

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 7, Heft 4, 1994

Editorial

## Das Thema

Die Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

*Stefan Sohn*

Die kurdische Frage aus völkerrechtlicher Sicht

*Lotte Incesu*

Der Einsatz der NATO zur Streitbeilegung nach der UN-Charta

Eine Untersuchung der Überwachung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina durch die NATO

*Johannes Niewerth/Thilo Rehr-Zimmermann*

## Praxis

Der aktuelle Fall: Die Operation Türkis in Ruanda

*Ralph Zarnecki*

## Rückblende

Der UNHCR - Gegenpol zur deutschen Flüchtlingspolitik

*Patricia Pliatskas*

## Forum

### Verbreitung

Deklaration der Internationalen Konferenz über Minderheiten in Serbien und Kroatien

Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Stadtschlaining, 21.-24. Januar 1993

## Panorama

### Dokumente

Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu Ruanda

163

164

174

186

195

199

202

205

## Konferenzen

**Summer Course on International Humanitarian Law  
Warschau, 2.-12. August 1994**

*Jan K. Schärer*

**Referendartagung zum Humanitären Völkerrecht  
Pfalzgrafeweiler, 24.-25. Oktober 1994**

*Andrea Ossenborn/Gabriele Haist*

## Besprechungen

**Arie Bloed/Liselotte Leicht/Manfred Nowak/Allan Rosas  
(Hrsg.), Monitoring Human Rights in Europe, Comparing  
International Procedures and Mechanisms  
(International Studies in Human Rights: Volume 30);  
Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Co-  
operation in Europe, Analysis and Basic Documents,  
1972-1993**

*Hans-Joachim Heintze*

**Bureau of the Parliamentary Assembly, Council of  
Europe, Report on the Conformity of the Legal Order  
of the Russian Federation with Council of Europe  
Standards**

*Michael R. Lucas*

**Philip Alston (Ed.), The Best Interest of the Child,  
Reconciling Culture and Human Rights;**

**Gabriele Dorsch, Die Konvention der Vereinten Nationen  
über die Rechte des Kindes**

*Hans-Joachim Heintze/Messelech Worku*

217

219

220

Der zerfallende Staat ist zweifellos die größte Herausforderung an das bestehende Völkerrecht, dessen Grundbaustein der Staat ist. Die Staaten haben die völkerrechtlichen Normen geschaffen, und die Regelung ihrer Beziehungen steht im Mittelpunkt. Jeder Zusammenbruch eines Staatswesens hat Auswirkungen auf das Gesamtsystem. Deshalb verdient der Untergang der Macht des Staates in Somalia, Liberia oder Ruanda - um nur einige Beispiele zu nennen - auch aus der Sicht der Völkerrechtstheorie größte Beachtung. Es stellen sich Fragen nach dem rechtlichen Konzept des Staates, die sich auf eine große historische Errungenschaft beziehen: das staatliche Gewaltmonopol.

Die tatsächlichen Ereignisse in zerfallenden Staaten zeigen, daß diese Prozesse mit großem menschlichen Leid verbunden sind. Zweifellos ist deshalb die humanitäre Hilfe der Staatengemeinschaft und nichtstaatlicher Organisationen gefragt. Aber auch diese Hilfe ist nicht unproblematisch und wirft rechtliche Fragen auf. Einen Schwerpunkt bildet in diesem Heft Ruanda. Dazu analysiert *Ralph Czarnecki* im „Aktuellen Fall“ das militärische Tätigwerden Frankreichs in dem afrikanischen Land. Ergänzt wird dieser Artikel durch die einschlägigen Dokumente des Sicherheitsrats, die sich mit Ruanda befassen.

Mit speziellen Fragen der Hilfeleistung für einen Staat, der schon lange in den Schlagzeilen der Presse auftaucht, setzen sich *Johannes Niewerth* und *Thilo Rehr-Zimmermann* auseinander, wenn sie sich zum Einsatz der NATO in Bosnien-

Herzegowina äußern. Sicherlich lassen sich die Menschenrechte im früheren Jugoslawien nicht militärisch erzwingen. Deshalb sind Konzepte gefragt, wie das Zusammenleben der ethnischen Gruppen in der Zukunft gestaltet werden soll. Vorschläge wurden im Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung erarbeitet; wir halten diese für so interessant und aktuell, daß wir sie abdrucken. Für die Genehmigung dafür danken wir den Autoren.

Auch die kurdischen Probleme beschäftigen die Menschheit seit Jahrzehnten. Dabei handelt es sich um einen Fall des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Diese Norm, die in einem Spannungsverhältnis zur Souveränität der Staaten steht, hat nach dem Ende der Entkolonisierung im Zusammenhang mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes neue Bedeutung erlangt. Der Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens sowie die Wiedervereinigung Deutschlands erfolgten unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Es erscheint deshalb angebracht, auch die rechtlichen Probleme in bezug auf die Kurden in diesem Lichte zu untersuchen. Frau *Lotte Incesu* befaßt sich mit dieser Fragestellung.

Eine Aufgabe, die dem Völkerrecht seit den siebziger Jahren (leider) zukommt, ist die Schaffung eines Normensystems zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Der Beitrag von *Stefan Sohm* setzt sich damit auseinander. Ergänzt wird die vorliegende Ausgabe unserer Zeitschrift durch die traditionellen Rubriken Konferenzen und Besprechungen.

**Die Herausgeber**

# Die Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Stefan Sohm\*

## I. Einleitung

Am 21. Dezember 1988 explodierte eine Bombe in einer Maschine der amerikanischen Fluggesellschaft Pan Am während des Fluges über der britischen Ortschaft Lockerbie - 270 Insassen des Flugzeuges kamen dabei ums Leben. Nur ein knappes Jahr später, im September 1989, starben 171 Menschen durch ein Bombenattentat auf eine Verkehrsmaschine der französischen Fluglinie UTA über dem Niger.

Internationale Ermittlungen verstärkten Ende 1991 den Verdacht, daß führende Mitglieder des libyschen Geheimdienstes für diese Anschläge verantwortlich sein sollten, worauf Frankreich, Großbritannien und die USA entsprechende Haftbefehle gegen Verdächtige erließen und speziell die Auslieferung zweier Geheimdienstoffiziere von Libyen verlangten, denen der Lockerbie-Anschlag zur Last gelegt wurde. Die beiden Verdächtigten wurden daraufhin zwar in Libyen verhaftet, aber weder an die USA noch Großbritannien ausgeliefert. Auch bei den weiteren Ermittlungen zeigte sich Libyen nicht kooperationsbereit.

Auf Initiative Frankreichs, Großbritanniens und der USA erließ der VN-Sicherheitsrat daher am 21. Januar 1992 die Resolution 731<sup>1</sup>, in der Libyen aufgefordert wurde, den Ersuchen der drei Länder „sofort und wirksam zu entsprechen“, was konsequenterweise bedeutet, die beiden Verdächtigten zum Zwecke der Strafverfolgung an Großbritannien oder die USA zu überstellen<sup>2</sup>.

Nachdem Libyen hierauf nicht einging und statt dessen eine Übergabe an die Arabische Liga vorschlug, was weder von Großbritannien noch den USA akzeptiert wurde, erließ der Sicherheitsrat am 31. März 1992 die Resolution 748<sup>3</sup>, die er ausdrücklich auf Kapitel VII der SVN über Zwangsmaßnahmen stützte. Hierdurch wurde gegen Libyen ein allgemeines Luftverkehrs- und Waffenembargo verhängt, das so lange fort dauern soll, bis sämtliche Forderungen - u.a. auch die Übergabe der beiden Verdächtigten - aus der Resolution 731 erfüllt sind<sup>4</sup>.

Im Zusammenhang mit der Erklärung des Sicherheitsrates anlässlich seiner erstmaligen Tagung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs am 31. Januar 1992 - also nur zehn Tage nach Erlass der Resolution 731 -, in der er seine „tiefe Besorgnis über Akte des internationalen Terrorismus“ zum Ausdruck brachte und betonte, daß „die internationale Gemeinschaft allen derartigen Handlungen wirkungsvoll entgegenzutreten“ müsse<sup>5</sup>, stellen diese beiden Resolutionen den sicher nur vorläufigen Schlußpunkt jahrzehntelanger Bemühungen der VN und anderer internationaler Gremien dar, auch mittels völkerrechtlicher Instrumentarien zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beizutragen

und diese Aufgabe nicht nur den nationalen Rechtsordnungen und Institutionen zu überlassen.

Die Problematik des internationalen Terrorismus ist zwar - jedenfalls auf VN-Ebene - angesichts der Herausforderungen der Organisation durch die Rückkehr offener bewaffneter Konflikte größeren Ausmaßes in die Weltpolitik in letzter Zeit eher etwas in den Hintergrund getreten, womit sich die z.T. anfangs der siebziger Jahre hörbare These, daß der Terrorismus den klassischen Staatenkrieg abgelöst habe<sup>6</sup>, wohl-soll man sagen leider (?) - nicht bewahrheitet hat. Aber dennoch bestehen keine Anzeichen, die darauf schließen lassen, Erscheinungsformen terroristischer Gewaltanwendung könnten in Zukunft die internationale Sicherheit nicht mehr existentiell gefährden. Im Gegenteil - gerade wenn einige der momentan offen ausgetragenen militärischen Konflikte einer wie auch immer gearteten und damit zwangsläufig für einzelne Parteien unbefriedigenden „Lösung“ zugeführt werden, kann dies verstärkt dazu beitragen, daß die sich benachteiligt fühlenden Gruppen hierin nicht nur ein hinzunehmendes Resultat nationaler Entwicklung erkennen, sondern es auch und gerade als Versagen westlicher Politik bewerten und glauben, durch weltweite, jedenfalls außerhalb der eigenen Landesgrenzen stattfindende terroristische Aktivitäten auf tatsächliche oder vermeintliche Mißstände aufmerksam machen zu müssen. Es sei in diesem Zusammenhang nur an das Stichwort vom „bosnischen Palästinenser-Problem auf europäischem Boden“ erinnert.

