrechen an der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten? Diese Fragestellung birgt eine Schwarzweißmalerei, wie sie leider an vielen Forschern zu beobachten ist. In jüngster Zeit mußte sich ein deutsches Gericht, die 2. Große Strafkammer des Landgerichts Koblenz, mit der aufgeworfenen Fragestellung befassen.

Nach einem Urteil vom 7. März 1994 zugunsten des Angeklagten muß sich nun der Bundesgerichtshof mit der Frage auseinandersetzen, nachdem die Staatsanwaltschaft Revision gegen das ergangene Urteil eingelegt hat.

Im Nürnberger Prozeß und in vielen Verhandlungen danach herrschte ein noch verhältnismäßig realistisches Bild der

* Professor Dr. Alfred de Zayas, Juris Doctor, Harvard Law School; Dr. phil. in mittlerer und neuerer Geschichte, Göttingen; Member, New York Bar; Professor of International Law, DePaul University, Chicago.

Wehrmachtsgerichtsbarkeit. Sie war noch nicht zur Hexe geworden. Erst nach einer verzerrten Pressekampagne gegen die Wehrmacht in den siebziger Jahren haben sich gewisse Verallgemeinerungen mehr oder minder durchgesetzt. Bei vielen Journalisten — jedoch auch bei manchen Juristen und Historikern — ist eine Karikaturvorstellung entstanden, wonach Wehrmachtsoldaten einen Freibrief gehabt hätten, Verbrechen an Nichtdeutschen mit völliger Immunität zu begehen.

Wenn im Jahre 1945 oder 1950 oder gar 1960 die Frage gestellt worden wäre, ob die unbegründete Erschießung von Zivilisten in besetzten Gebieten von der Wehrmachtsgerichtsbarkeit geduldet worden wäre, so wäre die Antwort negativ ausgefallen. Es lebten noch zu viele Wissensträger, vor allem ehemalige Heeres-, Marine- und Luftwaffenrichter, die für die Manneszucht der Truppe gesorgt und Tausende deutscher Soldaten wegen Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten verurteilt hatten. Es lebten die wegen Plünderung, Vergewaltigung oder Totschlag verurteilten Soldaten. Leider haben zu wenige ihre Erinnerungen zu Papier gebracht.

Außerdem ist eine systematische Sammlung dieser Urteile bislang nicht vorhanden. Es bleibt zu hoffen, daß eine solche mit Hilfe der leider unvollständigen Akten im Bundesarchiv-Militärarchiv in Freiburg und im Bundesarchiv-Zentralnachweisstelle in Kornelimünster bei Aachen in der Zukunft erstellt wird.

Wäre eine derartige Dokumentation vorhanden, so wäre vermutlich die Verjährungsfrage in der Strafsache gegen den Architekten *Wolfgang Lehnigk-Emden* wegen Mordes gar nicht ernsthaft aufgenommen worden. Seine Verfolgung wäre wegen Verjährung nicht möglich gewesen.

Nach der damaligen Gesetzeslage ruhte die Verjährung in der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 31. Dezember 1949. Dies folgt aus dem Gesetz über die Berechnung strafrechtlicher Verjährungsfristen vom 13. April 1965. In § 1 Abs. 1 dieses sogenannten Berechnungsgesetzes ist bestimmt, daß die Verjährung der Verfolgung von Verbrechen, die mit lebenslangem Zuchthaus bedroht sind, in der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 31. Dezember 1949 geruht hat. Damit wollte der Gesetzgeber erreichen, daß die bis zum Inkrafttreten des Berechnungsgesetzes noch nicht aufgeklärten Mordaten aus der Zeit des nationalsozialistischen Regimes und aus der Nachkriegszeit vor Ablauf des 31. Dezember 1949 nicht verjährten. Mit dem Berechnungsgesetz ist eine über die Regelung des § 69 Abs. 1 aF StGB hinausgehende, ergänzend neben diese tretende selbständige neue Hemmung des Laufes der Verjährungsfristen normiert worden. Danach steht fest, daß die Verjährungsfrist für die dem Beschuldigten vorgeworfenen Taten erst am 1. Januar 1950 zu laufen begonnen hat.

Die Verjährungsfrist für Mord betrug zu der hier maßgeblichen Zeit 20 Jahre (§§ 67 Abs. 1, 1. Alternative, 211 Abs. 1 aF StGB).

Der dem Beschuldigten vorzuwerfende Mord an 15 Menschen wäre daher am 31. Dezember 1969 verjährt. Der Eintritt der Verjährung wurde jedoch durch das Inkrafttreten des neunten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 4. August 1969 verhindert, durch das die Verjährungszeit für die bis dahin nicht verjährten Straftaten des Mordes auf 30 Jahre verlängert wurde. Danach wäre das Ende der Verjährungsfrist am 31. Dezember 1979 erreicht gewesen. Durch das sechzehnte Strafrechtsänderungsgesetz vom 16. Juli 1979 wurde die Verjährung bei Mord, soweit sie nicht schon vor Inkrafttreten des Gesetzes eingetreten war, durch § 78 Abs. 2 StGB aufgehoben. Diese Vorschrift schließt Taten vor der neu eingeführten Nichtverjährbarkeit des Mordes aus, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des sechzehnten Strafrechtsänderungsgesetzes bereits verjährt waren.

Nun stellt sich die Frage, ob die Mordhandlung des Beschuldigten vom 13. Oktober 1943 bereits verjährt war oder nicht.

In der Strafsache gegen den Architekten *Wolfgang Lehnigk-Emden* wegen Mordes hat die 2. Große Strafkammer des Landgerichts Koblenz auf der Hauptverhandlung vom 17. und 22. Dezember 1993, 3., 5., 11., 13. und 18. Januar 1994 unter Vorsitz des Richters *Dietrich* in ihrem Urteil vom 7. März 1994 folgendes für Recht erkannt:

„1. Das Verfahren gegen den Angeklagten *Lehnigk-Emden* wird wegen Verfolgungsverjährung eingestellt.

2. Die Kosten des Verfahrens einschließlich der dem Angeklagten erwachsenen notwendigen Auslagen trägt die Staatskasse.

3. Der Angeklagte *Lehnigk-Emden* ist für die erlittene Untersuchungshaft zu entschädigen.“

Die Staatsanwaltschaft hatte dem Angeklagten zur Last gelegt, in seiner Eigenschaft als Leutnant der deutschen Wehrmacht gemeinschaftlich mit dem gesondert verfolgten *Kurt Schuster* und weiteren Soldaten am 13. Oktober 1943 in Caiazzo in 15 Einzelfällen grausam und aus niedrigen Beweggründen italienische Zivilpersonen, die sich in einem Bauernhaus nicht weit unterhalb der damaligen Stellung der Einheit des Angeklagten aufgehalten hatten, getötet zu haben. Dem vorangegangenen war nach den Ausführungen in der Anklageschrift vom 14. April 1993 die Erschießung von vier Männern und drei Frauen aus dem besagten Bauernhaus, die verdächtigt worden waren, durch Blinksignale den in der Nähe befindlichen amerikanischen Soldaten die Lage der deutschen Stellungen verraten zu haben.

Das Ermittlungsverfahren gegen den Angeklagten wurde durch ein Ersuchen von Interpol Rom vom 25. Februar 1990 an das Bundeskriminalamt in Gang gesetzt.

Am 30. September 1992 erging gegen den Angeklagten Haftbefehl des Amtsgerichts Koblenz. Aufgrund dieses Haftbefehls wurde der Angeklagte am gleichen Tage festgenom-

men. Mit Beschluß der erkennenden Kammer vom 22. Oktober 1992 infolge einer Haftbeschwerde hob die Kammer den vorerwähnten Haftbefehl auf und setzte den Angeklagten auf freien Fuß. Die Kammer hatte sich in der Beschwerdeentscheidung auf das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 29. Oktober 1969 (BGHSt 23, 137, 140) gestützt und die Ansicht vertreten, die Tat des Angeklagten sei verjährt. Mit Beschluß des Oberlandesgerichts Koblenz vom 6. November 1992 wurde auf die weitere Beschwerde der Staatsanwaltschaft der Beschluß der 2. Strafkammer vom 22. Oktober 1992 aufgehoben. Der Haftbefehl des Amtsgerichts Koblenz vom 30. September 1992 wurde wieder in Kraft gesetzt, jedoch dahingehend abgeändert, daß der Angeklagte des gemeinschaftlichen Mordes an 15 Menschen dringend verdächtig sei. Der Senat hatte im Rahmen seiner Würdigung des Tatgeschehens zunächst für den ersten Teil der dem Angeklagten zur Last gelegten Taten, nämlich der Erschießung von sieben Zivilisten, die Ansicht vertreten, die Tat sei in dieser Hinsicht als Totschlag zu qualifizieren, die zwischenzeitlich verjährt sei. Hinsichtlich der zweiten Erschießung von 15 Frauen und Kindern sei der Angeklagte dieser Tat aufgrund des bisherigen Ermittlungsergebnisses dringend verdächtig. Diese Tat sei als Mord einzustufen, die noch nicht verjährt sei. Im Rahmen einer Auslegung der Entscheidung BGHSt 23, 137, 140 gelangte der Senat zu der Bewertung, die dem Angeklagten vorgeworfene Tat sei unter der NS-Herrschaft nicht geahndet worden, da insoweit der „Führerwille“ der Verfolgung objektiv entgegengestanden habe.

Aufgrund dieser Entscheidung wurde Herr *Lehnigk-Emden* am 6. November 1992 erneut festgenommen und befand sich seitdem und bis zum Januar 1994 in Untersuchungshaft.

Die Staatsanwaltschaft Koblenz beauftragte am 15. Januar 1993 den historischen Sachverständigen Fregattenkapitän *Dr. Schreiber* mit der Erstattung eines Gutachtens zur Frage der Verfolgung der dem Angeklagten vorgeworfenen Tat zur Zeit des NS-Regimes. Der Gutachter war der Auffassung, daß die in Caiazzo begangenen Tötungshandlungen von der Militärgerichtsbarkeit nicht verfolgt worden wären, auch wenn sie bekannt geworden wären.

Die Verteidigung, die sachlich durch Herrn Rechtsanwalt *Otto Leewog*, Mayen repräsentiert wurde, erbat ebenfalls ein Gutachten von mir — in meiner Eigenschaft als Historiker und Völkerrechtler. Ich gelangte zu einer gegenteiligen Schlußfolgerung: Die dem Angeklagten vorgeworfenen Taten wären mit Sicherheit verfolgt worden, wenn diese der Wehrmichtsgerichtsbarkeit bekannt geworden wären. Das Gutachten folgt in der Anlage.

Das Gutachten von *Dr. Schreiber* stützte sich hauptsächlich auf den Führerbefehl vom 16. Dezember 1942, der für den Bandenkrieg im Gebiet Barbarossa und im Balkan galt. Danach sollten Exzesse bzw. Verbrechen bei der Bandenbekämpfung nicht geahndet werden. Bei der mündlichen Verhandlung am 11. Januar 1994 in Koblenz bestritt die Verteidigung die Relevanz dieses Befehls *ratione loci, ratione*

materiae, ratione temporis und *ratione personae*. Erstens war der Führerbefehl in seinem Wirkungsbereich räumlich begrenzt. Dem Staatsanwalt gelang es nicht, zu beweisen, daß dieser Führerbefehl im italienischen Kriegsschauplatz galt oder gelten sollte. Zweitens betraf der Führerbefehl lediglich die Bandenbekämpfung. Die Opfer in Caiazzo waren keine Banden, sondern Frauen und Kinder. Drittens zeigte die Verteidigung, daß zu diesem Zeitpunkt keine Bandenbekämpfung im Raum Caiazzo stattfand: diese begann in Italien erst im Jahre 1944. Viertens kamen nur Sondereinheiten, die in der Bandenbekämpfung gegen „bolschewistisch geschulte“ Partisanen eingesetzt waren, als Adressatenkreis des Führerbefehls in Frage. Der Angeklagte war ein einfacher Soldat und gehörte keiner Sondereinheit an.

Bei der mündlichen Verhandlung am 11. Januar 1994 gelang es der Verteidigung darzulegen, daß für den italienischen Kriegsschauplatz der Verfolgungszwang keinesfalls aufgehoben war. Mit anderen Worten: Wären die Verbrechen an Frauen und Kindern Caiazzos dem zuständigen Kriegsgericht bekannt geworden, wären diese mit Sicherheit untersucht, und wenn die Sachlage es gerechtfertigt hätte, wäre eine kriegsgerichtliche Verhandlung gegen *Lehnigk-Emden* mit Sicherheit eröffnet worden.

Am 19. Januar 1994 hat die Staatsanwaltschaft Koblenz Revision eingelegt. Gerügt wurde die Verletzung des § 244 StPO, wonach das Gericht zur Erforschung der Wahrheit die Beweisaufnahme von Amts wegen auf alle Tatsachen und Beweismittel zu erstrecken hat, die für die Entscheidung von Bedeutung sind. Der Bundesgerichtshof wird demnächst zu dieser Frage Stellung nehmen.

Im Anschluß an diese Einführung in den Fall *Lehnigk-Emden* folgt der Text des Gutachtens der Verteidigung:

Gutachten von Alfred de Zayas über die Ahndung durch Wehrmichtsgerichte von Kriegsverletzungen begangen von Wehrmichtsangehörigen

Die Rechtsprechung deutscher Militärgerichte zum Schutze der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten ist in Hunderten von noch vorhandenen Feldurteilen nachgewiesen. Leider sind die Akten der Heeres-, Marine- und Luftwaffenjustiz unvollständig erhalten. Ich habe einen Großteil des vorhandenen Materials gesehen und kann feststellen, daß Morde an Zivilisten und Kriegsgefangenen verfolgt wurden. Eine Tat, wie sie dem Beschuldigten vorgeworfen wird, wäre sicherlich geahndet worden, wenn sie seinerzeit bekannt geworden wäre. Die These, wonach die Verjährung für solche Verbrechen im Zeitraum vom 13. Oktober 1943 bis 8. Mai 1945 geruht haben soll, ist nicht haltbar.

Die rechtsfeindliche politische Einstellung der NS-Machthaber hat keinesfalls die Verfolgung von solchen Taten unmöglich gemacht. Auf allen Kriegsschauplätzen, in Frankreich, Griechenland, Italien und in der Sowjetunion sind Morde an Zivilisten geahndet worden.

Im 4. Kapitel meines Buches „Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle“¹ habe ich einen Bruchteil der gesichteten Fälle beschrieben, die jedoch repräsentativ für die Haltung der Wehrmachtengerichte sind (siehe Anlage I)². Darüber hinaus habe ich persönlich über 150 ehemalige Heeres-, Marine- und Luftwaffenrichter befragt und die Überzeugung gewonnen, daß Handlungen, wie sie dem Beschuldigten vorgeworfen werden, mit Sicherheit verfolgt und bestraft worden wären. Nur in der Sowjetunion wurden aufgrund des Erlasses „Über die Ausübung der Kriegserichterbarkeit im Gebiet Barbarossa“³ vom 13. Mai 1941 die Möglichkeiten der Wehrmachtsgerechtigkeit teilweise eingeschränkt. Allerdings konnten die Kriegserichter dennoch einschreiten. Dies taten sie auch, wenn es zur Aufrechterhaltung der Manneszucht oder zur Sicherheit der Truppe erforderlich war.⁴ Außerdem gab der Oberbefehlshaber des Heeres, Generalfeldmarschall *Walter von Brauchitsch*, am 24. Mai 1941 einen Disziplinarerlaß heraus, in dem schärfste Aufrechterhaltung der Manneszucht gefordert wurde. Die von *Hitler* beabsichtigte Ausschaltung des Verfolgungszwanges in der Sowjetunion ist daher in der Praxis vielfach ausgehöhelt worden.⁵ Wie immer man den Barbarossa-Erlass im Bereich der Ostfront interpretieren möchte, in Italien, wo Verbrechen deutscher Soldaten routinemäßig verfolgt wurden, fand er niemals Anwendung.

Neben den Feldurteilen im Bundesarchiv-Militärarchiv in Freiburg i. Br. und im Bundesarchiv-Zentralnachweisstelle in Kormelminster bei Aachen liefern die Nürnberger Prozesse einschlägige Beweise, daß deutsche Morde an nichtdeutschen Zivilpersonen von den Wehrmachtengerichten geahndet wurden. *Dr. Otto Kranzbühler*, der Verteidiger von Großadmiral *Dönitz*, hat dem Gericht zahlreiche Feldurteile sowie eine Kurzfassung vorgelegt, die als Dokument *Dönitz-49* im Band XL der IMT-Dokumentarbände veröffentlicht wurde. Unter diesen Feldurteilen befinden sich viele, die zum Verständnis der Haltung der Wehrmachtengerichte gegenüber Verbrechen deutscher Soldaten beitragen. Als Beispiele seien die Fälle *Köllner* und *Tempelmeier* angeführt:

K. hatte am 16. Februar 1943 235 russische Kriegsgefangene von Mariupol nach Militopol zu überführen. Auf dem Marsch erschöß *K.* zunächst drei und später einen der Gefangenen, weil sie fleckfieberverdächtig waren. Bei einem Bahnübergang fielen Schüsse von einem einheimischen, in deutschen Diensten stehenden Posten. Mit dem Ruf „*Partisanen!*“ erschöß er diesen Posten und befahl die Erschießung weiterer elf einheimischer Hilfspolizisten. *K.* wurde zum Tode verurteilt. „*Milderungsgründe sind angesichts der grenzenlosen Rohheit des Angeklagten, der schweren Gefährdung der Waffenehre und des Ansehens der Wehrmacht sowie der Beunruhigung der Bevölkerung nicht zu finden.*“ Das Urteil wurde bestätigt und vollstreckt.⁶

T. hat auf der Fahrt von Mariupol nach Woroschilowk von seinem Kraftwagen aus beobachtet, daß sich russische Frauen an einem notgelandeten deutschen Flugzeug zu schaffen machten. Um die Frauen zu vertreiben, gab er einen Schuß ab. Obwohl die Frauen sich zu Boden warfen und teilweise flüchteten, schoß *T.* zum zweiten und dritten Mal und

traf eine Frau tödlich. Am 5. November 1942 wurde *T.* zum Tode und zum Verlust der Wehrwürdigkeit und der bürgerlichen Ehrenrechte verurteilt. Diese Strafe wurde mit Bestätigung des Urteils in zehn Jahre Zuchthaus umgewandelt, da *T.* zum Tatzeitpunkt erst 18 Jahre alt war.⁷

Dr. Hans Latenser, der Verteidiger des Generalstabes und des Oberkommandos der Wehrmacht vor dem Internationalen Militärtribunal, hat dem Nürnberger Gericht 3186 eidesstattliche Erklärungen von Feldmarschällen, Generalen und vielen wichtigen Zeugen vorgelegt, u.a. über die Bestrafung deutscher Kriegsverbrechen durch Wehrmachtengerichte. Leider sind keine dieser 3186 eidesstattlichen Erklärungen in den IMT-Dokumentarbänden veröffentlicht worden. Ich habe die Originale im Friedenspalast in Den Haag eingesehen. Darunter befinden sich u.a. die Aussagen von Generaloberst *Blaskowitz* (Nr. 1680) über besonders scharfe Maßnahmen gegen Übergriffe der Soldaten, von Generaloberst *Guderian*, der die Weitergabe des Barbarossa-Erlasses verboten hatte (Nr. 1683)⁸, von einem Offizier der Waffen-SS *Günther Kaddatz* (Nr. 1667), der erklärte, daß die Partisanenbekämpfung in Italien im Einklang mit dem Völkerrecht durchgeführt wurde und bei allen Übergriffen der Soldaten strenge Strafen verhängt wurden.⁹

Generaloberst *Otto Dessloch*, Gerichtsherr des I. und II. Flakkorps, später der Luftflotte 4, berichtete in einer eides-

- 1 *Alfred de Zayas*, Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle, Verlag Universitas-Langen Müller, München, 4. erw. Aufl. 1984; Ullstein Taschenbuch, Berlin 1987, S. 70-79, 245-246.
- 2 Diese Anlage bestand in Fotokopien aus dem Buch Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle, a.a.O. (Fn. 1), welche hier nicht abgedruckt sind.
- 3 IMT Band XXXIV, Dokument 050-C, S. 249-255.
- 4 *Just Block*, Die Ausschaltung und Beschränkung der deutschen ordentlichen Militärgerichtsbarkeit während des Zweiten Weltkrieges, Diss. jur. Würzburg 1967, S. 64 ff., insbesondere S. 68.
- 5 Siehe u. a. eidesstattliche Erklärungen, die von *Hans Latenser* dem Internationalen Militärtribunal vorgelegt wurden: Nr. 5 von Generalmajor *Karl Heinrich Schulz*, Nr. 6 von General *Walther Nehring*, Nr. 26 von Generalleutnant *Theodor Tolsdorff*, Nr. 508a und 508b von Generalfeldmarschall *Ewald von Kleist*, Nr. 509 von Generaloberst *Heinz Guderian*, Nr. 510 von Generaloberst *Hermann Hoth*, Nr. 903 von Generalfeldmarschall *Maximilian Freiherr von Weichs* (über den Partisanenkampf auf dem Balkan), Nr. 1208 von Generalmajor *Lothar von Block*, Nr. 1484 von General d. Flieger *Karl Koller*, Nr. 1485 von Generaloberst *Johannes Blaskowitz*, Nr. 1497 von Generalmajor *Leopold Leeb*, Nr. 1554 von Generalleutnant *Hans Schmidt*, Nr. 1574 von Generalarzt *Dr. med. Eduard Hünze*, Nr. 1601 von Generalrichter *Dr. Adolf Block*, Nr. 1601a von Generaloberst *Weiss*, Nr. 1601b von Generaloberst *Georg Lindemann*, Nr. 1608 von Generalmajor *Erich Dethleffsen*, Nr. 1685 von Generalleutnant *Karl Burdick*, Nr. 3111 von Generalrichter *Dr. Manfred Roeder*. Fotokopien vorhanden.
- 6 Fall Nr. 4, Rußland, in der Aufstellung von *Dr. Otto Kranzbühler* für die Verteidigung *Dönitz*.
- 7 *Ibid.*, Fall Nr. 8, Rußland. Bundesarchiv-Zentralnachweisstelle, RM 45 Südost-G 48044.
- 8 Erklärung Nr. 1683 vom 28. Juni 1946 in Nürnberg.
- 9 Erklärung Nr. 1667 vom 6. Juni 1946 in Nürnberg: „Bei Übertretungen der gegebenen Befehle oder Verbote wurden strengste Kriegserichterstrafen über die Mitglieder der Division verhängt und zwar meist strengere als beim Heer. Die Akten des Divisionsgerichts dürfen hierüber genügend Beweismaterial liefern. Die in Italien eingesetzte Dienststelle des Generals z.b.V., die auf diesem Gebiet die gesamte Überwachung durchführte, brachte monatlich zur Belehrung der Truppe alle Vergehen und Verstöße gegen die Disziplin und Zucht in übersichtlicher Form zusammengestellt und unter Nennung der Angehörigen und ihrer Truppenteile heraus.“

stattlichen Erklärung vom 18. Juni 1946 für das Nürnberger Tribunal über folgende Beispiele:

„Im Frühjahr 1944 wurde eine Flakbatterie nach Budapest verlegt und war dort in freigemachte Judenwohnungen einquartiert worden. Es kam auf Veranlassung des Batterieführers, eines jungen Oberleutnants, zu mehreren unberechtigten Beschlagnahmungen von Pretiosen und Radioapparaten. Eine Jüdin, die Anzeige erstatten wollte, wurde getötet. Der Oberleutnant wurde wegen dieser Tat zum Tode verurteilt, mehrere Unteroffiziere und Mannschaftsdienstgrade zu langjährigen Zuchthausstrafen.“

Dessloch bestätigte das Urteil, und der Oberleutnant wurde erschossen. In den ersten Monaten des Jahres 1943 hatten zwei Soldaten der Luftwaffe, Angehörige der Luftnachrichtentruppe, die in einer kleinen Ortschaft nördlich Rostow am Don abgesetzt worden waren, einzelne jüdische Einwohner des Dorfes getötet. Beide Soldaten wurden wegen Mordes angeklagt und verurteilt.¹⁰

Ferner berichtete Generaloberst Dessloch in seiner eidesstattlichen Erklärung für den Nürnberger Prozeß:

„An der strengen Handhabung der Kriegserichtsbarkeit bei Ausschreitungen gegen die Zivilbevölkerung hat der sogenannte Barbarossa Erlaß, wie man sonst wohl annehmen möchte, nichts geändert. Die höheren Befehlshaber standen diesem Befehl durchweg ablehnend gegenüber und machten daher von der Möglichkeit, Straftaten gegen die Zivilbevölkerung ungestraft zu lassen, keinen oder nur sehr zurückhaltenden Gebrauch. Ich habe als Gerichtsherr meines Flakkorps schon aus dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der Manneszucht keinen Gebrauch von dem Barbarossa Erlaß gemacht.“¹¹

Ähnlich berichtete Christian Freiherr von Hammerstein, Chefrichter der Luftwaffe, daß Ausschreitungen gegen die Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten stets strengen Strafen unterlagen, und daß der Barbarossa-Erlaß in der Luftwaffe nicht zur Anwendung kam.¹²

Generaloberst Gotthard Heinrici berichtete über kriegsgerichtliche Todesurteile, die auf seine Bestätigung vollstreckt wurden, u.a. gegen drei Angehörige der 25. Panzerdivision wegen Ermordung von fünf Frauen.¹³

Major Wolf von Bülow berichtete in einer eidesstattlichen Erklärung vom 16. Juni 1946:

„Bei den Absetzbewegungen im Süden der Ostfront im Frühjahr 1944 wurde durch einen Unteroffizier der Panzerarmee 3 eine russische Familie erschossen, deren Haus abgebrannt war. Der Täter und seine Helfer, ein weiterer Unteroffizier und ein Obergefreiter motivierten ihre Tat als Racheakt. Die Aburteilung dieser Tat wurde durch das Kriegsgericht der 3. Pz. Division unter dem Vorsitz von Kriegsgerichtsrat Dr. Gramm in Kischinew (Bessarabien) durchgeführt. Das Gericht stellte fest, daß sich die Angeklagten in gröbster Form gegen das Völkerrecht und die erlassenen Befehle vergangen hätten. Dem-

entsprechend lautete das Urteil (...) bei sämtlichen Angeklagten auf Todesstrafe.“¹⁴

Einige Autoren haben die deutsche Kriegserichtsbarkeit in vereinfachender, oft in polemischer Weise behandelt, wobei durch die Auswahl einiger grotesker Fälle ein verzerrtes Bild vermittelt wird. Manfred Messerschmidt und Fritz Wallner führen als Beispiel für die Wehrmachtsjustiz ein Verfahren gegen den SS-Sturmman Ernst und einen Polizeiwachmeister der Panzerdivision Kempf¹⁵, die etwa 50 Juden in einer Synagoge zusammengetrieben und grundlos zusammengeschossen hatten. Der Anklagevertreter forderte die Todesstrafe wegen Mordes. Das Gericht verhängte gegen den SS-Mann drei Jahre Gefängnis, gegen den Wachtmeister neun Jahre Zuchthaus. Dieser Fall wurde ebenfalls im Nürnberger Prozeß beim Kreuzverhör des SS-Richters Reinecke behandelt, der feststellte, daß, obwohl der Antrag des Anklagevertreters auf Mord lautete und die Todesstrafe wegen Mordes gefordert wurde, der Richter den rechtlichen Tatbestand des Totschlages zugrundegelegt hat¹⁶. Ähnlich berichtet Ilse Staff über den Prozeß gegen den technischen Kriegsverwaltungsinspektor Weisheit, der Ende Juli 1942 in Balabanowka, Sowjetunion, 75 Juden erschossen hat, weil er behauptete, befürchtet zu haben, daß sie sich den Partisanen im Nachbardorf anschließen und somit die Ortschaft gefährden würden. Das Gericht hat den Angeklagten nicht nach Art. 211 StGB (Mord) sondern nur nach Art. 212 StGB (Totschlag) verurteilt.¹⁷ Obwohl diese Beispiele zeigen, daß in einigen einzelnen Fällen die Gerichte zu milde geurteilt haben, beweisen sie trotzdem, daß die Tatbestände als verbrecherisch galten und die Täter angeklagt und verurteilt wurden. Mit anderen Worten, die Verjährung ruhte nicht.

Der ehemalige Luftwaffenrichter Otto Peter Schwelgel, einstmals Oberstaatsanwalt bei der Bundesanwaltschaft, veröffentlichte 1977 das Buch „Die deutsche Militärjustiz in der Zeit des Nationalsozialismus“. Über die Tätigkeit der deutschen Militärgerichte in den besetzten Gebieten berief er sich auf eigene Erfahrungen und u.a. auch auf die folgenden Studien, die auch ich konsultiert habe:

1. Günther Moritz: Die deutsche Besatzungsgerichtsbarkeit während des Zweiten Weltkrieges. Studien des Instituts für Besatzungsfragen, Tübingen, Nr. 2, 1954; Nr. 7, 1955.¹⁸

10 Eidesstattliche Erklärung des Generaloberst Dessloch, Latenser Dokument Nr. 501. Siehe auch Nrn. 507, 509, 1683.

11 Ibid. Eidesstattliche Erklärung vom 18. Juni 1946 in Dachau.

12 Eidesstattliche Erklärung Nr. 505.

13 Eidesstattliche Erklärung Nr. 1619 vom 12. Juli 1946 in Nürnberg.

14 Eidesstattliche Erklärung Nr. 1610c vom 16. Juni 1946 in Steinlager Allendorf.

15 Manfred Messerschmidt/Fritz Wallner, Die Wehrmachtsjustiz im Dienste des Nationalsozialismus, S. 214-215.

16 IMT Bd. XX, S. 490-493.

17 Ilse Staff, Justiz im Dritten Reich, S. 213-220.

18 In seiner Studie Nr. 7 stellt Moritz auf Seite 213 fest: „Die Gerichtsbarkeit über Wehrmachtsangehörige dagegen wurde auch in frontnahen Gebieten nach den bisher üblichen Grundsätzen gehandhabt. Der „Barbarossa-Gerichtsbarkeitsbefehl“ wurde hier weitgehend umgangen und auch solche Straftaten von Wehrmachtsangehörigen gegen Zivilpersonen, die nicht so schwerwiegend waren, als Verstoß gegen die Manneszucht kriegsgerichtlich geahndet.“

2. *Hans Luther*: Der französische Widerstand gegen die deutsche Besatzungsmacht und seine Bekämpfung. Studien des Instituts für Besatzungsfragen, Nr. 11, 1957.

3. *Gerhardt Grassmann*: Die deutsche Besatzungsgesetzgebung während des Zweiten Weltkrieges. Studien des Instituts für Besatzungsfragen, Nr. 14, 1958.

Schweling gibt eine allgemeine Übersicht¹⁹ der Kriegsgerechtigbarkeit in den besetzten Gebieten Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien usw., wo Verbrechen durch Wehrmachtssangehörige systematisch verfolgt wurden. Nur im Bereich der Sowjetunion bestand aufgrund des Barbarossa-Erlasses eine beschränkte Gerichtsberechtigung. *Schweling* schreibt aber: „Entgegen der Grundtendenz des Erlasses hielten sich Kommandeure und Truppe weitgehend an die dem deutschen Soldaten überkommenen Vorstellungen und gingen gegen Ausschreitungen jeder Art gegenüber der Bevölkerung vor.“ Aus der Zahl der im Bundesarchiv-Kornelminster lagernden Akten werden zwei Fälle herausgegriffen:

Während der Rückzugsbewegungen im Mittelabschnitt der Ostfront um die Jahreswende 1941/42 hatte ein Leutnant d. R. zwei ältere Russen, darunter eine Frau, die in der Nähe seiner Unterkunft aufgegriffen worden waren, erschossen und behauptet, er habe sie für Freischärler gehalten, wofür aber keine Anhaltspunkte zu erkennen waren. Er wurde wegen Totschlags zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt (26. Inf. Div. Nr. 275).

Während des Stellungskrieges im Mittelabschnitt der Ostfront im Jahre 1942 vergewaltigte ein Unteroffizier und zwei Soldaten seiner Bunkerbesatzung eine junge Russin, die in dieser Gegend nach Lebensmitteln suchte. Alle drei Täter wurden wegen gemeinschaftlich begangener Notzucht zu hohen Gefängnisstrafen und zum Rangverlust verurteilt (26. Inf. Div. Nr. 94).

Was das Verhalten der deutschen Soldaten gegenüber der italienischen Zivilbevölkerung betrifft, muß man auf das OKW Merkblatt vom 12. September 1943 hinweisen. In den jeweils relevanten Abschnitten lautet es:

„Am 25. Juli wurde der erprobte langjährige Führer Italiens, Mussolini, durch Verrat gestürzt (...) Von dieser Tatsache ausgehend, werden für das persönliche Verhalten eines jeden deutschen Soldaten gegenüber Italienern folgende Richtlinien gegeben:

1. Das italienische Volk in seiner Gesamtheit soll also nicht in seiner Ehre gekränkt oder beleidigt werden (...)
2. Alle positiven und aktiven Elemente müssen unterstützt und gefördert werden, unter ihnen vor allem die Faschisten. Sie sind für den Kampf an unserer Seite zu gewinnen (...)
3. Die Elemente, die nicht für uns gewonnen werden können, sind in Ruhe zu lassen. Man soll ihnen empfehlen, nach Hause zu gehen, wo Frau und Kind auf sie warten, und sich dort ruhig zu verhalten. Sie entgehen dadurch der Gefahr, zwischen den Mühlssteinen der kämpfenden Parteien zerrieben zu werden (...)

Deutschland kämpft auf italienischem Boden für Italien!“

Dieses Merkblatt erinnert an die „Zehn Gebote“, die jeder Soldat in seinem Soldbuch mit sich führte:

1. Der deutsche Soldat kämpft ritterlich für den Sieg seines Volkes. Grausamkeiten und nutzlose Zerstörungen sind seiner unwürdig (...)
3. Es darf kein Gegner getötet werden, der sich ergibt, auch nicht bei Freischärer und Spion. Diese erhalten ihre gerechte Strafe durch die Gerichte. (...)
7. Die Zivilbevölkerung ist unverletzlich. Der Soldat darf nicht plündern oder mutwillig zerstören (...)
10. Zuwiderhandlungen gegen die vorstehenden Befehle in Dienstsachen sind strafbar (...)

Im Hinblick auf das obige Merkblatt und auf die „Zehn Gebote“ wäre Straffreiheit für Verbrechen, wie sie Herrn *Lehnig-Emden* zur Last gelegt werden, nicht denkbar, es sei denn, daß ein späterer gegenteiliger Befehl für den italienischen Kriegsschauplatz erlassen worden wäre. Ein derartiger Befehl ist jedoch in den Akten nicht auffindbar.