Nicht ganz ohne Grund wird daher auch in der neuen Strategiekonzeption der NATO der internationale Terrorismus als einer der zentralen Risikofaktoren für die Sicherheit des westlichen Bündnisses erkannt<sup>7</sup> und selbst in den Verteidi-

\* Oberregierungsrat *Stefan Sohm* ist Dozent für Rechtswissenschaft am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr.

1 Deutschsprachig veröffentlicht in VN 1992, S. 67.

2 So interpretiert auch *Knut Ipsen*, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, VN 1992, S. 41 die Aussage der Resolution 731; anders dagegen *Thorsten Stein*, Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof, AVR 31 (1993), S. 206/220 ff., der, um entsprechend seiner rechtlichen Bewertung die Resolution „retten“ zu können, in ihr kein unbedingtes Überstellungsverlangen sieht, sondern auch ernsthafte Strafverfolgungsmaßnahmen Libyens als Erfüllung für ausreichend betrachtet.

3 Deutschsprachig veröffentlicht in VN 1992, S. 68.

4 Zur tatsächlichen Vorgeschichte und den faktischen Auswirkungen der Resolution 748 *Martina Kamp*, Lockerbie und die Folgen, HuV-1 1993, S. 35 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch *Stein*, a.a.O. (Fn. 2), S. 206 ff.

5 Deutschsprachig veröffentlicht in VN 1992, S. 66.

6 Hierzu *Karl Markus Kreis*, Der Internationale Terrorismus, in: *Manfred Funke* (Hrsg.), Terrorismus, Untersuchungen zur Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, 1977, S. 158/170 f.

7 Vgl. Ziffer 19 der „Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit“ anlässlich der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikkongresses am 7. und 8. November 1991, veröffentlicht in Bulletin der Bundesregierung Nr. 128 vom 13. November 1991.

gungspolitischen Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung<sup>8</sup> hierauf Bezug genommen.

Der mögliche Beitrag des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus soll nachfolgend unter drei verschiedenen Gesichtspunkten erörtert werden:

1. Humanitäres Völkerrecht und Terrorismus (hierzu III)
2. Völkerrechtliche Spezialübereinkommen gegen den internationalen Terrorismus (hierzu IV) und
3. Die SVN und der internationale Terrorismus (hierzu V).

## II. Definitionsprobleme

### I. Ausgangslage

Zuvor ist es jedoch notwendig, die Definitionsprobleme bei der Bestimmung des eigentlichen Gegenstands der Thematik zu betrachten. Denn die Schwierigkeiten, zu einer allgemein akzeptablen und gleichermaßen mit juristischem Erkenntnisgewinn ausgestatteten Definition des Terrorismus zu gelangen, stellten bislang eines der Haupthindernisse bei der Entwicklung eines schlagkräftigen völkerrechtlichen Normengefüges zu seiner Bekämpfung dar.

Dementsprechend durchziehen auch Definitionsfragen die völkerrechtlichen Bemühungen im Hinblick auf den internationalen Terrorismus von Anfang an. Diesen Anfang kann man zeitlich relativ genau fixieren auf den 16. November 1937. An jenem Tag wurde nämlich die von einem Experten Ausschuss des Völkerbundes erarbeitete „Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ angenommen<sup>9</sup> - als Reaktion auf die Ermordung des jugoslawischen Königs Alexander und des französischen Außenministers Barthou am 3. Oktober 1934 in Marseille.

Die Konvention definierte Terrorismus folgendermaßen: „Kriminelle Taten, die gegen einen Staat gerichtet sind und das Ziel verfolgen, bestimmte Personen, eine Gruppe von Menschen oder die Allgemeinheit in einen Zustand der Angst zu versetzen.“

Derartige terroristische Handlungen sollten - soweit nicht bereits geschehen - von den Staaten zu Straftaten erklärt werden, wobei insbesondere aufgezählt wurden:

- Anschläge auf Leben und körperliche Unversehrtheit von Staatsoberhäuptern und anderen diplomatisch geschützten Personen;
- Beschädigung des öffentlichen Eigentums, Gefährdungen des Lebens von Unbeteiligten und Verschwörungen.

Gleichzeitig sollten diese Delikte durchwegs als auslieferungsfähig eingestuft werden.

Die Genfer Terrorismus-Konvention, die nur von Indien ratifiziert wurde, ist nie in Kraft getreten. Als Grund für ihr Scheitern dürfte weniger der Ausbruch des Zweiten Welt-

krieges verantwortlich sein<sup>10</sup> als vielmehr Art. 3 der Konvention, durch den alle Vertragsstaaten verpflichtet wurden, bereits jegliche Aufforderung zur Unterstützung terroristischer Gewalttäter unter Strafe zu stellen. Mehrere Staaten, insbesondere Großbritannien, wandten dagegen ein, daß dies eine zu starke Beeinträchtigung des Rechts auf freie Meinungsäußerung darstelle, da mittels dieser Bestimmung bei extensiver Auslegung jedwede Propaganda gegen auswärtige Staaten unter Strafe gestellt werden könne, was mit britischem Rechtsverständnis nicht zu vereinbaren sei<sup>11</sup>. An dieser Argumentation zeigt sich bereits, daß über die relativ weit gefaßten, für strafwürdig erachteten „terroristischen Tatbestände“ der Konvention keine Einigkeit bei der Staatengemeinschaft erzielt werden konnte.

Die nächste Phase von Versuchen, völkerrechtliche Instrumentarien zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu entwickeln, beginnt Anfang der siebziger Jahre. 1972 versuchten die USA - als Reaktion auf zahlreiche Terrorakte, insbesondere Flugzeugentführungen und Geiselnahmen, innerhalb der VN-Generalversammlung eine Konvention gegen den Terrorismus durchzusetzen, die Verbrechen wie Mord, Totschlag, schwere Körperverletzung und Entführungen von internationaler Bedeutung erfassen sollte. Täter derartiger Verbrechen waren entweder zu bestrafen oder auszuliefern<sup>12</sup>.

Auch dies führte jedoch nicht zum Erfolg. Es wurde zwar ein Ad-hoc-Ausschuß der VN eingesetzt, der sich mit Einzelaspekten des amerikanischen Vorschlags auseinandersetzte, 1979 wurde dessen Arbeit jedoch ergebnislos eingestellt<sup>13</sup>. Ursache war erneut, daß es gerade zu Beginn der siebziger Jahre noch mehr Schwierigkeiten bereitete, Übereinstimmung bei der Definition des „internationalen Terrorismus“ zu erreichen als 1937 - Schwierigkeiten, die man einfach ausgedrückt unter dem Schlagwort zusammenfassen kann: „*Des einen Terroristen ist des anderen Freiheitskämpfer!*“<sup>14</sup>.

Gerade von Staaten der dritten Welt und den arabischen Ländern wurde gegenüber der amerikanischen Initiative eingewandt, sie stelle einerseits den Versuch dar, den legitimen Kampf von nationalen Befreiungsbewegungen sowie Widerstandsgruppen in die Ecke des Terrorismus zu stellen und damit zu kriminalisieren, während sie auf der anderen Seite zu kurz greife, da sie nur den „Individualterrorismus“ erfasse, dagegen die viel schwerwiegenderen Akte des sog. Staats-

8 Die Verteidigungspolitischen Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung vom 26. November 1992.

9 Hierzu Hermann Mosler, Die Konferenz zur internationalen Bekämpfung des Terrorismus (November 1937), ZaöRV (8) 1937, S. 99 ff.; eine deutsche Fassung der Konvention liegt nicht vor.

10 So aber wohl Doris König, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 1991, Stichwort Terrorismus, Rdn. 2.

11 Herfried Münkler, Gewalt und Ordnung, 1992, S. 144.

12 Hierzu ausführlich König, a.a.O. (Fn. 10), Rdn. 3; vgl. auch Helmut Rumpf, Völkerrechtliche Probleme des Terrorismus, Außenpolitik 36 (1985), S. 383/391.

13 König, ebd.

14 Rumpf, a.a.O. (Fn. 12), S. 398.

terrorismus wie Subversion, Apartheid, Rassismus, Kolonialismus und Fremdherrschaft außerhalb ihres Anwendungsbereichs belasse. Darüber hinaus sei es vordringlicher, die politischen und ökologischen Ursachen der Gewaltanwendung zu analysieren und dort Abhilfe zu schaffen<sup>15</sup>.