Was die Ahndung von Verbrechen deutscher Soldaten in Italien anbelangt, befragte *Dr. Latenser* am 12. März 1946 vor dem Nürnberger Tribunal Generalfeldmarschall *Albert Kesselring*, Oberbefehlshaber der Heeresgruppe Italien: „Wenn Ihnen Fälle von Völkerrechtsverletzungen gemeldet wurden, sind Sie dann immer mit den Ihnen zu Gebote stehenden Mitteln vorgegangen?“ Worauf *Kesselring* erwiderte: „Ich habe es zumindest versucht. Ich habe es schon im Interesse der Erhaltung des Ansehens der Deutschen Wehrmacht getan und auch im Interesse der Wehrmacht zu italienischen Verbündeten. Deshalb habe ich es für notwendig gehalten, gegen deutsche Soldaten, die gegen irgendwelche Paragraphen verstoßen haben, entschieden einzuschreiten (...) Ich habe die Fälle, die mir von den Italienern auf deutscher Seite gemeldet worden sind, verfolgen lassen oder selbst verfolgt. Dort, wo Operationen an Ort und Stelle mir ein persönliches Eingreifen nicht gestattet, wie bei Siena, habe ich der Wehrmacht bekanntgegeben, daß dieser Fall kriegsgerichtlich von mir noch später weiter verfolgt wird. In anderen Fällen habe ich in zugespitzter Lage die Todesstrafe und das Ausnahmerecht verhängt gegen Plünderer, Räuber, Mörder und so weiter.“²⁰ Dies wird auch durch eidesstattliche Erklärungen von höheren deutschen Offizieren z.B. des Generals der Luftwaffe *Ernst Müller* bestätigt.²¹

¹⁹ *Schweling*, S. 348-379.

²⁰ IMT, Band IX, S. 213-214. Siehe auch die eidesstattliche Erklärung Nr. 1490 von Generalmajor *Wolf Hauser* vom 16. Juni 1946 über die von *Kesselring* angeordnete Verfolgung von einem Plünderungsfall in Siena.

²¹ Erklärung Nr. 920 vom 6. Juli 1946 in München. Dort berichtet auch *Müller* über die Bandenlage in Italien: „Auch im Raume Forlì-Faenza-Ravenna wurden die italienischen Bauern durch Banden stark belästigt und geschädigt. So sah ich dort Bauerngehöfte, die nachts durch Banden überfallen, beraubt und angezündet waren.“ Siehe auch Erklärung Nr. 924 von Generalleutnant *Egbert Picker* vom 5. Juli 1946 in Neu Ulm: „Hierbei größte Rivalität zwischen den einzelnen Banden bis zum Kampf mit der Waffe untereinander und gegenseitiges Zuschieben der verübten Verbrechen an Militär- und Zivilpersonen.“

Hinsichtlich des Bandenkrieges wurde *Kesselring* am 13. März 1946 vom britischen Ankläger Sir *David Maxwell-Fyfe* verhört, der ihn mit dem Führerbefehl vom 16. Dezember 1942 über den Bandenkrieg in der Sowjetunion und im Balkan konfrontierte. Dieser Befehl, der sowieso nicht für Italien galt, kann nicht mit Straffreiheit für Mord gleichgestellt werden. Auch nicht der *Kesselring*-Befehl vom 17. Juni 1944 über die Bandenbekämpfung in Italien (acht Monate später als die Ereignisse, die zur Anklage der Beschuldigten hier führten), wonach der Kampf gegen die Banden „mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln und mit größter Schärfe durchgeführt werden“ mußte. Dies bedeutete jedoch weder in der Theorie noch in der Praxis die Aufhebung des Verfolgungszwanges oder gar Straffreiheit für Mord.

Bezüglich der Vorschriften für die Partisanenbekämpfung sagte *Dr. Latenser* in seinem Plädoyer, daß diese zwar schärfstes Durchgreifen befahlen, aber „nur militärisch erlaubtes scharfes Durchgreifen, nicht aber Grausamkeiten und Willkür (...) Der Kampf gegen die Partisanen mußte wegen ihrer illegalen Kampfweise zwar scharf, durfte aber nur mit erlaubten Mitteln geführt werden.“²²

Dies bestätigte auch der General der Panzertruppe *Hans Roettiger*, der mit dem Bandenkrieg in Italien zu tun hatte. In einer eidesstattlichen Erklärung sagte *Roettiger* bezüglich der *Kesselring*-Befehle zum Bandenkrieg, daß diese

„keineswegs ein Freibrief für irgendwelche Ausschweifungen einzelner sein sollten und den Bandenkampf nur nach den militärischen Gepflogenheiten und Notwendigkeiten geführt wissen wollten. Sofern später aus bei dem OB Südwest eingehenden Meldungen über den Bandenkampf zu ersehen war, daß augenscheinlich Übergriffe bei der Durchführung einzelner Unternehmungen vorgekommen waren, wurde, falls dies nicht bereits durch die Zwischendienststellen erfolgt war, eine Untersuchung der Angelegenheit angeordnet (...) Ich entsinne mich jedoch, daß in vielen Fällen festgestellt wurde, daß die Verdachtsgründe oder Anschuldigungen unzutreffend oder weit übertrieben waren. Dies war z.B. bei einer Reihe von Fällen der Fall, die auf dem Wege über ital. Stellen zur Heeresgruppe gelangt waren. (...) Außerdem wirkte *Fm. Kesselring*, der unangebrachte Härte und Übergriffe aller Art verabscheute, bei häufigen Frontbesuchen in diesem Sinne auf die Truppe und ihre Führer ein.“²³

Aufgrund der vorhandenen Feldurteile und der eidesstattlichen Erklärungen vieler Zeugen kann die Vermutung nicht aufrechterhalten werden, daß die Verjährung in dem Zeitraum vom 13. Oktober 1943 bis 8. Mai 1945 geruht hat.

Quellen

Bestände des Bundesarchivs/Militärarchiv, Freiburg i. Br. Akten der Wehrmacht-Untersuchungsstelle für Verletzungen des Völkerrechts

Bestände des Bundesarchivs/Zentralnachweisstelle, Kornel-
münster

Feldurteile: RHL 3/43, RM 34-C 48061, RM 45 West-G, RM 45 Nord-G, Südost-G, Norwegen-G

Bestände des Instituts für Zeitgeschichte, München

Privatdruck: Memoiren von *Christian Freiherr von Hammerstein*, Mein Leben, ED 84.

Bestände des Archivs der Marine-Offiziers-Vereinigung, Bad
Godesberg

Nachlaß des Marineoberstabsrichters *Helmut Sieber*, u.a. Feldurteile von Marine- und Heeresgerichten

Bestände des Friedenspalastes, Den Haag

Originaldokumente des Internationalen Gerichtshofes, Nürnberg (Archives of the Nuremberg International Military Tribunal as entrusted to the Court pursuant to a decision of that Tribunal dated 1st October 1946), Eidesstattliche Erklärungen zur OKW Verteidigung durch *Dr. Hans Latenser*.

Literatur

Absolon, Rudolf, Das Wehrmachtstrafrecht im 2. Weltkrieg, Sammlung der grundlegenden Gesetze, Verordnungen und Erlasse, Kornel-
münster, 1958

ders., Die Wehrmacht im Dritten Reich, Aufbau, Gliederung, Recht, Verwaltung, Boppard, 1968

Block, Just, Die Ausschaltung und Beschränkung der deutschen ordentlichen Militärgerichtsbarkeit während des Zweiten Weltkrieges, Diss. jur., Würzburg, 1970

Internationaler Militärgerichtshof, Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, 42 Bde., 1947-1949

Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Report on its activities during the Second World War, Bd. 1-3, Genf, 1948

Messerschmidt, Manfred/Willner, Fritz, Die Wehrmachtjustiz im Dienste des Nationalsozialismus, Baden-Baden, 1987

Schweling, Otto, Die deutsche Militärjustiz in der Zeit des Nationalsozialismus, Marburg, 2. Aufl., 1978

Schwinge, Erich, Die deutsche Militärjustizbarkeit im Zweiten Weltkrieg, in: Deutsche Richterzeitung 1959, S. 350 ff.

Staff, Ilse, Justiz im Dritten Reich, Fischer Taschenbuch, Frankfurt a.M., 1964, 1978

de Zayas, Alfred, Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle, Ullstein, 5. erw. Aufl. 1987; überarbeitete englische Fassung: The Wehrmacht War Crimes Bureau, University of Nebraska Press, 2. Aufl. 1990

ders., Der Nürnberger Prozeß vor dem internationalen Militär Tribunal, in: *Alexander Demandt*, Macht und Recht, Große Prozesse in der Geschichte, München, 1990

22 Plädoyer, *Dr. Latenser*, IMT Verteidigung „Generalstab und OKW“, IMT Bd. XXII, S. 94.

23 Erklärung Nr. 3004 vom 10. Juli 1946 in Dachau. Siehe auch in diesem Sinne die Erklärung Nr. 935 von Generalleutnant *Otto Heidkamp* vom 27. Juni 1946.

Common and distinctive features of disaster preparedness and relief, including national and international policy perspectives

Hugh Cholmondeley*

Mr. Chairman, Distinguished participants.

I am deeply honored to have been asked to speak with you on this subject of urgent and pressing international concern. However, I feel very much as a lamb on its way to slaughter. In this session I must speak to acknowledged experts in various fields of disaster management, development, management, resource allocation and training, among others.

Nothing that I will say is new. All prescriptions for improved performance and greater effectiveness are already known. The dilemma that the international community faces seems to be our inability to convert our best intentions and knowledge into actions that contribute to improvement in the human condition of affected people in a sustainable manner.

The matters that we are privileged to discuss over the next two days are depressing in the extreme. Many good things have been done and many substantial achievements have been made. However, in my view, there is no proverbial light at the end of the tunnel. There is no rainbow on any horizon.

I have been asked by *Dr. Fischer* to share some personal views with you on common and distinctive features of disaster preparedness and relief. I must insert the usual disclaimer that these views do not necessarily reflect those of the United Nations. Having said that, I hope to briefly discuss the present environment in which responses are made to disasters. I hope to address some commonalities between situations in post-conflict, post-chaos countries and in those countries prone to natural disasters.

I hope to address some institutional incapacities as they affect national authorities and the international community. And I hope to conclude with some suggestions of principles that may serve to guide preparedness activities and response interventions in the future.

The environment in which disaster preparedness activities are undertaken and humanitarian relief is provided demonstrates that for the foreseeable future, there will be increases in the numbers of people who will experience extreme human suffering and, in particular, the most vulnerable of populations, namely children, women and the aged.

There are at present fifteen countries in sub-Saharan Africa, South Asia, the former Yugoslavia and in North Africa, that are experiencing continuing conflict, post-conflict and post-chaos situations, some of which are complicated by famine and drought. These countries have held international attention for the past several years, and are likely to continue to do so for the foreseeable future.

Additionally, international attention is also focused periodically on those countless millions in disaster-prone developing countries which experience natural disasters. These disasters, either geophysical or meteorological, affect approximately thirty-two countries in Asia, South America, the Caribbean, Central America and the Pacific.

The humanitarian crises in Africa will worsen in 1994. There alone, it is expected that approximately six million refugees and about twenty million internally displaced persons will be affected. In former Yugoslavia, the numbers will approach three million. Estimates for the remaining countries are in the region of another three to four million persons.

In 1994, the international community will therefore be asked to shoulder relief assistance for a total approaching thirty-five million persons in post-conflict countries alone. This figure, of course, does not take account of the tens of millions of vulnerable persons who live in disaster-prone countries.

I. Recent trends

There are several trends that will affect national and international response to this situation. Quite simply, the main trends are:

- increasing abdication of responsibility by national authorities;
- increasing boredom within, and diminishing resources available to, the international community;
- increasing numbers of actors involved at the relief phase of what is described as, the relief-to-development continuum;
- increasing incapacities at the national and international levels;
- increasing problems with institutional mandates and operational capacities.

II. Some illustrations

I propose to present a few brief illustrations of the types of problems that should inform preparedness strategies, first, in post-conflict countries:

* *Hugh Cholmondeley* ist Senior Adviser, United Nations Department of Humanitarian Affairs and The Humanitarian Programme of the United Nations Development Programme. Es handelt sich bei diesem Beitrag um einen Vortrag, den der Verfasser im Rahmen der vom European Community Humanitarian Office (ECHO) und dem IFHV organisierten Tagung „Humanitarian Assistance and Disaster Preparedness — Strategy and Implementation“ vom 3. — 4. März 1994 in Bochum gehalten hat.

Food, and the establishment of logistic, communication, security and other systems to facilitate the delivery of food supplies to affected people in rural areas. These systems rarely take account of those farmers who have remained productive throughout the conflict. There are countless incidents of these systems resulting in loss of life and livelihood of farmers who continue to bring their produce to urban areas for marketing.

At the same time, there continues to be little understanding of the linkages between imported food and domestic production and consumption and the impact on prices, nutritional status and the implications for increased dependency in the future.

Medical services, where these are provided by military forces and implementation partners and directed from temporary facilities at the expense of investment in existing facilities. Existing facilities are often adversely affected by continuing conflict. However, at the time of departure of military forces, or the relocation of international partners because of security and other reasons, these national facilities are more often than not, in much worse condition than before the humanitarian assistance arrived.

Employment practices, in order to support the work of humanitarian partners, often result in gross economic distortion. In one case average remuneration by international agencies for services provided by nationals, has exceeded fourteen times the per capita income in the period immediately preceding the international humanitarian intervention.

Next, in disaster-prone countries:

National resource management, and the complete absence of capital stock inventories. Consequently, governments in disaster-prone developing countries are often unaware of what they own, where their physical plant and facilities are located and the current cost of replacement. In one particular case, a government did not know how many schools it had, where each was located, how many teachers were employed, what were the enrolment figures. In the event of a disaster, it did not know which schools could serve as public shelter.

In a similar case, distribution systems for emergency building materials and supplies, were designed on the basis of agents, external to local communities, being responsible for the identification of recipients, establishing distribution points and accounting for supplies. Alternative methods were adopted after it was recognized that the established network of local and community hardware stores in urban and rural centers was likely to be much more efficient in distributing and accounting for materials and supplies.

My concluding observation on this point is that there is a wide range of pre-emptive actions that can be taken to avoid the pitfalls inherent in externally designed and driven approaches and strategies. In these circumstances, I believe that

consideration should be given to a change of focus in light of some basic lessons which have so far been learnt.

1. Focus on concentrating pressure on parties in conflict to arrive at consensus on reconciliation, not on immediate humanitarian assistance

The bilateral and multilateral community as well as other implementation partners must consider changing focus from immediate reaction, to prior agreement on those minimum conditions, under which relief assistance can begin to be more effective. One pre-condition ought to be a consensus on the scope of the problem to be addressed, and some form of agreement on the parameters for its resolution. Regional and international organizations are well positioned to increase pressure on national authorities and opposing forces and interests in conflict situations.

In any event, with international resources diminishing, and the needs for humanitarian assistance increasing, it follows that for the future difficult choices will have to be made. The basis for these choices should be set of transparent principles that should guide future interventions. Unfortunately, the short-term implications will be to increase the burdens in already vulnerable populations, but the long-term benefits will be incalculable in speeding up the processes of recovery, reconciliation and resumed development.

It is already clear that the delivery of humanitarian assistance provides an opportunity for consolidation of inflexible positions by parties in conflict. This leads to an abdication of responsibilities by national authorities in the emergency-affected states and further, to the politicization, militarization and exploitation of relief assistance.

2. Focus on national sacrifice, hard work and contribution to relief and recovery, not on international humanitarian assistance and support

One of the significant psychological distortions in responses to crises in disaster-prone countries and post-conflict states is the gap between expectations and reality. In both situations, national authorities and the international community, either wittingly or unwittingly, present a public posture that suggests that effective delivery of international humanitarian assistance will not only reduce human suffering, but also set the stage for long-term resolution of all the chronic problems of under-development. In short, the belief is promoted that as soon as the relief phase is over, all things will be better than before in succeeding phases.

This approach, in my view, does a grave disservice to international donors and their communities who make sacrifices and demonstrate their support in tangible forms. More importantly, however, it does an even greater disservice to those populations of the beneficiary or recipient countries who expect, and should be told, the truth.

The truth is that if calculations were made of the value of financial, in-kind and voluntary resources at the local, community in the emergency-affected country, it would be found

that this value far outweighs the combined value of all forms of external assistance! In addition to focusing on assessments of damage, much more work needs to be done to estimate the value of the required national contribution in emergency-affected states to their own relief and recovery efforts.

This work will set the stage for placing international relief assistance in its proper context of only being catalytic to recovery, as opposed to driving the process. It will thus help to bring expectations into harmony with international economic reality.

3. Focus on a shared vision, goals, objectives and strategies for accomplishment, and not on activities of international partners

It is rare to find evidence of a shared vision between national authorities and the international community on the purposes of relief interventions. Understandably, its main activities embrace the provision of food, the delivery of medical supplies and the provision of shelter. But these are only activities. The wider question that embraces consideration of the precise end, is always delayed for future attention. Relief interventions should thus be placed in a development context and addresses issues such as the priorities for long-term recovery, strategies to meet priority needs, governance, decentralization, mechanisms for coordinated action in both the short and long term and institutional incapacities.

A shared or common vision would help to articulate the principles that should humanitarian interventions and provide a framework that would set precise objectives and timeframes, expectations about performance and accountability standards and clarification of roles of the various international partners.

In the present environment, the absence of this vision or framework increases the confusion between institutional and organizational mandates. And needless to say, the situation affects disaster-prone and post-conflict societies in similar fashion.

4. Focus on management and not on coordination

I believe that we are approaching the time when very soon a spade will have to be called a spade. Given the intensity of present conflicts about institutional mandates, capacities, bureaucratic bungling, tensions between, and among, national authorities, donors, international civil servants, their institutions and implementation partners, quite simply, international humanitarian responses require better management, not improved coordination.

One of the problems of coordination is the perception that it is always some other agency or institution that needs to be coordinated. Individually, we all acknowledge the problem. Collectively we are unable to do anything about it because, perhaps, the perceived institutional cost will be too great to bear.

This is one issue that the bilateral donors and their organizations can help to resolve. The present systems and procedures that govern consolidated appeals, resource allocation, disbursement and accountability, ought to be re-examined, hopefully sooner, rather than later.

Well over five thousand organizations are currently active in the humanitarian assistance field, each with its own mandate, personnel, funding and accountability procedures. Their operations reflect a system that cannot, by any stretch of imagination, be coordinated, once there exists some minimal expectation of what should be the outcome of all this activity.

Further, insofar as national authorities are concerned, the observation that they are ultimately responsible for coordination is somewhat trite. In the best of circumstances, most disaster prone countries, and all post-conflict or post-chaos states, are unable to cope with the demands of coordination and management of their economies and societies in normal circumstances. In the absence of this capacity, it therefore follows that these processes are externally driven.

The problem of ineffective coordination of humanitarian interventions is one that should be urgently managed, both at the policy level in donor capitals, and at the implementation level, in the field.

Mr. Chairman, allow me to conclude by suggesting three basic principles that should guide all relief interventions, encourage prevention and preparedness strategies, and set the stage for recovery in emergency-affected states. There are other principles, but I do believe that these main ones should guide all humanitarian interventions and contribute to bringing some order into this increasingly complex and dangerous field.

First, that ownership of, and responsibility for, the relief and recovery processes must rest squarely on the shoulders of national authorities, whether they function through formal or informal structures. All external relief interventions should systematically provide for the progressive transfer of management and resources to these authorities.

Second, that this responsibility extends to the establishment and maintenance of a secure environment in which local communities, their leaders and officials can work with international partners without hindrance or threats to their personal safety.

And third, that the building up of community, district and national capacity must be the *raison d'être* of all relief assistance. It is only in this manner that solid contribution can be made to improved governance, public participation and decentralization and ultimately, to the sustainability of these interventions after the relief phase is over and the more complex tasks of recovery and resumed development.

I thank you for your patience.

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im nationalen und internationalen Recht

Michael Wollenschläger/Alexander Schraml*

„Vernichtung ist nun einmal in den Menschen, der Drang zum Töten, Morden und Wüten. Und solange nicht die gesamte Menschheit eine völlige Metamorphose durchgemacht hat, wird es Krieg geben.“ (Aus: Anne Frank, Tagebuch, Fischer TB-Verlag, S. 169).

I. Krieg und Bürgerkrieg als Ursache von Flucht und Vertreibung

Die Rechtswissenschaft braucht sich — Gott sei Dank! — nicht damit zu beschäftigen, ob diese pessimistische Sicht vom Wesen des Menschen der Wirklichkeit entspricht. Wenn und solange jedoch das Phänomen der mit Waffengewalt ausgetragenen Auseinandersetzung existiert, hat sie sich aber damit zu beschäftigen, wie das Recht auf dieses Phänomen und ihre Folgeerscheinungen reagieren kann bzw. reagiert.

Eine zwangsläufige Folgeerscheinung militärischer Konflikte ist die Flucht von Menschen. Gezielte Vertreibungsmaßnahmen, sog. ethnische Säuberungen und die allgemeinen Auswirkungen eines Krieges auf die Zivilbevölkerung zwingen zum Verlassen der Heimat, um in der Fremde Schutz vor Verfolgung und Not zu finden. 50 Millionen Menschen flohen aufgrund des Zweiten Weltkrieges, im Afghanistankonflikt werden heute vier Millionen Bürgerkriegsflüchtlinge gezählt, in den siebziger Jahren verließen 1,5 Millionen Menschen Vietnam.¹

Kriegsereignisse, vor allem die ethnischen Konflikte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, waren auch die Hauptursache dafür, warum zu Beginn der neunziger Jahre die Zahl der Asylsuchenden in Europa und insbesondere in Deutschland erheblich angestiegen ist. So kamen allein aus dem ehemaligen Jugoslawien im Jahre 1992 115.395 Asylbewerber nach Deutschland, was einem Anteil von 26,33% an der Gesamtzahl der Asylbewerber (438.191) entspricht. Aus Rest-Jugoslawien und den neu entstandenen Staaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien und Slowenien flohen 1993 95.625 Personen (29,64%).²

Mit der verstärkten Zuwanderung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen gewann auch die Frage nach deren Rechtsstellung an Bedeutung.

In Deutschland wurden das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge³ und die Verwaltungsgerichte mit der Asylrelevanz des Schicksals dieser Flüchtlinge konfrontiert. Schließt die Tatsache, daß eine Person einer Bürgerkriegssituation entflohen ist, zwangsläufig das Vorliegen politischer Verfolgung aus oder gibt es politische Verfolgung auch im Bürgerkrieg? Der Gesetzgeber wurde tätig,

indem er 1991 mit dem neuen Ausländergesetz ein spezielles Aufenthaltsrecht — die Aufenthaltsbefugnis (§ 30 ff. AuslG) — schuf und im Zuge der Umsetzung des Asylkompromisses vom 6. Dezember 1992 eine Sonderregelung für die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ins Ausländergesetz einführt (§ 32a AuslG). Nach einer Begriffsklärung und einer Abgrenzung der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge von anderen Personengruppen wird im folgenden die Stellung der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im nationalen und internationalen Recht erörtert. Dabei sollen sowohl asyl- und flüchtlingsrechtlicher Status als auch ausländerrechtliche Aufnahmemöglichkeiten dargestellt werden.⁴

II. Begriff und Abgrenzung

Der Begriff des Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlings war dem deutschen Ausländer- und Asylrecht bis zur Asylrechtsreform 1993 fremd. Die Herkunft aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten war aber bei der Entscheidung über die Aufenthaltsbeendigung von Bedeutung.⁵ §§ 30 ff. AuslG eröffneten auch die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis.

Mit § 32a AuslG fanden die Begriffe des Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlings Eingang ins Ausländergesetz, ohne daß sie genauer definiert wurden. Folgt man der Begründung des Gesetzgebers, die zur Bestimmung des Adressatenkreises maßgeblich auf die geographische Abgrenzung des Kriegsgebietes durch die Anordnung der obersten Landesbehörde (§ 32a Abs. 1 AuslG) abstellt⁶, so handelt es sich um Personen, die aus dem in der Anordnung bezeichneten Gebiet vor Krieg oder Bürgerkrieg geflohen sind oder deswegen nicht dorthin zurückkehren können.⁷ Des weiteren kann es sich nur um Ausländer handeln, die „aus“ diesem Gebiet stammen, d. h. der dortigen Wohnbevölkerung zugerechnet werden

* Prof. Dr. Michael Wollenschläger ist Extraordinarius für öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Sozialrecht, an der Universität Würzburg und Präsident des wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems (AWR); Dr. Alexander Schraml ist Assessor und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Würzburg.

1 Weitere Zahlen bei Hermes, in: Pax Christi (Hrsg.), Kriegsflüchtlinge, 1993, S. 27 ff.

2 Vgl. zu den Zahlen v. Pollern, ZAR 1993, S. 26, 28 und ders., ZAR 1994, S. 29, 30 ff.

3 Im folgenden: Bundesamt.

4 Nicht behandelt wird der völkerrechtliche Schutz der Zivilbevölkerung vor den unmittelbaren Folgen der Kriegshandlungen; s. hierzu Ipsen, in: Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 67.

5 Vgl. §§ 53 Abs. 6, 54 AuslG.

6 BT-Drs. 12/4450, S. 30.

7 Ähnlich Kanein/Renner, Ausländerrecht — Kommentar, 6. Aufl. 1993, § 32a AuslG, Rdn. 4.

können.⁸ Keine rechtserhebliche Bedeutung hat — jedenfalls für den Anwendungsbereich des § 32a AuslG — die Unterscheidung zwischen Krieg und Bürgerkrieg.⁹

Auf internationaler Ebene findet sich eine Definition in der afrikanischen Flüchtlingskonvention von 1969, deren Flüchtlingsbegriff auch eine Person erfaßt, die

„wegen Aggression von außen, Besetzung, Fremdherrschaft oder aufgrund von Ereignissen, welche die öffentliche Ordnung in einem Teil des Landes oder dem gesamten Land ernsthaft stören, gezwungen ist, den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen, um an einem anderen Ort außerhalb des Landes ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit Zuflucht zu suchen“.¹⁰

Diese Formulierung wurde auch in die Empfehlung des Exekutiv-Komitees für das Programm des UNHCR zum Schutz von Asylsuchenden in Fällen von Massenfluchtbewegungen aus dem Jahre 1981 übernommen.¹¹

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge werden in der Regel der Gruppe der sog. De-facto-Flüchtlinge zugerechnet. Dieser erstmals von Weis¹² verwendete Begriff wurde weder ins deutsche noch ins Völkerrecht eingeführt. Die Rechtswissenschaft versteht darunter diejenige Flüchtlinge, die keinen flüchtlingsrechtlichen Status genießen.¹³ Dieser Negativabgrenzung zufolge gehören Asylberechtigte i.S.d. Art. 16a Abs. 1 GG, Konventionsflüchtlinge i.S.d. § 51 Abs. 1 AuslG, Kontingentflüchtlinge i.S.d. Kontingentflüchtlingengesetzes (KFG)¹⁴ und heimatlose Ausländer i.S.d. HAG¹⁵ nicht zur Gruppe der De-facto-Flüchtlinge. Positiv formuliert erfaßt der Begriff demnach zum einen politisch Verfolgte oder Flüchtlinge, die aus irgendeinem Grund nicht als Asylberechtigte oder Konventionsflüchtlinge anerkannt werden. Zum anderen bezieht er sich auf all die Flüchtlinge, die aus nicht asylrelevanten Gründen, aber aus berechtigter Furcht vor Unglücksfolgen, Unruhen, Kriegen oder systematischer Mißachtung der Menschenrechte geflohen sind und nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren können.¹⁶

Abgesehen von § 32a AuslG, dessen persönlicher Anwendungsbereich durch die Herkunft aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten bestimmt wird, ist eine exakte Begriffsfestlegung aus rechtlicher Sicht weder notwendig noch sinnvoll. Eine erschöpfende Darstellung der Rechtsstellung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen setzt eine Überprüfung des gesamten Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingsrechts dahingehend voraus, ob und inwieweit Schutzbestimmungen zugunsten von Flüchtlingen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten eingreifen.

III. Anerkennung als Asylberechtigter i.S.d. Art. 16a Abs. 1 GG

I. Der Begriff des politisch Verfolgten

Die Anerkennung als Asylberechtigter — daran hat sich durch die Asylrechtsreform 1993 nichts geändert — setzt politische Verfolgung voraus (Art. 16a Abs. 1 GG).¹⁷ Politisch verfolgt ist, wer bei seiner Rückkehr in die Heimat aus poli-

tischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib oder Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt wäre.¹⁸ Verfolgung in diesem Sinne kann nur dann vorliegen, wenn sie dem Heimatstaat zurechenbar ist, sei es, daß sie von ihm selbst ausgeht, sei es, daß er nicht fähig oder bereit ist, nichtstaatliche Unterdrückungsmaßnahmen zu unterbinden.¹⁹ Die Schutzpflicht des Heimatstaates endet jedoch, wenn die Schutzgewährung seine Kräfte übersteigt.²⁰ Politisch ist eine Verfolgung, „wenn sie dem einzelnen in Anknüpfung an asylverheerende Merkmale gezielt Rechtsverletzungen zufügt, die ihn ihrer Intensität nach aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen“. Diese spezifische Zielrichtung ist anhand des inhaltlichen Charakters der Verfolgung „nach der erkennbaren Gerichtetheit der Maßnahme selbst zu beurteilen“ (finaler Verfolgungsbegriff).²¹

Überträgt man diese Rechtsprechung auf die hier zu erörternde Fragestellung, so läßt sich zunächst festhalten, daß die Erfolgsaussichten eines Asylantrags in gravierender Weise beeinträchtigt werden, wenn im Herkunftsland des Asylsuchenden ein Bürgerkrieg herrscht.²² Keinen Schutz bietet das Asylrecht nämlich vor Nachteilen, die aufgrund der allgemeinen Zustände, z.B. durch Hunger, Naturkatastrophen, aber auch bei Unruhen, Revolutionen und Kriegen eintreten. Übersteigen die Anforderungen an die notwendige Schutzgewährung des Staates gegen Verfolgungsmaßnahmen Drit-

- 8 BT-Drs. 12/4450, S. 30 f.
- 9 Unter „Krieg“ versteht man den militärisch ausgetragenen Konflikt; im Falle eines Bürgerkriegs besteht dieser Konflikt innerhalb eines Staates; s. im einzelnen Gantzel, in: Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 1991, S. 327 ff.
- 10 Vgl. dazu Marugg, Völkerrechtliche Definition des Ausdrucks „Flüchtling“, ein Beitrag zur Geschichte unter besonderer Berücksichtigung sogenannter de-facto-Flüchtlinge, 1990, S. 171 ff.; Köfner/Nicolaus, Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 178 ff.; Hofmann, Archiv des Völkerrechts 1988, S. 1, 8 ff.; Hailbronner, in: Beitz/Wollenschläger (Hrsg.), Handbuch des Asylrechts, Bd. 1, 1980, S. 69 ff.
- 11 Beschluß NR. 22 (32. Sitzung), Dok. Nr. 12 A (A/36/12/Add. 1), abgedr. in: UNHCR (Hrsg.), Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge, zum Flüchtlingsbegriff des UNHCR s. Köfner/Nicolaus, a.a.O. (Fn. 10), S. 170 ff.
- 12 AWR-Bulletin 1974, S. 174; zur Rechtsstellung von De-facto-Flüchtlingen s. Karmetzki/Thomä-Venske (Hrsg.), Schutz für de-facto-Flüchtlinge, 1988; Wollenschläger/Becker, SGB 1989, S. 317 ff.; Hailbronner, Die Rechtsstellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Staaten, 1993; Schiedermaier/Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Stand Januar 1994, 3 E I, Rdn. 8 ff.
- 13 So z.B. Rothkegel, ZAR 1988, S. 99, 100.
- 14 Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommener Flüchtlinge, vom 22.7.1980, BGBl. I, 1057; geändert durch G vom 9.7.1990, BGBl. I, 1354.
- 15 Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25.4.1951, BGBl. I, 269; zuletzt geändert durch G vom 9.7.1990, BGBl. I, 1354.
- 16 So z.B. Kälin, in: Karmetzki/Thomä-Venske (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12), S. 31, 33.
- 17 Zum neuen Asylgrundrecht s. Wollenschläger/Schraml, JZ 1994, S. 61 ff.
- 18 BVerfG vom 2.7.1980, BVerfGE 54, 341 = EZAR 200 Nr. 1.
- 19 BVerfG vom 2.7.1980, BVerfGE 54, 341 = EZAR 200 Nr. 1.
- 20 BVerfG vom 10.7.1989, BVerfGE 80, 315 = EZAR 201 Nr. 29.
- 21 So BVerfG vom 10.7.1989, BVerfGE 80, 315 = EZAR 201 Nr. 29.
- 22 So zu Recht Marx, Asylrecht, 5. Aufl. 1991, S. 431 (Bd. 2).

ter dessen Kräfte, sind mithin anarchische Zustände eingetreten und haben die staatliche Organe ihre effektive Gebietsgewalt im Sinne wirksamer hoheitlicher Überlegenheit verloren, so kann von politischer Verfolgung i.S. von Art. 16a Abs. 1 GG nicht mehr gesprochen werden.²³ Um politische Verfolgung handelt es sich hingegen, wenn die staatlichen Kampfhandlungen auf die physische Vernichtung von auf der Gegenseite stehenden oder ihr zuzurechnenden und nach asylrechtlichen Merkmalen bestimmten Personen gerichtet sind, obwohl diese keinen Widerstand mehr leisten oder an dem militärischen Geschehen nicht beteiligt sind. Dies gilt erst recht dann, wenn der Staat die physische Vernichtung der ethnischen, kulturellen oder religiösen Identität des gesamten aufständischen Bevölkerungsteils bezweckt.

Angesichts dieser differenzierten Rechtsprechung zur politischen Verfolgung in Kriegssituationen erscheint § 30 Abs. 2 AsylVfG wenig hilfreich. Danach ist ein Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abzulehnen, wenn „nach den Umständen des Einzelfalls offensichtlich ist, daß sich der Ausländer nur (...) um einer kriegerischen Auseinandersetzung zu entgehen im Bundesgebiet aufhält“. Die vom BVerfG²⁴ geforderte konkrete Tatsachenfeststellung über die Verhältnisse im Herkunftsland erlaubt keine pauschale Betrachtungsweise.

2. Die Rechtsstellung des Asylberechtigten

Asylberechtigte erhalten grundsätzlich eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (§ 68 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG). Das Erfordernis eines gesicherten Aufenthaltsrechts ergibt sich aus Art. 16a Abs. 1 GG, wonach politisch Verfolgten grundsätzlich die Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins geschaffen werden sollen.²⁵ Abweichend von § 27 Abs. 1 Nr. 1 AuslG kann dem Asylberechtigten bereits nach fünf Jahren eine Aufenthaltsberechtigung erteilt werden (§ 27 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AuslG), nach weiteren zwei Jahren ist eine Einbürgerung möglich.²⁶ Im übrigen wird die Rechtsstellung des Asylberechtigten maßgeblich geprägt durch die Vergünstigungen der Genfer Flüchtlingskonvention²⁷ (§ 2 AsylVfG).²⁸ Diese bestehen zum Teil in einer Gleichstellung mit Deutschen²⁹, zum Teil in der Einräumung einer „möglichst günstigen“ Rechtsstellung.³⁰ Ein Asylberechtigter darf nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden (Art. 32 Abs. 1 GK, § 48 Abs. 1 Nr. 5 AuslG).