Ohne die ernsthafte Problematik staatlicher Menschenrechtsverletzung und sonstiger „offizieller“ Gewaltanwendung herunterspielen zu wollen, die auch, was ihren Blutzoll anlangt, sicher weit über das hinausgehen, was Terroristen jemals verursachen können, läßt sich doch nicht leugnen, daß Versuche, den Staatsterrorismus und Terrorregimes allgemein in die Bekämpfung des internationalen Terrorismus gegenständlich miteinzubeziehen, häufig auch der Ablenkung von und z.T. sogar der Rechtfertigung des Gruppen- oder Individualterrorismus dienen sollten<sup>16</sup>.

Aber auch aus Gründen der juristischen Praktikabilität wären die westlichen Staaten gut beraten, bislang eine derartige Überfrachtung der eigentlichen Thematik nicht hinzunehmen. Schließlich geht es bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in erster Linie um die Ausprägung von Gewalt, die sich gegen die internationale Ordnung unter Mißachtung des staatlichen Machtgewaltmonopols richtet. Der Mißbrauch staatlicher Macht, sei es zur Terrorisierung politischer Gegner im Innern oder zur gewaltsamen Durchsetzung außenpolitischer Ziele wird - so sehr ihm auch juristisch entgegenzutreten ist - von einem ganz anderen völkerrechtlichen Normengefüge erfaßt - den Menschenrechtskonventionen und dem Gewaltverbot der SVN (Art. 2 Nr. 4) mit seinen verschiedenartigen Ausprägungen!

Es ist völkerrechtsdogmatisch etwas völlig anderes, unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte oder der friedlichen internationalen Beziehungen die Souveränitätsrechte der Staaten als der zentralen Völkerrechtssubjekte zu beschränken, als bei der Bekämpfung des „Privat- oder Gruppenterrorismus“, die sich ja gar nicht gegen anerkannte Völkerrechtssubjekte richtet, auf ein gemeinsames Zusammenwirken der „etablierten Völkerrechtssubjekte“ gegen Störenfriede der internationalen Sicherheit und Ordnung hinzuwirken<sup>17</sup>.

Dabei soll in keiner Weise bestritten werden, daß es durchaus Überschneidungen zwischen Staats- und Privatterrorismus als idealtypisch abgrenzbaren Formen politisch motivierter Gewaltanwendung geben kann. Dies zeigt auch das eingangs erwähnte Beispiel einer zumindest vermuteten Beteiligung libyscher Staatsorgane an Akten des internationalen Terrorismus, was man allgemein als das Phänomen des „mit dem internationalen Terrorismus sympathisierenden Staates“<sup>18</sup> beschreiben könnte, und das vielleicht sogar eine der praktischen Hauptschwierigkeiten bei der Terrorismusbekämpfung darstellt. Bei der Gewinnung einer juristisch operationalisierbaren Begriffsbestimmung müssen derartige Überschneidungen und Randbereiche jedoch zunächst einmal zurückgestellt werden.

## 2. Spannungsverhältnisse

Die hier nur skizzenartig dargestellten Ursachen für das Fehlen einer präzisen und anerkannten Definition des Terroris-

mus zeigen, an welchen rechtlich-politischen Spannungsverhältnissen das Völkerrecht ansetzen muß und wo Abgrenzungen zu leisten sind, um bei der Begriffsklärung jedenfalls voranzukommen, wenn schon keine abschließende Definition zu erreichen ist. Im Vordergrund stehen dabei die Unterscheidung von politischer und rein krimineller Gewalt auf der einen Seite und die Differenzierung zwischen Partisanen-/Guerrilla-Krieg und Terrorismus auf der anderen Seite.

### a) Kriminalität

Die Unterscheidung zwischen terroristischer und krimineller Gewalt ist relativ einfach und unproblematisch. Obwohl terroristische und kriminelle Aktionen von ihrer äußeren Erscheinungsweise oft kaum auseinanderzuhalten sind und beispielsweise in lateinamerikanischen Ländern die Grenze zwischen politisch motivierten Gewalttaten und dem sog. Banditentum oft fließend verlief, haben alle Theoretiker der politischen Gewalt von *Mao Tse-tung* bis *Che Guevara*, aber insbesondere auch der maßgebliche Vordenker des Konzepts „Stadtguerilla“, *Marighella*, immer wieder sehr deutlich ihre Abgrenzung zur Kriminalität betont. Politische Gewaltanwendung liege danach nicht im unmittelbar persönlichen Interesse des Täters, sondern in seinem Ziel der Veränderung der sozialen und politischen Ordnung begründet<sup>19</sup>. Es blieb den theoretischen Exzessen der deutschen Linksterroristen um *Baader-Meinhof* und in der RAF vorbehalten, selbst diese eigentlich banale Unterscheidung zu verknennen - vielleicht mit ein Grund für ihr totales politisches und strategisches Scheitern<sup>20</sup>.

### b) Partisanentum/Guerrilla

Wesentlich schwieriger und auch folgenreicher ist die Abgrenzung des Terrorismus zum Partisanentum bzw. zum Guerrilla-Krieg. Da seit den siebziger Jahren nationale Befreiungsbewegungen zunehmend Anerkennung im Völkerrecht gefunden haben, verleihen sich Terroristen häufig selbst das Prädikat „Freiheitskämpfer“. In dieselbe Richtung zielt auch das Schlagwort der „Stadtguerilla“<sup>21</sup>. Zum anderen weisen Terroristen und Partisanenbewegungen als Folge der

15 Vgl. *Rainer Lagoni*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus, in: *Funke*, a.a.O. (Fn. 6), S. 259/266 f.; *Kurt Rebmann*, Probleme und Möglichkeiten der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, *NJW* 1985, S. 1735 f.

16 *Rumpf*, a.a.O. (Fn. 12), S. 384.

17 *So Thomas Oppermann*, Der Beitrag des internationalen Rechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: *Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer*, 1981, S. 495/498; in ähnlicher Richtung argumentiert *Walter Laqueur*, *Terrorismus*, 1987, S. 185 f. für den Bereich der empirischen Terrorismusforschung, wenn er darlegt, daß die Analyse von Terrorismus keinerlei Erkenntnisgewinn für das Phänomen des Gruppenterrorismus zutage fördert.

18 *Oppermann*, a.a.O. (Fn. 17), S. 502.

19 *Münkler*, a.a.O. (Fn. 11), S. 147 ff.; *Oppermann*, a.a.O. (Fn. 17), S. 499 f.

20 *So jedenfalls Münkler*, a.a.O. (Fn. 11), S. 151, der auf Äußerungen von RAF-Theoretikern hinweist, die die alltägliche Kriminalität in ihrem Sinne ideologisch interpretierten.

21 *Franz Wördemann*, *Terrorismus*, 1979, S. 53 ff.

Irregularität beider gegenüber klassischen Streitkräften eine Reihe gemeinsamer Charakteristika auf<sup>22</sup>:

- sie sind organisatorisch-institutionell von einer regulären Streitmacht getrennt;
- ihre Kämpfer verfügen i.d.R. über eine persönliche politische Motivation;
- sie agieren auf der Grundlage einer anderen militärischen Taktik.

Dies hat z.T. bereits zu Stimmen geführt, die heutzutage keinen Unterschied mehr zwischen Guerilla und Terrorismus erkennen wollen<sup>23</sup>. Eine Ansicht, die jedoch kaum haltbar sein dürfte und auch im militärisch-politischen Schrifttum auf harte Kritik gestoßen ist<sup>24</sup>. Die häufig mit Argwohn betrachtete zunehmende Regularisierung des Partisanen durch das moderne Kriegsvölkerrecht hat nämlich auch dazu beigetragen, daß sich die Strategie von Guerilla-Gruppen verändert und immer mehr der klassischen Kampfführung regulärer Streitkräfte annähert<sup>25</sup> - ein Entwicklungsschritt, den reine Terroristen nicht nachvollziehen können.

Der entscheidende Unterschied in der strategischen Vorgehensweise bei der Guerilla-Kriegführung gegenüber terroristischen Aktivitäten liegt darin, daß Guerillas ihre Kriegführung gerade nach den Konzeptionen *Maos* und *Guevaras* auf das Land konzentrieren und dabei anstreben, sich zur klassischen Armee zu entwickeln. Ziel der Partisanen ist es, Stützpunkte und befreite Gebiete auf dem Lande zu gewinnen sowie kleine Einheiten aufzubauen, die immer mehr an Größe gewinnen bis hin zur Großverbandsebene, um dann den offenen Kampf mit den Regierungstruppen aufnehmen zu können<sup>26</sup>. So liefen die Partisanenkriege in Jugoslawien, China, Vietnam und in neuerer Zeit in Nicaragua ab. Der vietnamesische General *Giap* schrieb dementsprechend: „*Jeder Bewohner ein Soldat, jedes Dorf eine Festung, die gesamte Bevölkerung nimmt an dem bewaffneten Kampf teil - darin besteht der fundamentale Gehalt des Volkskrieges*“<sup>27</sup>.

Ziel des Partisanenkampfes ist daher immer der Raumgewinn, seine Voraussetzung ist die breite Unterstützung durch die Bevölkerung. Am prägnantesten wurde dies von *Guevara* ausgedrückt: „*Der Partisanenkrieg ist ein Volkskrieg, ist ein Massenkampf. Diese Art von Krieg ohne die Unterstützung der Bevölkerung verwirklichen zu wollen, ist der Auftakt zu einer unvermeidlichen Katastrophe*“<sup>28</sup>.