IV. Feststellung der Konventionsflüchtlingsseignschaft

1. Der Begriff des Konventionsflüchtlings

Neben der Anerkennung als Asylberechtigte i.S.d. Art. 16a GG können Flüchtlinge durch den Non-refoulement-Grundsatz der Genfer Flüchtlingskonvention und aufgrund des sog. kleinen (ausländerrechtlichen) Asyls Schutz erlangen. Nachdem der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention mit dem Asylverfahrensgesetz 1982 aus dem

deutschen Asylrecht ausgeklammert worden war³¹ und lediglich im Rahmen des § 14 Abs. 1 AuslG 1965 als Abschiebungsverbot Berücksichtigung gefunden hatte, wurde mit der Ausländerrechtsreform 1990 zumindest die förmliche Anerkennung als Konventionsflüchtling in das Asylverfahren wieder eingeführt.

Gemäß § 31 Abs. 2 AsylVfG hat das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ausdrücklich festzustellen, ob der Ausländer als Asylberechtigter i.S.d. Art. 16a Abs. 1 GG anerkannt wird und ob die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen. Gemäß § 51 Abs. 1 AuslG — identisch mit § 14 Abs. 1 Satz 1 AuslG 1965 und (weitgehend) mit Art. 33 Abs. 1 GK — darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Nach Auffassung des BVerwG³² deckt sich der Flüchtlingsbegriff des Non-refoulement-Grundsatzes mit dem des Art. 1 A Nr. 2 GK, obwohl der Wortlaut des Art. 33 Abs. 1 GK bzw. § 51 Abs. 1 AuslG auch eine restriktivere Interpretation zuließe.³³ Dementsprechend ordnet § 3 AsylVfG an, daß Flüchtlinge, bei denen das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG festgestellt wurde, Flüchtlinge i.S.d. GK sind.³⁴

Mittlerweile unstreitig ist demgegenüber, daß sich der Begriff des Konventionsflüchtlings i.S.d. Art. 33 Abs. 1, 1 A Nr. 2 GK, § 51 Abs. 1 AuslG nicht mit dem des politischen Verfolgten i.S. von Art. 16a Abs. 1 GG deckt. Während der Verfolgungsbegriff des Grundgesetzes ausschließlich objektiv zu bestimmen ist, stellt Art. 1 A Nr. 2 GK auf die objektiv begründete Furcht vor Verfolgung wegen der dort genannten Merkmale ab.³⁵ Dieses (subjektive) Empfinden des Flüchtlings ist dann objektiv begründet, wenn zwischen der Verfolgung und diesen Merkmalen Kausalität besteht (kausaler Verfolgungsbegriff). Maßnahmen eines Staates, die lediglich zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung getroffen werden, sind daher unabhängig von der Zielgerichtetheit

23 BVerfG vom 10.7.1989, BVerfGE 80, 315 = EZAR 201 Nr. 29; BVerwG vom 18.1.1994, NVwZ 1994, S. 497.

24 Siehe z.B. BVerfG vom 7.11.1990, InfAuslR 1991, S. 48 f.

25 BVerwG vom 7.10.1975, BVerwGE 49, 202.

26 S. Nr. 6.4.3. der Einbürgerungsrichtlinien vom 1.7.1977, GMBL 1978, S. 16, 27; zuletzt geändert Rdschr. BMI vom 7.3.1989, GMBL 1989, S. 195.

27 BGBl. 1953 II, 559; im folgenden: GK.

28 Vgl. dazu im einzelnen *Beitz/Wollenschläger* (Hrsg.), Handbuch des Asylrechts, Bd. 2 1981, S. 531 ff.

29 Siehe z.B. Art. 22 Abs. 1 (Unterricht in Volksschulen), Art. 23 (öffentliche Fürsorge), Art. 24 (Arbeitsrecht und soziale Sicherheit).

30 Siehe z.B. Art. 17 bis 19 (Erwerbstätigkeit), Art. 21 (Wohnungswesen).

31 Zur früheren Rechtslage vgl. *Kanein*, Ausländergesetz, 3. Aufl. 1980, Erl. zu 28 ff.

32 BVerwG vom 21.1.1992, DVBl. 1992, S. 835; BVerwG vom 18.1.1994, NVwZ 1994, S. 497, 498.

33 In diesem Sinne Hess. VGH vom 26.7.1993, NVwZ-RR 1994, S. 232; s. dazu *Kanein/Renner*, a.a.O. (Fn. 7), § 51 AuslG, Rdn. 4; *Koisse/Nicolaus*, ZAR 1991, S. 9, 14 f.

34 Diese Flüchtlinge werden im folgenden als „Konventionsflüchtlinge“ bezeichnet.

35 Siehe *Köfner/Nicolaus*, a.a.O. (Fn. 10), S. 163 ff.

i.S.d. Art. 16a Abs. 1 GG asylrelevant, wenn sie nur Personen mit diesen Merkmalen beeinträchtigen.³⁶ In einem Bürgerkrieg liegt also bereits dann Verfolgung i.S.d. GK vor, wenn eine Bevölkerungsgruppe über das im jeweiligen Staat übliche Maß hinaus mit Nachteilen und Gefahren rechnen muß. Anders als ausländische Gerichte lehnt es das BVerwG aber ab, auch die Personen in den Flüchtlingsbegriff der GK bzw. des § 51 Abs. 1 AuslG einzubeziehen, die nach Auflösung der staatlichen Ordnungsgewalt infolge eines Bürgerkrieges von nichtstaatlicher Verfolgung betroffen sind.³⁷ Darüber hinaus setzt grundsätzlich auch die Feststellung der Konventionsflüchtlings-eigenschaft die effektive Gebietsgewalt des verfolgenden Staates voraus; insoweit sind die Schutzbereiche von Art. 16a Abs. 1 GG und § 51 Abs. 1 AuslG identisch.³⁸

2. Die Rechtsstellung des Konventionsflüchtlings

Wurde unanfechtbar festgestellt, daß die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen, und ist eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht nur vorübergehend unmöglich, so erhält der Ausländer zunächst eine Aufenthaltsbefugnis (§ 70 AsylVfG). Nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts³⁹ kann ihm gemäß § 35 AuslG eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Im übrigen entspricht die Rechtsstellung des Konventionsflüchtlings der des Asylberechtigten (§ 3 AsylVfG).

V. Aufnahme gemäß 32a AuslG

1. Die Aufnahmeentscheidung

Mit § 32a AuslG wurde ein zentrales Anliegen des Asylkompromisses vom 6. Dezember 1992 umgesetzt, wonach ein besonderer Rechtsstatus für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge geschaffen werden sollte.⁴⁰ Grundlage für die Aufnahme durch Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis ist eine Vereinbarung von Bund und Ländern über die Aufnahme von Ausländern aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten (Aufnahmevereinbarung) und eine entsprechende Anordnung der obersten Landesbehörde (Aufnahmeordnung). Bund und Länder sind dabei frei in ihrer Entscheidung, ob und mit welchem Inhalt sie eine Aufnahmevereinbarung treffen. Weder die geographische Festlegung des Gebiets noch die Beschreibung des begünstigten Personenkreises unterliegen der gerichtlichen Kontrolle. Wird der Ausländer von der Aufnahmeordnung erfaßt und ist ein in der Aufnahmevereinbarung möglicherweise vorgesehenes Kontingent⁴¹ noch nicht erschöpft, so steht die Erteilung der Aufenthaltsbefugnis schließlich im Ermessen der Ausländerbehörde.⁴²

Trotz des im Asylkompromiß zum Ausdruck gekommenen dringenden Regelungsbedarfs angesichts des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien konnten sich Bund und Länder bislang wegen der strittigen Kostenbeteiligung des Bundes nicht auf den Abschluß einer Aufnahmevereinbarung

verständigen. Im November 1993 haben die Innenminister eine Arbeitsgruppe beauftragt, diese Frage zu klären.

2. Das Verhältnis zum Asylverfahrensrecht

Da mit 32a AuslG eine Entlastung des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte bezweckt wurde, bedurfte das Verhältnis der neuen Bestimmung zum Asylverfahrensrecht einer besonderen Regelung. Diese knüpft primär daran an, ob der Asylantrag vor Erlaß der Aufnahmeordnung oder danach gestellt wurde.

Die Aufenthaltsbefugnis darf nach § 32a AuslG nur erteilt werden, wenn der Ausländer keinen Asylantrag stellt oder einen nach Erlaß der Aufnahmeordnung gestellten Asylantrag zurücknimmt (§ 32a Abs. 2 AuslG). Ein Ausländer, der aufgrund von § 32a AuslG eine Aufenthaltsbefugnis besitzt, darf keinen Asylantrag stellen (§ 14 Abs. 3 AsylVfG). Wurde der Asylantrag bereits vor Erlaß der Anordnung gestellt, so kann die Aufnahmeordnung vorsehen, daß der Antrag zurückgenommen oder erklärt werden muß, daß keine politische Verfolgung i.S.d. § 51 Abs. 1 AuslG drohe (§ 32a Abs. 1 Satz 4 AuslG). Ein Asylantrag, der nach Ablauf der Geltungsdauer der Aufenthaltsbefugnis gestellt wird, ist in diesen Fällen als Folgeantrag i.S.d. § 71 Abs. 1 AsylVfG zu behandeln. Enthält die Aufnahmeordnung keine Klausel i.S.d. § 32a Abs. 1 Satz 4 AuslG, so ruht das Asylverfahren (§ 32a Abs. 1 AsylVfG) bzw. das sich daran anschließende Gerichtsverfahren (§ 80a AsylVfG).⁴³

3. Die Rechtsstellung des aufgenommenen Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlings

Die nach § 32a AuslG erteilte Aufenthaltsbefugnis ist räumlich beschränkt auf das Bundesland, das die Aufenthaltsbefugnis erteilt hat bzw. in das der Flüchtling verteilt worden ist (§ 32a Abs. 5 Satz 2 AuslG). Darüber hinaus kann sich die den Zuweisungsbescheid auf einen bestimmten Ort beschränkt werden (§ 32a Abs. 5 Satz 3 AuslG). Die zeitliche Geltungsdauer der Aufenthaltsbefugnis ist zum einen abhängig vom Inhalt der Anordnung, zum anderen aber auch vom Willen des Ausländers, da die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt ist.

36 S. das Bsp. bei Nicolaus, in: *Karnetki/Thomü-Venske* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12), S. 13, 24.

37 BVerwG vom 18.1.1994, NVwZ 1994, S. 497, 498 ff.

38 BVerwG vom 18.1.1994, NVwZ 1994, S. 497, 498.

39 Die Aufenthaltszeit während des Asylverfahrens wird ausnahmsweise angerechnet, s. §§ 35 Abs. 1 Satz 2 AuslG, 55 Abs. 3 AsylVfG.

40 Ausf. zur Neuregelung *Nonnenmacher*, VBIBW 1994, S. 46 ff.

41 S. § 32a Abs. 10 AuslG.

42 Die Anordnung der obersten Landesbehörde kann vorsehen, daß die Aufenthaltsbefugnis unabhängig vom Vorliegen der Versagungsgründe der §§ 7 Abs. 2, 8 Abs. 1 AuslG erteilt wird (§ 32a Abs. 1 Satz 3 AuslG).

43 Zur Mitteilung- und Belehrungspflicht der Ausländerbehörde bzw. des Bundesamtes s. § 32a Abs. 4 AuslG und 80a Abs. 3 AsylVfG.

Die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit darf ausländerrechtlich nicht — auch nicht für einen bestimmten Zeitraum — ausgeschlossen werden (§ 32a Abs. 6 AuslG), eine Auflage kann sie allerdings auf eine bestimmte Region oder Branche beschränken.⁴⁴ Außerdem unterliegt der nach § 32a AuslG aufgenommene Ausländer den allgemeinen Beschränkungen des Arbeitserlaubnisrechts (§ 19 AFG, AEO).⁴⁵

VI. Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis in sonstigen Fällen

Neben der neugeschaffenen Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 32a AuslG bleiben die bisherigen Aufnahmetatbestände uneingeschränkt anwendbar. § 32a Abs. 1 AuslG ist keine *lex specialis*, sondern eine in Voraussetzung und Rechtsfolge besonders ausgestaltete Aufnahme von Ausländern aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten.⁴⁶ Kommt es zu keiner Vereinbarung i.S.d. § 32a AuslG, werden Ausländer nicht vom Anwendungsbereich einer Aufnahmevereinbarung erfaßt oder verzichten sie auf eine entsprechende Antragstellung, so können Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge nach § 30, 33 AuslG im Einzelfall oder nach § 32 AuslG durch Anordnung der obersten Landesbehörde gruppenweise eine Aufenthaltsbefugnis erhalten. Voraussetzung für die Aufnahme bzw. den Verbleib sind unter anderem humanitäre Gründe, die bei einer Flucht aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten in der Regel vorliegen. Ein Anspruch auf eine Aufenthaltsbefugnis gemäß § 30 AuslG, auf Erlaß einer Anordnung gemäß § 32 AuslG oder auf Übernahme gemäß § 33 Abs. 1 AuslG besteht nicht. Erfüllt ein Ausländer dagegen die Voraussetzung einer nach § 32 AuslG ergangenen Anordnung oder wurde er nach § 33 Abs. 1 AuslG übernommen, so ist ihm eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen.⁴⁷

VII. Aufnahme als Kontingentflüchtling

Eine weitere, bislang allerdings nur für vietnamesische Boat-people und Juden aus der ehemaligen Sowjetunion genutzte Möglichkeit zur schnellen und unbürokratischen Aufnahme von Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen bietet das Kontingentflüchtlingengesetz.⁴⁸ Die Rechtsstellung des Kontingentflüchtlings kann gemäß § 1 KFG dadurch verliehen werden, daß einem Ausländer im Rahmen einer humanitären Hilfsaktion vor der Einreise eine Aufenthaltserlaubnis in der Form des Sichtvermerks erteilt wird oder daß er gemäß § 33 Abs. 1 AuslG übernommen wird. Der Ausländer muß aus humanitären Gründen nicht nur vorübergehend in die Bundesrepublik Deutschland aufgenommen worden sein, ohne daß es der vorherigen Festlegung eines Aufnahmekontingents oder der Aufnahme einer Gruppe von Flüchtlingen bedarf.⁴⁹

Kontingentflüchtlinge sind gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG vom Asylverfahren ausgeschlossen, da sie durch die Aufnahme hinreichend Schutz genießen.⁵⁰ Sie erhalten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (§ 1 Abs. 3 KFG) und kommen wie Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge in den Genuß der Rechte aus Art. 2 bis 34 GK (§ 1 Abs. 1 KFG).

VIII. Duldung

Schließlich kann der Aufenthalt von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen geduldet werden, wenn hierfür ein Grund i.S.d. § 55 AuslG vorliegt. Die Duldung vermittelt kein Aufenthaltserhaltungsrecht, sondern verhindert lediglich die zwangsweise Beendigung des Aufenthalts.⁵¹

1. Duldungsanspruch wegen Aussetzung der Abschiebung (§§ 55 Abs. 2, 53 Abs. 6, 54 AuslG)

Bei Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen kommt als zwingender Duldungsgrund insbesondere die Aussetzung der Abschiebung nach §§ 53, 54 AuslG in Betracht. Während § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit des Ausländers voraussetzt und die Möglichkeit einer Individualentscheidung eröffnet, können allgemeine Kriegsgefahren gemäß § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG nur nach § 54 AuslG Berücksichtigung finden. Danach kann die oberste Landesbehörde unter anderem aus humanitären Gründen anordnen, daß die Abschiebung von bestimmten Ausländergruppen für die Dauer von längstens sechs Monaten ausgesetzt wird. Eine länger dauernde Aussetzung bedarf des Einvernehmens des Bundesinnenministeriums.

2. Duldungsanspruch wegen rechtlicher Unmöglichkeit der Abschiebung (§ 55 Abs. 2 AuslG)

Ein Rechtsanspruch auf Duldung besteht auch dann, wenn die Abschiebung aus rechtlichen Gründen unmöglich ist.

Rechtliche Unmöglichkeit liegt insbesondere vor, wenn Abschiebungsverbote oder zwingende Abschiebungshindernisse i.S.d. §§ 51 bis 53 AuslG bestehen. Abgesehen vom Abschiebungsverbot des § 51 Abs. 1 AuslG, das im Rahmen des Asylverfahrens Berücksichtigung findet und dessen Schutzzumfang bereits oben dargestellt wurde, kann die Abschiebung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen aus den in § 53 Abs. 1, 2 und 4 AuslG genannten Gründen unzulässig sein. Da Folter und Todesstrafe gerade in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen häufig als Mittel zur Bekämpfung des Gegners oder zur Disziplinierung der eigenen Truppe oder Bevölkerung verwendet werden, bedarf es besonders

44 BT-Drs. 12/4450, S. 32; Kanein/Renner, a.a.O. (Fn. 7), § 32a AuslG, Rdn. 13.

45 Zum Arbeitserlaubnisrecht s. Schiedermaier/Wollenschläger, a.a.O. (Fn. 12), 4 A I.

46 BT-Drs. 12/4450, S. 30.

47 S. § 33 Abs. 2 AuslG und VGH BW vom 17.2.1993, NVwZ 1994, S. 400 (zu § 32 AuslG).

48 S. dazu Schiedermaier/Wollenschläger, a.a.O. (Fn. 12), 3 E III; Wiestner, Die Rechtsstellung der Kontingentflüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, 1984; Wollenschläger, BayVBL 1980, S. 681 ff.

49 BVerwG vom 17.1.1992, EZAR 240 Nr. 4.

50 Zur Vereinbarkeit dieses Ausschlusses mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG (= Art. 16a Abs. 1 GG) s. BVerwG vom 17.1.1992, EZAR 240 Nr. 4.

51 S. zur Rechtsnatur der Duldung Kanein/Renner, a.a.O. (Fn. 7), § 55 AuslG, Rdn. 2 ff.

sorgfältiger Prüfung, ob der Abschiebung in diesen Fällen nicht § 53 Abs. 1 oder Abs. 2 AuslG entgegensteht.⁵² Das Abschiebungshindernis wegen Foltergefahr findet eine zusätzliche Begründung in Art. 3 der UN-Folterkonvention⁵³, Art. 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte⁵⁴ und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).⁵⁵

Aus Art. 3 EMRK ergibt sich in Verbindung mit § 53 Abs. 4 AuslG darüber hinaus auch das Verbot der Abschiebung bei drohender unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Zwar enthält die Europäische Menschenrechtskonvention kein Recht auf Asyl. Die Vertragsstaaten dürfen aber nicht durch eine zwangsweise Aufenthaltsbeendigung die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung herbeiführen.⁵⁶ Umstritten ist dabei, ob allein die Kriegs- oder Bürgerkriegssituation den Abschiebungsschutz zu begründen vermag.⁵⁷ Der Individualcharakter des Menschenrechts aus Art. 3 EMRK verbietet eine derartige pauschale Betrachtungsweise und setzt voraus, daß sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die allgemeine Lage im Herkunftsstaat in einer Gefährdung für die betreffende Person niederschlägt. Wie im Asylrecht ist also die Herkunft aus einer Kriegs- oder Bürgerkriegssituation kein genereller Ausschlußgrund. Anders als im Asyl- und Flüchtlingsrecht ist der Ausländer aber auch dann gemäß § 53 Abs. 4 AuslG, Art. 3 EMRK vor Abschiebung geschützt, wenn die Gefahr von nichtstaatlicher Seite ausgeht. Art. 3 EMRK bindet nur den zurückziehenden Staat und nicht den Herkunftsstaat, so daß es ohne Belang ist, von wem die Gefahr ausgeht.⁵⁸

Außer den ausländerrechtlichen Abschiebungsverboten und -hindernissen kann eine zwangsweise Aufenthaltsbeendigung auch unmittelbar aufgrund Verfassungsrechts verboten sein. Fehlt eine Anordnung nach § 54 AuslG und ist die Ausländerbehörde wegen eines vorangegangenen erfolgreichen Asylverfahrens im Hinblick auf § 51 und § 53 AuslG an die Entscheidung des Bundesamtes insoweit gebunden⁵⁹, so muß sie von einer Abschiebung in Kriegs- oder Bürgerkriegsgebiete absehen, wenn aufgrund der militärischen Auseinandersetzungen allgemein eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Eine Abschiebung würde gegen das Menschenwürdegebot (Art. 1 Abs. 1 GG) und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) verstoßen.⁶⁰

3. Duldung nach Ermessen (§ 55 Abs. 3 und 4 AuslG)

Kommt der Flüchtling auch nicht in den Genuß eines Duldungsanspruchs, so steht es im Ermessen der Ausländerbehörde, ob sie die Abschiebung durchführt. Ist der Ausländer noch nicht unanfechtbar ausreisepflichtig, so kann ihm unter anderem eine Duldung erteilt werden, wenn „*dringende humanitäre oder persönliche Gründe*“ (§ 55 Abs. 3 AuslG) die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Nach rechtskräftiger Entscheidung über die Zulässigkeit der Abschiebung kann eine Duldung nur erteilt werden, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen

Gründen unmöglich ist oder wegen einer Anordnung nach § 54 AuslG ausgesetzt werden soll (§ 55 Abs. 4 Satz 1 AuslG). Eine Duldung nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG setzt in diesem Fall voraus, daß sie in der Abschiebungsandrohung vorbehalten wurde (§ 55 Abs. 4 Satz 2 AuslG).

IX. Ausblick: Eine europäische Lösung

In Anbetracht ihrer humanitären und rechtsstaatlichen Verfassungen und Traditionen dürfen die Staaten der Europäischen Union ihre Grenzen nicht vor Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen schließen. Der Geist der europäischen Einigung verpflichtet sie aber auch zur Solidarität mit den Staaten, die aufgrund ihrer geographischen Lage oder historischen Verbundenheit zum Herkunftsstaat in besonderem Maße Zufluchtsort für Kriegsopfer sind. Aufgrund dieser Erkenntnis sah sich das Europäische Parlament veranlaßt, im Rahmen seiner Entschließung vom 19. Januar 1994 über Grundprinzipien einer europäischen Flüchtlingspolitik⁶¹ eine gemeinsame und großzügige Strategie zur Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen anzunehmen. Erforderlich sei internationaler Schutz für die Flüchtlinge, die nicht die Kriterien des Flüchtlingsstatus erfüllen, die aber „*ihr Land verlassen haben, weil sie Grund zu der Befürchtung haben, daß ihr Leben aufgrund allgemeiner oder individueller Gewalt gegen sie in Gefahr ist, und die nicht abgewiesen werden können, weil ihr Leben in ihrem Heimatland — beispielsweise aufgrund eines Bürgerkrieges — in Gefahr ist.*“⁶²

Das Parlament fordert die Kommission auf, „*einen Vorschlag für einen Europäischen Flüchtlingsfonds zu unterbreiten und einen Notplan für die Aufnahme von Flüchtlingen auf der Grundlage einer gleichmäßigen Verteilung auf die Länder der Gemeinschaft auszuarbeiten.*“⁶³

Nur ein gemeinsames Vorgehen aller Unionsstaaten bei der Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme und der Bekämpfung der Fluchtursachen verspricht schnellen und dauerhaften Erfolg.

52 Vgl. zu diesen Abschiebungshindernissen *Weberndörfer*, Schutz vor Abschiebung nach dem neuen Ausländergesetz, 1992, S. 119 ff. und 130 ff.

53 BGBl. 1990 II, 247.

54 BGBl. 1973 II, 1534.

55 BGBl. 1952 II, 685, 953.

56 EGMR vom 20.3.1991, EuGRZ 1991, S. 203 (*Cruz Varas*); EGMR vom 30.10.1991, NVwZ 1992, S. 869 (*Vilvarajah*); s. dazu *Gerlach*, JuS 1993, S. 813 ff.

57 Zum Streitstand *Weberndörfer*, a.a.O. (Fn. 52), S. 139 f.; *Gusy*, ZAR 1993, S. 63, 64; *Hailbronner*, a.a.O. (Fn. 12), S. 115.

58 Ebenso *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar, 1985, Art. 3, Rdn. 22; diese Argumentation trafe freilich auch auf das Refoulement-Verbot des Art. 33 Abs. 1 GK zu.

59 S. § 51 Abs. 2 Satz 2 AuslG und § 42 AsylVfG.

60 Ebenso OVG NW vom 22.12.1993, InfAuslR 1994, S. 140; allg. zu verfassungsunmittelbaren Duldungspflichten *Kanein/Renner*, a.a.O. (Fn. 7), 55 AuslG, Rdn. 6 ff.

61 Dok.: A3-0402/93; abgedr. in: EuGRZ 1994, S. 141 ff.

62 Ziffer 15 a) der Entschließung.

63 Ziffer 16 der Entschließung.

X. Zusammenfassung

Flüchtlinge aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten genießen in Deutschland weder nach nationalem noch nach internationalem Recht einen besonderen Status. Aufgrund ihres individuellen, politische Verfolgung begründenden Schicksals können sie als Asylberechtigte i.S.d. Art. 16a Abs. 1 GG anerkannt werden. Die Herkunft aus einem Kriegs- oder Bürgerkriegsgebiet führt auch nicht zum generellen Ausschluß

der Konventionsflüchtlingseigenschaft. Mit § 32a AuslG und dem Kontingentflüchtlingengesetz stünden Möglichkeiten zur gruppenweisen Aufnahme von Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen zur Verfügung, die allerdings insoweit noch nicht genutzt wurden. Abgesehen von der Anerkennung als Asylberechtigter und der Feststellung der Konventionsflüchtlingseigenschaft beschränkt sich ihr Schutz bislang auf die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis im Einzelfall und auf das Absehen von Abschiebung durch Duldung.

Der aktuelle Fall: Die Aufhebung der Sanktionen gegen Haiti

Brigitte Reschke*

I. Tatsächliches Geschehen

Am 18. September 1994 handelten der ehemalige amerikanische Präsident *Jimmy Carter* und die Militärmachthaber in Haiti sozusagen in letzter Minute ein Abkommen aus, das eine gewaltsame militärische Intervention seitens der USA in Haiti verhindern sollte.¹ Präsident *Clinton* hatte in einer Ansprache an die Nation die Gründe für die Notwendigkeit einer militärischen Intervention in Haiti dargelegt, die umgehend hätte durchgeführt werden sollen, falls die Regierenden in Haiti nicht zur Machtübergabe bereit gewesen wären. Mit dem Abkommen sieht der amerikanische Präsident die beiden wichtigsten Ziele seiner Haiti-Politik und der entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen erreicht: die machthabende Junta wird zurücktreten und der rechtmäßige Präsident *Aristide* wird wieder in seine Heimat zurückkehren können. Vor diesem Hintergrund trifft Ziffer 5 des von *Carter* ausgehandelten Abkommens eine Regelung im Hinblick auf die gegen Haiti bestehenden Wirtschaftssanktionen. Sie lautet:

„5. Das Wirtschaftsembargo und die Wirtschaftssanktionen werden im Einklang mit den relevanten UNO-Resolutionen unverzüglich aufgehoben und die Erfordernisse der haitianischen Bevölkerung so bald wie möglich erfüllt.“

Entgegen der zunächst bestehenden Erwartung kam es aus Anlaß dieses Übereinkommens jedoch nicht zu einer sofortigen Verabschiedung einer Resolution zur Aufhebung der UN-Sanktionen durch den Sicherheitsrat. Statt dessen kündigte Präsident *Clinton* eine Woche später in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung ein Ende der unilateralen Sanktionen gegen Haiti an und forderte alle anderen Nationen dringend dazu auf, ebenso zu handeln.² Im einzelnen wurden die Maßnahmen in bezug auf den Luftverkehr, Finanztransaktionen (mit Ausnahme solcher, die die Militärmachthaber und ihre Angehörigen betreffen) und Reisebeschränkungen aufgehoben.³ Kanada folgte dem US-Beispiel

und kündigte ebenfalls die Aufhebung der einseitigen Embargomaßnahmen an.⁴ Auf Betreiben der USA, die die Notwendigkeit einer baldigen Beendigung der mit den Sicherheitsratsresolutionen 841⁵, 917⁶ und 940⁷ verhängten Sanktionen mit Nachdruck unterstrichen, verabschiedete der Sicherheitsrat schließlich am 29. September doch eine Resolution zur Aufhebung der Sanktionen gegen Haiti⁸: Einen Tag nach der Rückkehr *Aristides* aus dem Exil nach Haiti werden alle⁹ Sanktionen aufgehoben. Zu den Sanktionen gegen Haiti gehören ein Öl- und Waffenembargo, Wirtschafts- und Handelsanktionen sowie eine Schiffsblockade.

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Die im Haiti-Abkommen getroffene Regelung über die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen gegen Haiti „im Einklang mit den relevanten UNO-Resolutionen“ wirft die Frage nach der Beendigung einer vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossenen Maßnahme auf. Die Regelung ist hinsichtlich ihrer Reichweite eher unklar und ins-

* Brigitte Reschke ist Wiss. Hilfskraft am IFHV, Bochum.

1 Abkommen erzielt zwischen dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten *Jimmy Carter* und den Militärmachthabern in Haiti vom 18. September 1994 in Port-au-Prince, abgedruckt in: U.S. Information Service, Embassy of the United States of America (Hrsg.), *amerika dienst*, Nr. 37 vom 21. September 1994.

2 Rede abgedruckt in: U.S. Information Service, Embassy of the United States of America (Hrsg.), *amerika dienst*, Nr. 38 vom 28. September 1994.

3 Vgl. dazu White House fact sheet vom 26. September 1994, abgedruckt in: U.S. Information Service, Embassy of the United States of America (Hrsg.), *U.S. Policy Information and Texts*, Nr. 094 vom 28. September 1994.

4 Süddeutsche Zeitung vom 28. September 1994, S. 9.

5 S/Res 841 vom 16. Juni 1993.

6 S/Res 917 vom 6. Mai 1994.

7 S/Res 940 vom 31. Juli 1994.

8 S/Res 944 vom 29. September 1994.

9 Ausnahme ist Ziffer 11 der Resolution 917 betreffend die Geltendmachung von Forderungen aus einem Rechtsgeschäft, das gegen die vom Sicherheitsrat verhängten Maßnahmen verstoßen hat.

fern geeignet, den Eindruck zu erwecken, daß es in der Kompetenz der beiden Vereinbarungspartner liege, alle gegenüber Haiti bestehenden Sanktionen — also auch die vom Sicherheitsrat verhängten — zu beenden.¹⁰ Zwar legt die Vereinbarung fest, daß die Wirtschaftssanktionen „im Einklang mit den relevanten UNO-Resolutionen“ aufgehoben werden sollen, eindeutig ist damit aber noch nicht, ob die Vereinbarungspartner davon ausgehen, daß die Zielsetzungen der einschlägigen Resolutionen erreicht sind und die angeordneten Maßnahmen deswegen entfallen sollen oder ob sich die Regelung nur auf Sanktionen bezieht, die über die verbindlich angeordneten Maßnahmen hinausgehen und deren Rücknahme insofern „im Einklang mit den relevanten UNO-Resolutionen“ erfolgt. Wie zweifelhaft die getroffene Vereinbarung ist, zeigte sich an der Reaktion des UNO-Beauftragten für Haiti: *Dante Caputo* legte sein Amt nieder, weil er die Vereinten Nationen bei der Lösung der Haiti-Krise durch die USA übergangen sah.¹¹ Die mit dem Haiti-Abkommen entstandenen Unklarheiten führen weiter zu der grundsätzlichen Frage, wie die vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen beendet werden können. Über das Ende von Zwangsmaßnahmen besteht auch in anderen Fällen eine heftige Diskussion. So erklärte z. B. der Außenminister Frankreichs *Juppé* am Rande der 49. UN-Generalversammlung, die UNO müsse eine partielle Aufhebung des Verbots irakischer Öl-Exporte erwägen, wenn das Land weiterhin zur Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft bereit sei,¹² wengleich erst Mitte September die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak durch Konsens des Sicherheitsrates verlängert worden waren. Allerdings sprachen sich bereits damals Frankreich, Rußland und China dafür aus, daß das Verbot des Verkaufs von irakischem Erdöl bald aufgehoben werden solle, wenn Bagdad gut mit den UNO-Kontrollleuren zusammenarbeite, die mit der Überwachung seiner Rüstung beauftragt sind. Ingegnen beharren die USA und Großbritannien darauf, daß die Sanktionen voll in Kraft bleiben, bis sich die Menschenrechtssituation im Irak bessern wird.¹³

Besonders intensiv und über einen langen Zeitraum hinweg wurde die Diskussion über eine Aufhebung des Waffenembargos gegenüber Bosnien geführt, wobei sich jetzt allerdings eine einverständliche Lösung abzeichnet. Bereits kurze Zeit nach Verhängung des Waffenembargos wurde die Frage laut, ob die Maßnahme gegen das durch Artikel 51 bekräftigte und als „naturegegeben“ bezeichnete Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung Bosniens verstößt, wenn Bosnien auf der einen Seite die Möglichkeiten für eine effektive Selbstverteidigung durch Vorenthaltung von Waffen genommen werde auf der anderen Seite aber die Vereinten Nationen Bosnien nicht hinreichend schützen. Bosnien wandte sich diesbezüglich auch an den Internationalen Gerichtshof.¹⁴ Die USA traten wiederholt für eine Aufhebung des Waffenembargos ein und die bosnische Regierungstruppen ein. Daraufhin drohte der russische Außenminister *Koysyrew* Anfang September dieses Jahres im Falle der Aufhebung des Waffenembargos die 1.500 UNO-Soldaten seines Landes abzuziehen.¹⁵ Diese Äußerung ist insofern äußerst erstaunlich, als zwar angenommen werden konnte, daß sich Frankreich, Großbritannien und China bei einer Be-

schlußfassung über die Aufhebung enthalten würden, Rußland jedoch sein Veto einsetzen könnte, um eine Resolution mit dem Inhalt der Aufhebung des Embargos zu verhindern. Rußland wäre also bei einer Aufhebung durch Resolution gar nicht darauf angewiesen, nur zu reagieren und sich zurückzuziehen. Die Situation spitzte sich zu, als Präsident *Clinton* unter dem Druck des Kongresses angedroht hatte, am 15. Oktober im UN-Sicherheitsrat eine Aufhebung des Waffenembargos zu beantragen, falls die bosnischen Serben bis zu diesem Zeitpunkt den Teilungsplan der sogenannten Kontaktgruppe nicht akzeptieren sollten.¹⁶ Inzwischen haben sich die USA und Rußland auf ihrem Gipfeltreffen in Washington auf ein weiteres Vorgehen verständigen können: Die USA wollen Anfang November einen Resolutionsentwurf im UN-Sicherheitsrat einbringen, mit dem nach einer Übergangszeit von sechs Monaten das Waffenembargo gegen Bosnien-Herzegowina aufgehoben werden soll. Gerade diese letzte Initiative der USA wirft aber gleichfalls die Frage auf, welche Voraussetzungen für die Beendigung einer Zwangsmaßnahme gegeben sein müssen. Hier soll im vorhinein im Hinblick auf eine Situation in sechs Monaten ein Embargo zurückgenommen werden, obwohl die Entwicklung bis dahin noch völlig offen ist. Es muß sich zeigen, ob der Sicherheitsrat mit einer solchen Vorgehensweise seiner Aufgabe gerecht werden kann, die geeigneten — auf die konkrete Situation zugeschnittenen — Entscheidungen zu treffen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen.