In gleicher Weise erklärte *Mao*: „*Im Verlauf dieses Kampfes müssen wir das Volk bewaffnen, d.h. örtliche Milizen und Guerillaeinheiten organisieren. Im Verlauf dieses Kampfes müssen wir eine Massenbewegung entfachen, wir müssen die Arbeiter, die Bauern, die Jugend, die Frauen, die Kinder, die Kaufleute und die Intellektuellen in die verschiedenen zum Kampf gegen Japan nötigen Organisationen eingliedern!*“<sup>29</sup>.

Demgegenüber sind Terroristen nicht unbedingt auf eine Unterstützung durch die Bevölkerung angewiesen; sie operieren auch eher in den großen Städten ohne größere Konzentration, die sie sich auch niemals leisten können, da sie

sonst von Regierungstruppen und Polizei zerschlagen würden.

Von einem ähnlichen Unterscheidungskriterium geht auch die, allerdings weniger militär-strategische als vielmehr politisch-philosophische „*Theorie des Partisanen*“ aus, die *Carl Schmitt* Anfang der sechziger Jahre aufstellte<sup>30</sup>. Nach ihm ist der Partisan zwar auch durch Irregularität, gesteigerte Mobilität und intensives politisches Engagement gekennzeichnet; Eigenschaften, die ebenso dem Terroristen anhaften. Es kommt aber noch ein weiteres Element hinzu, der sog. „*tellurische Charakter*“, d.h. die Erdbundenheit des Partisanen<sup>31</sup>. *Schmitt* sieht Partisanen in erster Linie als Verteidiger nationaler Traditionen und überkommener Werte an. Vorbilder für ihn waren die spanischen Widerstandskämpfer gegen die *napoleonische* Besetzung, die französischen *Vendée-Aufstände* und wohl alle national und defensiv ausgerichteten Bewegungen. Als aktuelleres Beispiel könnte man an die afghanischen Widerstandskämpfer gegen die Sowjettruppen in den achtziger Jahren denken, u.U. auch an die Kämpfer der deutschen Freikorps in den zwanziger Jahren. Dagegen spricht *Schmitt* der Kategorie von Partisanen, wie sie in den sechziger und siebziger Jahren vorherrschend war, die im Auftrag einer universalistisch-revolutionären Weltideologie handeln, den klassischen Partisanencharakter ab, weil sie sich für eine aggressive Weltrevolution instrumentalisieren ließen und dadurch ihren defensiven Charakter verlor<sup>32</sup>.

Man mag den *Schmittschen* Ansatz als zu kurz gegriffen erachten, und sicher wäre es vorschnell, jede Partisanenbewegung nur mangels des „*tellurischen Charakters*“ gleich dem Terrorismus zuzuordnen. Historisch erwiesen ist jedoch, daß militärisch erfolgreiche Partisanenbewegungen - wohl mit Ausnahme *Castros* Revolution in Kuba - immer eher tellurisch als revolutionär orientiert waren, immer eher einen

22 *Hans Ulrich Scupin*, Freischärler, Guerilleros, Partisanen - Gedanken zum Begriff des Kombattanten, Internationales Recht und Diplomatie, 1972, S. 201/207 ff.

23 *Werner Hahlweg*, Moderner Guerillakrieg und Terrorismus, in: *Funk*, a.a.O. (Fn. 6), S. 118/137.

24 *Münkler*, a.a.O. (Fn. 11), S. 146; *Bernhard Rabert*, Terrorismus in Deutschland, 1991, S. 15 f.

25 *Wördenmann*, a.a.O. (Fn. 21), S. 56 f.; ein jüngerer Beispiel hierfür ist die Erklärung der PLO von 1988 gewesen, auf jegliche Akte „*terroristischer Gewalt*“ zu verzichten, während das Recht zum Angriff auf „*militärische Ziele*“ ausdrücklich vorbehalten wurde, zitiert nach *Stefan Oeter*, Terrorismus and „Wars of National Liberation“, *ZaöRV* 49 (1989), S. 445.

26 *Wördenmann*, a.a.O. (Fn. 21), S. 58 ff.; *Münkler*, a.a.O. (Fn. 11), S. 159.

27 Zitiert nach *Wolf-Ruhart Born*, Guerillakämpfer nach Artikel 43 und 44 des am 8. Juni 1977 verabschiedeten I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen, *NZWehr* 1979, S. 1/10.

28 Zitiert nach *Münkler*, a.a.O. (Fn. 11), S. 161; an der Mißachtung dieser eigenen Erkenntnis ist *Guevara* dann auch in Bolivien gescheitert, vgl. *Andreas Wolf*, *Die Guevara* - Die Strategie des „*Focu*“ und ihr Scheitern in Bolivien, in: *Münkler* (Hrsg.), *Der Partisan, Theorie, Strategie, Gestalt*, 1990, S. 116.

29 Zitiert nach *Born*, a.a.O. (Fn. 27), S. 9.

30 Theorie des Partisanen, Zwischenbemerkungen zum Begriff des Politischen, 3. Aufl. 1992.

31 Ebd., S. 26 ff.

32 Ebd.

nationalistischen als einen ideologischen Hintergrund aufweisen (Algerien, Vietnam, Afghanistan). Dabei muß durchaus festgehalten werden, daß gerade nationalistic Bewegungen sich niemals gescheut haben, auch ausländische Unterstützung für ihre Ziele anzunehmen, um sich als Gegenleistung dafür irgendeinen ideologischen Anreiz zu verschaffen. So hat sich z.B. die IRA während des Zweiten Weltkrieges an Deutschland orientiert, sich dagegen in der Zeit des Ost-West-Konfliktes als kommunistisch ausgegeben, um vom Ostblock Unterstützungsleistungen zu erreichen. Selbst die jüdische Terrorgruppe LEHI, die Ende der dreißiger Jahre gegen die britische Protektormacht in Palästina kämpfte, war sich noch 1940 nicht zu fein, auch das nationalsozialistische Deutschland und das faschistische Italien um Hilfe zu ersuchen<sup>33</sup>. Dies zeigt aber nur, daß man bei der ideologischen Bewertung national orientierter Gruppen sehr vorsichtig sein muß, i.d.R. setzen sie Ideologien sehr funktional ein, während die nationale Zielsetzung im Vordergrund steht; dies dürfte auch bei diversen palästinensischen Gruppen in den siebziger und achtziger Jahren der Fall gewesen sein.

Sollen diese Gesichtspunkte für eine Abgrenzung von Terrorismus und Guerilla fruchtbar gemacht werden, läßt sich sagen, daß das zentrale Unterscheidungskriterium der jeweils unterschiedliche Stellenwert der Gewaltausübung ist. Am besten kann das mit einem Zitat des amerikanischen Juristen *David Fromkin* verdeutlicht werden, der Kriterien zur Unterscheidung von Terror und Guerilla am Beispiel des Vergleichs des Partisanenkampfes eines *Lawrence von Arabien* während des Ersten Weltkrieges und der palästinensischen Flugzeugentführungsstrategie in den sechziger und siebziger Jahren entwickelte: „*Lawrence, der Guerilla-Führer, griff eine Bahnlinie an, weil er sie zerstören wollte, wohingegen arabische Terroristen eine Fluglinie angreifen, obwohl sie sie nicht zerstören wollen*“<sup>34</sup>.

Die Guerilla-Strategie will demzufolge ihre Ziele - vergleichbar der regulären Armee - unmittelbar durch militärische Gewalt erreichen. Der Gegner soll durch die „physischen Folgen“ der Gewaltausübung besiegt werden. Dem Terroristen geht es dagegen um die durch Gewaltaktionen provozierten Reaktionen nicht nur der Gegenseite, sondern auch bei Sympathisanten und Unbeteiligten; er will durch die „psychischen Folgen“ der Gewalt wirken. Auf die unmittelbare und konkrete Auswirkung seiner Tat kommt es ihm nicht in erster Linie an<sup>35</sup>.

Ermordet ein Terrorist einen Repräsentanten des verhaßten Systems oder auch nur beliebige Personen, so tut er dies, um Reaktionen bei den Medien und der Regierung hervorzurufen (z.B. verstärkte Repressionen gegen potentielle Anhänger). Allein die Tötung bringt ihm seinem Ziel nicht näher, die einzelnen Opfer sind ihm i.d.R. sogar gleichgültig, weil er weiß, daß sie ersetzt werden<sup>36</sup>. Eine Partisaneneinheit greift einen Militärkonvoi üblicherweise dagegen nur an, um den Regierungsstreitkräften hierdurch unmittelbar zu schaden.

Daß diese Differenzierung nach den „*physisch oder psychisch intendierten Folgen der Gewaltausübung*“<sup>37</sup> durch-

aus auch ihren Niederschlag in der völkerrechtlichen Betrachtung findet, zeigen die Ansätze zur Bestimmung, wann ein bewaffneter Konflikt nicht-internationalen Charakters vorliegt, dessen Intensität aber so groß ist, daß die Schwelle zum Anwendungsbereich des gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen (GA) überschritten ist. Hier wird im völkerrechtlichen Schrifttum gefordert, daß Art. 3 GA nur anwendbar sein soll, wenn der Konflikt auf „militärische Weise“ ausgetragen wird, d.h. feindselige Handlungen gegen die militärischen Kräfte des Gegners gerichtet werden, um dessen Potential zu schwächen<sup>38</sup>. Es kommt also auf die rein physische Auswirkung der Gewaltausübung an, während ausschließlich „psychisch intendierte Folgen“ der Gewalt als typisches Attribut terroristischer Vorgehensweise nicht einmal dazu führen können, daß der kriegsvölkerrechtliche Minimalstandard zur Geltung kommt.