Vor diesem hier näher aufgezeichneten Hintergrund gibt das Haiti-Abkommen genügend Anlaß zu einer Analyse der Frage nach den Beendigungsmöglichkeiten der vom Sicherheitsrat verhängten Zwangsmaßnahmen. Es soll untersucht werden, welche grundsätzliche Regelung die UN-Charta für die Aufhebung von Zwangsmaßnahmen bereithält, wie in der Praxis solche Maßnahmen in der Vergangenheit beendet worden sind und darauf aufbauend, wie das Vorgehen im Falle Haitis zu bewerten ist.

III. Völkerrechtliche Beurteilung

1. Regelung der Charta

Die UN-Charta enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, wie vom Sicherheitsrat beschlossene Maßnahmen aufgehoben oder anderweitig ihre Beendigung finden können. Deswegen ist vom Gesamtkonzept der Zwangsmaßnahmen in dem Konzept der kollektiven Sicherheit auszugehen. Der Sicherheitsrat ist das einzige Organ der Vereinten Na-

- 10 Vgl. *H.-J. Heintze*, BO-FAX Nr. 113 vom 27. September 1994.
- 11 Süddeutsche Zeitung vom 21. September 1994, S. 1.
- 12 Süddeutsche Zeitung vom 28. September 1994, S. 8.
- 13 Süddeutsche Zeitung vom 16. September 1994, S. 8.
- 14 ICJ Rep. 1993, S. 3 ff. Vgl. dazu auch *K. Oellers-Frahm*, Anmerkungen zur einstweiligen Anordnung des Internationalen Gerichtshofs im Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) vom 8. April 1993, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1993, S. 638 ff. sowie ICJ Rep. 1993, S. 325.
- 15 Süddeutsche Zeitung vom 5. September 1994, S. 2.
- 16 Neue Zürcher Zeitung vom 29. Oktober 1994, S. 2.

tionen, welches mit der Kompetenz ausgestattet ist, bindende Beschlüsse für die Mitgliedsstaaten zu fassen. Voraussetzung dafür ist, daß er gem. Art. 39 UN-Charta das Vorliegen der Bedrohung oder des Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung festgestellt hat. Zwangsmaßnahmen werden beschlossen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Aus dieser Zielrichtung von Maßnahmen ergeben sich grundsätzlich zwei denkmögliche Fälle, in denen eine verhängte Maßnahme ihr Ende finden sollte: Das mit der Maßnahme angestrebte Ziel ist erreicht. Der Weltfrieden und die internationale Sicherheit ist gewahrt oder wiederhergestellt, oder zumindest der Teil, der durch die Maßnahme angestrebt wurde, ist herbeigeführt. Dann besteht keine Notwendigkeit mehr, die Maßnahme weiter aufrechtzuerhalten. Die zweite Möglichkeit bietet der Fall, daß sich herausgestellt hat, daß mit der verhängten Maßnahme der angestrebte Erfolg ohnehin nicht erreicht werden kann. Dann besteht keine Rechtfertigung mehr, die Maßnahme weiter aufrecht zu erhalten. Entscheidend ist aber die Frage, wer über die Erreichung des Erfolges bzw. die Unzulänglichkeit der Maßnahme zu entscheiden hat und in welcher Form dies geschehen muß. Es liegt zunächst nahe, daß der Sicherheitsrat bei Verhängung einer Maßnahme zugleich das Verfahren festlegt, wie die Beendigung herbeigeführt werden soll. Die Kompetenz dazu ergibt sich aus der umfassenden Aufgabenzuweisung an den Sicherheitsrat, die für die Friedenserhaltung bzw. -wiederherstellung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Auch die Festsetzung des Endes einer Maßnahme ist noch Mittel, den Frieden zukunftsgerichtet auf Dauer zu sichern. Wie der Sicherheitsrat die Form der Beendigung ausgestaltet, bleibt ihm im Einzelfall vorbehalten. Es liegt in seinem Ermessen darüber zu befinden, welches Vorgehen jeweils angemessen ist. Eine Verpflichtung des Sicherheitsrates, die Voraussetzungen für eine Beendigung seiner Maßnahmen bereits bei Verhängung derselben festzulegen, besteht jedoch nicht und geschieht in der Praxis in der Mehrheit der Fälle auch nicht. Fehlt eine solche Festlegung, so wäre denkbar, daß die einzelnen Mitgliedsstaaten, die zur Umsetzung der Maßnahmen verpflichtet sind, Entscheidungsbefugung sind. Dies würde jedoch zu großen Unsicherheiten führen und das Konzept der kollektiven Sicherheit und der dafür erforderlichen bindenden Beschlüsse aushöhlen und in Frage stellen. Die Feststellung der benannten Situationen bedarf einer Einschätzung. Dafür können grundsätzlich die verschiedensten Aspekte herangezogen und als entscheidend angesehen werden. Das zeigen die Diskussionen um eine Aufhebung in der Praxis. Wenn es allein dem Sicherheitsrat obliegt, über das Vorliegen einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung zu entscheiden und die geeigneten Maßnahmen zur Friedenserhaltung oder -wiederherstellung zu verhängen, dann muß der Sicherheitsrat auch die alleinige Kompetenz haben, über deren Erfolg zu entscheiden, es sei denn, er hat dieses Recht anderweitig, z.B. auf einen Ausschuß, übertragen. Andernfalls wären die Maßnahmen in faktischer Hinsicht nicht mehr bindend, wenn sich jeder Mitgliedsstaat über die verhängten Maßnahmen mit dem Argument hinwegsetzen könnte, das Ziel sei entweder bereits erreicht oder die Maßnahme allemal aussichtslos. Vor dem Hintergrund die-

ser Fallgestaltung folgt auch die UN-Charta dem in den meisten Rechtsordnungen zu findenden allgemeinen Rechtsprinzip der Parallelität der Kompetenzen: Soweit keine andere besondere Regelung getroffen ist, ist ein Organ, welches mit der Kompetenz zur Vornahme einer Entscheidung etc. ausgestattet ist, ohne besondere Ermächtigung auch zur Rücknahme derselben befugt. In einer anläßlich der Aufhebung der Sanktionen gegen Rhodesien gefertigten Stellungnahme des „Office of Legal Affairs“ der Vereinten Nationen wurde eine indirekte Bestätigung dieser allgemeinen Regel in Artikel 50 der Charta gefunden.¹⁷ Danach haben Staaten, die sich bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen mit besonderen wirtschaftlichen Problemen konfrontiert sehen, „the right to consult the Security Council with regard to a solution of these problems“. Das „Office of Legal Affairs“ interpretierte diesen Artikel so, daß **nur** der Sicherheitsrat das Recht habe, Hilfe oder Ausnahmen von den Maßnahmen zu gewähren. Daraus ergebe sich indirekt, daß es auch nur in der Kompetenz des Sicherheitsrates liege, die Aufhebung von Maßnahmen zu beschließen. Ausnahmen sind jedoch in besonderen Fällen denkbar, wenn eine Maßnahme nach Meinung der Staaten eindeutig und ohne jeden Zweifel ihren Erfolg erreicht hat bzw. nicht erreichen kann, der Sicherheitsrat es aber aufgrund der Offensichtlichkeit oder wegen eines Versehens unterlassen hat, die Maßnahme zurückzunehmen. In diesem eng umgrenzten Ausnahmefall kann eine Maßnahme auch ohne ein Tätigwerden des Sicherheitsrates ihre Beendigung finden.

Nach der Feststellung, daß die Aufhebung von Zwangsmaßnahmen der Kompetenz des Sicherheitsrates unterfällt, bleibt noch die Frage offen, in welcher Form dies geschehen muß. Die Regel der Parallelität der Kompetenzen wird in den meisten Rechtsordnungen von der Regel der Parallelität der Form ergänzt. Eine Regelung muß in der gleichen Form zurückgenommen werden, wie sie festgesetzt worden ist. Dem folgend müßte eine Zwangsmaßnahme, die mit einer Resolution nach Kapitel VII UN-Charta verhängt worden ist, auch wieder mit einer Resolution unter Kapitel VII zurückgenommen werden. Fraglich aber ist, ob dies in jedem Fall wirklich notwendig ist. Ziel und Zweck der Regelung, daß die Verhängung einer verbindlichen Zwangsmaßnahme nur mit einem förmlichen Beschluß durch eine Resolution erfolgen kann, ist, daß wegen der Tragweite der Entscheidung besonders hohe Anforderungen an die Verabschiedung der Maßnahme zu stellen sind. In der kritischen Situation einer Gefahr für den Frieden sollen die Mitglieder des Sicherheitsrates im vollen Bewußtsein ihrer Verantwortung einen Beschluß fassen, wobei zwischen verschiedenen Vorgehensweisen zu entscheiden ist. Bei der Aufhebung einer Maßnahme ist die Lage dagegen u.U. weniger kompliziert. Fallkonstellationen sind vorstellbar, in denen die veränderten Umstände offensichtlich eine Beendigung einer Maßnahme erfordern. Dem korrespondierend können dann auch zur Ver-

17 Wiedergabe des Inhalts der nicht veröffentlichten Stellungnahme des Office of Legal Affairs bei E. Suy, *Some Legal Questions Concerning the Security Council*, in: I. v. Münch (Hrsg.), *Staatsrecht — Völkerrecht — Europarecht*, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, Berlin u.a. 1981, S. 677 (685).

einfachung des Verfahrens die Anforderungen an eine Beschlußfassung heruntergeschraubt werden, um die Abstimmung nicht zur reinen „Pflichtübung“ werden zu lassen. In der Praxis hat sich der in der UN-Charta nicht festgeschriebene abstimmungsersetzende Konsens entwickelt. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, daß alle Mitglieder Gelegenheit haben, sich zu einer bestimmten Frage zu äußern, eine vorge-schlagene Entscheidung auf keinen ausdrücklichen Widerstand stößt und der Vorsitzende formell feststellt, daß über den Vorschlag ein Konsens erreicht werden konnte.¹⁸ Soweit danach ein Mitgliedsstaat durch seinen Widerspruch eine förmliche Abstimmung erzwingen kann, bestehen hinsichtlich dieses Verfahrens keine Bedenken. In der oben bereits genannten Stellungnahme des „Office of Legal Affairs“ wurde wiederum Artikel 50 UN-Charta als indirekte Bestätigung dieses Ergebnisses gewertet. Artikel 50 enthält die Formulierung „to consult the Security Council“. Für eine Hilfe nach Artikel 50 sei deswegen nicht ausdrücklich eine Entscheidung des Sicherheitsrates erforderlich. Wenn aber Ausnahmen auch ohne förmlichen Beschluß möglich seien, dann könne indirekt daraus gefolgert werden, daß dies auch für eine völlige Aufhebung einer Zwangsmaßnahme gelte.

2. Praktische Umsetzung in der Vergangenheit

a) Rhodesien

Die erste verbindliche Anordnung eines Wirtschaftsembargos wurde im Jahre 1966 in Resolution 232¹⁹ gerichtet gegen Rhodesien getroffen, welches den Import verschiedener Rohstoffe aus Rhodesien untersagte,²⁰ und später durch Resolution 253²¹ zu einem totalen Wirtschaftsembargo ausgedehnt wurde mit Ausnahmen lediglich noch für Medikamente, Lehr- und Lebensmittel in besonderen humanitären Umständen. In der vier Jahre später ergangenen Resolution 314²² aus dem Jahre 1972 führte der Sicherheitsrat aus, daß die Sanktionen gegen Rhodesien so lange aufrecht erhalten werden sollten „until the aims and objectives set out in resolution 253 (1968) are completely achieved“. Als sich das Ende des Minderheitenregimes abzeichnete, kam es zu einer heftigen Diskussion über die Aufhebung der Sanktionen. *Rosalyn Higgins* vertrat den Standpunkt, daß, da es das Ziel der Sanktionen gewesen sei, die Rebellion zu beenden, es der britischen Regierung als „constitutional authority“ unterfalle, zu entscheiden, wann dieser Fall eingetreten sein würde.²³ Die britische Regierung und andere westliche Staaten schlossen sich dieser Meinung an, trafen jedoch auf den heftigen Widerstand der Mehrheit der Staaten.²⁴ Zum einen wurde bezweifelt, daß das Ziel der Sicherheitsratsbeschlüsse lediglich das Ende der Rebellion gewesen sei, zum anderen — der im vorliegenden Zusammenhang interessierende Punkt —, daß die Beurteilung der Frage den Briten unterliege. Tatsächlich ging die britische Regierung dann so vor, daß sie in einem Brief an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 12. Dezember 1979²⁵ diesem mitteilte, daß mit der Annahme der Verfassung der Status der Rebellion beendet sei. Die Rückführung Rhodesiens in die Legalität sei in Ausübung der britischen Verpflichtungen aus dem Verwaltungsstatus gegenüber Rhode-

sien erfolgt. Da das Ziel der Maßnahmen nunmehr erreicht sei, seien die Mitgliedsstaaten aus der Verpflichtung des Artikels 25 UN-Charta zur Ausführung der Maßnahmen entlassen. Das Vereinte Königreich beendete daher die Maßnahmen, die vom Sicherheitsrat im Hinblick auf den Zustand der Illegalität entschieden worden waren. Nur noch im nachhinein entschied der Sicherheitsrat dann mit Resolution 460 vom 21. Dezember 1979 im Hinblick auf das Übereinkommen, das auf der Lancaster House-Konferenz erzielt worden war, die Staaten dazu aufzurufen, die Maßnahmen, die nach Kapitel VII verhängt worden waren, zu beenden und entschied ferner das diesbezügliche Sanktionskomitee aufzulösen.

Im Falle Rhodesiens sah sich die britische Regierung also als befugt, selbst über die Beendigung der Maßnahmen zu entscheiden, wobei allerdings die Besonderheit bestand, daß Großbritannien die besondere Stellung einer Verwaltungsmacht innehatte. Der Sicherheitsrat erachtete es dagegen trotzdem als notwendig, die Maßnahmen selbst durch Beschluß in Form einer Resolution zu beenden.

b) Südafrika

Den zweiten Fall wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen bildet das mit Resolution 418²⁶ im Jahre 1977 errichtete Waffenembargo gegen Südafrika.²⁷ Den Staaten wurde Verkauf und Lieferung von Waffen, verandertem Kriegsmaterial jeder Art und know-how zur Herstellung derselben an Südafrika verboten. Hintergrund für die Verhängung des Waffenembargos waren die Fortsetzung der Apartheidspolitik und die Angriffe auf benachbarte unabhängige Staaten durch Südafrika, wengleich bei der konkreten Feststellung der Friedensbedrohung auf den Waffenerwerb durch Südafrika

18 *B. Simma* (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, Art. 27, Rdn. 94.

19 S/Res 232 vom 16. Dezember 1966.

20 Vgl. zum Rhodesienembargo eingehend *D. v. Schenk*, Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Fall Rhodesien, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1966, S. 257 ff.; *J.E.S. Fawcett*, Security Council Resolutions on Rhodesia, in: British Year Book of International Law 1965-66, S. 103 ff.; *J.W. Halderman*, Some Legal Aspects of Sanctions in the Rhodesian Case, in: International and Comparative Law Quarterly 1968, S. 672 ff.; *M.S. McDougal/M. Reisman*, Rhodesia and the United Nations: The Lawfulness of International Concern, in: American Journal of International Law 1968, S. 1 ff.; *R. Hasse*, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik, Das Rhodesien-Embargo, Berlin 1977.

21 S/Res 253 vom 29. Mai 1968.

22 S/Res 314 vom 28. Februar 1972.

23 *R. Higgins*, International Law, Rhodesia and the United Nations, in: The World Today, 1967, S. 94 (103).

24 Vgl. dazu näher *V. Gollwand-Debbas*, Collective Responses to Illegal Acts in International Law, United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia, Dordrecht u.a. 1990, S. 640.

25 S/13688.

26 S/Res 418 vom 4. November 1977.

27 Vgl. zum Waffenembargo gegen Südafrika eingehend *M. Doxey*, International Sanctions: A framework for Analysis with Special Reference to the UN and South Africa, in: International Organization 1972, S. 527 ff.; *Th. Roesser*, The Arms Embargo of the UN Security Council against South Africa: Legal and Practical Aspects, in: German Yearbook of International Law 1988, S. 574 ff.; *D.L. Johnson*, Sanctions and South Africa, in: Harvard International Law Journal 1978, S. 887 ff.

als solchen abgestellt wurde. Mit Resolution 919 vom 25. Mai 1994 hat der Sicherheitsrat die Maßnahmen in bezug auf Südafrika beendet: alle rechtsverbindlich angeordneten Maßnahmen sowie alle sonstigen Beschränkungen werden aufgehoben. Dabei geht es in erster Linie um die Rücknahme des Waffenembargos. Der Sicherheitsrat wird in der Resolution 919 ausdrücklich nach Kapitel VII der UN-Charta tätig, welches er als Rechtsgrundlage seines Handelns nennt. Die Resolution ist so verfaßt, daß der Sicherheitsrat zunächst Bezug auf alle seine Resolutionen über die Südafrika-Frage nimmt, dann Anlaß und Grund für das jetzige Tätigwerden nennt und im Anschluß daran alle Maßnahmen zurücknimmt. Der Sicherheitsrat äußert seine „Genugtuung über die ersten Mehrparteienwahlen unter Beteiligung aller Rassen und über die Einrichtung einer geeinten, demokratischen und nicht-rassistischen Regierung, die am 10. Mai 1994 ihr Amt angetreten hat“. Der „Prozeß der Wiedereingliederung Südafrikas in die internationale Gemeinschaft, insbesondere auch in das System der Vereinten Nationen“ soll erleichtert werden. Damit konstatiert der Sicherheitsrat, daß der Zustand, wegen dessen die Maßnahmen verhängt worden sind, nicht mehr besteht. Apartheid und Rassendiskriminierung sind soweit beendet, daß der Sicherheitsrat ein weiteres Festhalten an seinen Resolutionen nicht mehr für erforderlich hält. Bedingungen oder Voraussetzungen, die eine Rücknahme der Maßnahmen bewirken würden, waren in den die Maßnahmen begründenden Resolutionen nicht enthalten. Zurückgenommen werden jetzt umfassend alle Maßnahmen gegenüber Südafrika. Dabei benennt der Sicherheitsrat das bindende Waffenembargo aus Resolution 418 ausdrücklich und hebt die Maßnahmen aus verschiedenen eigens aufgeführten Resolutionen hervor. Ganz pauschal beschließt er aber „alle anderen [in der davorliegenden Ziffer werden die Maßnahmen aus Resolution 418 aufgehoben] in den Resolutionen des Sicherheitsrates enthaltenen Maßnahmen gegen Südafrika zu beenden“. Die Aufhebung erfolgt „ab sofort“. Mit Resolution 919 hat der Sicherheitsrat insofern eine absolut eindeutige Regelung getroffen. Es bleibt kein Zweifel, daß umfassend alle Anordnungen mit der Resolution zurückgenommen sind.

c) Irak

Im Falle der Sanktionen gegen den Irak legte der Sicherheitsrat in Resolution 687²⁸ das weitere Verfahren fest, das zu einer Beendigung der Sanktionen führen wird. Nach Ziffer 21 überprüft der Sicherheitsrat die noch bestehenden Importverbote in Abständen von 60 Tagen unter Berücksichtigung der Politiken und Praktiken der Regierung des Iraks, insbesondere auch der Durchführung aller einschlägigen Resolutionen, um festzustellen, ob die Verbote gemildert oder aufgehoben werden sollen. Ziffer 22 bestimmt, daß sobald der Sicherheitsrat übereingekommen ist, daß der Irak verschiedene ihm auferlegte Maßnahmen — z.B. die Vernichtung diverser Waffen — abgeschlossen hat, „die in Resolution 661 (1990) enthaltenen Verbote der Einfuhr aus Irak stammender Rohstoffe und Erzeugnisse und die Verbote diesbezüglicher Finanztransaktionen nicht mehr gültig sind“. Der Sicherheitsrat wählt für die Beendigung der einzelnen Embargomaßnahmen also verschiedene Wege. Bezüglich des Import-

verbots wird eine regelmäßige Überprüfung durchgeführt, ob die Voraussetzungen für eine Änderung gegeben sind. Der Sicherheitsrat führt diesbezüglich informelle Konsultationen durch und teilt das Ergebnis jeweils durch Erklärung seines Präsidenten mit.²⁹ Der Sicherheitsrat befaßt sich also alle zwei Monate direkt mit der Frage, ob die Importverbote aufrechterhalten oder zurückgenommen werden sollen. Bezüglich der Exportverbote erfolgt die Entscheidung über die Fortführung oder Beendigung der Maßnahme dagegen indirekt. Der Sicherheitsrat berät darüber, ob der Irak die ihm auferlegten Verpflichtungen erfüllt hat. Kommt der Sicherheitsrat überein, daß dieses zu bejahen ist, sind die Einfuhrverbote und diesbezügliche Finanztransaktionen nicht mehr gültig. Die Einigung über die Erfüllung der Maßnahmen hat somit die Beendigung der Sanktionen zur Folge. Die Beendigung erfolgt dann automatisch und bedarf keines weiteren ausdrücklichen Beschlusses mehr.

Die Analyse der drei Fälle aus der Praxis ergibt damit kein einheitliches Bild. Nur hinsichtlich der Sanktionen gegen Südafrika ist der Sicherheitsrat bei der Aufhebung ausdrücklich nach Kapitel VII tätig geworden. Zwar hat der Sicherheitsrat auch bei Rhodesien eine Resolution zur Aufhebung beschlossen, sich aber nicht auf Kapitel VII berufen und beendet die Maßnahmen im Hinblick auf die bereits erzielten Ergebnisse der Lancaster House-Konferenz. Für den Irak bleibt dagegen unklar, ob auch im Wege informeller Konsultationen die Importverbote zurückgenommen werden sollen oder ob bei einer Feststellung der veränderten Umstände durch diese Konsultationen dann ein formeller Beschluß gefaßt werden soll. Die Exportverbote entfallen dagegen automatisch bei einer Einigung darüber, daß der Irak die ihm auferlegten Verpflichtungen erfüllt hat, wobei wiederum unklar bleibt, in welcher Form der Sicherheitsrat „übereingekommen“ sein muß: formloser Konsens oder Beschluß?

3. Vorgehensweise im Falle Haitis

In der Vorgeschichte der jetzigen Aufhebung der Sanktionen gegen Haiti hatte der Sicherheitsrat bereits mit Resolution 861 vom 27. August 1993 das mit Resolution 841³⁰ verhängte Erdöl- und Waffenembargo im Hinblick auf die zwischen dem Präsidenten der Republik Haiti und dem Oberbefehlshaber der Streitkräfte Haitis geschlossene Vereinbarung von Governors Island ausgesetzt. Dabei war der Sicherheitsrat ausdrücklich nach Kapitel VII tätig geworden. Nachdem

27 Vgl. zum Waffenembargo gegen Südafrika eingehend M. Doxy, International Sanctions: A framework for Analysis with Special Reference to the UN and South Africa, in: International Organization 1972, S. 527 ff.; Th. Roesser, The Arms Embargo of the UN Security Council against South Africa: Legal and Practical Aspects, in: German Yearbook of International Law 1988, S. 574 ff.; D.L. Johnson, Sanctions and South Africa, in: Harvard International Law Journal 1978, S. 887 ff.

28 S/Res 687 vom 3. April 1991.

29 Z.B. Erklärung des Präsidenten vom 18. Januar, 1994 UN-Doc. S/PRST/1994/3.

30 S/Res 841 vom 16. Juni 1993.

der UN-Generalsekretär jedoch berichtet hatte, daß die Militär- und Polizeibehörden die Vereinbarung von Governors Island nicht eingehalten hatten, wurde mit Resolution 873 vom 13. Oktober 1993 die Wiedereinsetzung des Erdöl- und Waffenembargos zunächst angedroht und dann auch umgesetzt. Dabei wurde der Sicherheitsrat wiederum ausdrücklich nach Kapitel VII beschließend tätig. Schon in Resolution 841 hatte der Sicherheitsrat seine Bereitschaft erklärt, die Aufhebung der Sanktionen zu erwägen, für den Fall, daß die Defacto-Behörden in Haiti ein Abkommen zur Wiedereinsetzung *Aristides* schließen würden. Mit Resolution 917 vom 6. Mai 1994 wurden dann die Embargomaßnahmen gegenüber Haiti ausgeweitet. Dabei legte der Sicherheitsrat eine Reihe von Bedingungen fest, deren Erfüllung Voraussetzung für eine vollständige Aufhebung der Maßnahmen sein sollte, mit der Begründung, daß die Erfüllung dieser Bedingungen für die vollinhaltliche Durchführung der Vereinbarung von Governors Island erforderlich sei. Im einzelnen wurde eine Beendigung der Maßnahmen von der Versetzung des Oberbefehlshabers der haitianischen Streitkräfte in den Ruhestand, dem Rücktritt oder der Ausreise des Polizeichefs von Port-au-Prince und des Stabschefs der haitianischen Streitkräfte sowie einer schnellst möglichen Rückkehr *Aristides* neben verschiedenen anderen Bedingungen abhängig gemacht. Die Erfüllung dieser Bedingungen ist aber nur Voraussetzung dafür, daß der Sicherheitsrat eine Aufhebung der Maßnahmen überhaupt in Erwägung zieht. Eine automatische Beendigung ist dagegen nicht vorgesehen. Der Sicherheitsrat behält sich eine weitere Beschlußfassung vor und gibt nur die Leitlinien vor, an denen er sich bei seinen weiteren Entscheidungen orientieren will. Eine laufende Überprüfung der Maßnahmen mindestens einmal im Monat wird festgelegt.

Vor dem Hintergrund der ausdrücklich vorbehaltenen weiteren Beschlußfassung durch den Sicherheitsrat konnte das Haiti-Abkommen vom 18. September 1994 die Wirtschaftssanktionen keinesfalls einem Ende zuführen. Zwar hat die Analyse der bisherigen Praxis ergeben, daß die Praxis nicht unbedingt davon ausgeht, daß Sanktionen nur mit einer Resolution nach Kapitel VII beendet werden können, soweit der Sicherheitsrat aber in seinen Beschlüssen unter Kapitel VII Vorgaben macht, wie die Maßnahmen aufgehoben werden können, sind diese Anordnungen bindend. Hinzu kommt im Hinblick auf das Haiti-Abkommen, daß nicht einmal alle vom Sicherheitsrat in Resolution 917 aufgestellten Bedingungen von dem Abkommen erfaßt werden: Es wird nur allgemein die Bereitschaft verschiedener Offiziere festgeschrieben, einem ehrenhaften Ausscheiden aus dem Amt zuzustimmen, nicht aber ist eine explizite Regelung für die in der Resolution im einzelnen genannten Personen getroffen. Außerdem befaßt sich das Haiti-Abkommen an keiner Stelle mit der Rückkehr *Aristides*. Das Haiti-Abkommen war deswegen von vornherein nicht geeignet, eine Aufhebung der Maßnahmen des Sicherheitsrates zu bewirken. Die von Präsident *Clinton* nachfolgend gegebenen Erläuterungen des Abkommens stellen auch ausdrücklich klar, daß eine über die unilateralen Sanktionen hinausgehende Reichweite gar nicht beabsichtigt war. In der am 29. September 1994 verabschie-

deten Sicherheitsratsresolution 944 wird dann erstaunlicherweise kein Bezug auf das Haiti-Abkommen genommen, obwohl diese Vereinbarung unzweifelhaft die Veränderung der Situation bewirkt hat, die dem Sicherheitsrat jetzt die Aufhebung der Sanktionen ermöglicht. Ein Hinweis auf das Abkommen, so wie es bei Rhodesien im Hinblick auf die Lancaster House-Konferenz geschehen ist, wäre deswegen durchaus zu erwarten gewesen. In der Resolution 944 entscheidet der Sicherheitsrat ausdrücklich unter Kapitel VII handelnd, die Maßnahmen aus den Resolutionen 841, 873 und 917 am Tag nach *Aristides* Rückkehr nach Haiti zu beenden und das Sanktionskomitee aufzulösen. An die weiteren in Resolution 917 aufgestellten Bedingungen wird dagegen nur noch erinnert, an deren Erfüllung wird aber nicht mehr als Voraussetzung der vollständigen Aufhebung der Maßnahmen festgehalten.

IV. Schlußfolgerungen

Im Falle Haitis hat der Sicherheitsrat einen klaren Weg zur Aufhebung der von ihm verhängten Maßnahmen beschritten. Bereits in der ersten Haiti-Resolution 841 hatte der Sicherheitsrat seine Bereitschaft erklärt, unter bestimmten Voraussetzungen die Maßnahmen einer Überprüfung zu unterziehen. Sowohl die zeitweilige Aussetzung als auch die jetzige Aufhebung erfolgen durch eine Resolution unter Hinweis auf Kapitel VII. Dieses Vorgehen entspricht auch den hier gefundenen Vorgaben aus der UN-Charta. Es unterfällt den Kompetenzen des Sicherheitsrates, die Verhängung von Zwangsmaßnahmen zu beschließen. Aus der Verbindlichkeit dieser Maßnahmen ergibt sich, daß es auch dem Sicherheitsrat vorbehalten sein muß, über deren Beendigung zu beschließen. Andernfalls würde das Recht zur Verhängung bindender Entscheidungen ausgehöhlt. Ob der Sicherheitsrat im Einzelfall in seinen Resolutionen eine automatische Beendigung von Maßnahmen beim Eintritt bestimmter Voraussetzungen vorsieht, bleibt seiner Entscheidung vorbehalten. Ein solches Vorgehen bietet sich für Fälle an, in denen die Bewertung, ob die Bedingung eingetreten ist oder nicht, unzulänglich ist. Das Haiti-Abkommen ist durch seinen unklaren Wortlaut eher skeptisch zu betrachten. Positiv hervorgehoben werden muß, daß durch das persönliche Engagement *Carters* eine gewaltsame militärische Intervention abgewendet werden konnte, ein Ergebnis, das die bereits lange Zeit involvierten Vereinten Nationen nicht mehr hätten erzielen können. Trotzdem aber ist kritisch anzumerken, daß die Tätigkeit des Sicherheitsrates wie auch der OAS, die als Regionalorganisation nach Kapitel VIII der UN-Charta handelt hat, durch solche Aktionen eher in Frage gestellt wird. Das unilaterale Engagement der USA widerspricht grundsätzlich dem Konzept, auf dem ein System der kollektiven Sicherheit basiert und in dessen Rahmen sich der Rechtsbrecher der Gemeinschaft der rechtstreuen Staaten — repräsentiert durch ein kollektives Organ — gegenübersteht. Zumindest eine deutlichere Fassung der Vereinbarung dahingehend, daß kein direkter Eingriff in die bestehenden Zwangsmaßnahmen erfolgen sollte, wäre wünschenswert gewesen.

Formelle Entschuldigung des japanischen Premierministers gegenüber Südkorea greift Problem der Zwangsprostitution im Krieg auf

– Verbrechen gegen die Menschlichkeit am Beispiel der Vergewaltigung
koreanischer Frauen im Zweiten Weltkrieg –

Petra Weitz*

I. Historischer Hintergrund und Fakten

Obwohl Vergewaltigungen als Begleiterscheinung aller Kriege gelten, kann man nur auf sehr wenig historische Informationen zurückgreifen. Nach dem Ersten Weltkrieg wuchs erst allmählich das Bewußtsein, militärische Übergriffe gegen Frauen, wenn auch spärlich, zu dokumentieren.¹

Während des japanischen Kolonialismus, als ganz Korea japanische Kolonie war, und während des Pazifischen Krieges (Taiheyo senso), wie der Zweite Weltkrieg von Japan genannt wird,² wurden von den japanischen Soldaten schätzungsweise 100.000 bis 200.000 asiatische Frauen zur Prostitution gezwungen.³ Systematisch wurden die Frauen dabei zu diesen sexuellen Diensten für japanische Militärs verpflichtet.

Betroffene Frauen aus Korea, China, Taiwan und Malaysia, die sich zu einer Bewegung zusammengeschlossen haben, entdeckten in amerikanischen Bibliotheken Dokumente über Militärbordelle der Japaner. Bereits 1970 hatte der ehemalige Offizier *Yasuji Okumura* in seinen Memoiren von der Errichtung japanischer Militärbordelle berichtet.⁴ Allein 29 Militärbordelle bauten die Japaner bei der Besetzung Indoniens.

Als japanische Streitkräfte im Dezember 1937 die chinesische Stadt Nanking einnahmen, wurden im ersten Monat der Besatzung rund 20.000 Frauen vergewaltigt, sexuell gefoltert und ermordet. Die meisten Soldatenbordelle entstanden in Korea, das Japan seit 1910 zu seiner Kolonie gemacht hatte.⁵ Während des Zweiten Weltkrieges wurde die Zwangsprostitution von der japanischen Armee sorgsam überwacht. Koreanische Zwangsprostituierte mußten im Durchschnitt zehn Soldaten am Tag erdulden, in Einzelfällen kam es sogar täglich zu 30 Vergewaltigungen.⁶

Die Mißhandlungen der koreanischen Frauen blieb nahezu fünf Jahrzehnte ihr Geheimnis.⁷ Aus Scham, Angst vor erneuter Gewalt oder dem Tod schwiegen die Opfer. Seit ein paar Jahren klagt eine Gruppe koreanischer Frauen nunmehr gegen die japanische Regierung wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Im sog. Tokioter Frauenprozeß, der einen Präzedenzfall darstellt, verlangen sie nicht nur Entschuldigung, sondern vor allem Entschädigung.⁸ Die südkoreanische Regierung fordert von Tokio zudem, die Gewalttaten gegen die Frauen während des Krieges in die japanischen Schulbücher aufzunehmen und zum Thema im Geschichtsunter-

richt zu machen.⁹ Die japanische Regierung reagierte kaum. Zunächst wies sie alle Anschuldigungen strikt von sich, verharmloste die Kriegsgeschehnisse und betonte die Opferrolle Japans hinsichtlich der Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki. Die Vergewaltigungen während des Krieges beurteilte sie als Angelegenheit privater Firmen.¹⁰ Nur schwerlich rückte die Regierung in Tokio von ihrer Position ab, die Opfer seien freiwillig mit den Soldaten gezogen. So hat Japan die koreanischen Zwangsprostituierten stets beschönigend als „Trösterinnen“, „Freiwilligenkorps der Frauen“ oder als „Patriotisches Dienstkorps der Frauen“ bezeichnet.¹¹

Mittlerweile indes hat Japan seine offizielle Haltung gegenüber den Kriegsgeschehnissen korrigiert. Bei einem Staatsbesuch des japanischen Ministerpräsidenten *Kiichi Miyazawa* vom 16. bis 18. Januar 1992 in Südkorea entschuldigte sich dieser formell für die Handlungen der japanischen Besatzungstruppen während der Kolonialzeit. *Miyazawa* unterstrich, daß die Japaner sich die Phase der japanischen Kolonialherrschaft über Korea von 1910 bis 1945 in Erinnerung rufen mußten. Als Ministerpräsident Japans drückte er seine Reue über die Taten der japanischen Soldaten aus und bat das Volk von Korea um Entschuldigung. Zwischen 60.000 und 200.000 Frauen — vorwiegend Koreanerinnen — waren nach seiner Aussage in den dreißiger und vierziger Jahren gezwungen worden, als Prostituierte unter der Bezeichnung „*Jan-fu*“ (Trösterinnen) in japanischen Militärbordellen zu dienen.¹² Neben der förmlichen Entschuldigung sagte er jedoch keine finanzielle Entschädigung für die Betroffenen zu. Die Regierung von Seoul beschloß daher am 22.