Rechtsphilosophisch läßt sich dies noch mit einem ethischen Argument untermauern. Die militärische Auseinandersetzung als Regelungsgegenstand des Kriegsvölkerrechts muß immer ein „Risikoverhältnis auf Gegenseitigkeit“ darstellen. Den Gegner in die Gefahr des Todes und der Vernichtung zu bringen, findet ihre unmittelbare innere Rechtfertigung nur vor der Bereitschaft, dasselbe Risiko einzugehen, was aber nur in der offenen militärischen Auseinandersetzung möglich ist. Terroristen sind es, die gerade jenes Risiko scheuen. Ihr Risiko entspricht höchstens dem eines Kriminellen, als Täter einer Straftat erlarnt zu werden; etwas völlig anderes also, das auch unter kriegsvölkerrechtlichen Kategorien niemals Legitimationswirkung zu entfalten vermag<sup>39</sup>.

### III. Humanitäres Völkerrecht und Terrorismus

Die hiermit aufgeworfene Problematik der Interdependenzen zwischen humanitärem Kriegsvölkerrecht und Terrorismus könnte bei oberflächlicher Betrachtung allerdings dazu führen, die Ausgangsfrage nach der Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu der Frage umzukehren, inwieweit sich gerade das humanitäre Völkerrecht vom internationalen Terrorismus für seine Zwecke funktionalisieren läßt.

An Versuchen terroristischer Gewalttäter, sich auf dieses Recht zu berufen, hat es nie gefehlt. Selbst Angehörige der RAF beanspruchten vor deutschen Strafgerichten den Kriegsgefangenen-Status<sup>40</sup>. Andererseits war gerade die durch die Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen erfolgte Erweiterung des Anwendungsbereiches des hu-

33 *Laqueur*, a.a.O. (Fn. 17), S. 340 ff.

34 Die Strategie des Terrorismus, in: *Funke*, a.a.O. (Fn. 6), S. 83/95.

35 *P.B.*, Tendenzen im europäischen Terrorismus, *Österr. Milit. Zeitschrift*, Heft 5/1985, S. 434.

36 *Münkler*, a.a.O. (Fn. 11), S. 156 ff.

37 *Münkler*, a.a.O. (Fn. 11), S. 153 f.

38 *Oeter*, a.a.O. (Fn. 25), S. 445/466 m.w.N.

39 *So Scupin*, a.a.O. (Fn. 22), S. 215.

40 *Oppermann*, a.a.O. (Fn. 17), S. 498.



manitären Völkerrechts sowie die zunehmende Auflockerung des Kombattanten-Status mit schweren Vorwürfen verbunden, hierdurch würde dem internationalen Terrorismus Vorschub geleistet; insbesondere das I. Zusatzprotokoll (ZP I) stelle eine „*Legalization of Terrorism*“ dar<sup>41</sup>. Bei genauem Hinsehen dürften diese Befürchtungen jedoch unbegründet sein. Zwar wird seit dem III. Genfer Abkommen und insbesondere durch Art. 43 ZP I der Kombattanten-Status auch Angehörigen organisierter Widerstandsbewegungen zugebilligt, selbst wenn sie nicht einem anerkannten Völkerrechtssubjekt zuzuordnen sind<sup>42</sup>. Art. 44 Abs. 3 ZP I durchbricht darüber hinaus in bestimmten Situationen das Gebot, daß sich Kombattanten von der Zivilbevölkerung äußerlich zu unterscheiden haben. Dennoch dürften sich Terroristen kaum jemals auf diese Vorschriften berufen können. Voraussetzung hierfür wäre nämlich, daß sie überhaupt in einem bewaffneten Konflikt agieren, in dem das humanitäre Völkerrecht und damit die Art. 43, 44 ZP I anwendbar sind. Aber gerade in diesem Zusammenhang so stark umstrittene Art. 1 Abs. 4 ZP I stellt bereits für jede nationale Befreiungsbewegung eine recht große Hürde dar, um in den Genuß der Kriegsrechtsgeltung zu gelangen. Einerseits muß es sich gem. Art. 1 Abs. 4 ZP I um „*Völker*“ handeln, die die bewaffnete Auseinandersetzung führen, d.h. um Konfliktparteien, die einen im ethnisch-kulturellen und territorialen Bereich wurzelnden Zusammenhang aufweisen. Rein ideologisch verbundene Gruppen erfüllen diese Voraussetzung nicht<sup>43</sup>. Darüber hinaus muß deren Kampf von einer bestimmten Zielrichtung getragen sein, nämlich der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts gegen Rassismus, Kolonialismus und fremde Besetzung, womit selbst nationale Minderheiten die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 4 ZP I nicht erfüllen können, da diesen gar kein Selbstbestimmungsrecht zusteht, sondern gem. Art. 27 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte nur ein allgemeiner Minderheitenschutz<sup>44</sup>.

Interessanterweise knüpft damit auch das moderne Völkerrecht an dem national-defensiven Charakter, also dem telurischen Merkmal i.S. *Carl Schmitts* an, um Partisanen die juristische Legitimation des Kombattanten-Status zu verschaffen<sup>45</sup>.

Selbst wenn alle Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 4 ZP I vorliegen, findet das humanitäre Völkerrecht nur Anwendung unter der Voraussetzung, daß die jeweilige Befreiungsbewegung gem. Art. 96 Abs. 3 ZP I eine förmliche Erklärung abgibt, in der sie sich den Genfer Abkommen und dem ZP I für die weiteren Kampfhandlungen unterwirft. Von Terroristen ist eine solche Unterwerfungserklärung schon deshalb nicht zu erwarten, weil auch der materielle Teil des humanitären Völkerrechts terroristischen Aktivitäten eine klare Absage erteilt. Bereits mit der kriegsrechtlichen Untersagung von Angriffen auf die Zivilbevölkerung und zivile Objekte gem. Art. 51 Abs. 2 S. 1 und Art. 52 Abs. 1 ZP I wird ein Großteil typisch terroristischer Anschlagziele von den Verbotsbeständen des humanitären Völkerrechts erfaßt.

In bezug auf die oben dargestellten Kriterien einer möglichen Terrorismusdefinition ist jedoch Art. 51 Abs. 2 S. 2 ZP I von noch zentralerer Bedeutung. Da er das Ziel,

Schrecken unter der Bevölkerung zu verbreiten, als verbotene Methode der Kampfführung qualifiziert, stellt er gerade auf die psychisch intendierten Folgen der Gewaltanwendung ab und könnte somit als allgemeine kriegsrechtliche Verbotsnorm des Terrorismus aufgefaßt werden<sup>46</sup>.

Jeglicher Versuch von Terroristen, sich auf das geltende humanitäre Völkerrecht zu berufen, ist daher von vornherein aussichtslos und kann nur propagandistischen Zwecken dienen. Gleichermaßen unbegründet sind aber auch Vorwürfe, das das Kriegsvölkerrecht, es begünstige den internationalen Terrorismus.

Dies alles mag im Grunde recht banal erscheinen, hat jedoch für die völkerrechtliche Diskussion über Spezialabkommen gegen den internationalen Terrorismus eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Wenn die Staatengemeinschaft schon allgemein anerkennt, daß selbst im offenen bewaffneten Konflikt kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung besteht und jedenfalls schwere Verstöße gegen die Normen des humanitären Völkerrechts als Kriegsverbrechen zu ahnden sind, dann sollte auch Einigkeit darüber zu erzielen sein, daß dies im Friedenszustand, wenn Terroristen in derselben Weise agieren, erst recht gelten muß.

Hier setzt ein Vorschlag der International Law Association (ILA) von 1982 an, der gerade im Hinblick auf die geschilderten Definitionsschwierigkeiten im Rahmen von Spezialabkommen folgende Klausel vorschlägt:

„Niemand soll einem Strafverfahren oder der Auslieferung aus politischen Gründen entgehen, wenn er sich hätte er die Tat als Soldat in einer kriegerischen Auseinandersetzung begangen, dafür hätte verantworten müssen“<sup>47</sup>.

- 41 So bereits *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Kombattantenstatus für Terroristen?, NZWart 1973, S. 8 f.; *Leslie C. Green*, Double Standards in the United Nations - The Legalization of Terrorism, AVR (18) 1979/1980, S. 129; *Hans-Jürgen Wipfelder*, Wehrrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 207 f.
- 42 Zur Entwicklung des Kombattanten-Status im Kriegsrecht umfassend *Knut Ipsen*, Kombattanten und Kriegsgelände, in: *Horst Schöttler/Bernd Hoffmann* (Hrsg.), Die Genfer Zusatzprotokolle, 1993, S. 136 ff.
- 43 *Michael Bothe/Knut Ipsen/Karl Josef Partsch*, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, ZaöRV 38 (1978), S. 1/31; vgl. auch *Michael Bothe/Karl Josef Partsch/Waldemar A. Solf*, New Rules for Victims of Armed Conflicts. Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949, 1978, S. 46 f.
- 44 Allg. zum Selbstbestimmungsrecht und Art. 27 IPBPR *Christoph Guy*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, AVR 30 (1992), S. 385/406; *Stefan Oeter*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, ZaöRV 52 (1992), S. 741 ff.; *Eckart Klein*, Völker und Grenzen im 20. Jahrhundert, Der Staat 1993, S. 557 ff.
- 45 So auch *Rumpf*, a.a.O. (Fn. 12), S. 388.
- 46 In diesem Sinne *Hans-Peter Gasser*, Genfer Abkommen und Terrorismusverbot, in: *Festschrift für Hans Haug*, 1986, S. 69 ff.
- 47 Umfassend hierzu *Kay Halbrunner*, International Terrorismism and the Laws of War, GYIL 25 (1982), S. 69/187 ff.; *ders./Olbrich*, Terrorismus und Auslieferungrecht, AVR 24 (1986), S. 434/452; Nachweise zu den diesbezüglichen Folgeverschlüssen von 1984 finden sich bei *König*, a.a.O. (Fn. 10), Rdn. 19.

Losgelöst von allen politisch bedingten Definitionsproblemen wäre mit einem solchen Grundsatz die Mehrzahl aller in den letzten Jahren bekanntgewordenen terroristischen Aktionen weltweit erfassbar gewesen, weil sie - kriegsrechtlich formuliert - regelmäßig unterschiedslose Angriffe darstellten und somit auch im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konflikts als Kriegsverbrechen zu ahnden gewesen wären. Allerdings ist dieser kriegsrechtliche Ansatz bis heute im Völkerrecht und wohl auch in der ILA selbst umstritten. Zum einen ist das sicherlich auf psychologische Hemmungen zurückzuführen, die Handlungen von Terroristen mit völkerrechtlich untersagten Kriegshandlungen von Soldaten gleichzusetzen<sup>48</sup>. Andererseits scheint nicht immer klar erkannt zu werden, daß es sich bei dem ILA-Vorschlag freilich nur um einen Minimalstandard handelt, der keineswegs automatisch Anschläge, die im bewaffneten Konflikt durch Kombattanten zulässig wären, beispielsweise auf Militäreinrichtungen, auch in Friedenszeiten durch Terroristen rechtfertigt<sup>49</sup>. Selbstverständlich bleiben solche Taten Verbrechen, die auch weiterhin als Terrorismus gebrandmarkt werden können. Lediglich auf internationaler Ebene könnte der kriegsrechtliche Ansatz einen ersten Schritt zur Konsensfindung bei völkerrechtlichen Spezialabkommen darstellen, mit dessen wirksamer Umsetzung schon sehr viel erreicht wäre, ohne daß dies der auf alle Zeit festgeschriebene Schlußpunkt der völkerrechtlichen Entwicklung sein muß.

#### IV. Völkerrechtliche Spezialabkommen gegen den internationalen Terrorismus

Die Staatengemeinschaft war bislang nicht in der Lage, für den Gesamtkomplex Terrorismus eine Art Globalkonvention zu erreichen. Lediglich in den Teilgebieten Luftverkehr, Diplomatschutz und Geiselnahme ließ sich ein internationaler Konsens herstellen, der zu mehreren Sonderabkommen führte, die im Grunde alle ähnlich strukturiert sind. Die Abkommen gelten jeweils für bestimmte Straftaten, die in ihnen enumerativ aufgezählt und definiert werden. Die beteiligten Staaten verpflichten sich, diese Straftaten mit angemessener Strafe zu bedrohen, ihre Straf Gewalt auf Täter, die sich in ihrem Hoheitsbereich aufhalten, auszudehnen und diese zu verfolgen oder auszuliefern. Der Schwerpunkt der Sonderabkommen liegt also im Bereich der Strafverfolgung und des Auslieferungsrechts.

##### 1. Schutz der zivilen Luftfahrt

Der Schutz der zivilen Luftfahrt war der erste Sektor, über den international eine gewisse Einigkeit erzielt werden konnte angesichts der spektakulären Zunahme von Flugzeugentführungen anfangs der sechziger Jahre. Allerdings richten sich die diesbezüglichen Abkommen nicht ausdrücklich gegen den Terrorismus, sie erfassen vielmehr bestimmte Straftaten gegen den zivilen Luftverkehr, unabhängig von einer politischen Motivation der Täter.

a) Tokioer Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen vom 14. September 1963<sup>50</sup>

In dem Abkommen wird erstmals der Tatbestand der Flugzeugentführung verbindlich definiert (Art. 11). Die Luftfahrzeugkommandanten erhalten international geltende Rechte und Zwangsbefugnisse an Bord und die Mitgliedstaaten des Abkommens verpflichten sich, ihre Straf Gewalt über an Bord eines bei ihnen eingetragenen Flugzeuges begangene Straftaten zu erstrecken. Allerdings begründet das Tokioer Abkommen noch keine Auslieferungspflicht.

b) Den Haager Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen vom 16. Dezember 1970<sup>51</sup>

Schwerpunkt des Übereinkommens ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, für das Verbrechen der Luftpiraterie eine Verschärfung ihres nationalen Strafrechts vorzunehmen. In der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Verpflichtung durch die Einführung des § 316 c StGB erfüllt. Gleichzeitig enthält das Haager Übereinkommen nun auch eine Auslieferungspflicht wegen Flugzeugentführung, allerdings nur insoweit, als der Staat, in dem der Verdächtige ergriffen wurde, nicht selbst die Verfolgung durch eigene Straforgane vornimmt.

c) Montrealer Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 23. September 1971<sup>52</sup>

Dieses Abkommen dehnt die Bestrafungs- bzw. Auslieferungspflicht der beiden anderen Abkommen in dem Sinne aus, daß nicht nur die Luftpiraterie im engeren Sinne erfaßt ist, sondern auch Sabotagehandlungen gegen Luftfahrzeuge und Luftfahrtanlagen sowie Anschläge auf Personen, wenn hierdurch im Einsatz befindliche Flugzeuge gefährdet werden können.

##### 2. Diplomatschutzkonvention

Das Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (Diplomatschutzkonvention) vom 14. Dezember 1973<sup>53</sup> richtet sich ebenfalls nicht ausdrücklich gegen den Terrorismus, sondern legt einen bestimmten Personenkreis fest, der vor gewissen Straftaten zu schützen ist. Geschützte Personen sind danach Staatsoberhäupter, Mitglieder eines Kollegialorgans, das die Aufgaben eines Staatsoberhauptes wahrnimmt, Regierungschefs und Außenminister, wenn sie sich im Ausland aufhal-

48 Vgl. hierzu Oeter, a.a.O. (Fn. 25), S. 482.

49 Gerade dies betont daher zur Recht Hailbronner, GYIL 25 (1982), S. 196 f.

50 BGBl. II 1969, S. 121.

51 BGBl. II 1972, S. 1505.

52 BGBl. II 1977, S. 1229.

53 BGBl. II 1976, S. 1745.

ten sowie die sie begleitenden Familienmitglieder und Vertreter oder Amtspersonen eines Staates, Beamte oder Beauftragte einer zwischenstaatlichen Organisation, die nach Völkerrecht einen Anspruch auf besonderen Schutz vor Angriffen auf ihre Person, Freiheit oder Würde haben. Die Staaten verpflichten sich, schwere Straftaten gegen diese Personen, wie Tötung, Entführung, Angriff auf Person oder Freiheit, gewaltsame Angriffe auf Diensträume, Privatwohnung, die geeignet sind, den Personenkreis zu gefährden, mit angemessener Strafe zu bedrohen, ihre Strafverfolgung über Täter dieser Verbrechen, die sich in ihrem Hoheitsbereich befinden, zu begründen bzw. Verdächtige auszuliefern.

Trotz des erreichten Konsenses zum Diplomatschutz zeigt sich gerade an dieser Konvention die ganze Problematik der Terrorismusbekämpfung in Abgrenzung zum Verhalten gegenüber nationalen Befreiungsbewegungen. So gab die Generalversammlung der VN gleichzeitig mit Verabschiedung dieser Konvention eine Erklärung ab, die zwar nur „soft-law“-Charakter aufweist<sup>54</sup>, aber dennoch bezeichnend ist:

*„Die Bestimmungen der (...) Konvention können in keiner Weise die Ausübung des legitimen Rechts auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit durch Völker erfassen, die gegen Kolonialismus, Fremdherrschaft, fremde Besetzung, Rassismus und Apartheid kämpfen!“*

Hier wird auf listige Weise in der Schwebe gelassen, ob Verbrechen gegen Diplomaten nicht u.U. doch als rechtmäßige Ausübung des Selbstbestimmungsrechts angesehen werden sollen. In diese Richtung zielt auch eine Vorbehaltserklärung Burundis anlässlich der Unterzeichnung der Diplomatschutzkonvention:

*„In Fällen, in denen der vermeintliche Täter zu einer nationalen Befreiungsbewegung gehört, die von Burundi anerkannt ist oder durch eine internationale Organisation anerkannt ist, der Burundi angehört, und dessen Tat Teil des Freiheitskampfes der Organisation ist, behält sich die Republik von Burundi das Recht vor, Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 der Konvention nicht anzuwenden“<sup>55</sup>.*

D.h. gegenüber Mitgliedern nationaler Befreiungsbewegungen soll es weder eine Strafdrohung noch Maßnahmen zur Sicherstellung der Strafverfolgung oder Auslieferung geben.