* Petra Weitz ist Doktorandin am Lehrstuhl für öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h.c. Knut Ipsen LLD h.c., Ruhr-Universität Bochum.

- 1 *Dorie Wilsnack*, Den Besitz des Feindes beschädigen, in: Der Überblick 2/93, Juni 1993, S. 43.
- 2 *Helmut Altrichter/Josef Becker* (Hrsg.), Kriegsausbruch 1939; Beteiligte, Betroffene, Neutrale, S. 248.
- 3 *Tina Stadlmayer*, Eine Entschuldigung ist zu billig, in: Der Überblick 2/93, Juni 1993, S. 53.
- 4 *Dies.*, a.a.O. (Fn. 3), S. 53.
- 5 *Dies.*, a.a.O. (Fn. 3), S. 55.
- 6 *Sim Mi Ja*, Schlimmer als der Tod, in: Der Überblick 2/93, Juni 1993, S. 52.
- 7 *Helga Wullweber*, Kriegsverbrechen Vergewaltigung, in: *Alexandra Stiglmayer* (Hrsg.), Massenvergewaltigung — Krieg gegen die Frauen, S. 250.
- 8 *Chikako Yamamoto*, Kein Trost für die Trösterinnen der Truppe, in: Der Überblick 2/93, Juni 1993, S. 50.
- 9 *Dies.*, a.a.O. (Fn. 8), S. 51.
- 10 *Dies.*, a.a.O. (Fn. 8), S. 50.

Januar 1992, Japan formell zur Zahlung einer Entschädigung an die Frauen, die von der japanischen Armee zur Prostitution gezwungen wurden, aufzufordern.

Der Nachfolger Miyazawas, Regierungschef Morihiro Hosokawa, griff die Äußerungen seines Vorgängers auf und bekundete am 27. September 1993 während der 48. Generalversammlung der Vereinten Nationen, daß sein Land „ein Gefühl der Reue für seine Handlungen in der Vergangenheit“ empfinde.¹³ Bei einem Besuch in Südkorea am 6. und 7. November 1993 bezeichnete Hosokawa das Regiment Japans über Korea unumwunden als Kolonialherrschaft.¹⁴ Zugleich richtete er abermals eine formelle Entschuldigung an die koreanische Nation:

„Ich möchte aus tiefem Herzen meine Reue und die Entschuldigung ausdrücken für die unerträglichen Schmerzen und Leiden, die die Menschen auf der Koreanischen Halbinsel zu erdulden hatten, als man ihnen das Erlernen ihrer Muttersprache verbot und sie zwang, japanische Namen anzunehmen, sowie durch die Zwangsrekrutierung von „Trostrfrauen“. [...] Wir, als der Angreifer, der diese unerträglichen Schmerzen zufügte, bedauern das, was wir getan haben, und nehmen diese Gelegenheit zum Anlaß, um uns nochmals zu entschuldigen.“¹⁵

Eine finanzielle Entschädigung sagte der Regierungschef Japans nicht zu. Zumindest vor den Vereinten Nationen wurde die Forderung Koreas, Schadenersatz in Höhe von mehreren hundert Millionen Yen für die gepeinigten Frauen vorgebracht.¹⁶ Fest steht nunmehr, daß sich die japanische Regierung offiziell für die Zwangsprostitution während des Zweiten Weltkrieges als verantwortlich betrachtet.

II. Vergewaltigung als Mittel der Kriegsführung — Motive und Erklärungsversuche

Die militärische Zwangsprostitution koreanischer Frauen ist in der Historie weder der erste noch der letzte Fall. Während des Bürgerkrieges 1971/72 in Bangladesch, das seine Unabhängigkeit von Pakistan erklärt hatte, kam es zu Massenvergewaltigungen von 200.000 Frauen.¹⁷ Im peruanischen Guerillakrieg waren Frauen dem Mißbrauch durch Angehörige der staatlichen Armee sowie den Attacken der maoistischen Guerilla, des Leuchtenden Pfades, ausgesetzt. Seit indische Regierungstruppen im Bundesstaat Jamu und Kaschmir verstärkt gegen muslimische Separatisten vorgehen, stieg auch dort die Zahl der Vergewaltigungen drastisch an. Im ehemaligen Jugoslawien wurden vor allem bosnische Musliminnen und Kroatinnen Opfer in den zumeist serbischen Vergewaltigungslagern.¹⁸

Krieg und Vergewaltigung scheinen untrennbar miteinander verknüpft zu sein. Die Erklärungen hierfür sind zahlreich, u.a. werden zwei Motivgruppen deutlich voneinander abgegrenzt. Auf der einen Seite wird — vornehmlich von Psychologen — vertreten, daß ein Zusammenhang mit der seelischen Situation der Soldaten bestehe, die Vergewalti-

gungen als Mittel der Abreaktion aufgetauter Emotionen im Zuge einer allgemeinen Verrohung von sittlichen Vorstellungen im Krieg für sich in Anspruch nehmen. Vergewaltigungen im Krieg seien nicht lediglich aggressiver Ausdruck von Sexualität und aufgetauter Lust, sondern vielmehr sexueller Ausdruck von Aggression.¹⁹ Zugleich spiegele sich hierin eine Kommunikation unter Männern und eine Demonstration von Macht wider: Zwangsprostitution an „ihren“ Frauen führt dem Gegner die Schwäche vor Augen, nicht mehr imstande zu sein, die eigenen Frauen zu beschützen. Frauen werden zum Besitz des Stärkeren gemacht und als Objekte degradiert, um die Moral des Feindes zu zerstören.

Darüber hinaus könne aber andererseits die Zielsetzung dahin gehen, Vergewaltigungen systematisch zur Verwirklichung von Kriegszielen, wie z.B. zur Vornahme ethnischer Säuberung, bewußt als Strategie einzusetzen. Massenvergewaltigungen als typische Begleiterscheinung eines jeden Krieges zu qualifizieren, wäre demnach eine zu oberflächliche Abwertung.

Den mißhandelten Frauen gegenüber ist es ein Akt der Demütigung und der Mißachtung ihrer Würde. Aus ethnischen Beweggründen heraus werden Frauen gezwungen, die Kinder der Soldaten zur Welt zu bringen; jede Möglichkeit der Abtreibung wird kategorisch unterbunden und die Gebärfähigkeit der Frauen für die Zukunft bewußt vermindert. Oftmals bewegen Soldaten Familien, die ihre Frauen vor der Zwangsprostitution bewahren wollen, zur Flucht und beseitigen so traditionelle Familienstrukturen.²⁰ Für die gepeinigten Frauen wirken die Geschehnisse ein Leben lang nach. Koreanische Frauen, die während des Krieges ihre Jungfräulichkeit verloren haben, gelten in der konfuzianischen Gesellschaft Koreas als nicht mehr heiratsfähig.²¹

III. Völkerrechtliche Beurteilung

Massenvergewaltigungen im Krieg sind massive Angriffe auf die Würde der Frauen. Oftmals zeichnen sie sich durch besonders brutales Vorgehen und rohe Behandlung der Opfer aus. Staaten, die Zwangsprostitution als Kriegführungsmethode einsetzen, verstoßen nach geltendem Recht gegen den gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949, gegen Art. 27 Abs. 2 des IV. Genfer Abkommens zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten sowie gegen Art. 76 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter

11 Eunice Kim, „Patriotisches Dienstkörps“, in: Der Überblick 2/93, Juni 1993, S. 54.

12 AdG vom 18. Januar 1992, A 36396 f.

13 AdG vom 21. September 1993, A 38214 f.

14 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 8. November 1993, S. 4.

15 AdG vom 7. November 1993, A 38368.

16 AdG vom 21. September 1993, A 38219.

17 Ruth Seifert, Kriegsverbrechen Vergewaltigung, in: Alexandra Stigl-mayer (Hrsg.), Massenvergewaltigung — Krieg gegen die Frauen, S. 98.

18 Horst Fischer, Grundlagen der völkerstrafrechtlichen Verfolgung von Vergewaltigungen im bosnischen Krieg, S + F 1993, S. 71 ff.

Konflikte von 1977, wobei die Verletzung dieser Schutzvorschriften gemäß Art. 147 des IV. Genfer Abkommens als Kriegsverbrechen zu beurteilen ist.²²

Da die Genfer Abkommen aber erst 1949 geschlossen wurden und sie für Japan seit dem 21. Oktober 1953 in Kraft sind,²³ stellt sich die Frage, wie das Vorgehen der japanischen Soldaten im Zweiten Weltkrieg nach der Rechtslage 1939-1945 zu beurteilen ist.

Möglicherweise stellen die Normen der Genfer Abkommen von 1949 jedoch kodifiziertes Gewohnheitsrecht dar, so daß Japan die zuvor aufgeführten Vorschriften dieser Konventionen verletzt hat. Inwieweit die einzelnen Regelungen der Genfer Abkommen indes in den Jahren 1939-1945 als allgemeines Gewohnheitsrecht angesehen wurden, ist umstritten. Selbst bei Ablehnung einer völkergewohnheitsrechtlichen Bindung Japans an die Normen der Genfer Abkommen, die ein Verbot von Vergewaltigungen im Krieg beinhalten, bedeutet dies nicht, daß eine Verletzung völkerrechtlicher Normen nicht zu konstatieren ist. Vielmehr ergibt sich aus der sog. *Martens'schen* Klausel,²⁴ daß die Zivilbevölkerung stets unter dem Schutz des Völkerrechts steht, wie es aus den Grundsätzen der Menschlichkeit resultiert.

Die Mißhandlungen der Frauen während des Zweiten Weltkrieges sind als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bewerten und wurden als solche auch verfolgt: Die von den Deutschen und den Japanern begangenen Taten waren als Kriegsverbrechen im Sinne des den Kriegsverbrecherprozessen zugrundeliegenden Londoner Abkommens vom 8. August 1945 in den alliierten Kriegsverbrecherprozessen nach

dem Zweiten Weltkrieg in Nürnberg und in Tokio angeklagt worden. Das Verfahren des „International Military Tribunal for the Far East“ in Tokio, in dem 28 Personen von hohem militärischen oder politischen Rang angeklagt waren, fand im Gegensatz zum Prozeß von Nürnberg wenig Beachtung.²⁵ Gegenstand des Verfahrens waren Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.²⁶

Vergewaltigungen sind als unmenschliche Handlungen, begangen an der weiblichen Zivilbevölkerung, eindeutig unter die dritte Gruppe zu subsumieren. Während des Prozesses fanden sie zwar keine eigenständige Erwähnung,²⁷ wurden jedoch insgesamt als Verbrechen gegen die Menschlichkeit abgeurteilt.

- 19 Ruth Seifert, a.a.O. (Fn. 17), S. 86/87; Vera Polnegovic-Smalc: Psychiatrische Aspekte der Vergewaltigungen, in: Alexandra Stiglmeier (Hrsg.), Massenvergewaltigung — Krieg gegen die Frauen, S. 224.
- 20 Cathrin Kahlweit, Zerstörung der Seele, in: Der Überblick 2/93, Juni 1993, S. 47.
- 21 Stefanie Stift, Zwischen Paternalismus und Militarismus, in: Der Überblick 2/93, Juni 1993, S. 57.
- 22 Vgl. Horst Fischer, Verbrechen ohne Richter, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 11. Dezember 1992, S. 14.
- 23 Siehe BGBl. II Fundstellennachweis B, Stand: 31.12.1991, S. 252.
- 24 Die Klausel wurde entwickelt durch den livländischen Prof. Friedrich von Martens (1845-1909), Delegierter des Zaren Nikolaus II. auf den Haager Friedenskonferenzen.
- 25 Knut Ipsen, Völkerrecht, 3. Auflage, § 38, Rdn. 16.
- 26 Ders., A Review of the Main Legal Aspects of the Tokyo Trial and Their Influence on the Development of International Law, in: The Tokyo War Crimes Trial, An International Symposium, S. 37 (40).
- 27 Ruth Seifert, a.a.O. (Fn. 17), S. 106.

Konfliktprävention und neue Kommunikationsmittel

Dieter Klump*

I. Konfliktprävention und Kommunikation

Konfliktprävention und Kommunikation sind zwei Begriffe, die harmonisch zueinander passen. Jeder Mensch weiß ja von Kindesbeinen an, daß man Konflikte dadurch vermeiden kann, daß man mit dem anderen gütlich redet, daß man sich über den anderen informiert und ihm Informationen über sich selbst gibt. Wer also Konflikte vermeiden will, der versucht es mit Kommunikation. Doch bevor sich dieses Wissen richtig festsetzen kann, wird es durch eine andere Erfahrung überlagert, der lebensweltlichen Erfahrung nämlich, daß die meisten Konflikte überhaupt erst durch Kommunikation entstehen. Ein Baby, das schreit, bekommt ebensoviel Ärger wie eines, das nicht schreit und lernt dadurch wahrscheinlich früh, was Interaktion heißt. Und mit dieser Schizophrenie gehen wir Menschen miteinander um, sowohl als einzelne wie auch als Gesellschaften. Kaum ein Begriff entgleitet beim

Weiterdenken unserem Vorstellungsvermögen so rasch und unaufhaltbar wie die „Kommunikation“. Der Interaktionsforscher Siegfried Frey von der Universität Duisburg hat empirisch nachgewiesen, daß wir uns in der interpersonellen Kommunikation von unserem Gegenüber ein verblüffend komplettes Bild schon in Sekundenbruchteilen machen, ohne daß uns dies eigentlich so recht als Kommunikation bewußt wird. Und die Analyse der Interaktion im Gespräch zeigt, daß oft 50 Millisekunden Pause oder eine winzige Veränderung der Körperhaltung interaktionsrelevanter sind als alles Gesagte. Nicht nur wir Industriemenschen und Informationstechnikgestalter können, so ist meine Erfahrung der

* Dieter Klump, Alcatel SEL. Bei dem Beitrag handelt es sich um ein Referat, das der Verfasser auf der 4. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes in Bad Teinach, 19. März 1994, gehalten hat.

letzten zehn Jahre mit diesen Befunden, im Grunde nur aristisch reagieren und sie tief in unserem Inneren verschwinden lassen, weil wir nichts zu begreifen oder gar „umzusetzen“ vermögen.

Längst haben wir den umfassenden und nicht faßbaren Begriff der Kommunikation in ein handhabbares Denkmodell umgesetzt, das den theoretischen Ansprüchen zwar in keinem Punkt gerecht wird, das aber offensichtlich in der Praxis ausreicht. Wir reichen Kommunikation lediglich um einige Konnotationen an, die wir vorwiegend aus vage formulierten positiven Begriffen bilden. Das geht ganz einfach: Kommunikation ist *ether* gut als schlecht, Kommunikation ist *ether* Konsens als Konflikt, Kommunikation ist *ether* eine nur mit Zwischenwerten versehene ständige Bemühung als ein bewertbarer Endzustand, Kommunikation ist *ether* notwendig als verzichtbar und Kommunikation dient schließlich *ether* der Information als der Isolation. Mit diesen Rahmenziehungen versteht zwar niemand auch nur ein bißchen mehr, was Kommunikation ist, aber sie reichen verblüffenderweise aus, um der Kommunikation eine quantitativ nach oben unbegrenzte Wachstumsskala zuzuweisen. Vor allem reicht unser Denkmodell seit Jahrtausenden — historisch belegt — dafür aus, den Kommunikationsmittel prinzipiell alle nur denkbaren Einschränkungen wegzuräumen.

Zu diesen Einschränkungen würde gehören, daß man mehr Kommunikation oder mehr Kommunikationsmittel ein konfliktstiftendes Potential zuspräche. Offene Grenzen, die Gedanken sind frei, der Aufklärung die ganze Welt, heißt es dann, nur Diktatoren oder Große Brüder verhindern Kommunikation. Niemand will das in der modernen und aufgeklärten Welt von heute tun, aber die Realität zeigt bei genauem Hinsehen Bruchlinien auf. So hat der Ministerpräsident von Kasachstan vor fast zwei Jahren in Gesprächen mit deutschen Managern und Politikern dringlich um Einspeisung der deutschen Fernsehprogramme im Norden seines Landes im Wohngebiet der deutschstämmigen Minderheit gebeten. Die Leute saßen bereits auf gepackten Koffern und wollten sonst alle nach Deutschland übersiedeln. Diese technisch und ökonomisch recht einfache Problemstellung wurde aber dann auf einmal unübersichtlich. Wenn, so sagte ein deutscher Gesprächspartner, unser Werbefernsehen in Kasachstan empfangen wird, dann lassen die Leute auch noch die gepackten Koffer dort!

Dieser Konflikt war lösbar, weil es mindestens ein deutsches Programm gibt, das offensichtlich den Ausreisewunsch nicht unmittelbar auslöst, nämlich die Deutsche Welle. Und diese soll nun dort ausgestrahlt werden, ARTE oder Vox tätten wahrscheinlich denselben Dienst. Aber lassen wir diese Anekdote einmal so stehen und gehen den eher pragmatisch als zynisch gemeinten Bemerkungen auf den Grund, dann stoßen wir auf ein Konfliktpotential, das den Nord-Süd-Gegensatz inzwischen deutlich charakterisiert: Kommunikation fördert verständlicherweise den Migrationswunsch im Sinne einer Einbahnstraße. *Hermann Hesse* hat eindringlich beschrieben, daß der Mensch, der auch nur einmal durch den Türspalt des Paradieses blicken durfte, für das Leben in sei-

ner Welt kaum noch motiviert ist. Auch *Hesse* hat sicherlich nicht daran gedacht, daß die — von hier zehn Minuten entfernte — Stadt Calw für die Mehrheit der Menschheit nicht anderes als das Paradies darstellen könnte.

Wir verdrängen solche Gedanken. Eine realistische Lageanalyse liegt für die westlichen Demokratien so nahe wie für das ehemalige DDR-Politbüro am Vortag des Mauerfalls der Rücktritt, aber Denkstarren verhindern jeglichen Entschluß. Tausende gepeinigter Ex-Jugoslawen sind, wie jeder insoheim weiß, nur die spektakuläre Vorhut einer Migrationswelle ungeahnten Ausmaßes. Wir helfen uns mit temporären Denkrücken: So braucht man sich bei der Unterscheidung in „Kriegsflüchtlinge“ und „Wirtschaftsflüchtlinge“ (die einen empfangen, die anderen einferchen) nur vorzustellen, daß hungernde Afrikaner kurz vor dem Schwächetod anfangen, aufeinander zu schießen — schon wären sie „Bürgerkriegsflüchtlinge“. Ich weiß, daß die Beschäftigung mit diesem Problem auch für Menschen mit großer Erfahrung problematisch ist, weil ja die radikalen Vereinfacher jeden solchen Gedanken für sich ummünzen können. Aber über „Konfliktprävention“ zu sprechen, ohne an die denkbare Rolle der Kommunikation zu denken, wäre unredlich: Wir müssen uns alle über unsere Schizophrenien klar werden, sollen Begriffe wie „heimatnahe Unterbringung“ oder „Hilfe zur Selbsthilfe“ nicht einen unangenehmen Beigeschmack bekommen. Die Besinnung auf Werte muß am Beginn stehen und für uns Menschen des „Nordens“ bzw. des „Okzidents“ sollten einige Werte bei allem Respekt vor der Zivilisationsleistung anderer Kulturen nicht einfach bequemerweise zur Disposition gestellt werden. Auch der chinesische Ministerpräsident weiß, daß die Struktur der UN ihre Hauptwurzeln in den 200 Jahre alten Gedanken der Aufklärung hat. Eine NATO könnte ohne „Menschenrecht“ oder „Demokratie“ funktionieren, die UNO nicht. Liberales Freiheitsverständnis sieht die „Freiheit von“ und die „Freiheit zu“, Freiheit von Not und Unterdrückung, Freiheit zur Teilhabe an dem, was wir demokratische Politik nennen.

In diesem Wertekonglomerat hat Kommunikation und auf deren Trittbrett auch die Kommunikationstechnik als Nachfolgerin der Drucktechnik ihren Stellenwert. Ende der achtziger Jahre gab es auf dem weltweit ersten Symposium zur Soziologie des Telefons von einem ungarischen Forscher Hinweise darauf, daß der Demokratisierungsprozeß in Osteuropa durch das Telefon sehr beflügelt wurde, weil sich die auf Demokratisierung Drängenden miteinander zu gemeinsamen Aktionen synchronisieren konnten. Dies, verbunden mit der Tatsache, daß Telefonzentralen genau wie die Rundfunksender zu den ersten Besetzungsobjekten im Falle eines Putsches gehören, reicht mittlerweile als Begründung dafür, die Individualkommunikation durch ein Telefonnetz als demokratiefördernd anzusehen. Im August 1992 hat ein Telefax mit der Unterschrift von *Boris Jelzin* nicht nur seine persönliche Unversehrtheit bestätigt, sondern offensichtlich auch weiteres Blutvergießen verhindert. Aus der Sicht des jeweiligen noch undemokratischen Landes ist damit das Telefon eher konfliktfördernd, aus Sicht der Demokratien des Nordens ist es das Gegenteil davon. Unzweifelhaft stoßen

hier auf der praktischen Ebene zwei gegensätzliche Leitbilder aufeinander, und es ist leicht nachvollziehbar, daß dieses Dilemma sich bis in die konkreten wirtschaftlich-technischen Transfervorgänge hinein erstreckt: Freie Kommunikation und Information fördern unstrittig die Demokratie, aber nicht zwangsläufig die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Wie immer man diese beiden ersten Beispiele bewerten mag: Eine Form des Dilemmas bleibt immer übrig. Ein drittes Beispiel führt vielleicht zu überwiegend positiven Schlußfolgerungen. Im Jahr 1973 habe ich selbst als Augenzeuge des Militärputsches in Chile erlebt, wieviel Orientierung und auch Trost selbst strammen Antikommunisten die tägliche Sendung von Radio Moskau gab, in der die wichtigsten Ereignisse im Land minutös aufgelistet wurden. Über das allgegenwärtige Transistorradio konnte jeder hören, welcher Soldat oder Zivilist von Opfern oder auch Zeugen des Verstoßes gegen die allgemeinen Menschenrechte bis hin zu völkerrechtlich sanktionierbaren Verbrechen bezeugt wurde. Im Panzerregiment Nr. 2 erzählte mir ein Hauptmann schon wenige Wochen nach dem Putsch, daß er jetzt einen längeren Auslandsurlaub antrete, weil er schon mehrfach, wenngleich selbstverständlich ungerechtfertigt, in ausländischen Radiosendungen als Folterer bezeichnet worden sei. Wir kennen solche Wirkungen der grenzüberschreitenden Kommunikation und Interaktion in Deutschland aus der Nazizeit, in der man eben die verbotenen Feindsender doch hörte, wir wissen auch, wieviel Rückhalt chinesische Dissidentengruppen allein schon aus der Tatsache bekommen, daß es Fernsehbilder vom Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens gibt.

Und während ich hier spreche, gelangen über das weltweite, vor allem für die Wissenschaft eingerichtete Datennetz Internet detaillierte Informationen aus dem ehemaligen Jugoslawien auch zu uns nach Deutschland, viel mehr als das gestörte und restringierte Telefonnetz bzw. die wenigen Amateurfunken durchgeben können. Und diese Informationen haben eine neue Art von Adressaten, sie richten sich an alle. Hier wird kein Politiker oder keine UNO angeschrieben und um Entscheidung oder Aktion gebeten, hier wird in eine Art elektronisches Menschheitstagebuch hineingeschrieben, was das Zeug hält. Ob die Information Amnesty International erreicht oder nur die Zeitschriftler, ist zweitrangig, wichtig ist für den Absender, daß er potentiell Dokumente erzeugt: Gegen diese Informationsflut werden die 180 km Akten der Gauck-Behörde bald ein im Vergleich eher geringes Ausmaß haben.

Auch wenn wir die unmittelbaren Konsequenzen aus diesen Informationen zunächst nicht ziehen wollen oder können, so läßt sich doch sagen: Kommunikation fördert prinzipiell Transparenz, und dieser Begriff ist immerhin eindeutig positiv besetzt, weil er den Konflikt und unser praktisches Dilemma zeitlich flexibel macht.

Damit ist wenigstens ein Schlagwort zunächst ohne Einschränkung auch für die praktische Konfliktprävention, für die humanitäre Hilfe, ja sogar für die Technikgestaltung brauchbar: Transparenz. Transparenz ist funktionell ein Po-

tential, das fast beliebig freigesetzt werden kann. Wir wissen, daß es in Afrika und anderswo Bürgerkriege gibt, die dem in Somalia in nichts nachstanden außer in der Präsenz unabhängiger, meist ausländischer Journalisten samt Sendeequipment. Während „Information“ (auch hier gibt es begriffliche Schwierigkeiten) doch sehr hoch mit „Unmittelbarkeit“ korreliert und die „beobachtende“ Seite unter Handlungsdruck setzt, scheint Transparenz eher etwas zu sein, was auf die agierende Seite einwirkt — getreu dem *Chamissowort* „und die Sonne bringt es an den Tag“.

- Zugespielt kann man also um des Denkanstoßes willen sagen, daß „Transparenz“ konfliktvermeidend oder -dämpfend wirkt, was man von den Termini „Information“ und „Kommunikation“ so ohne weiteres nicht sagen kann, die sich bei dieser Betrachtung lediglich als Mittel zur Herstellung von Transparenz bezeichnen lassen müssen.

- Im Völkerrecht wäre allerdings dieser Transparenzbegriff noch näher auf seine Operationalisierbarkeit hin zu untersuchen, diese Folgerung scheint mir ebenfalls angebracht. Er könnte in das Definitionsbandel einer neuen „Weltinformations-Ordnung“ eingebunden werden.

- Die Folgerung für das Internationale Rote Kreuz und die Konventionsbeauftragten wäre, sich auf transparenzermöglichende Strategien zu verlagern; der bekannte Prinzipienstreit um die „unmittelbare Information“, die nichts anderes als eine immaterielle Einmischung ist, scheint mir nämlich unauflösbar, wenn man nicht die humanitäre materielle Hilfe gefährden will. Ein Helfer, der durch Information bewußt oder unbewußt anklagt, darf bald nicht mehr helfen; einem Helfer, der gezwungenermaßen Transparenz erzeugt, kann man keinen Vorwurf machen.

- Transparenz entsteht unausweichlich als eine Technikfolge, die Folgerung für die Politik ist eine Verzweigungssituation: Entweder man wird auf beiden Seiten mit der Transparenz fertig oder man zieht sich ehrlicherweise auf eine technokratische Position zurück, in der zum Beispiel die humanitäre Hilfe nichts anderes ist als eine Art protomilitärische Vorverteidigung. Alles dazwischen ist wahrscheinlich Heuchelei: Wenn eines Tages 3,5 Millionen Rotarmisten mit der Kalaschnikow einkaufen gehen sollten, werden sie vermünftigerweise den Werbeplakaten folgen. Niemand kann diese Art Transparenz unterdrücken.

- Und die wirtschaftlich-technische Folgerung: Wir haben in Deutschland prinzipiell die Möglichkeit, der Welt solche, die Transparenz fördernde Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen anzubieten, wir könnten sogar — davon im dritten Abschnitt mehr — solche Systeme speziell entwickeln. Es könnte sogar sein, daß wir solche Systeme entwickeln und dauerhaft implementieren müssen, wenn es sich herausstellt, daß das Konfliktvermeidungspotential erheblich ist.

Ich habe in diesem ersten Abschnitt die Konflikte vor allem in den klassischen Konfliktfeldern rund um Krieg, Bürgerkrieg, Völkermord auf der einen und Menschenrecht,

Freiheit und Demokratisierung auf der anderen Seite verortet; dabei sind Konflikte — wie schon das erwähnte Migrationsbeispiel andeutete — eben auch und vor allem Konflikte in Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, in Notlagen und Katastrophenfällen, bei Hunger und Krankheit. Die Unterscheidung in heiße, kalte und schlechende Konflikte ist keine Wertung, sondern nur eine pragmatische Einteilung: Krieg, Katastrophen oder Armut entziehen sich einer isolierten Betrachtung, es sei denn, man nähme das zynische Kriterium des „body count“. Die eigene Betroffenheit folgt aber einer anderen Reihenfolge: Kriege kann man fernhalten, Katastrophen kann man ignorieren, aber die Armut kommt über den Umweg des bedrohten Ökosystems Erde unausweichlich auch auf die reichen Regionen zu.

Für die heißen und kalten Konflikte haben wir inzwischen eingeschungene Mechanismen, die uns beruhigen. Kein Waffenstillstand in einem Bürgerkrieg kann so kurz sein, daß es nicht gelänge, Hilfslieferungen per Fallschirm abzuwerfen. Noch während Nachbeben einen Landstrich erzittern lassen, rollen doch schon die Bulldozer für den Wiederaufbau heran. Wir kennen das aus den Wildwestfilmen: Wenn die Lage dramatisch wird, ertönen im richtigen Moment die Hörner der 7. US-Kavallerie. Aber wir sind leider nicht im Film. Die scheinbar perfekte Hilfsmaschinerie ist inzwischen nichts anderes als eine von finanzieller Erosion bedrohte punktuelle Hilfe, ein Tropfen auf dem heißen Stein. Ein Hilfsbataillon, das heute über Georgien abspringen soll, könnte man auch in Afghanistan oder zehn anderen Regionen landen lassen, kein Helfer würde zunächst einen Unterschied bemerken und denselben Einsatz mit denselben Mitteln durchführen. Punktuelle Hilfen sind aus reinen Quantitätsgründen an die Stelle von strukturellen Hilfen getreten. Entscheidungen über punktuelle Hilfen sind — ungeachtet der kommunikativ zusammengekerkten Welt — längst dem Zufall überlassen: Ein Hungermerd, dessen Foto in der Weihnachtszeit erscheint, hat deutlich höhere Überlebenschancen. Für eine nicht zufällige, also eine auf rationale Entscheidung zurückgehende transparente Hilfe hat es zu keinem Zeitpunkt eine ausreichendes Budget gegeben, und die Mittel werden angesichts des Zustands der Weltwirtschaft künftig noch knapper werden. Wo uns vorher „Transparenz“ als ein gutes Mittel erschien, hier wäre Transparenz wahrscheinlich nichts anderes als die Vorstufe zur völligen Verzweiflung.

So widersprüchlich dies zunächst klingen mag: Gerade weil unsere Budgets für flächendeckende punktuelle Hilfen nicht mehr ausreichen, müssen wir die noch teureren strukturellen Hilfen angehen, aber mit den denkbar ausgereiftesten Strategien und neuen Ansätzen. Dafür habe ich meinen zweiten Punkt mit „Telekooperation als Konfliktvermeidung“ überschrieben.

II. Telekooperation als Konfliktvermeidung

Die aktuelle CeBIT-Messe in Hannover variiert in vielfältigen Exponaten eine große Aufgabe der Kommunikationstechnik, die technisch mit dem Begriff „Multimedia“ und

von der Anwendung her mit dem Begriff „Telekooperation“ beschrieben wird. Beide Begriffe sind im Zusammenhang mit dem Ausbau moderner Kommunikationsinfrastrukturen hin zu Breitbandsystemen zu sehen. In diese — in Deutschland und Europa bereits seit Ende der 70er Jahre laufende — Diskussion kam ein neuer Impuls durch den Beschluß der Administration *Clinton/Gore*, eine „National Infrastructure Initiative“, auch unter dem Begriff „Datenautobahn“ bekannt, zu starten. Die Amerikaner haben erkannt, daß die in den USA seit zehn Jahren verfolgte Strategie eines „deregulierten“ Netzausbaus zu einem Bündel von Einzelanwendungen führt, die nicht das gesamte Synergiepotential ausschöpfen, das harmonisierte Infrastrukturen bringen können. Ausdrücklich sagen die Amerikaner, daß sie jetzt die europäische Strategie des „Infrastrukturvorhalts“ verfolgen wollen. International ist hier eine ironische Situation insofern gegeben, als die Europäer in Brüssel im Moment auf dem besten Wege sind, um ihrer „Deregulierung“ willen das nachzulegen, was die Amerikaner als ihre eigene „falsche Strategie“ der letzten zehn Jahre bezeichnet haben.

Telekooperation zielt auf die Optimierung von Kooperationsvorgängen in Wirtschaft und Verwaltung mit Hilfe hochentwickelter Informations- und Kommunikationstechnik. Der Begriff ist unzweifelhaft von den Rahmenbedingungen der reichen Regionen geprägt, von hohen Arbeitslöhnen, knapper Zeit, Wettbewerbsdruck und wohl auch von einer vergrößerten zwischenmenschlichen Distanz. Technikinduzierte Wurzeln kann der Begriff nicht verleugnen: Man kann nunmehr multimedial all das tun, was vorher nur einzelmedial möglich war. Aber die vordergründig erste Anwendungsebene der Multimediantechnik auf dem Gebiet des Entertainment verstellt noch etwas den Blick auf die Problemlösungspotentiale, die durch neue leistungsfähige Multimedia-Infrastrukturen bereitgestellt werden können. Sehr holzschnittartig gesagt, zielt der Begriff Telekooperation auf den erzielbaren synergetischen Effekt von Infrastrukturen, die wiederum aus den Elementen Technik und Organisation zusammengesetzt sein müssen. Unser Themenzusammenhang mit der Konfliktvermeidung drängt sich nun wirklich nicht auf, zumindest nicht auf der CeBIT in Hannover, was vor allem daran liegt, daß die Technikhersteller ihre Technik und nicht die Nachfrage kennen, während es bei den Nachfragern umgekehrt ist.

Aber schon beim ersten Beispiele wird der Zusammenhang klarer: Im Zusammenhang mit dem Frühstadium des Jugoslawien-Konfliktes haben Politiker darauf hingewiesen, daß „in statu nascendi“ eine notwendige Abstimmungsrunde aller relevanten Akteure aus rein zeitlichen und geographischen Gründen nicht zustande gekommen sei, die Einzelgespräche zwischen Staatsleuten hätten keine entscheidungsfördernde Gemengelage zustande gebracht. In der Tat hat die neue Weltordnung nach dem Zerfall der zweiten Welt noch nichts hervorgebracht, was dem „Heißen Draht“ zwischen Washington und Moskau gleichkäme. Zu glauben, man könne eine hochmoderne Videokonferenzeinrichtung dafür vorsehen, wäre naiv. Vorbedingung wäre, entsprechende Politikprozesse in Gang zu setzen und Vorbedingung wäre auch

eine sehr ausgeklügelte Gestaltung eines solchen „politischen“ Telekooperationsmediums. Und nicht zuletzt müßte eine weltweite Infrastruktur installiert sein. Man darf sich hier nicht von den raschen technischen Fortschritten täuschen lassen: Auch wenn man heute von jedem Ort der Erde aus mit einem transportablen Satellitentelefon Kontakt aufnehmen kann, so ist dies noch keine Infrastruktur. Halten wir zunächst nur fest: Es gibt noch ungelöste Probleme der internationalen Politikabstimmung, die Vermutung, daß der Zeitfaktor in Konflikten eine entscheidende Rolle spielt, ist plausibel.