### 3. Internationale Konvention gegen Geiselnahme

Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme vom 18. Dezember 1979<sup>56</sup> ist im Prinzip ähnlich strukturiert wie die Diplomatschutzkonvention, d.h. Strafverfolgungs- oder Auslieferungspflicht. Der Tatbestand der Geiselnahme wird vergleichbar definiert wie in § 239 StGB, was auch daran liegen mag, daß die Konvention maßgeblich durch eine Initiative der Bundesrepublik Deutschland zustande gekommen ist<sup>57</sup>.

Eine sehr interessante Neuschöpfung, und vielleicht motiviert durch die Schwierigkeiten bei der Diplomatschutzkonvention, ist der Art. 12 des Geiselnahme-Übereinkommens. Danach finden seine Bestimmungen keine Anwendung, wenn die Genfer Abkommen von 1949<sup>58</sup> oder die Zusatzprotokolle zu jenen Abkommen<sup>59</sup> auf eine bestimmte Geiselnahme Anwendung finden und die Vertragsstaaten nach jenen Übereinkommen zur strafrechtlichen Verfolgung oder zur Auslieferung des Geiselnahmers verpflichtet sind. Ziel war es in erster Linie, Geiselnahmen im Zuge kriegerischer Auseinandersetzungen, aber auch bei nationalen Befreiungskriegen aus dem Geltungsbereich der Konvention auszunehmen. Allerdings wäre es für die westlichen Staaten unannehmbar gewesen, wenn Geiselnahmen in Befreiungskriegen nicht der Auslieferung oder der Strafverfolgung unterliegen würden<sup>60</sup>. Art. 12 stellt daher schon fast einen genialen Kompromiß dar, durch den auch das erste Mal im Recht der Terrorismusbekämpfung auf das Kriegsvölkerrecht verwiesen wird. Im Ergebnis bleibt nämlich jede Geiselnahme straf- oder auslieferungsrechtlich erfaßt, denn auch in internationalen bewaffneten Konflikten untersagt das moderne Kriegsvölkerrecht gem. Art. 34 IV. GA umfassend die Festnahme von Geiseln. Nach Art. 147 IV. GA wird diese sogar als schwere Verletzung qualifiziert, für die die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen Strafbestimmungen festlegen und anwenden müssen oder deren Täter sie auch ausliefern können, wie sich aus Art. 146 IV. GA ergibt.

Nur wenn diese Vorschriften, die dieselben Rechtsfolgen wie die Geiselnahmekonvention beinhalten, auf eine Geiselnahme anwendbar sind, tritt nach Art. 12 die Geiselnahmekonvention zurück. Dies bedeutet aber im Ergebnis, daß sich in bewaffneten Konflikten nur die Rechtsgrundlage für das Geiselnahmeverbot ändert, nicht dagegen das Verbot selbst und seine Rechtsfolgen relativiert werden<sup>61</sup>. Dennoch war diese Ausnahme der Geiselnahme im Befreiungskrieg aus dem Anwendungsbereich der Konvention und ihre Transformation in das Kriegsvölkerrecht für die Staaten der dritten Welt akzeptabler, weil damit Befreiungskriege als Konflikte im Sinne des Völkerrechts anerkannt wurden.

Bemerkenswert ist auch Art. 14 der Geiselnahmekonvention, die sog. „Entebbe-Klausel“, der den Befürchtungen kleinerer Länder - der Entwurf der Konvention wurde kurz nach der israelischen Kommando-Aktion vorgelegt -, ihre Souveränität und territoriale Integrität könnte durch die Konvention beeinträchtigt werden, die Grundlage entziehen sollte. Nach Art. 14 darf das Übereinkommen demzufolge nicht als Rechtfertigung für die Verletzung der territorialen Unversehrtheit oder politischen Unabhängigkeit eines Staates

54 Hierzu Rumpf, a.a.O. (Fn. 12), S. 393.

55 Zitiert nach Hailbronner, GYL 25 (1982), S. 183.

56 BGBI. II 1980, S. 136.

57 Karl Wilhelm Platz, Internationale Konvention gegen Geiselnahme, ZaöRV (40) 1980, S. 276 ff.

58 BGBI. II 1954, S. 783, 813, 838, 917.

59 BGBI. II 1990, S. 1551, 1637.

60 Platz, a.a.O. (Fn. 57), S. 288.

61 So Platz, a.a.O. (Fn. 57); kritisch zu dieser Verlagerung in das Kriegsvölkerrecht allerdings Rumpf, a.a.O. (Fn. 12), S. 394.

entgegen der Charta der VN ausgelegt werden. Damit liegt aber im Ergebnis lediglich eine dynamische Verweisung auf die SVN und deren Auslegung vor, denn schließlich ist es völkerrechtlich durchaus nicht abschließend geklärt, ob Befreiungsaktionen wie Entebbe zulässig sind oder nicht<sup>62</sup>. Diesem Streit greift Art. 14 nicht vor, sondern läßt Raum für die Weiterentwicklung des Völkerrechts in dieser Frage.

#### 4. Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus (ETK)

Die hier genannten Spezialabkommen legen alle eine Verpflichtung zur Strafverfolgung oder zur Auslieferung fest, sie stellen aber keine direkten Auslieferungsverträge dar. Einzelne Staaten können also immer noch mit Hinweis auf ihr nationales Auslieferungsrecht eine Auslieferung verweigern. Insbesondere das Argument, es handle sich um eine politische Straftat, wird hierbei immer wieder zu hören sein, weil es fast allen nationalen Auslieferungsgesetzen entspricht, wegen politischer Straftaten (die ja gerade beim Terrorismus eine Rolle spielen) nicht auszuliefern<sup>63</sup>.

Die weiterhin bestehende Pflicht zur eigenen strafrechtlichen Verfolgung bietet auch keinen umfassenden Ausgleich für eine verweigerte Auslieferung, weil diese Verpflichtung nur bedeutet, ein Strafverfahren einleiten zu müssen, nicht dagegen eine Verurteilung zu erreichen<sup>64</sup>. Gerade um dieser Problematik zu entgehen, wurde am 27. Januar 1977 das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>65</sup> unterzeichnet. Ansatzpunkt der Konvention ist, daß sie einen Katalog von bestimmten Straftaten aufstellt, die unter keinen Umständen als politische Straftaten qualifiziert werden dürfen, um nicht mit Berufung hierauf eine Auslieferung zu verweigern<sup>66</sup>. Die aufgezählten Straftaten knüpfen dabei in erster Linie an die in den bisherigen Anti-Terrorismuskonventionen festgelegten Tatbestände an. Durch die ETK werden also bestehende Auslieferungsgesetze und -abkommen in dem Sinne ergänzt, daß die genannten Straftaten trotz eines etwaigen politischen Hintergrundes auslieferungsfähig sind. Selbstverständlich bleiben andere Auslieferungshindernisse als der politische Charakter, wie z.B. Art. 16 GG, von der ETK unberührt.

Gleichzeitig verpflichten sich die Partner der ETK auch, Verdächtige strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie nicht ausgeliefert werden. Im Unterschied zu den anderen Abkommen stehen aber Auslieferung und eigene Strafverfolgung nicht gleichberechtigt nebeneinander, sondern die Auslieferung soll als wirksames Mittel Vorrang erhalten<sup>67</sup>.

Quasi als „Ausgleich“ für die entfallene Möglichkeit der Berufung auf den politischen Charakter eines Delikts fungiert Art. 5 der ETK. Im Gegensatz zur Definition der politischen Straftat knüpft er nicht an der politischen Motivation des Täters an, sondern an den Motiven des jeweiligen Auslieferungssuchens und ermöglicht dann eine Auslieferungsverweigerung, wenn dem ersuchenden Staat vorzuwerfen ist, er betreibe mittels des Auslieferungssuchens politische Ver-

folgung oder er gewährleiste kein rechtsstaatliches Verfahren<sup>68</sup>. Hierbei dürfte es sich aber um eine in der Praxis kaum relevant werdende Bestimmung handeln, da nicht anzunehmen ist, daß ein solcher Vorwurf allzu leichtfertig zwischen den Mitgliedstaaten der ETK, die alle auch dem Europarat angehören, erhoben wird<sup>69</sup>.

Die ETK kann nicht uneingeschränkt als Erfolg bezeichnet werden, da eine Vielzahl von Europaratsstaaten sie nur mit Vorbehalt gezeichnet und ratifiziert hat<sup>70</sup>. Eine Möglichkeit, die Art. 13 der Konvention durchaus zuläßt. Um wenigstens im Rahmen der EG/EU eine größere Wirksamkeit der Konvention zu erreichen, wurde am 4. Dezember 1979 das Dubliner Übereinkommen unterzeichnet<sup>71</sup>. Danach können die EG/EU-Staaten die der ETK nicht beigetreten waren, deren materielle Regelungen uneingeschränkt im EG/EU-Rahmen anwenden. Vorbehalte, die gegenüber der ETK eingelegt waren, sollen ebenfalls zwischen EG/EU-Staaten keine Geltung entfalten; aber auch hier wurden erneut schwerwiegende Vorbehalte laut, so daß abzuwarten bleibt, ob wenigstens im engeren europäischen Bereich nach dem Zusammenschluß zur Europäischen Union die Kooperationsbereitschaft steigt.