Von einem Studienfreund, der in den achtziger Jahren mehrere NATO-Manöver als „Kriegstagebuchschreiber“ mitgemacht hat, wurde ich immer wieder darauf hingewiesen, daß von Leo II bis G3 alles geklappt habe, nur die Kommunikationslage sei stets defizient gewesen. Trotz immer mehr Einsatz von Computern und Kommunikationstechnik (oder gerade deswegen) habe sich das Chaos von Übung zu Übung gesteigert. Logistikketten, die einzeln wunderbar funktionieren hätten, seien beim gleichzeitigen Einsatz zusammengebrochen. Blau habe oft nur deswegen kein Desaster erlebt, weil man die Kommunikationspannen bei der Manöverauswertung schlichtweg ignoriert habe. Im einzelnen konnte ich diese Angaben nicht nachprüfen, aber die generelle Aussage wurde mir vielerorts bestätigt. Die Bundeswehr und auch andere Streitkräfte haben inzwischen ganz erhebliche Anstrengungen unternommen, um mit Sondernetzen und neuartigen Gefechtsfeldarstellungsmedien dem Chaos abzuwehren. So ist beispielsweise die Luftlage mit Hilfe moderner Displays und Hochleistungsrechnern nicht einmal mehr ähnlich dem, was noch vor 20 Jahren der Plotter in Spiegelschrift für den Radarleitoffizier auf die Glasscheibe schrieb. Nicht umsonst ist heute bei Hilfseinsätzen das Militär gerade für die Sicherstellung der Kommunikation unverzichtbar. Nur: Nicht immer und überall können oder dürfen Soldaten mit einem Satellitentelefon oder einer Scattering-Verbindung über den Horizont helfen und — der Name Sondernetz sagt dies bereits — es kann auch nicht das Ziel sein, diese Einrichtungen für die Allgemeinheit zugänglich zu machen.

Ohne Kommunikation werden Logistikketten natürlich zur Farce. Von Entwicklungshelfern habe ich gehört, daß immer noch bis zu 30% der Hilfsgüter gerade bei Katastrophen aus reinen Kommunikationsmängeln heraus nicht ihr Ziel erreichen. Zählt man hierzu auch die bekannten Sanitätsfahrzeuge in Nairobi, die — so informierte ein GTZ-Vertreter auf dem Hohenheimer Symposium 1983 zu „Dritte Welt und Kommunikationstechnik“ — deswegen vor sich hinrosteten, weil man kein entsprechendes Funksystem mitgeliefert hat, dann stellt sich die Frage, ob man der punktuellen Hilfe nicht wenigstens durch eine systematische Kommunikationsinfrastruktur Nachdruck verleihen könnte. Halten wir auch hier zunächst nur fest: Mangelhaft Infrastrukturen bei der Kommunikation haben gravierende Folgen für die Effizienz der Hilfe. In der UIT versucht ein hochrangiger Arbeitskreis, eine solche Infrastrukturentwicklung zu forcieren. Aber jeder vom Fach weiß, daß das klassische Telefonnetz für die meisten Entwicklungsländer allein schon aus Kostengründen ein Langfristvorhaben wäre, das zu beginnen allein schon ein

große Überwindung kostet. Selbst die inzwischen als Prototypen vorhandenen Satelliten-Handys, die ganz ohne Kabelarbeiten auskommen, können auf lange Sicht hin nicht die Anforderungen einer flächendeckenden globalen Infrastruktur erfüllen. Der Glaube, man könne ein paar Millionen Mobiltelefone per Bombenwurf in Notstandsgebieten verteilen, um damit die Kommunikationsprobleme zu lösen, ist irrig.

Man muß sich dabei auch immer wieder vor Augen halten, daß einzelne Techniken in eine Supportkette eingebaut sind: Wer Mobiltelefone hat, braucht Strom und Ersatzteile, er braucht auch Organisation vom Zentralservice bis zum Telefonverzeichnis: Wen, bitteschön, soll der Hungernde anrufen? Den UNO-Generalsekretär? In einigen Diskussionen habe ich hier meinen Gesprächspartnern vorwerfen müssen, daß sie eine Notfallkommunikation mit einem Pizza-Service verwechseln. Kommunikationsmöglichkeit ohne die entsprechende Handlungsmöglichkeit ist hinausgeworfenes Geld. Auf dem erwähnten Symposium wurde berichtet, daß die Satelliten-Frühwarnung vor Taifunen in Bangladesch mangels Schutzräumen für die Bevölkerung lediglich eine bessere Prognose der zu erwartenden Opfer bringt.

Situationsgerechte Infrastrukturen sind keine triviale Aufgabe, und weil kein allzu kaufkräftiger Markt dahintersteht, wird die Forderung nach solchen angesichts der leeren Kassen auch immer verzögert vorgebracht. Nur wird uns zu selten klar, daß wir unsere konfliktvermeidenden und unsere konfliktbereinigenden Strategien ohne solche Infrastrukturen in ein immer schlechteres Preis-Leistungs-Verhältnis bringen. Und es scheint klar zu sein, daß die Fortschreibung der uns bekannten technischen Entwicklungslinien in unserem Themenzusammenhang in Sackgassen läuft: Telekommunikationsnetze der Postverwaltungen sind teuer, Netze der Militärs sind teuer und sensibel; die notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen sind für die betroffenen Regionen selbst bei kostenneutralen Netzerrichtungen unerschwinglich.

Ein letztes Beispiel für die offenkundige Notwendigkeit einer Infrastrukturoffensive zur Konfliktvermeidung mag die knappe Ressource Experte — vom Arzt bis zum Ingenieur — abgeben. In den meisten Ländern des Südens verschlechtern sich die Relationen von Experten zur Bevölkerung drastisch, wofür einerseits die Bevölkerungsentwicklung und andererseits die gestiegenen Ausbildungskosten verantwortlich sind. Nun glauben einige Politiker bei uns allen Ernstes, man könne unseren Expertenüberschuß in diese Länder exportieren, was sicherlich nicht oder nur eingeschränkt geht. Die zunehmenden Blauhelmeinsätze verstellen den Blick darauf, daß in immer mehr Ländern aus den verschiedensten Gründen Restriktionen für den Experteinsatz entstehen. Konnte man vor zehn oder fünfzehn Jahren noch getrost auf das Experten-Entsendemodell setzen, so ist heute längst die Situation erreicht, wo diese Strategie ebenso versagt wie das Rücksendemodell, demzufolge man nationale Experten nach der Ausbildung bei uns zurückschickt. Entsenden kann man heute fast nur noch als Strafe, Rücksenden geht fast gar nicht mehr, weil in den Zielländern die oft nur rudimentären Netze von

Sicherheit und Versorgung längst zerrissen sind. Die schlechenden Konflikte der Unterentwicklung können in ihrem Ausmaß kaum noch überblickt werden, dies wissen wir alle, auch wenn wir das in der Tagesschau nicht sehen wollen und es auch nicht zu sehen bekommen. Schon haben bei notwendigen Ausbildungen die „sicheren Drittländer“, womit etwas ganz anderes gemeint ist als bei der Asylfrage, eine temporäre Konjunktur: Solche Länder sind für den europäischen Experten und seine Familie gerade noch zumutbar, für den Trainee aus dem Entwicklungsland sind sie gerade noch so wenig attraktiv, daß er in sein Land zurückkehrt.

Und damit bin ich bei der holzschnittartigen Schlußfolgerung aus meinem zweiten Punkt angelangt. Konfliktprävention kann wohl sinnvollerweise nur auf „telekooperativem“ Wege angegangen werden, nicht, weil dies so bequem wäre, sondern weil sich Alternativen dazu täglich verringern. Die einzige konsequente Alternative wäre in einem Satz zu finden, den ich bei dem amerikanischen Stadtsoziologen *Manuel Castells* gefunden habe und der mich seit rund 15 Monaten erschreckt: „Schlimmer als ausgebeutet zu werden ist ignoriert zu werden.“ Und ich denke, daß wir in wohlverstandener Eigeninteresse nicht die Ignoranz zu unserer Richtschnur machen sollten. Afrika zum Beispiele kann man zynisch in Gürtel einteilen, vom Durstgürtel über den Hungergürtel bis zum AIDS-Gürtel, aber ignorieren kann man es nicht.

Wenn an dieser Stelle eine offene Frage sein sollte, will ich sie gerne mit dem Hinweis beantworten, daß die in den letzten Beispielen geforderte Neubesinnung auf die volle Leistungsfähigkeit unserer humanitären Hilfe eben auch Anstrengungen auf der Seite der Technikgestaltung braucht. Mit dem Geist von *Lambarene* schaffen wir das leider nicht mehr. Nach all dem Gesagten werden Sie mir hoffentlich nachsehen, wenn ich Sie ermutige, Anforderungen an Kommunikationsmittel zu stellen; in unseren Prospekten werden sie die Lösung noch nicht finden. Damit Sie es nicht ganz so schwer haben, will ich zum Abschluß einige Denkanstöße zu geben versuchen.

III. Anforderungen an Kommunikationsmittel

- Es muß darüber nachgedacht werden, ob die humanitäre Hilfe der UNO nicht eine eigenständige Rolle als Betreiberin einer Transparenzfördernden Kommunikationstechnik übernehmen kann.

- Die heutigen nicht kontextadäquaten Infrastrukturen der Kommunikationstechnik sind veränderbar. So wäre es möglich, die kapitalintensiven Teile von Kommunikationsdiensten in den Herstellerländern zu lassen und in den Empfängerländern lediglich den Dienst anzubieten.

- Das Transistorradio braucht ein sendendes Pendant, das die Funktion des beschriebenen Internet-Briefkastens zur Dämpfung von Konfliktakteuren erfüllt. Vielleicht ist dies ein Gerät, das Fotos oder Aussagen über Satellit in eine Datenbank aufzeichnet.

- Die Konfliktvermeidung braucht spezifische Notfall-Infrastrukturen, die flexibel und einfach implementiert und betrieben werden können. Denkbar wäre, daß man die aufwendige Teilnehmerorganisation durch völlige Dezentralisierung automatisiert.

- Die Konfliktvermeidung braucht gestalterische Ansätze der Telekooperation, zu deren Gelingen als erstes die Mythysierungen und Glaubenssätze auf beiden Seiten aufgelöst werden müssen. Die Wahrheit kommt sowieso ans Licht.

- Die Konfliktvermeidung braucht ein völliges Re-Design der internationalen Medienpolitik und der New World Information Order. Ziel muß es sein, die Beliebigkeit der über Massenmedien ausgestrahlten Werte zu reduzieren.

Konfliktvermeidung und Kommunikation samt deren Mitteln haben das Potential für einen positiven Zusammenhang; so, wie wir das Thema noch immer angehen, erzeugt Kommunikation mehr Konflikte als sie vermeidet.

Neues zur maritimen Neutralität Die Arbeiten des Ausschusses der International Law Association, Buenos Aires (Argentinien), 14. — 20. August 1994

Wolff Heintschel von Heinegg*

Das XIII. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs ist der einzige in Kraft befindliche völkerrechtliche Vertrag, der Regeln über die Rechtsbeziehungen zwischen den Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts zur See und den nicht am Konflikt beteiligten Staaten enthält. Es enthält Regelungen über den Rechtsstatus neutraler Küstengewässer, Häfen und Reeden, einschließlich der Rechte und Pflichten der Kriegsschiffe und Prisen der Konfliktparteien in diesen Seegebieten, sowie über die Pflichten neutraler Staaten zur Unparteilichkeit und zur Durchsetzung ihrer Neutralität. Wie Prof. Dr. Ulrich Scheuner¹ zu Recht anmerkt, liegt der Schwerpunkt des Seekriegs indes nicht im Kampf der Kriegsflootten an sich, sondern in ihren Operationen zur Gewinnung und Behauptung der Seeherrschaft. Kern der Auseinandersetzungen zwischen Kriegführenden und Neutralen war daher seit jeher nicht der Schutz der neutralen Gewässer und die etwaige Verletzung ihrer Neutralität durch Kriegshandlungen, sondern das Ringen um den Fortgang des neutralen Handels auch mit den Kriegführenden. Nach Maßgabe des traditionellen Gewohnheitsrechts ist es den Konfliktparteien daher erlaubt, mittels des Blockade- und Konterbanderechts Zugriff auf den neutralen Handel zu nehmen. Diese Regeln wurden zum großen Teil in der Londoner Deklaration von 1909 kodifiziert, die indes nicht in Kraft trat. Abgesehen von der Konvention von Havanna über die Neutralität zur See vom 20. Februar 1928 sind spätere multilaterale Vereinbarungen über Neutralität zur See nicht mehr zustande gekommen.

Der Golf-Krieg zwischen dem Iran und Irak (1980-1988) hat indes die Notwendigkeit einer erneuten Befassung mit diesem Problemfeld vor Augen geführt. Das XIII. Haager Abkommen und die Regelungen der nicht-ratifizierten Londoner Deklaration von 1909 werden den Gegebenheiten des modernen Seekriegs nicht mehr gerecht. Darüber hinaus hat das internationale öffentliche Seerecht seit dem Jahre 1907 erhebliche Veränderungen erfahren. So sind die Küstenstaaten nach dem am 16. November 1994 in Kraft getretenen UN-Seerechtsübereinkommen u.a. berechtigt, ihr Küstenmeer auf zwölf Seemeilen auszuweiten, Festlandsockelgebiete von bis zu 350 Seemeilen und Ausschließliche Wirtschaftszonen von 200 Seemeilen zu beanspruchen. Archipelstaaten können nunmehr sog. Archipelgewässer proklamieren, die vollständig ihrer Souveränität unterliegen und in denen die Schifffahrt anderer Staaten lediglich Durchfahrtsrechte besonderer oder allgemeiner Art genießt. Besondere Regeln gelten zudem für internationale Meerengen. Darüber hinaus darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Bestimmungen des XIII. Haager Abkommens aus der Zeit des freien Kriegführungsrechts stammen. Ebenfalls klärungsbedürftig — auch im maritimen Kontext — ist daher das Verhältnis der Neutralität zum Recht der Charta der Vereinten Nationen.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck des Golf-Kriegs zwischen Iran und Irak beschloß die International Law Association (ILA) die Errichtung eines Ausschusses für maritime Neutralität, der erstmals während der Konferenz im Jahre 1990 und dann 1992 in Kairo² zusammentrat. Auf der Grundlage dieser Beratungen erarbeitete der Berichterstatter, Prof. Dr. Michael Bothe, einen Berichtsentwurf, der den Verhandlungen des Ausschusses in Buenos Aires als Grundlage diente.

Die traditionellen Regeln der Neutralität im Seekrieg entstammen, wie bereits bemerkt, der Zeit des freien Kriegführungsrechts. Unter der Geltung der UN-Charta besteht indes zumindest die theoretische Möglichkeit, zwischen dem Aggressor und dem Opfer ei-

ner Aggression zu unterscheiden. Gleichwohl geht der Ausschuß von der Prämisse aus, daß Neutralität auch heute noch ein gültiges Völkerrechtskonzept darstellt. Der Berichterstatter verzichtete jedoch zu Recht auf detaillierte Bestimmungen zu diesem Fragenkreis. Zum einen wären dahingehende Vorschläge nicht mehr vom Mandat des Ausschusses gedeckt gewesen. Zum anderen wäre es angesichts der insoweit bestehenden Meinungsunterschiede schwerlich zu einer konsentierten Entscheidung seiner Mitglieder gekommen. Während der Beratungen in Buenos Aires wurde deutlich, daß über die Frage des Einflusses der Charta der Vereinten Nationen auf das maritime Neutralitätsrecht ebensowenig Einigkeit besteht wie über dessen Anwendungsbereich („Krieg“, „internationaler bewaffneter Konflikt“). Es scheint sich jedoch ein Konsens dahingehend anzubahnen, die Arbeit des Ausschusses auf strikt maritime Aspekte des Neutralitätsrechts zu konzentrieren. Dadurch würde vermieden, auf die mannigfaltigen Rechtsprobleme eingehen zu müssen, die vor allem in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu verzeichnen sind. Dazu gehört vor allem die Frage, ob ein Staat berechtigt ist, eine Haltung „wohlwollender/qualifizierter“ Neutralität einzunehmen, also eine Konfliktpartei zu bevorzugen, ohne an den bewaffneten Auseinandersetzungen teilzunehmen. Eine Beschränkung auf strikt maritime Aspekte der Neutralität hätte zur Folge, daß die das zwischenstaatliche Verhältnis prägenden Rechtsvorschriften unberücksichtigt blieben. Im Mittelpunkt des Interesses stünden allein diejenigen Rechtsfragen, die sich aus Maßnahmen eines Staates — sei es einer Konfliktpartei, sei es eines neutralen/nicht am Konflikt beteiligten Staates — gegenüber der Schifffahrt oder einzelnen Schiffen eines anderen Staates ergeben würden. Doch auch dann — dies offenbarte die Diskussion — bliebe noch eine Reihe ungeklärter Rechtsfragen. Dazu zählen vor allem Begriff und Umfang des Selbstverteidigungsrechts. Während der Berichterstatter einem engen Verständnis des Begriffs „Selbstverteidigung“ anhängt, votieren zahlreiche Ausschußmitglieder für eine extensive Interpretation mit der Folge, daß selbst Angriffe auf einzelne neutrale Handelsschiffe geeignet wären, als Rechtfertigung für Gegenmaßnahmen zu dienen.

Ein weiterer, ebenfalls noch nicht konsensfähiger Problemfeld sind die Auswirkungen des neuen internationalen öffentlichen Seerechts auf das maritime Neutralitätsrecht. Diesen Fragen widmen sich die Abschnitte 2 bis 4 des Berichtsentwurfs. Indes sind bereits die friedliche oder bloße Durchfahrt von Kriegsschiffen der Konfliktparteien durch neutrales Küstenmeer sowie durch neutrale Archipelgewässer umstritten. Gleiches gilt für das Offenhalten neutraler internationaler Meerengen. Im Gegensatz zu dem Entwurf des Berichterstatters stellen sich einige Mitglieder des Ausschusses insoweit auf den Standpunkt, es sei den Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts zur See untersagt, in diese Gewässer einzufahren, selbst wenn sie sich militärischer Kampfmaßnahmen enthalten. Angesichts der Haltung der USA, des Vereinigten Königreichs, der Russischen Republik sowie einer Reihe weiterer Staaten, die in ihren militärischen Handbüchern an dem Recht auf Durchfahrt durch neutrale Archipelgewässer und internationale

* Privatdozent Dr. Wolff Heintschel von Heinegg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h. c. Knut Ipsen LL.D. h.c., Ruhr-Universität Bochum.

1 U. Scheuner, Neutralitätsrechte und -pflichten im Seekrieg, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 2. Aufl., Berlin 1961, S. 601-607 (602).

2 Vgl. dazu den Konferenzbericht in: HuV-I 1992 (Heft 2), S. 93-96.

Meerengen ausdrücklich festhalten, dürfte sich diese Position indes schwerlich durchsetzen. Freilich bleibt es neutralen Staaten unbenommen, unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ihr Küstenmeer und ihre Häfen und Reeden für die Kriegsschiffe und Prisen der Konfliktparteien vollständig zu sperren. Besonders umstritten ist des weiteren die Frage nach der Zulässigkeit von Seekriegsmaßnahmen in neutralen Festlandsockelgebieten und in neutralen Ausschließlichen Wirtschaftszonen. Hier spiegeln sich die bereits im Verlauf der Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen geäußerten unterschiedlichen Standpunkte zur Rechtsnatur dieser Seegebiete wider. Während die einen von einer Gleichsetzung dieser Seegebiete mit der Hohen See ausgehen und dementsprechend Seekriegsmaßnahmen für grundsätzlich zulässig erachten, stellen sich andere auf den Standpunkt, neutrale Festlandsockel- und Wirtschaftszonengebiete seien ebenso wie neutrales Küstenmeer vollständig vom allgemeinen Seekriegsgebiet ausgenommen. Der Berichterstatter schlägt in seinem Entwurf einen vermittelnden Ansatz vor, der daher große Aussichten auf Zustimmung haben dürfte. Danach sind Kampfmaßnahmen in diesen Seegebieten grundsätzlich zulässig. Die Konfliktparteien sind jedoch gehalten, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, daß die Ausübung der ausschließlichen Rechte der Küstenstaaten auf Erforschung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen unbehelligt bleibt. Ob eine solche Verpflichtung der Konfliktparteien auch hinsichtlich der marinen Umwelt der genannten Seegebiete Anerkennung finden wird, ist freilich zweifelhaft, da Kriegsschiffe fremder Staaten bereits nach Maßgabe des Friedensrechts von entsprechenden Verpflichtungen freigestellt sind.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der Grundsatz der Zulässigkeit von Seekriegsoperationen auf der Hohen See ausdrücklich anerkannt wird. Erlaubt sind danach nicht lediglich Kampfhandlungen, sondern auch die Errichtung sog. Ausschlusszonen. Damit wird den Gegebenheiten des modernen Seekriegs, insbesondere den kurzen Vorwarnzeiten und der Verletzlichkeit moderner Kriegsschiffe durch Luftangriffe, Rechnung getragen. Diese Ausschlusszonen unterscheiden sich jedoch erheblich von denen des Ersten und des Zweiten Weltkriegs. Sie erlauben es der betreffenden Konfliktpartei nicht, jeden Radarkontakt ungeachtet des auch im Seekrieg geltenden Unterscheidungsgrundsatzes warnungslos anzugreifen. Vielmehr werden, wenn die Lage und das Ausmaß der Zone im vorhinein hinreichend konkret publik gemacht worden sind, lediglich geringere Anforderungen an die Identifizierung gestellt.

Abschnitt 5 des Berichtsentwurfs befaßt sich mit der Rechtsstellung der neutralen Schifffahrt im internationalen bewaffneten Konflikt zur See. Ausdrücklich anerkannt wird der gewohnheitsrechtliche Grundsatz, daß neutrale Schiffe geschützt sind und im Prinzip nicht Gegenstand von Seekriegsmaßnahmen sein dürfen. Neutrale Schiffe dürfen daher nicht angegriffen werden, es sei denn, sie stehen einem zulässigen (gegenerischen) militärischen Ziel gleich. Hinzu kommt, daß die Konfliktparteien vor und bei der Durchführung von Seekriegsmaßnahmen verpflichtet sind, alle möglichen Vorsichtsmaßnahmen für den Schutz der neutralen Schifffahrt zu ergreifen. Der Schutz der neutralen Schifffahrt umfaßt freilich nicht Maßnahmen zur Kontrolle des neutralen Handels. Folglich dürfen neutrale Handelsschiffe, nicht jedoch neutrale Kriegs- und Staatsschiffe sowie neutrale Schiffe im Geleit, innerhalb des allgemeinen Seekriegsgebiets angehalten und durchsucht werden. Ladungen, die für die gegnerischen Streitkräfte bestimmt und für die gegnerischen Kriesanstrengungen nützlich sind (sog. Konterbande) dürfen ebenso beschlagnahmt und eingezogen wer-

den wie das betreffende Schiff, auf dem sie gefunden werden. Begrüßenswert in diesem Zusammenhang ist die Klarstellung, daß der Konterbandebegriff ausschließlich Ladungen, einschließlich Erdöl und sonstige Brennstoffe, betrifft, die für den Gegner bestimmt sind. Ausführen, auch wenn deren Erträge den gegnerischen Kriesanstrengungen zugute kommen, stellen keine Konterbande dar. Damit wird der Praxis des Golf-Kriegs zwischen Iran und Irak wie auch Bestrebungen gewisser anderer Staaten in diese Richtung die rechtliche Anerkennung versagt. Schließlich wird auch die Blockade als weiterhin zulässig anerkannt. Es wird jedoch — was aus der Sicht des humanitären Völkerrechts besondere Beachtung verdient — betont, daß eine Blockade nicht Hilfslieferungen für die notleidende Zivilbevölkerung verhindern darf, diese vielmehr nach Art. 23 des IV. Genfer Rotkreuz-Abkommens und Art. 70 des I. Zusatzprotokolls durchgelassen werden müssen.

Abschnitt 6 schließlich betrifft den Schutz der neutralen Schifffahrt. Neben der bereits erwähnten umstrittenen Frage nach dem Umfang des Selbstverteidigungsrechts wird hier vor allem das Geleitrecht anerkannt. Daneben schlägt der Berichterstatter vor, neutralen Kriegsschiffen das Recht zum Räumen von Seeminen im allgemeinen Seekriegsgebiet und selbst im Küstenmeer der Konfliktparteien zuzuerkennen; letzteres freilich nur, soweit dies für die Ausübung des Rechts auf Transit- oder Archipeldurchfahrt erforderlich ist. Dieser Vorschlag ist sicherlich konsequent, soweit das Recht zum Räumen an besondere Durchfahrtsrechte knüpft, ist es doch weitgehend anerkannt, daß die Konfliktparteien in ihren internationalen Meerengen und Archipelgewässern sichere Passagen für die neutrale Schifffahrt offenhalten müssen. Gleichwohl werden in der Praxis nur solche neutralen Staaten von diesem Recht Gebrauch machen, deren Seestreitkräfte denen der Konfliktparteien überlegen sind. Keine Aussicht auf Anerkennung hat der Vorschlag indes, soweit neutrale Kriegsschiffe auch im allgemeinen Seekriegsgebiet, d.h. jenseits des Küstenmeeres, zum Räumen der Minen berechtigt sein sollen. Die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts zur See sind nach Maßgabe des Seekriegsrechts grundsätzlich berechtigt, auf der Hohen See — und, wengleich mit bestimmten Einschränkungen, auch in neutralen Festlandsockel- und Wirtschaftszonengebieten — Minen zu verlegen. Das Räumen dieser Minen durch Kriegsschiffe eines neutralen Staates wird die jeweilige Konfliktpartei als einen Akt neutralitätswidriger Unterstützung ansehen, auch wenn es erklärmaßen lediglich zur Sicherung der neutralen Schifffahrt erfolgt. Solange das Verlegen von Seeminen jenseits der Küstengewässer der Konfliktparteien nicht grundsätzlich geächtet wird, sind die nicht am Konflikt beteiligten Staaten daher gut beraten, sich jeglicher Einmischung zu enthalten. Andernfalls laufen sie Gefahr, in den Konflikt einbezogen zu werden — eine Konsequenz, die mit Sinn und Zweck des Seekriegsrechts nicht vereinbar wäre.

Die im Bericht unterbreiteten Vorschläge sind in ihrer Gesamtheit noch nicht konsensfähig. Es wurde daher angeregt, im Jahre 1995 eine weitere Ausschußsitzung einzuberufen. In deren Verlauf sollen die strittigen Punkte ausgearbeitet werden, so daß der nächsten ILA-Konferenz, die 1996 in Helsinki stattfinden wird, ein konsentierter Abschlußbericht vorgelegt werden kann. Die Arbeit des Ausschusses soll zu diesem Zeitpunkt beendet werden. Sollte es dem Ausschuß gelingen, sich zumindest auf einen Grundbestand von Regeln der maritimen Neutralität zu einigen, würde dies einen unschätzbaren Beitrag zur fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts und zur Rechtssicherheit im internationalen bewaffneten Konflikt darstellen.

Konversionsmanagement – Handlungsbedarf – Restriktionen – Lösungskonzepte

Kaiserslautern, 1. September 1994

Kerstin Ebock/Brigitte Reschke*

Die Fachkonferenz Konversionsmanagement fand im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ der *Friedrich-Ebert-Stiftung* statt. Mit der Aufnahme der Konversionsproblematik in ihren Arbeitsbereich stellt sich die *Friedrich-Ebert-Stiftung* einem komplexen Phänomen, das in der Bundesrepublik Deutschland für die Politik, Wissenschaft und besonders für die Praxis noch relativ neu ist. Das Ende der militärischen Konfrontation zwischen Ost und West hat auch in der Bundesrepublik zu wichtigen abrüstungspolitischen Entscheidungen geführt, die u.a. die Verkleinerung oder Schließung von Standorten sowohl der Bundeswehr als auch der stationierten ausländischen Truppen beinhalten sowie die Umwandlung von Rüstungsbetrieben in Produktionsstätten ziviler Güter nach sich ziehen. Verbunden hiermit ist ein vielschichtiger Strukturwandel, der die Gesellschaft vor große politische, wirtschaftliche, fiskalische und ökologische Herausforderungen stellt. Vor diesem Hintergrund wird über die positiven und negativen Effekte des Konversionsprozesses auf Länder- und Kommunalebene, aber auch zwischen alten und neuen Bundesländern sowie zwischen Städten und kleineren Gemeinden kontrovers diskutiert. Mit der Abhaltung der Fachtagung verfolgte die *Friedrich-Ebert-Stiftung* das Ziel, einen Beitrag zum Erfahrungsaustausch der vom Konversionsprozeß Betroffenen zu leisten und Lösungsansätze zur Bewältigung des Problems aufzuzeigen.

Dr. Herbert Wulf, der Leiter des kürzlich gegründeten Internationalen Konversionszentrums Bonn, hielt unter dem Titel „Konversion in Deutschland — ein Problemaufriß“ einen einleitenden Vortrag, in dem er sich mit den Grundlagen der Konversion auseinandersetzte. Dabei legte er die verschiedenen Aufgabenbereiche dar, welche ein umfassendes Konversionsprogramm beinhalten sollte. Diese sind die Umwidmung finanzieller Mittel aus den Verteidigungshaushalten, die Umorientierung militärischer Forschung und Entwicklung, die Umwandlung der Rüstungsindustrie, die Demobilisierung und Reintegration der Truppen, die Umwidmung militärischer Einrichtungen und der Umbau, die Entsorgung und Verschrottung militärischen Materials.

Ein weiteres Konzept zur Konversionssteuerung stellte *Dr. Gerhard Steinebach*, Geschäftsführer der Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung, Kaiserslautern, vor. Vor dem Hintergrund des von ihm entwickelten Regelkreises, nach dem die Faktoren politische Beschlüsse, Planung und Planverfahren, Erwerbsverhandlungen, Finanzierung und Förderung sowie Vermarktung und Investition das Konversionsmanagement gestalten, hob er in seinem Zehn-Punkte-

Programm die Notwendigkeit von Kooperation und Kommunikation für den Konversionsprozeß hervor.

Im Anschluß daran stellte *Gerhard Degen*, der Leiter des Amtes für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen der Stadtverwaltung Kaiserslautern, als Koordinator des Network Demilitarised dieses vor. Das Network Demilitarised ist ein Kooperationsprogramm von 16 Regionen der Europäischen Union, die vom fortschreitenden Abbau der Militärstützpunkte und -einrichtungen und von der Umstrukturierung der rüstungsabhängigen Industrie betroffen sind. Im Jahr 1991 gegründet, wird Demilitarised im Rahmen des RECITE Programms der Europäischen Union unter Artikel 10 der Regionalfonds gefördert. Aufgabe des Networks ist es, ein umfassendes Verständnis der industriellen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Abrüstung in den Regionen zu schaffen und auf der Basis von Erfahrungsaustausch, Studien und kleinen Pilotprojekten Beispiele für Musterlösungen auszuarbeiten.

Neben dieser theoretischen Aufarbeitung der Problematik führten Bürgermeister und Landräte aus vom Konversionsprozeß betroffenen Gemeinden und Kreisen die praktischen Probleme der Konversion in Vorträgen und in der Diskussion plastisch vor Augen. Als besonders schwierig hat es sich erwiesen, daß die Gemeinden äußerst kurzfristig über die Stilllegung der militärischen Anlagen informiert wurden, mit der Folge, daß ihnen kaum Zeit für die Entwicklung eines Alternativnutzungskonzeptes verblieb. Weitere Hemmnisse sind die Altlasten, die auch bei der Wertermittlung der Liegenschaften zu berücksichtigen sind, und dabei auch Streitpunkt zwischen dem Bund als Eigentümer und den Gemeinden sind. Die Gewinnung von privaten Investoren gestaltet sich äußerst kompliziert. Anhand der einzelnen Vorträge wurde deutlich, daß vielfach sehr ähnliche Ideen hinsichtlich der Art der Umwandlung von militärischen Liegenschaften verfolgt werden, wie z.B. die Umwandlung eines militärischen Flughafens in einen zivilen Fracht- und Regionalflughafen. Es besteht jedoch nur ein begrenzter Bedarf an derartigen Anlagen, so daß nur wenige Projekte eine Chance haben werden. Zur Leitung und Koordinierung des Konversionsprozesses forderte *Roland Vogt*, Leiter des Referats Westgruppe der Streitkräfte und Konversion, Staatskanzlei des Landes Brandenburg, deswegen die Einrichtung eines Amtes für Konversion oder ein Ministerium für Abrüstung und Konversion auf Bundesebene.

* *Kerstin Ebock* und *Brigitte Reschke* sind Wiss. Hilfskräfte am IFHV, Bochum.

Kurs im Humanitären Völkerrecht Frankfurt (Oder), 28. August — 7. September 1994

Frank Bodendiek/Martin Botta/Karsten Nowrot*

Die Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder veranstaltete gemeinsam mit dem Deutschen Roten Kreuz dieses Jahr erstmals einen Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht in deutscher Sprache. Die Organisatoren hoffen, mit dieser Veranstaltung eine neue Tradition zu begründen, wie sie der englischsprachige „Course on International Humanitarian Law“, der alljährlich in Warschau abgehalten wird, bereits darstellt.

Den 38 teilnehmenden Studenten, Referendaren und jungen Juristen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz wurden die verschiedenen Bereiche des Humanitären Völkerrechts nicht nur theoretisch vermittelt, sondern durch die Auseinandersetzung mit Fällen in Gruppenarbeit und der anschließenden Diskussion der Ergebnisse im Plenum auch praktisch näher gebracht.

Nach der Begrüßung durch den Prorektor der Europa-Universität, Prof. Dr. Schröder, führte Prof. Dr. Knut Ipsen, Lehrstuhlinhaber an der Bochumer Ruhr-Universität, die Kursteilnehmer in das Humanitäre Völkerrecht ein. Prof. Dr. Ipsen, als Bundeskonventionsbeauftragter des Deutschen Roten Kreuzes und Gründungssekretär der Viadrina, beiden Veranstaltern eng verbunden, stellte in seinem Vortrag die historische Entwicklung und die Hauptregelungsgebiete des Humanitären Völkerrechts dar. Er zeigte dabei insbesondere auf, daß sich im heute geltenden Recht verschiedene Einflüsse vereinigen: Das vom Gedanken der Humanität geprägte „Genfer Recht“ einerseits, das „Haager Recht“, in dem die Gegenseitigkeitserwartung und der Wunsch, „unnötige Schäden“ zu vermeiden, vorherrschen, andererseits. Darüber hinaus pointierte Prof. Dr. Ipsen einige zukünftige Hauptentwicklungslinien des Humanitären Völkerrechts, wie die Regelung des UN-Friedenssicherungsrechts und die Absicherung der humanitären Hilfe. Abschließend schärfte er mit einem an die Situation in Ruanda angelehnten Fallszenario den Blick für die Unterscheidung von internationalen und internen Konflikten.

Den zweiten Tag des Kurses eröffnete Dr. Dieter Fleck, Leiter des Völkerrechtsreferates des Bundesministeriums der Verteidigung, mit seinem Vortrag über den Kombattantenstatus — dem grundlegendsten Anknüpfungspunkt der Regeln des Humanitären Völkerrechts über die Behandlung von Personen im Kriege — und über den Status von Teilnehmern an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen — angesichts des jüngst ergangenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland ein hochaktuelles Thema.

Am Nachmittag referierte Prof. Dr. Wolfram Karl von der Universität Salzburg über den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte, der vor allem im IV. Genfer Abkommen von 1949 sowie im I. Zusatzprotokoll von 1977 normiert ist. Prof. Dr. Karl knüpfte bei seiner Behandlung der größten Gruppe von Personen im Kriege, nämlich der Zivilbevölkerung, an die von Dr. Fleck vorgenommene Definition des Kombattantenstatus an. Gegen die Zivilbevölkerung dürfen, im Gegensatz zu den kriegsteilnehmenden Kombattanten, keinerlei Kriegshandlungen vorgenommen werden. Prof. Dr. Karl wies insbesondere auf die dringende Notwendigkeit des Bestehens eigener Regeln für die Behandlung von Zivilpersonen im Kriegsfall hin, da die herkömmlichen Mechanismen des Menschenrechtsschutzes in Zeiten des Krieges nicht funktionieren.

Dr. Hans-Joachim Heintze vom Bochumer Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) arbeitete in seinem Referat über die Behandlung von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen zunächst den fundamentalen Grundsatz heraus, daß Verwundete als Nicht-Kämpfende zu betrachten seien

und man sie deshalb ohne Diskriminierung unter allen Umständen schützen und schonen müsse. Er ging dann weiter auf die speziellen Regelungen der Genfer Abkommen und Zusatzprotokolle, insbesondere über die Bergung und Betreuung der Verwundeten sowie über die Sanitätseinrichtungen, ein und gab in variantenreichen Fällen die Möglichkeit, die zum Teil sehr technischen und detaillierten Normen anzuwenden.

Zum Thema „Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts“ sprach Prof. Dr. Manfred Mohr von der Europa-Universität Viadrina. Ausgehend von Art. 1 der Genfer Abkommen, der eine allgemeine Durchsetzungsverpflichtung der Vertragsparteien konstituiert, erläuterte Prof. Dr. Mohr die verschiedenen Durchsetzungsmechanismen auf nationaler und internationaler Ebene. Er führte unter anderem aus, daß etwa im deutschen Strafrecht keine ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten gegeben seien, da z.B. der Einsatz verbotener Waffen als solcher nicht erfaßt sei. Als Beispiele für eine kollektive Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts auf internationaler Ebene wurden der militärische Schutz humanitärer Aktionen wie in Somalia und die Einrichtung von Schutzzonen wie in Bosnien-Herzegowina genannt. Weiterhin vertrat Prof. Dr. Mohr die Ansicht, daß eine Zusammenfassung des Humanitären Völkerrechts in zehn bis zwölf Prinzipien die Verständlichkeit dieses Rechtsgebietes und damit auch seine Durchsetzbarkeit fördern würde.

Die Vorlesung zum Thema „Regeln für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt“ hielt Prof. Dr. Karl-Josef Patsch. Er problematisierte die Rechtsstellung der Aufständischen, wenn diese sich noch nicht dem II. Zusatzprotokoll (ZP II) unterworfen haben. Prof. Dr. Patsch führte aus, daß die Unterwerfung eines Staates unter die Vorschriften des ZP II nicht jederzeit für alle seine Bürger gelte, die Aufständischen also nicht automatisch an diese Regelungen gebunden seien. Das ZP II sei vielmehr nur als ein Angebot anzusehen, welches aber eine Druckwirkung auf die Aufständischen ausüben soll. Des weiteren zeigte Prof. Dr. Patsch auf, daß es problematisch sei, ob der Begriff der Streitkräfte im Sinne des ZP II auch Einrichtungen wie beispielsweise die Carabinieri oder den Bundesgrenzschutz umfasse.

Prof. Dr. Dietrich Schindler, Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, stellte in seinem Vortrag „Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht“ die getrennte Entwicklung und allmähliche Annäherung dieser beiden Rechtsgebiete dar. Während sich das Humanitäre Völkerrecht ausschließlich zwischenstaatlich entwickelte, fanden die Menschenrechte ihre positive rechtliche Verankerung zunächst nur im Verfassungsrecht der einzelnen Staaten. Mit der Verankerung der Menschenrechte in völkerrechtlichen Abkommen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges begann eine Annäherung der beiden Rechtsgebiete. Dieses wird auch darin deutlich, daß das Humanitäre Völkerrecht einige Elemente der Menschenrechte übernahm und seinen Anwendungsbereich auch auf innerstaatliche Konflikte ausdehnte.

Der Frankfurter Rechtsanwalt Reinhard Marx unterschied in seinem Beitrag über „Bewaffnete Konflikte, Humanitäres Völkerrecht und Flüchtlinge“ zunächst zwischen Menschen, die innerhalb ihres eigenen Landes vertrieben werden, und Menschen, die über Staatsgrenzen hinweg flüchten. Die sogenannten „Binnenflüchtlin-

* Frank Bodendiek und Karsten Nowrot sind Wiss. Hilfskräfte am Institut für Internationales Recht der Universität Kiel. Martin Botta ist Studienassistent am Institut für Völkerrecht der Universität Salzburg.

ge" genossen zwar materiellen Schutz im ihrem eigenen Land durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, problematisch sei aber die mangelnde gerichtliche Durchsetzbarkeit dieser Rechte. Aktualität gewinne in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Einrichtung von UN-Schutzonen, die den Binnenflüchtlingen in ihrem Land Zuflucht bieten. Die externen Flüchtlinge stünden zwar *prima facie* unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention und des UNHCR und für sie gelte das Prinzip des „non-refoulement“, der Nichtausweisung. Doch, so berichtete Rechtsanwältin *Marx* aus eigener Praxis, würde der steigenden Anzahl von Bürgerkriegsflüchtlingen dieser Status nicht gewährt. Auch die Argumentation der deutschen Behörden zu diesem Punkt sei kritisch zu betrachten und sollte überdacht werden.

Dr. Horst Fischer, Geschäftsführer des Bochumer IFHV, berichtete über „Lücken und neue Entwicklungen im Humanitären Völkerrecht“. Für dringend normierungsbedürftig hält er den Schutz und Status des Personals von humanitären Hilfsaktionen über den völlig unzureichenden Art. 70 ZP I hinaus. Im Hinblick auf das Ad-hoc-Kriegsverbrechertribunal für Jugoslawien sei ein Aussageverweigerungsrecht von Delegierten des IKRK zu bedenken. Besonders eklatant seien die Regelungslücken außerdem im Seekriegsrecht, weil seit den Haager Abkommen von 1907 jegliche neue Rechtssetzung fehle. *Dr. Fischer* wies aber zugleich auf einen neu erarbeiteten Vertragsentwurf des International Institute of Humanitarian Law San Remo hin. Aber auch im Bereich der konventionellen Waffen, z.B. der Laserwaffen, fehle es noch an speziellen Regelungen. In Gruppenarbeit behandelten die Kursteilnehmer abschließend fiktive Positionen und Vorschläge für die Überarbeitung des Waffenprotokolls, insbesondere in bezug auf personenbezogene Landminen.

Am Samstag wurde den Kursteilnehmern Gelegenheit gegeben, gleichsam aus erster Hand etwas über die Anwendung und Durchsetzung des Genfer Rechts aus Sicht des Roten Kreuzes zu erfahren. *Thomas Klemp* und *Dr. Johannes Richert* vom Deutschen Roten Kreuz gaben insbesondere am Beispiel des ehemaligen Jugoslawiens einen Einblick in die Durchführung von Aktionen humanitärer Hilfe, die stets unter Wahrung der Neutralität gegenüber den am Konflikt beteiligten Parteien stattfinden müssen und immer wieder auf schwer zu bewältigende Schwierigkeiten stoßen. Ebenfalls hochaktuellen Bezug hatte *Dr. Richerts* Darstellung der humanitären Mission des Deutschen Roten Kreuzes in Ruanda, in der er wiederholt auf die Notwendigkeit des Aufbaus von nationalen Rotkreuz-Gesellschaften hinwies und deren Einbindung in die internationale Hilfe betonte.

Am Wochenende bestand im Rahmen des Kurses die Möglichkeit, das Nachbarland Polen kennenzulernen. Nach einer Übernachtung in Lubniewice, verbunden mit dem abendlichen Besuch des dortigen Schlosses, führte die Exkursion am Sonntag nach Poznan. Neben der Besichtigung der historischen Altstadt war auch die *Adam-Mickiewicz*-Universität Bestandteil des Besuchsprogramms, wo die Kursteilnehmer vom Prodekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät begrüßt wurden. Der Rest des Nachmittags stand zur freien Verfügung, bevor wieder die Rückfahrt nach Frankfurt/Oder angetreten wurde.

Die Rache des Siegers am Besiegten zu verhindern, so *Prof. Dr. Roman Jasica*, Präsident des Polnischen Roten Kreuzes, müsse trotz aller Verstöße, die auch heute noch zu beobachten seien, das Ziel des Humanitären Völkerrechts sein, wenn es um den Schutz der Kriegsgefangenen gehe. *Prof. Dr. Jasica* behandelte bei seinem Überblick neben geschichtlichen Aspekten vor allem die Bedingungen der Kriegsgefangenschaft und die Rechte der Gefangenen, auf die diese, so stellte er heraus, nicht verzichten dürften. Die Fälle, die er zur Bearbeitung ausgab, so *Prof. Dr. Jasica*, seien zum Teil autobiographisch, da er selbst als Widerstandskämpfer im Zweiten Weltkrieg in deutsche Kriegsgefangenschaft gefallen sei.

An einer Diskussionsrunde zu dem Thema „Verbreitung des Humanitären Völkerrechts“ nahmen als Konventionsbeauftragte der Landesverbände des Deutschen Roten Kreuzes für Berlin, *Prof. Dr. Manfred Mohr*, für Brandenburg, *Dr. Helmut Borschberg*, für Niedersachsen, *Werner Patett*, für Baden, *Dr. Daniel Meynen* und für Sachsen, *Prof. Dr. Wolf-Dieter Wiczorek* teil. Nach kurzen Einführungsreferaten der Konventionsbeauftragten wurde während der interessanten und lebhaften Diskussion unter anderem die Frage behandelt, welche Schwerpunkte gegenwärtig in der Verbreitungstätigkeit unter der Bevölkerung gesetzt werden sollten. Es wurde deutlich, daß bei der Art der Verbreitungstätigkeit zwischen verschiedenen Adressatengruppen differenziert werden muß, um eine möglichst weitgehende Informationswirkung zu erzielen. Einigkeit bestand auch darüber, daß nur durch Informationsarbeit ein gemeinsames Bewußtsein für das Humanitäre Völkerrecht in den Streitkräften und in der Bevölkerung geschaffen werden kann.

„Die Rolle des IKRK bei der Durchsetzung und Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts“ war das Thema des Vortrages von *Dr. Hans-Peter Gasser*, Rechtsberater beim IKRK. Die Reaktion des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz auf Verletzungen des Humanitären Völkerrechts in einem Land wird in erster Linie vom Grundsatz der Vertraulichkeit bestimmt. Dem Humanitären Völkerrecht soll primär mittels Gesprächen mit Repräsentanten der unterschiedlichen Verwaltungsebenen dieses Landes zur Durchsetzung verholfen werden. Eine öffentliche Stellungnahme wird, im Gegensatz zu anderen Organisationen, vom IKRK erst als letztes Mittel angesehen, wenn vertrauliche Gespräche keine Erfolge zeigen. Zur Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts trägt das IKRK beispielsweise durch die Erarbeitung von Konventionsentwürfen bei.

Dr. Heike Spieker, Assistentin von *Prof. Dr. Ipsen* an der Bochumer Ruhr-Universität, hatte einen Moot-Court zum im Verlauf des Kurses bereits mehrfach diskutierten Ad-hoc-Tribunal der Vereinten Nationen für das frühere Jugoslawien vorbereitet. Nach einer Einführung in Aufgaben und Zweck des Tribunals sowie dessen Rechtsgrundlagen in den UN-Sicherheitsratsresolutionen 764, 808 und 827 wurde in verschiedenen Arbeitsgruppen der „Prozeß“ gegen einen jugoslawischen Partisanenkämpfer vorbereitet, dem verschiedene Kriegsverbrechen zur Last gelegt wurden. Die Simulation der Verhandlung machte deutlich, daß die Arbeit des Tribunals sowohl im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit internationaler Strafverfolgung (etwa die Problematik des Grundsatzes „Ne bis in idem“) als auch im Hinblick auf die tatsächliche Beweisführung Schwierigkeiten bereitet. Der Moot-Court bildete einen gelungenen Schlußpunkt in der Reihe der Vorträge.

Der Kurs im Humanitären Völkerrecht bot durch seine Auswahl an hervorragenden Referenten eine fundierte Einführung in diesen Teilbereich des Völkerrechts. Besonders hervorzuheben ist, daß den Kursteilnehmern neben der Universitätsbibliothek der Viadrina auch eine gesonderte Handbibliothek und die kostenlose Benutzung der Kopiergeräte zur Verfügung standen, so daß die Möglichkeit gegeben war, sich mit jedem Themenkomplex vertiefend zu befassen. Ein besonderer Dank für die Organisation und Durchführung des Kurses gilt dem Lehrstuhl von *Prof. Dr. Mohr* sowie *Dr. Borschberg* als Vertreter des DRK-Landesverbandes Brandenburg. Verbesserungsvorschläge und Anregungen der Teilnehmer, die etwa gelegentliche Abweichungen vom Konzept der Dreiteilung in Vortrag, Gruppenarbeit und Diskussion oder die Gesamtlänge des Kurses betrafen, wurden von *Prof. Dr. Mohr* aufgenommen und sollen bei den Planungen für die kommenden Jahre berücksichtigt werden. Der Kurs im Humanitären Völkerrecht in Frankfurt/Oder ist als jährlich stattfindende Veranstaltung geplant, wobei in kommenden Jahren die Möglichkeit bestehen soll, ein Abschlußdiplom zu erlangen. In jedem Fall ist dieser Kurs für Interessierte uneingeschränkt zu empfehlen.

38. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK Frankfurt/Oder, 8. — 10. September 1994

Matthias Pape*

Frankfurt an der Oder beherbergte als erste Stadt in den neuen Bundesländern die 38. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), zu der Wolfgang Voit, Hagen, Vorsitzender des DRK-Rechtausschusses, am 8. September über 200 Teilnehmer aus ganz Deutschland und dem europäischen Ausland begrüßen konnte.¹

Bereits das Grußwort des brandenburgischen Justizministers Hans Otto Bräutigam führte in einen Problembereich des humanitären Völkerrechts ein, der die Teilnehmer noch ausgiebig beschäftigen sollte: Während das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte eine beträchtliche Regelungsdichte erreicht hat, sind interne bewaffnete Konflikte, vor allem aber Konfliktsituationen unterhalb der Schwelle des bewaffneten Konflikts, wenn überhaupt, nur unzureichend im humanitären Völkerrecht berücksichtigt — und dies, obwohl letztere im Verhältnis zu den internationalen Konflikten weitaus häufiger auftreten und wesentlich mehr Opfer fordern.

Der Präsident des gastgebenden DRK-Landesverbandes Brandenburg, Dr. Bernd Hubert, legte in seiner Begrüßung den Akzent auf die Tätigkeit seines im Jahre 1990 neugegründeten Verbandes und ging auch auf die Schwierigkeiten ein, denen sich das Bundesland wie auch der DRK-Landesverband noch immer gegenüber sehen. Seine Bedenken, daß der Zeitpunkt der Tagung zu früh gewählt, Frankfurt noch nicht genügend auf derartige Veranstaltungen vorbereitet sei, sollten sich freilich als unbegründet erweisen.

Der erste Teil der Tagung stellte die Tätigkeit des Roten Kreuzes in den Vordergrund. Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein, der scheidende Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, sprach über die Aufgaben des DRK in Osteuropa. Das DRK unterstützt in vielfältiger Weise die Schwestergesellschaften in den Staaten auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion und in den anderen Staaten Osteuropas. Eine besondere Herausforderung stellt nach wie vor die Hilfe für das ehemalige Jugoslawien dar. Im Rahmen der Bosnien-Hilfe, insbesondere über die Luftbrücke zwischen Zagreb und Sarajewo, werden Nahrungsmittel, medizinische und andere Hilfsgüter bereitgestellt. Es bleibt zu hoffen, daß die humanitäre Nothilfe nicht zum Dauerzustand wird und die Konfliktlösung auf politischem Wege gelingt.

Über die Tätigkeit des Polnischen Roten Kreuzes berichtete anschließend dessen Präsident, Professor Dr. Roman Jasica, Warschau. Er schilderte eindringlich die Schwierigkeiten des im Jahre 1919 durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) anerkannten Verbandes im zweiten Weltkrieg, während der Zeit des kalten Krieges und unter dem Kriegesrecht und präsentierte das Polnische Rote Kreuz der Gegenwart als moderne Rotkreuz-Gesellschaft, die unter anderem in Zusammenarbeit mit dem IKRK alljährlich einen Sommerkurs im humanitären Völkerrecht abhält.²

Georg Bock, Düsseldorf, Mitglied des DRK-Rechtausschusses, führte anschließend in die neue Satzung des DRK ein, die am 12. November 1993 von der DRK-Bundesversammlung beschlossen wurde. Das DRK habe gleichsam eine Entwicklung vom Staatenbund zum Bundesstaat vollzogen und der Bundesverband gehe aus der Neufassung gestärkt hervor. § 1 der Satzung („Selbstverständnis“) stellt das DRK in seinen Wesenselementen vor und formuliert zusammen mit dem Aufgabekatalog des § 2 die Ziele des Verbandes. Daß die Verbreitung des humanitären Völkerrechts und der Grundsätze und Ideale des Roten Kreuzes unter den Aufgaben

an die erste Stelle vorgerückt ist, darf wohl auch als Aufforderung verstanden werden, diesem Tätigkeitsfeld in Zukunft größere Beachtung zu schenken.

Weitere Referate zur Tätigkeit des Roten Kreuzes befaßten sich mit dem Problem der HIV-Infektion durch Blut und Blutprodukte (Dr. Hans Lefevre vom Blutspendedienst des DRK und Rechtsanwalt Herbert Wartensleben, Stolberg, diskutierten die medizinischen und rechtlichen Gesichtspunkte), mit den rechtlichen Problemen der neuen DRK-Landesverbände (Rechtsanwalt Dr. Hans Krull, Berlin, berichtete über den Stand der Rückübereignung von Liegenschaften an das DRK) sowie mit den neuen Entwicklungen im Bundessozialhilferecht (Barbara Handke vom DRK-Generalsekretariat beklagte insbesondere die Verschärfung der Lage der Sozialhilfeempfänger). Thomas Klemp, DRK-Generalsekretariat, machte schließlich auf die Ausführungsbestimmungen zur Verwendung des Rotkreuz-Zeichens aufmerksam, die vom Delegiertenrat der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung im Jahre 1991 verabschiedet worden waren und seit dem 1. Juli 1994 für das Deutsche Rote Kreuz gelten. In diesem Zusammenhang wies Klemp auf ein Urteil des Bundesgerichtshofs hin (BGH, Urteil vom 23. Juni 1994 — I ZR 15/92), das dem DRK in entsprechender Anwendung des § 12 BGB ein Schutzrecht für das Wahrzeichen des Roten Kreuzes zuerkennt. Das Urteil ist zum Abdruck in der amtlichen Entscheidungssammlung des BGH vorgesehen.

Am zweiten Tag der Veranstaltung standen das humanitäre Völkerrecht und die internationale Rotkreuz-Bewegung im Mittelpunkt. Professor Dr. Knut Ipsen, Bochum, Bundeskonventionsbeauftragter des DRK, setzte sich zu Beginn seines Referats über neue Entwicklungen im humanitären Völkerrecht mit den gegenwärtig zu beobachtenden Konfliktformen und den daraus entstehenden Anforderungen an das Recht der humanitären Hilfe auseinander. Gerade die jüngsten internationalen Konflikte, vor allem aber interne Konflikte und innere Unruhen, verlangten in besonderem Maße nach humanitärer Hilfe durch externe Organisationen. Bereits das Recht der internationalen Konflikte weise der externen humanitären Hilfe jedoch allenfalls eine Komplementärfunktion zu und gehe von der primären Verantwortlichkeit der jeweiligen Besatzungsmacht für das Wohl der Bevölkerung aus. Der der Besatzungsmacht obliegende Schutz des Hilfspersonals sei zudem nur unzureichend geregelt. Um so größer ist in dieser Hinsicht das Regelungsdefizit im Recht der internen Konflikte; innere Unruhen oder Spannungen werden vom humanitären Völkerrecht nach wie vor nicht erfaßt. Abgesehen davon, daß in zahlreichen Situationen das humanitäre Völkerrecht jedenfalls zunächst (so in Ruanda) überhaupt nicht anwendbar sei, trete selbst im Anwendungsfall immer häufiger das

* Referendar Matthias Pape, Maître en droit public (Paris X), ist Doktorand am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg und Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisverbandes Freiburg.

- 1 Vorausgegangen war der Tagung ein Kurs im humanitären Völkerrecht für Jura-Studenten aus dem deutschsprachigen Raum, den das DRK in Zusammenarbeit mit der neugegründeten Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder vom 28. August bis 7. September 1994 erstmals abhielt. Siehe dazu den zuvor in diesem Heft abgedruckten Bericht von Frank Bodendiek/Martin Botta/Karsten Nowrot.
- 2 Siehe dazu M. Schorr, Course on International Humanitarian Law, in: HuV-1 1994/1, S. 43 ff.

Problem auf, daß es an einer Besatzungsmacht oder sonstigen Autorität fehle, daß mithin den externen Hilfsorganisationen die Hauptlast der humanitären Hilfeleistung zufalle, ohne daß im übrigen ihr Schutz sichergestellt sei. Der völkerrechtliche Status der Hilfsorganisationen bedarf dringend der Klärung. Die UNO hat dies offenbar erkannt und den Entwurf einer Konvention zur Sicherheit und zum Schutz von UNO-Personal und assoziiertem Personal ausarbeiten lassen, über den Prof. Ipsen ausführlich berichtete.

Mit einer erschreckenden Bilanz führte der Referent in das zweite Thema seines Vortrags ein: Etwa 100 Millionen Minen sind gegenwärtig auf der Erde verlegt, und nach wie vor fehlt es an völkerrechtlichen Regelungen, die wenigstens das Verlegen weiterer Minen verhindern könnten. Immerhin bestehe die Chance, bei der Überprüfungs-konferenz des UNO-Waffenübereinkommens³ im Herbst 1995 eine Verbesserung des dazugehörigen Minenprotokolls⁴ zu erreichen. Insbesondere die Bundesregierung sollte, so Prof. Ipsen, ein dauerhaftes Exportverbot für Minen in das Kriegswaffenkontrollgesetz aufnehmen und sich international für ein Minenverbot einsetzen.

Die Frage der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in UNO-Operationen beantwortete Prof. Ipsen in bezug auf den Somalia-Einsatz der Bundeswehr dahingehend, daß der Truppenverband allein an das für die Bundesrepublik Deutschland geltende humanitäre Völkerrecht gebunden sei. Mit einem Hinweis auf die Bemühungen um eine Ergänzung des eben erwähnten UNO-Waffenübereinkommens um ein Protokoll in bezug auf Laserwaffen schloß das Referat.

Als zweiter Referent ging Dr. Hans-Peter Gasser, Genf, Rechtsberater beim IKRK, ausführlich auf die Frage der Anwendung des humanitären Völkerrechts auf friedenssichernde oder friedensschaffende militärische UNO-Operationen ein. Während das humanitäre Völkerrecht im Falle militärischer Zwangsmaßnahmen im Rahmen von Kapitel VII der UNO-Charta ohne Zweifel vollumfänglich anwendbar sei, werfe die Anwendung bei Peacekeeping-Operationen Probleme auf: Die von der UNO frühzeitig gewählte Lösung, in die Abkommen mit den Entsendestaaten eine Klausel aufzunehmen, wonach die Truppenkontingente „Grundsätze und Geist“ des humanitären Völkerrechts unter der Verantwortung des Heimatstaates zu respektieren hätten, vermöge nicht zu befriedigen, da diese Formulierung zu unbestimmt sei und der Verweis auf die Verantwortung der Entsendestaaten zur Folge haben könne, daß die Truppenkontingente einer Operation verschiedenem Recht zu gehorchen hätten. Um zu einer umfassenden Bindung von Peacekeeping-Operationen an das humanitäre Völkerrecht zu gelangen, sei zwar ein formeller Beitritt der UNO zu den einschlägigen Abkommen möglich, aus praktischen Gründen jedoch nicht zu erwarten — und, so die These Dr. Gassers, im übrigen auch nicht nötig, denn die UNO sei bereits an das humanitäre Völkerrecht gebunden: Dieses sei mit dem Auftreten eines bewaffneten Konflikts auf alle

Beteiligten, und damit auch auf die UNO-Soldaten, anwendbar; im übrigen sei es nicht vorstellbar, daß die Peacekeeping-Truppen einer Organisation, welche sich in zahlreichen Dokumenten der Verwirklichung des humanitären Völkerrechts verschrieben hat, selbst nicht an dieses Recht gebunden sein sollen. Auf die Ratifikation der einschlägigen Abkommen durch die Entsendestaaten sei daher nicht abzustellen: Bereits mit der Zurverfügungstellung eines Truppenkontingents akzeptiere der jeweilige Staat das geltende humanitäre Völkerrecht. Bei der Anwendung seien freilich die Eigenheiten des Peacekeeping zu berücksichtigen: So sei der Blauhelm-Soldat kein Kombattant und dürfe folglich nicht angegriffen werden; im Falle der Besetzung eines Territoriums sei die UNO nicht als Besatzungsmacht im Sinne der Abkommen anzusehen, wenigleich sich deren entsprechende Anwendung anbiete. Dr. Gasser regte abschließend an, daß der UNO-Generalsekretär die Redaktion eines Handbuchs für die Truppe in die Wege leiten möge, um sicherzustellen, daß alle Truppenkontingente das humanitäre Völkerrecht korrekt und einheitlich anwenden.

Vom UNO-Peacekeeping zurück zur Tätigkeit des Roten Kreuzes führte das Referat von Raymond Hupperts, Brüssel, der das Verbindungsbüro Rotes Kreuz/EU vorstellte. Die 1983 eingerichtete Stelle verbindet die nationalen Gesellschaften der EU-Mitgliedsstaaten und die Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften mit der EU. Sie soll unter anderem die Zusammenarbeit bei Hilfsaktionen fördern, die von der EU bereitgestellten Geld- und Sachmittel weiterleiten und die Interessen des Roten Kreuzes gegenüber der EU vertreten. Ein Überblick über die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in Europa rundete den Beitrag ab.

Schließlich wurde den Teilnehmern Gelegenheit zum Austausch über drei der referierten Themen geboten. Der Verfasser nahm am Erfahrungsaustausch der Konventionsbeauftragten unter der Leitung von Michael Gotschalk, Bremen, Mitglied des DRK-Rechtausschusses, teil, der von einer kontrovers geführten Diskussion über die Zukunft der humanitären Hilfe durch das Rote Kreuz geprägt war.

Die Tagung klang mit einer Einladung des DRK-Landesverbandes Brandenburg aus, der außerdem für den Schlußtag eine Exkursion zum Kloster Neuzelle anbot. Landes- und Kreisverband leisteten Großartiges und seien nochmals herzlich für ihre Gastfreundschaft bedankt. Die 39. Justitiartagung wird 1995 in Hessen stattfinden.

- 3 Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können vom 10. Oktober 1980.
- 4 Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen.

„Flüchtlinge und Zuwanderer“

44. Internationaler Kongreß der Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems (AWR)

Orvieto (Italien), 18. — 21. September 1994

Hans-Joachim Heintze*

Die AWR wandte sich auch auf ihrer 44. Tagung wiederum einem Thema von brennender Aktualität zu. Die Zuwanderung, das belegt ein Blick in die Tagespresse und jeder Spaziergang durch europäische Großstädte — sie bieten bereits ein multikulturelles Bild — findet statt, und zwar oftmals über den (Um)weg des Asylstatus. Wie Zuwanderungsprobleme den Kommunalpolitikern zu schaffen machen, zeigte sich auch am Kongreßort Orvieto (Region Umbrien). Wie der örtliche Repräsentant in seiner Eröffnungsrrede deutlich machte, sind bereits zehn Prozent der Bevölkerung Umbriens Einwanderer und andererseits lebt bereits ein ebenso hoher Prozentsatz von früheren Einwohnern im Ausland. Die Migrationsbewegungen sind also eine Realität im heutigen Europa — ebensowenig ist allerdings zu leugnen, daß bislang die Politik noch keinen Weg gefunden hat, mit diesem Prozeß in einer angemessenen Weise umzugehen und sinnvolle rechtliche Regelungen zu schaffen. Oftmals bleibt dann nur noch die Notwendigkeit, in Krisensituationen humanitäre Hilfsaktionen einzuleiten. Angesichts derartiger Mißstände ist es sehr zu begrüßen, daß sich NGOs — wie die AWR — wissenschaftlich mit Migrationsbewegungen beschäftigen und Lösungsvorschläge unterbreiten.

Die Tagung wurde durch einen Vortrag des Präsidenten der Gesellschaft — Prof. Franco Foschi — eröffnet, der das Gesamtproblem umriß. Er ging davon aus, daß wir augenblicklich das UN-Jahr der Familie begehen. Gerade die Migration führt aber vielfach zum Zerbrechen traditioneller familiärer Strukturen, indem sich Einwanderer an ihre neue Heimat anpassen müssen. Was dies für Folgen habe, könne man daran ersehen, daß jeder zweite Flüchtling ein Kind ist. In diesem Zusammenhang sei insbesondere zu beklagen, daß eine gemeinsame europäische Politik bezüglich der Einwanderung noch in weiter Ferne liege. Bislang sei den Politikern noch nicht sehr viel mehr eingefallen, als die Grenzen immer dichter zu machen und Europa möglichst abzuschotten. In Italien wirke immer noch der Schock der Massenflucht aus Albanien nach, was zugleich deutlich mache, daß sich nach 1989 die Wanderungsströme durch einen zunehmenden Druck aus Osteuropa verändert haben. Die AWR habe sich deshalb schon immer dafür eingesetzt, die Ursachen der Flucht im Herkunftsland zu bekämpfen — eine Idee, die nunmehr zunehmend akzeptiert wird. Gerade diese Erfahrung zeige, wie notwendig es ist, daß NGOs Lösungsvorschläge zu Problemen erarbeiten und in der Politik als demokratischer Faktor mitwirken.

Der Präsident des wissenschaftlichen Beirates, Prof. Michael Wollenschläger (Universität Würzburg), umriß in seinem Vortrag anschließend die Aufgabenstellung des Kongresses. Er machte deutlich, daß es Wanderungsbewegungen in der Geschichte der Menschheit stets gegeben habe. Auf die jeweiligen Änderungen der Flüchtlingsströme hätte die Politik reagiert; die große Zahl von Flüchtlingen in der Gegenwart erfordere nun wiederum ein politisches Handeln. Die Staatengemeinschaft reagiere sehr zögerlich auf diese Herausforderungen, aber Ansätze lägen vor. So sah der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 688 (1993) erstmals Flüchtlingsströme über Ländergrenzen hinweg als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an und habe angemessene Zwangsmaßnahmen gegen den Verursacher dieser Fluchtbewegung — hier Irak — befürwortet. Die folgenden Resolutionen zu Somalia seien dann als echter Durchbruch in der Praxis des Rates anzusehen. Dennoch wären diese Ansätze bislang nur ein Anfang, der zudem nicht

von der notwendigen politischen Konsequenz begleitet wurde. So sei es juristisch nicht vertretbar, daß die UN gegenüber Irak militärisch vorgegangen sei, während sie sich in Bosnien eher zögerlich zeigte.

Als bedauerlich sei insbesondere anzusehen, daß es auch in Europa bislang nicht gelang, das Flüchtlings- und Asylproblem zufriedenstellend zu regeln. Die überall um sich greifende Regelung des „sicheren Drittstaates“ sei mit dem solidarischen Grundgedanken eines neuen Europas nicht vereinbar, da sie das Flüchtlingsproblem ebenso auf die Nachbarstaaten verlagere wie die Rückübernahme-Vereinbarungen, die letztlich zu keiner fairen Lastenverteilung führten und die Abschottung der EU bezweckten. Diese Darstellung Wollenschlägers fand eine eindrucksvolle Bestätigung in den Beiträgen der ersten Arbeitssitzung des Kongresses zu den Gegenwartsfragen europäischer Flüchtlingspolitik. Prof. Rita Saulle (Universität Rom) machte deutlich, daß es bislang trotz aller Proklamationen in der EU erst Ansätze der Vereinheitlichung des Asylrechts gibt; die einzelnen nationalen Gesetze seien immer noch unterschiedlich. Auch Dr. Gustav Koch (Bonn) zeichnete in seinem Vortrag „Das neue Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von sicheren Drittstaaten und Rückübernahmevereinbarungen“ ein eher kritisches Bild vom Stand der europäischen Einigung in diesem Bereich und sparte nicht mit negativen Bewertungen der mühsam erzielten Änderung des Art. 16 GG. Insbesondere der Umstand, daß nicht mehr der Fluchtgrund, sondern der -weg Gegenstand der Prüfung sei, führe zur Gefahr, das Asylrecht nicht mehr geltend machen zu können. Insgesamt habe er den Eindruck, daß die Regelung in ihrer Gesamtheit nicht dem Schutz des Asylbewerbers, sondern dem Schutz vor Asylbewerbern diene. Dieser Trend sei zudem in der ganzen EU erkennbar, so daß mit Pessimismus in die Zukunft geschaut werden müsse. Der folgende Vortrag von Carsten Schütz (Universität Würzburg) unter dem Titel „Flüchtlingsschutz durch Drittstaatenklauseln — Möglichkeiten internationaler Schutzmechanismen zur Garantie tatsächlicher Verfolgungssicherheit“ konnte auch kein optimistischeres Bild zeichnen, da nach der augenblicklichen Verfahrensweise derjenige Staat als „sicher“ angesehen werde, der die Genfer Flüchtlingskonvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat. Die tatsächliche Umsetzung dieser Verträge werde nicht überprüft, weshalb nunmehr der rücküberführende Staat zwangsläufig Gefahr laufe, selbst die Flüchtlingskonvention zu verletzen. Deshalb müsse das gesamte System geändert werden, indem nicht mehr nationale Listen von sicheren Staaten aufgestellt werden, sondern eine durch den UNHCR und NGOs erstellte „supranationale“ Liste zugrunde gelegt werden müsse. Der Referent bekannte in der anschließenden Diskussion, daß dieser Vorschlag vielleicht illusorisch sei; die wenig erfreuliche Situation erfordere aber Lösungsvorschläge, die für die Staaten eine Diskussionsgrundlage darstellten. Gerade die AWR habe als NGO die Aufgabe, durch ständige Anregungen Handlungsdruck zu erzeugen.

Im Mittelpunkt der zweiten Arbeitssitzung der Konferenz stand der Vortrag von Prof. Otto Kimmich (Universität Regensburg) zum Thema „Krieg, Bürgerkrieg, Flucht und Vertreibung“, der in einem Überblick die humanitär-völkerrechtlichen Regelungen in be-

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

eindruckender Weise darstellte. Während es gelungen sei, den klassischen internationalen bewaffneten Konflikt durch ein Geflecht detaillierter Regelungen einer Kodifikation zu unterziehen, könne dies für die gegenwärtigen Herausforderungen an das Völkerrecht nur wenig hilfreich sein, weil es sich hierbei vornehmlich um Bürgerkriege handle. Diese wurden aber lange Zeit als innere Angelegenheiten betrachtet und spielten sich daher weithin in einer völkerrechtlichen Grauzone ab. Dasselbe träfe auch auf das Flüchtlingsrecht zu, denn bislang zeige die Staatengemeinschaft kein Interesse an der völkerrechtlichen Regelung des Status von Bürgerkriegsflüchtlings und Opfern der Vertreibung. Statt dessen versuchen einzelne Staaten durch die Verfahrensregelungen sogar noch eine Einengung der Flüchtlingskonvention zu erreichen.

Daß durch die Entwicklung im Bereich des Flüchtlingsrechts der UNHCR noch nicht den Mut verloren habe, grenze an ein Wunder. Der UNHCR habe zudem seine Kompetenz gewandelt und könne zu einem Organ der ganzen Menschheit werden. Dennoch hielt *Kimminich* mit seiner kritischen Einschätzung der gesamten Lage nicht hinter dem Berg. Unter Verweis auf die tiefe Resignation, die der UN-Generalsekretär in der letzten Zeit immer wieder bekundet habe — als die gefährlichste Veränderung der Gegenwart sehe dieser den zusammenbrechenden Staat an — äußerte der Redner die Befürchtung, daß wir uns vielleicht am Ende einer Menschheitsperiode befinden, die mit der Renaissance begann und durch die Entstehung von Staat und Recht gekennzeichnet war. Er stellte die Fra-

ge, ob der Staat als historische Kategorie im nächsten Jahrhundert überholt sei. Das Völkerrecht könne die Existenz von Staaten nicht garantieren, seine Hauptaufgabe müsse unter diesen Umständen zumindest die Bewahrung der Menschlichkeit sein.

Dieser zu großer Nachdenklichkeit bei den Zuhörern anregende Beitrag wurde durch die nachfolgenden Ausführungen zur aktuellen Lage der Flüchtlinge in Kroatien, zu den Zukunftsperspektiven der bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge in Österreich und zu den gesundheitlichen Problemen der Flüchtlingsfamilien (vor allem der Kinder) geradezu illustriert. Daß die Konferenz dennoch nicht der Versuchung erlag, nur eine Negativbilanz zu ziehen, sondern auch Lösungsmodelle zumindest anzudeuten — mehr war ohnehin angesichts der Komplexität des Themas nicht zu erwarten — mag an der letzten Arbeitssitzung gelegen haben. Sie befaßte sich mit wirtschaftlichen und politischen Problemen. *Dr. Walter Althammer*, der Präsident der deutschen Sektion der AWR und *Bernad Schlegel* machten am Beispiel der Reintegrationsprogramme deutlich, daß hier zumindest ein Ansatz liegen könnte, die geforderte Verknüpfung von Entwicklungshilfe und der Verhinderung von Migrationsbewegungen in die Praxis umzusetzen.

Insgesamt handelte es sich bei der Konferenz in Orvieto wieder um eine sehr informative und gelungene Veranstaltung der AWR, die durch die schnelle Veröffentlichung der Vorträge die Erkenntnisse einer breiteren und zweifellos interessierten Öffentlichkeit bekannt machen sollte.

A. de Guttry/N. Ronzitti (Hrsg.), *The Iran-Iraq War (1980-1988) and the Law of Naval Warfare*, Grotius Publications Limited, Cambridge, 1993, ISBN 1-85701-013-2, 573 Seiten, DM 252,-

Wolff Heintschel von Heinegg*

Wer angesichts des Titels dieser Publikation erwartet, es handle sich um eine umfassende Aufarbeitung des Iran-Irak-Konflikts im Lichte des geltenden Seekriegs- und Neutralitätsrechts, muß sich enttäuscht sehen. Vielmehr haben sich die Herausgeber darauf konzentriert, Akte nationaler Gesetzgebung, Regierungserklärungen, parlamentarische Dokumente und die sonstige diplomatische Praxis der am Golf-Konflikt unmittelbar und mittelbar beteiligten Staaten zusammenzustellen. Die entsprechenden Dokumente sind nach den folgenden Staaten geordnet: Iran, Irak, USA, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Belgien und die Niederlande. Hinzu kommen Akte universeller und regionaler internationaler Organisationen, wie Vereinte Nationen, Europäische Union, NATO und WEU. Jeder der so geordneten Zusammenstellungen ist ein vergleichsweise kurzer Kommentar eines Völkerrechtlers vorangestellt. Diese sind die Italiener *Andrea Gioia* (Irak), *Andrea de Guttry* (Italien) und *Gabriella Venturini* (internationale Organisationen), der Niederländer *Frits Kalshoven* (Niederlande und Belgien), der Britin *A. Vaughan Lowe* (Vereinigtes Königreich), der Franzose *Jean Mallein* (Frankreich), der Amerikaner *Samuel P. Menefee* (USA) und der Iraner *Djamchid Montaz* (Iran).

Wenngleich die Herausgeber bemüht waren, die Kommentierung einem dem jeweiligen Staat angehörigen Völkerrechtler anzuvertrauen, ist ihnen dies im Fall des Irak und Belgiens nicht gelungen. Die belgische Praxis wird von dem auch unseren Lesern bestens bekannten niederländischen Völkerrechtler *Frits Kalshoven* beleuchtet, die des Irak von dem Italiener *Andrea Gioia*. Diese Vorgehensweise gibt hinsichtlich der belgischen Praxis keinen Anlaß zu Kritik, ist doch die Kooperation der Niederlande und Belgiens auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sehr eng. Es wäre jedoch wünschenswert und angemessen gewesen, die Kommentierung der irakischen Praxis zumindest einem islamischen Völkerrechtler anzuvertrauen. Damit soll die Qualität des Beitrags von *Gioia* keineswegs in Frage gestellt werden. Insbesondere die Kom-

mentierung der Praxis des Iran durch den iranischen Völkerrechtler *Djamchid Montaz*, aber auch — wenngleich in weitaus geringerem Maße — einige der anderen Stellungnahmen lassen indes manchmal das erforderliche Maß an Objektivität vermissen. Gesteht man diesen das Recht auf Verteidigung der nationalen Politik ihres jeweiligen Staates zu, muß dies auch für jenen gelten.

Angesichts der Konzeption des Buches können die Kommentierungen nicht mehr leisten, als Einzelaspekte des Seekriegs- und Neutralitätsrechts in bezug auf die jeweilige nationale Praxis bzw. die Praxis der internationalen Organisationen zu beleuchten. Sie geben daher notwendigerweise lediglich isolierte Ausschnitte wieder, die zudem neuere Entwicklungen in diesem Rechtsbereich weitgehend außer acht lassen. Ihr Wert ist folglich auf die völkerrechtliche Bewertung der betreffenden nationalen oder sonstigen Praxis beschränkt — eine Aufgabe, die ein Zeitschriftenbeitrag ebenso gut zu leisten vermag. Es wäre daher wünschenswert, wenn nicht sogar unabdingbar gewesen, in der Einleitung der beiden Herausgeber zumindest einen Überblick über den gegenwärtigen Stand bzw. über die Entwicklung des Seekriegs- und Neutralitätsrechts zu geben. Dies leistet die Einleitung indes nicht. Es werden lediglich einzelne Aspekte, wie z.B. Seeminen, Ausschlusszonen und mariner Umweltschutz, angesprochen, ohne daß dem Leser eine halbwegs befriedigende Antwort auf die Rechtslage gegeben wird. Der Fußnotenapparat beschränkt sich auf weitgehend nichtssagende Hinweise. Aktuelle Veröffentlichungen werden an keiner Stelle in Bezug genommen.

Die Aufarbeitung des völkerrechtlichen Schrifttums erfolgt erst in den einzelnen Kommentierungen. Diese sind — sieht man von

* Privatdozent *Dr. Wolff Heintschel von Heinegg*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h.c. *Knut Ipsen LLD h.c.*, Ruhr-Universität Bochum.

vereinzelt nationalen Schönfärbereien ab — durchweg lesenswert und informativ. Insofern ist es auch von einem gewissen Nutzen, daß die völkerrechtlichen Beurteilungen der Praxis der von Iran-Irak-Konflikt unmittelbar und mittelbar beteiligten Staaten sowie der internationalen Organisationen in einem Buch zusammengefaßt sind. Da es indes an der notwendigen Verklammerung in der zu kurz geratenen Einführung fehlt, leistet das von *de Guttry* und *Rozzitti* herausgegebene Werk keinen nennenswerten Beitrag zur Erkenntnis des gegenwärtigen Stands des materiellen Seerriegs- und Neutralitätsrechts. Der eigentliche Wert ist daher darauf beschränkt, daß das Dokumentenmaterial erstmals in einem Band zusammengefaßt

ist. Das Werk mag daher für den Völkerrechtler, der die Staatenpraxis des Ersten Golf-Kriegs einer eingehenden Untersuchung zu unterziehen beabsichtigt, von Nutzen sein. Die einzelnen Kommentierungen dürften auch für den allgemein am humanitären Völkerrecht und Neutralitätsrecht interessierten Leser empfehlenswert sein. Indes wird der vergleichsweise hohe Preis von DM 252,- eher abschreckend wirken, zumal sich in völkerrechtlichen Zeitschriften zahlreiche Beiträge zum Iran-Irak-Konflikt von zumindest vergleichbarer Qualität finden. Überhaupt sollten sich die Verantwortlichen in den Verlagshäusern fragen, ob eine mit Anmerkungen versehene Dokumentensammlung einen derart hohen Preis rechtfertigt.

Michael Traßl, Die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen im Völkerrecht, Schriften zum Völkerrecht, Band 111, Duncker & Humblot-Verlag, Berlin, 1993, 148 Seiten, DM 68,-

Hans-Joachim Heintze*

Bei dem Band der wohl eingeführten Schriftenreihe des Duncker & Humblot-Verlages handelt es sich um eine Dissertation, die 1993 an der Universität Bonn angenommen wurde. Was sofort ins Auge fällt, ist der relativ geringe Umfang von noch nicht einmal 150 Seiten. Diese Kürze der Arbeit erweist sich beim Studium sofort als Vorteil, denn der Autor kommt ohne Umschweife zum Thema, spart sich Wiederholung und Abschweifungen.

Traßl wendet sich mit der Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen einem Thema des Völkerrechts zu, das ein wenig bearbeitetes Problem der Staatenverantwortlichkeit darstellt. Dieser Umstand ist um so überraschender als die Menschenrechte in den letzten Jahren zu einem der meistbearbeiteten Fragestellungen des Völkerrechts wurden; dennoch blieben die juristischen Folgen der Rechtsverletzung in den meisten Arbeiten unberührt. Besonders die Ausführungen des Autors zu den gewohnheitsrechtlichen Regeln und die zur internationalen Praxis der Durchsetzungsorgane der verschiedenen Menschenrechtsverträge verdienen dabei unbedingt Beachtung.

Der Autor beginnt seine Darstellung mit den Entscheidungsbefugnissen internationaler Menschenrechtsorgane. Dazu wird einleitend die weitreichende Kompetenz des EuMRGH nach Art. 50 EMRK vorgestellt. Die Untersuchung kommt zu dem Schluß, daß bei einer Konventionsverletzung der EuMRGH „dem betroffenen Individuum für die Folgen der Rechtsverletzung eine gerechte Entschädigung zubilligen (kann), soweit Naturalrestitution unmöglich oder unzulässig ist, nicht in angemessener Zeit erfolgt oder vom verantwortlichen Staat verweigert wird“ (S. 29).

Neben dem EuMRGH werden noch die Befugnisse des Ministerausschusses gemäß Art. 32 EMRK — die praktisch dem Verfahren vor dem ersten genannten Organ vorgelagert sind — und die des Interamerikanischen Gerichtshofes gemäß Art. 63 Abs. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention geprüft, wobei deutlich wird, daß sich beide Verfahren in ihrer Bedeutung nicht mit dem ersten genannten messen können. Diese Einschätzung trifft erst recht auf die Organe zu, deren Entscheidungen keine Verbindlichkeit besitzen (S. 34-37). Hier wird vorrangig auf die Verfahren gemäß dem UN-Menschenrechtspakt, des UN-Rassensübereinkommens und der UN-Folterkonvention eingegangen. Erwähnung finden zudem die europäischen, interamerikanischen und afrikanischen Menschenrechtsinstrumente. Hinsichtlich aller wird eingeschätzt: „Trotz fehlender völkerrechtlicher Verbindlichkeit verdienen die Entscheidungen dieser Organe ... besondere Beachtung, zumal sie aufgrund ihrer politischen Wirkung und Autorität zumeist ebenso befolgt werden wie Entscheidungen mit bindender Wirkung“ (S. 35). In dieser Pauschalität vermag diese Einschätzung nicht zu überzeugen; ganz sicher sind gerade im Hinblick auf die Afrikanische Konvention kritischere Würdigungen vorzunehmen. Hinzu kommt, daß das Indivi-

dualbeschwerdeverfahren vor der UNESCO bezüglich der Verletzungen von Rechten im Kompetenzbereich dieser Organisation keinerlei Erwähnung fand, obwohl es hier sicher Berichtenswertes gegeben hätte (vgl. *K.J. Partsch*, Hoffen auf die Menschenrechte, Osnabrück 1994, S. 123 ff.).

Im zweiten Kapitel wendet sich Traßl der Frage zu, inwieweit eine völkerrechtliche Pflicht zur Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen besteht, wobei zuerst vertragliche Normen als Anspruchsgrundlage geprüft werden (S. 38-52). Dabei wird festgestellt, daß die Staaten aufgrund der Achtungs- und Gewährleistungspflicht auch Wiedergutmachung zu leisten haben (die üblicherweise als „Genugtuung“ bezeichnet würden und vor allem Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Verstöße einschließen (S. 52)). Aus dem Völkergewohnheitsrecht ergeben sich ebenfalls Rechtsgrundlagen für die Wiedergutmachung. Wegen der Besonderheiten der menschenrechtlichen Primärnormen ergäben sich aber eine Reihe von Anpassungen, die vor allem daraus resultieren, daß die Menschenrechtsverträge „zahlreiche detaillierte Verfahrensgarantien enthalten, (die) eine Erweiterung des völkerrechtlichen Schadensbegriffs um die Kategorie der sogenannten 'entgangenen Chancen' mit sich gebracht (haben). Diese Erweiterung war geboten, weil das gegenwärtige Völkerrecht, anders als die innerstaatlichen Rechtsordnungen, seinen Organen nicht die Befugnis gewährt, verfahrensfehlerhafte innerstaatliche Entscheidungen aufzuheben“ (S. 105). Einen zweiten Grund — ist das nach seiner Systematik nicht eigentlich der Hauptgrund? — schiebt der Autor nach: die Menschenrechte regeln kein Rechtsverhältnis zwischen den Staaten, sondern zwischen Staat und Individuum. In diesem Bereich — so Traßl — habe der Staat das Recht zur einseitigen Regelung. Eben diese letzte These scheint aus der Sicht des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes nicht nachvollziehbar. Durch seinen Beitritt zu menschenrechtlichen Vereinbarungen ist der Staat nach der Auffassung des Rezensenten eben nicht mehr frei zur einseitigen Regelung. Im Gegenteil, durch seine Teilnahme an dem völkerrechtlichen Vertrag ist der Staat auch Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten eingegangen; das gesamte Staatenberichtsverfahren beispielsweise des UN-Menschenrechtspaktes ist ein Zeichen dafür, daß der Staat nicht mehr nur souverän „einseitig“ regeln kann.

Das dritte Kapitel des Buches befaßt sich mit dem subjektiven Recht auf Wiedergutmachung — dies wird zutreffend nur partiell anzunehmen sein — und das letzte Kapitel ist der Durchsetzung von Wiedergutmachungsansprüchen vor deutschen Gerichten gewidmet. Diese wird grundsätzlich bejaht, wobei sich ihr innerstaatlicher Rang nach der jeweils verletzten Primärnorm richtet (S. 140).

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

Kathleen E. Mahoney/Paul Mahoney, Human Rights in the Twenty-first Century — A Global Challenge,

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, 1028 Seiten, Dfl. 395.00

Hans-Joachim Heintze*

Das umfangreiche Buch erweckt mit dem etwas reiferischen Titel große Erwartungen, kann diese aber nicht ganz erfüllen. Letztlich handelt es sich nicht um eine systematische Aufarbeitung der Herausforderungen an den Menschenrechtsschutz im nächsten Jahrhundert, sondern um 75 mehr oder weniger willkürlich zusammengestellte Kurzdarstellungen zu einzelnen Aspekten der Menschenrechte, wobei allerdings eine gewisse Schwerpunktsetzung auf die Nord-Süd-Probleme ins Auge fällt. Insofern hat der Titel eine gewisse Berechtigung. Da es sich jedoch um die Zusammenstellung von Vorträgen handelt, die fast alle von einer Menschenrechtskonferenz in Banff (Kanada) stammen, wird dieser Vorteil relativiert.

Sammelbände dieser Art — immerhin werden 75 Artikel auf den über 1000 Seiten untergebracht — leiden immer etwas darunter, daß das Niveau der Beiträge verschieden ist und die Systematik — zu wünschen wären verschiedentlich detailliertere Erörterungen mit mehr Fußnoten — nicht immer überzeugt. Vor allem fällt das Fehlen wichtiger Herausforderungen an den Menschenrechtsschutz im 21. Jahrhundert auf. So ist es sicher nicht vertretbar, den großen Komplex des Selbstbestimmungsrechts der Völker nur unter dem Gesichtspunkt der autochthonen Völker Kanadas abzutun. Zweifellos sind die Ureinwohner-Rechte eine große Herausforderung an das Völkerrecht und die Rechtsordnung Kanadas, weshalb sie eine detaillierte Analyse verdienen. Ob dies allerdings unter der Überschrift „*Exclusion of Ethnic, Religious, and Racial Minorities From Equitable Participation*“ erfolgen kann, erscheint fraglich. Immerhin ist es gerade ein Kennzeichen der Ureinwohner, daß sie nicht lediglich Minderheiten sind und folglich nicht in den allgemeinen völkerrechtlichen Minderheitenschutz eingereiht werden können. In dieser Sektion II (b) sind vier Beiträge enthalten: *Irwin Cotler* (Antisemitismus, Pogroms and Human Rights in a Single Party State); *Ahmed An-Na'im* (Cross-Cultural Support for Equitable Participation in Sub-Saharan Africa); *Edward Durie* (The New Zealand Maori and the Waitangi Tribunal) und *Ovide Mercredi* (First Nations and Self-Determination). Gerade der letztgenannte Beitrag zeigt die Widerspruchlichkeit des gesamten Anliegens des Buches. *Mercredi*, der der Assembly of First Nations in Ottawa angehört, beginnt mit folgendem Bekenntnis:

„When I agreed to write this paper I was not convinced that it would lead to anything useful. To discuss human rights with people that are themselves, to varying degrees, already advocates of human rights is perhaps redundant.“ (S. 161)

Der Beitrag selbst gipfelt hinsichtlich des menschenrechtlichen Tätigwerdens der kanadischen Regierung für die Rechte der Ureinwohner in der Feststellung „that Canada will cure its own schizophrenia about human rights“ (S. 166). Es erscheint fraglich, ob diese Herangehensweise des Autors tatsächlich zur Lösung der komplizierten Probleme der Ureinwohner-Rechte beiträgt; die Entscheidungen des UN-Menschenrechtsausschusses beispielsweise im *Lovelace*-Fall und die nachfolgende Änderung der kanadischen Gesetzgebung sprechen eher dafür, daß durch die Kooperation von NGOs und Regierungen wesentliche Fortschritte bei der Absicherung von Rechten erreicht werden können. Allerdings entspricht die Argumentation von *Mercredi* dem Versprechen der Herausgeber im Vorwort, daß einige Papiere „could be described as ‘grassroots’ in orientation“ (S. xiii).

Der bereits genannte *Lovelace*-Fall des UN-Menschenrechtsausschusses spielt übrigens im einleitenden Artikel von *Irwin Cotler* „Human Rights as the Modern Tool of Revolution“ zu Recht eine entscheidende Rolle, und zwar als Beleg dafür, daß durch die Zu-

sammenarbeit zwischen NGOs, dem UN-Menschenrechtsausschuß und dem betroffenen Vertragsstaat positive Lösungen im Interesse der Menschen zustande kommen. Deshalb bezeichnet *Cotler* diesen Fall als „*exemplary*“ (S. 14). Interessanterweise sieht der Autor das Revolutionäre des Menschenrechtsschutzes im Völkerrecht nicht im mittlerweile erreichten Normenbestand, sondern in der Rolle der internationalen Menschenrechtsbewegung, und zwar auf folgenden Gebieten:

- (1) Fact Finding and Human Rights Monitoring;
- (2) Legislative/Advocacy Role;
- (3) The Public Advocacy Role;
- (4) Humanitarian Assistance to Victims of Human Rights Abuses;
- (5) The Legal Representation to Victims of Human Rights Abuses;
- (6) Human Rights Education;
- (7) Expressing Solidarity;
- (8) Delivery of Services;
- (9) The Promotion of Human Rights and Democratic Development;
- (10) The Constitutionalization of Rights;
- (11) Development of a Code of Conduct Respecting the Rights of Minorities;
- (12) The Ratification of International Human Rights Treaties;
- (13) Advocacy of Social Safety Nets;
- (14) Center for Prevention and Resolution of Conflict;
- (15) Human Rights NGO's and Their Mandates.

Diese 15 Punkte überraschen insofern, als sie eine Mischung aus rechtlichen und politischen Aspekten des internationalen Menschenrechtsschutzes darstellen. Zwar wird die Bedeutung der *Rule of Law* unterstrichen (S. 17); die revolutionäre Sprengkraft des Selbstbestimmungsrechts der Völker — die eigentliche rechtliche Grundlage der Forderung nach dem Rechtsstaat — wird mit keinem Wort erwähnt, obwohl der Autor fordert „the ability of people to know and to act upon their rights“ (S. 17).

Breiten Raum nehmen in dem Buch die Rechte von benachteiligten Gruppen ein. Insbesondere Frauen und Behinderten wird große Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei wird insbesondere herausgearbeitet, daß diese Gruppen bislang vor allem ausgeschlossen wurden (von der Politik, von der Justiz, von den Arbeitsplätzen usw.). Ein weiterer Schwerpunkt im Rahmen der Sektion III ist dann die Untersuchung der Möglichkeit zum Widerstand gegen staatliche und nichtstaatliche Gewalt (S. 343-436). Hier stehen die Mechanismen der Vereinten Nationen und der EMRK im Vordergrund; Analysen beziehen sich aber auch auf die humanitäre Intervention (*Anna Michalska*) und auf das humanitäre Völkerrecht (*Judith Gardam*). Zu gewissen Überschneidungen kommt es zwischen diesen Ausführungen und der Sektion VI, in der untersucht wird, wie die bestehenden Strukturen — beispielsweise in den UN und im Europarat — verbessert werden sollen (S. 921-990). Derartige Doppelungen sind in einem solchen umfassenden Werk wohl kaum zu vermeiden, zumal sich dem Thema Menschenrechte aus der Sicht verschiedener Fachrichtungen genähert wird. Da man das Buch ohnehin nicht wie einen Roman lesen wird, sondern eher als Nachschlagewerk zu den verschiedensten menschenrechtlichen Entwürfen verwenden wird, muß der außerordentlich detaillierte und sorgfältige Index (23 Seiten) hervorgehoben werden.

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

Yearbook of the United Nations 1992, Volume 46, Department of Public Information, United Nations, New York — Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, 1277 Seiten, US \$ 150,-

Messelech Worku*

Das UN-Jahrbuch ist eine unverzichtbare Quelle für jede intensive Auseinandersetzung mit den Vereinten Nationen, die über aktuelle Tagesfragen hinausgeht. Das Buch bietet einen einzigartigen Überblick über die breitgefächerten Aktivitäten der Weltorganisation, da in bewährter Weise sämtliche Arbeitsgebiete aufgelistet werden. Als größter Vorteil ist gegenüber anderen Büchern über die UN anzusehen, daß es sich hierbei um eine Art „offiziellen“ Tätigkeitsbericht der Organisation („the most comprehensive and up-to-date reference tool“) handelt. Daß das Buch nunmehr diese Aufgabe erfüllen kann, liegt nicht unwesentlich an dem termingerechten Erscheinen; glücklicherweise sind die Zeiten vorbei, wo man jahrelang auf das Herauskommen auch weit zurückliegender Jahrgänge warten mußte.

Der Band gliedert sich wiederum in sieben Teile. Vorangestellt ist der bekannte Bericht des UN-Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 47. Generalversammlung vom 11. September 1992 (UN-Doc. 47/407), der in der deutschen Fassung in der Zeitschrift „Vereinte Nationen“ veröffentlicht wurde. Das Kapitel I bezieht sich auf den internationalen Frieden und die Sicherheit. Darin wird zu Beginn auf die notwendige Festigung des internationalen Sicherheitssystems eingegangen und das erstmalige Gipfeltreffen der Sicherheitsratsmitglieder sowie die Agenda für den Frieden in den Vordergrund gestellt. Dazu werden die relevanten Resolutionen wiederum im Wortlaut und mit den Abstimmungsergebnissen abgedruckt, so daß sich das Buch als unverzichtbares Nachschlagewerk erweist. Die Gliederung ist übersichtlich; einzelne Gegenstände, wie die Sanktionen gegenüber Libyen, werden unter einer gesonderten Überschrift abgehandelt und sind so leicht auffindbar.

Breiten Raum nimmt das anschließende Kapitel II „Abrüstung“ ein. Alle Entwicklungen, so die Chemiewaffenkonvention, die Nichtverbreitung, die regionale Abrüstung, die nukleare Rüstungsbegrenzung, die konventionelle Abrüstung, die Verhütung des Wettrennens im All und ökonomische Aspekte der Abrüstung werden behandelt. Das Kapitel III befaßt sich ausschließlich mit der friedlichen Nutzung des Weltraums, was zeigt, daß dieses in der Öffentlichkeit kaum beachtete Thema nach wie vor eine erhebliche sicherheitspolitische Bedeutung hat und die Weltorganisation stark beschäftigt. Als das wichtigste Ergebnis wird die Res. 47/68 zutreffend herausgearbeitet, die sich mit der Nutzung der atomaren Antriebsquellen für Satelliten beschäftigt und hierfür Prinzipien aufstellt.

Der Teil II widmet sich regionalen Fragen. Hinsichtlich Afrikas wird breit auf die Apartheid eingegangen. Gerade dieses Kapitel belegt, welchen großen Anteil die Vereinten Nationen bei der Überwindung des un menschlichen Systems der Rassentrennung gehabt haben. In der Tat gehört dies zu den herausragenden Erfolgen dieser Organisation, die zugleich auf anderen Gebieten so viele Niederlagen verzeichnen mußte. Die aufgeführten Berichte des Generalsekretärs zeigen, daß das „Berichtsverfahren“ zur Überwachung der Menschenrechte durchaus eine fördernde Funktion zur Einhaltung von Menschenrechten haben kann. Weitere Aktivitäten der UN bezüglich Afrikas beziehen sich auf Angola, Mayotte, Eritrea, Liberia, Moçambique und Somalia. Diese Bilanz weist Afrika als Kri-

senregion aus; sie zeigt aber auch ein differenziertes Bild hinsichtlich der Erfolge der Organisation. Es wird aber an der Zusammenstellung auch deutlich, daß Afrika kein Sonderfall ist; auch die anderen Kontinente haben die UN stark beschäftigt. Im Vergleich zu früheren Jahrbänden fällt insbesondere auf, daß der Teil zu Europa wesentlich länger geworden ist — allein 60 Seiten beziehen sich auf das frühere Jugoslawien.

Viele der regionalen Konflikte haben ihre Ursachen in der Unterentwicklung. Beeindruckend sind deshalb die vielen Aktivitäten, die die UN zur Förderung der Entwicklung ergriffen haben. Allerdings zeigt die Praxis, daß ein Durchbruch zur Verbesserung der Lage bislang ausblieb. Die UN konnten folglich oft nur Nothelfer sein, was insbesondere das 22-seitige Kapitel über Humanitarian Assistance Activities deutlich macht. Auch das Kapitel zu den Menschenrechten zeigt die Vielfältigkeit der UN-Initiativen; belegt aber auch, daß die Erfolge dieses Fleißes dünn gesät sind. Für die wissenschaftliche Arbeit dürfte die darin abgedruckte UN-Minderheitendeklaration (S. 721 ff.) und die Resolution zu „Ethnic cleansing“ häufiger benötigt werden. Ein Blick auf die Res. 47/431 (S. 773 ff.) macht zudem deutlich, daß das vielgeschmähte Prinzip der Nichtmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten bezüglich der Menschenrechte noch keinesfalls überwunden ist; im Gegenteil, die Kunst der UN-Menschenrechtsaktivitäten muß gerade darin bestehen, trotz dieser Norm bedrängten Menschen überall auf der Welt zu helfen. Bezeichnend ist aber auch das Abstimmungsergebnis zu der Nichtmischungresolution: fast die gesamte Dritte Welt war für die Resolution, während die demokratischen bzw. auf dem Wege zur Demokratie befindlichen Staaten dagegen stimmten.

Ein Blick in den Teil VI belegt, daß der IGH mittlerweile eine wichtige Rolle als Instrument der internationalen Streitbeilegung spielt. Demgegenüber schreitet die Kodifikation des Völkerrechts — wie der Tätigkeitsbericht der ILC bezüglich der internationalen Strafgerichtsbarkeit und der Verantwortlichkeit (S. 987 ff.) ausweist — nur sehr langsam voran. Positiver sieht das Bild hinsichtlich des Seerechts aus, wo Fortschritte bezüglich der Implementierung der Konvention von 1982 zu verzeichnen sind.

Insgesamt widerspiegelt das Buch anschaulich, daß sich die Vereinten Nationen zu einem unentbehrlichen Instrument der internationalen Zusammenarbeit entwickelt haben und daß der Fortfall des Ost-West-Gegensatzes zu einer enormen Steigerung ihrer Aktivitäten geführt hat. Die Tätigkeit beweist aber auch, daß die Erfolge bei der Friedenssicherung mühsam erworben werden müssen. Die Organisation bedarf weiterhin der intensiven Unterstützung durch die Staaten, aber auch durch die Wissenschaft. Das vorliegende Buch stellt Rüstzeug dar, damit diese Förderung der UN und ihrer Zielstellungen möglichst fundiert ausfällt.

* Messelech Worku, LL.M. (Heidelberg) ist Wiss. Mitarbeiterin am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum.

Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht

- 1 **Knut Ipsen (Hrsg.)**, Europa im Spannungsfeld der Weltmächte, Grenzen und Möglichkeiten der Friedenssicherung in und für Europa, 1989, 81 S., DM 19,80.
- 2 **Rainald Maaß**, Der Söldner und seine kriegsvölkerrechtliche Rechtsstellung als Kombattant und Kriegsgefangener, 1990, 248 S., DM 39,80.
- 3 **H. Fischer/W. von Heinegg (Eds.)**, The Law of Naval Warfare, A Select Bibliography, 1989, 219 S., DM 34,80.
- 4 **Michael Gimmerthal**, Kriegslist und Perfidieverbot im Zusatzprotokoll vom 10. Juni 1977 zu den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949, 1990, 302 S., DM 29,80.
- 5 **Dieter Fleck (Ed.)**, The Gladisch Committee on the Law of Naval Warfare, 1990, 76 S., DM 19,80.
- 6 **Pál Dunay**, Verifying Conventional Arms Limitations, The Case of the 1990 Treaty on the Conventional Armed Forces in Europe, 1991, 141 S., DM 29,80.
- 7 **Wolff Heintschel von Heinegg (Ed.)**, The Military Objective and the Principle of Distinction in the Law of Naval Warfare, 1991, 177 S., DM 34,80.
- 8 **Wolff Heintschel von Heinegg (Ed.)**, Methods and Means of Combat in Naval Warfare, 1992, 136 S., DM 29,80.
- 9 **Jürgen Schmidt**, Vorbehalte zu multilateralen Verträgen unter dem Aspekt des intertemporalen Völkerrechts – eine Untersuchung am Beispiel des Genfer Giftgasprotokolls vom 17. Juni 1925, 1992, 154 S., DM 29,80.
- 10 **Heike Spieker**, Waffenwirkung und Umwelt I, Gewohnheitsrechtlicher Schutz der natürlichen Umwelt im internationalen bewaffneten Konflikt, 1992, 459 S., DM 69,80.
- 11 **Stephan Witteler**, Waffenwirkung und Umwelt II, Die Regelungen der neuen Verträge des humanitären Völkerrechts und des Rechts der Rüstungsbegrenzung mit direktem Umweltbezug, 1993, 650 S., DM 74,50.
- 12 **Regina Buß**, Der Kombattantenstatus – Die kriegsgeschichtliche Entwicklung eines Rechtsbegriffs und seine Ausgestaltung, 1992, 265 S., DM 59,80.
- 13 **Hans-Joachim Heintze (Hrsg.)**, Von der Koexistenz zur Kooperation, Völkerrecht in der Periode der Ost-West-Annäherung Ende der 80er Jahre, 1992, 129 S., 29,80 DM
- 14 **Hans-Joachim Heintze (Ed.)**, Remote Sensing under Changing Conditions, Proceedings of the Immenstaad Workshop, 1992, 222 S., DM 39,80.
- 15 **Wolfgang Voit (Hrsg.)**, Das humanitäre Völkerrecht im Golfkrieg und andere Rotkreuz-Fragen – 35. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes 1991 in Köln, 1992, 186 S., DM 34,80.
- 16 **Horst Fischer (Ed.)**, Humanitarian Values and Humanitarian Actions in a Changing European Environment, Proceedings of the Budapest Seminar 1990, (in Vorbereitung).
- 17 **Horst Fischer (Ed.)**, The New CSCE, (in Vorbereitung).
- 18 **Wolfgang Voit (Hrsg.)**, Humanitäres Völkerrecht im Jugoslawienkonflikt – Ausländische Flüchtlinge – Andere Rotkreuz-Fragen – 36. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes 1992 in Homburg, 1993, 204 S., DM 44,80.
- 19 **IFHV (Hrsg.)**, Beiträge zum humanitären Völkerrecht, zur völkerrechtlichen Friedenssicherung und zum völkerrechtlichen Individualschutz – Festgabe für Georg Bock zum 70. Geburtstag, 1993, 282 S., DM 39,80.
- 20 **Knut Ipsen/Horst Fischer (Hrsg.)**, Internationale Konfliktbewältigung – Humanitäre Hilfe, Symposium zum fünfjährigen Bestehen des IFHV, (in Vorbereitung).
- 21 **Knut Ipsen/Walter Poeggel (Hrsg.)**, Das Verhältnis des vereinigten Deutschlands zu den osteuropäischen Nachbarn, 1993, 244 S., DM 39,80.
- 22 **Projektgruppe Waffenwirkung und Umwelt (Hrsg.)**, Der Rechtsfortbildungsprozeß zum Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt, Waffenwirkung und Umwelt III, (in Vorbereitung).
- 23 **Ulrich Beyerlin/Thilo Marauhn**, Abrüstung und Umweltschutz – eine völkerrechtliche Interessenskollision?, Disarmament and Environmental Protection – Conflicting Interests in Public International Law?, Waffenwirkung und Umwelt IV, 1994, 137 S., DM 29,80.

Universitätsverlag Dr. Norbert Brockmeyer, Ruhr-Universität Bochum, Gebäude MC,

44799 Bochum