Die hier nur kursorisch erfolgte Vorstellung der bestehenden Abkommen zur Terrorismusbekämpfung mag mehr deren Schwachpunkte als ihre Vorteile herausgestellt haben, aber der Weg über Spezialabkommen scheint momentan immer noch der erfolgreichste Beitrag des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu sein.

### V. Die Satzung der VN und der internationale Terrorismus

Mit der Frage, inwieweit sich Rechtsgrundlagen der SVN zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus operationalisieren lassen, schließt sich der Kreis zu den eingangs erwähnten Sicherheitsratsresolutionen 731 und 748. Insbeson-

62 Vgl. Horst Fischer, in: Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, S. 889 f.; Hans-Ernst Folz, Bemerkungen zur völkerrechtlichen Beurteilung der Vorgänge um die amerikanischen Geiseln im Iran, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, S. 271; Werner Ader, Gewaltsame Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland, 1988.

63 König, a.a.O. (Fn. 10), Rdn. 17; Halbronner/Olbrich, a.a.O. (Fn. 47), S. 436 ff.

64 König, ebd.

65 BGBl. II 1978, S. 32.

66 Thorsten Stein, Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, ZaRV 37 (1977), S. 668.

67 Hans-Jürgen Bartsch, Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, NJW 1977, S. 1985.

68 Bartsch, ebd.; Halbronner/Olbrich, a.a.O. (Fn. 47), S. 465 plädieren allgemein für eine Ersetzung des politischen Delikts durch die Möglichkeit der Auslieferungsverweigerung bei politischer Verfolgung und menschenrechtswidriger Behandlung.

69 Stein, a.a.O. (Fn. 66), S. 677.

70 Vgl. Stein, ebd.

71 Hierzu Thorsten Stein, Die Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, ZaRV 40 (1980), S. 312.

dere die Resolution 748 als Sanktionsmaßnahme gem. Kapitel VII der SVN stellt in diesem Zusammenhang sicherlich ein Novum dar<sup>72</sup>.

Voraussetzung jeder Maßnahme nach Kapitel VII ist, daß gem. Art. 39 SVN eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt und vom Sicherheitsrat so festgestellt werden kann. Dies mag bei schwerwiegenden Akten des internationalen Terrorismus durchaus gegeben sein, zumal wenn man dem Sicherheitsrat eine sehr weite Interpretationsbefugnis bezüglich der Tatbestandsmerkmale des Art. 39 zuerkennt, was angesichts der gescheiterten Versuche, eine verbindliche Aggressionsdefinition in die SVN aufzunehmen, durchaus gerechtfertigt erscheint. Nach dem Willen der VN-Mitgliedstaaten sollte dem Sicherheitsrat eine ausgedehnte Entscheidungsprerogative zukommen<sup>73</sup>. Es dürfte daher unproblematisch sein, gegenüber einem Staat, dem terroristische Anschläge nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zugerechnet werden können<sup>74</sup>, entsprechende Sanktionsmaßnahmen nach Kapitel VII SVN zu verhängen.

Das Problem bei der Resolution 748 liegt nun allerdings darin, daß nicht der Anschlag als solcher, sondern i. V. m. der Resolution 731 die Nichtübergabe der beiden Verdächtigen als Friedensbedrohung durch Libyen gewertet wurde, was zumindest in einem Spannungsverhältnis zu dem sonst einschlägigen Völkerrecht steht. Nach der Montrealer Konvention<sup>75</sup>, die für alle beteiligten Staaten verbindlich ist, wäre Libyen nämlich nicht zur Auslieferung verpflichtet, sondern könnte auch selbst Verfolgungsmaßnahmen einleiten, was es sogar in Teilen getan hat<sup>76</sup>.

Der IGH hat demgegenüber jedoch einen mit dieser Argumentation vorgebrachten Antrag Libyens auf einstweiligen Rechtsschutz vor Zwangsmaßnahmen abgewiesen - mit der völkerrechtsdogmatisch sicher richtigen Erkenntnis, daß über Art. 25 SVN bindende Maßnahmen des Sicherheitsrates gem. Art. 103 SVN andere völkerrechtliche Verträge überlagern und daher nicht aufgrund außerhalb der SVN anzusetzender Rechtsgrundsätze als rechtswidrig eingestuft werden können<sup>77</sup>.

Noch weiter geht Ipsen, der im vorliegenden Fall die Montreale-Konvention überhaupt nicht für einschlägig hält, da diese nicht den Fall regle, daß einem Staat selbst ein terroristischer Akt zugerechnet wird. Demgemäß stehe die Forderung nach Überstellung der beiden Libyer gar nicht in Konkurrenz zu der eingeschränkten Auslieferungsverpflichtung

nach Art. 7, 8 der Montrealer-Konvention, sie sei vielmehr kein klassisches Auslieferungersuchen, sondern eine rechtlich eigenständig zu bewertende Forderung, gestützt auf die völkerrechtliche Haftung der Staaten<sup>78</sup>.

Dennoch erscheint die Vorgehensweise des Sicherheitsrates nicht ganz unproblematisch, da hierdurch immerhin in den Kernbereich der staatlichen Souveränität eingegriffen wird: die Strafverfolgung über eigene Staatsangehörige<sup>79</sup>. Daher legen auch fünf Richter des IGH ein Minderheitsvotum gegen die Abweisung des libyschen Eilantrages ein.

Die zukünftige Entwicklung auf VN-Ebene, insbesondere, ob sich hier eine neue Praxis des Sicherheitsrates entwickelt<sup>80</sup>, bleibt abzuwarten. Derzeit dürfte die innere Rechtfertigung dieser Resolutionen darin liegen, daß andernfalls einzelne Staaten zu völkerrechtlich noch problematischeren Maßnahmen greifen würden, wie die Bombardierung von Tripolis<sup>81</sup> und der irakischen Geheimdienstzentrale<sup>82</sup> durch amerikanische Luftstreitkräfte als Reaktion auf tatsächliche oder nur vermeintliche terroristische Aktivitäten Libyens und des Iraks gegenüber den USA<sup>83</sup>.

Andererseits mag eine sehr strikte Vorgehensweise des Sicherheitsrates, die auch vor Sanktionsmaßnahmen nicht zurückschreckt, dazu beitragen, daß gerade „Problemstaaten“ wie Libyen motiviert werden, an der Effektivierung völkerrechtlicher Sonderabkommen gegen den Terrorismus mitzuwirken und vor allem die bereits geschlossenen Verträge auch umfassend einzuhalten.

72 So Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), S. 41.

73 Vgl. Frowein, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, 1991, Art. 39 Rdn. 4.

74 Hierzu Foltz, a.a.O. (Fn. 62), S. 273; Michael Kilian, Zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Staates bei Akten des internationalen Terrorismus, NZWehr 1982, S. 121 ff.; allgemein Ipsen, Völkerrecht, a.a.O. (Fn. 62), S. 488.

75 Vgl. oben Fn. 52.

76 Vgl. oben IV. 1. c); auf libysche Verfolgungsmaßnahmen weist Kamp, a.a.O. (Fn. 3) hin; anders dagegen Stein, a.a.O. (Fn. 2), S. 221, der aber gerade versucht, die Resolution 748 „konventionskonform“ zu interpretieren.

77 Vgl. Stein, a.a.O. (Fn. 2), S. 224 f.

78 a.a.O. (Fn. 2), S. 43.

79 Ebd.

80 So wohl Ipsen, ebd.

81 Als Reaktion auf den Anschlag gegen die Berliner Diskothek „La Belle“.

82 Wegen des angeblichen Versuchs des Iraks, ein Attentat auf Ex-Präsident Bush zu verüben.

83 So auch Stein, a.a.O. (Fn. 2), S. 219.

# Die kurdische Frage aus völkerrechtlicher Sicht

Lotte Incesu\*

Seit Jahrzehnten schweben im Nahen und Mittleren Osten eine Reihe ungelöster Probleme. Die Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes ist ein Stück nähergerückt. Aber auch die kurdische Frage muß bei einer Neuordnung der Region zur Sicherung des Weltfriedens berücksichtigt werden.

Die Kurden spielen in der Region eine unübersehbare Rolle und stellen einen militärischen und politischen Faktor dar, dessen Bedeutung über die unmittelbar betroffenen Länder hinausgeht. Kurdistan liegt in einer geographisch und sicherheitspolitisch bedeutsamen Region. Eine politische Lösung der Kurdenfrage ist die Voraussetzung für einen demokratischen Prozeß, für Frieden und Stabilität im Nahen und Mittleren Osten.

## I. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Spannungsverhältnis zu territorialer Integrität

Nach dem gegenwärtigen Stand der Völkerrechtsentwicklung ist das Selbstbestimmungsrecht als Völkerrechtsnorm anerkannt. Es steht dem Rechtssträger kraft originären Rechts zu.<sup>1</sup>

Art. 1 Abs. 2 der Charta der Vereinten Nationen beschreibt als Ziel der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Grundsatzes der Selbstbestimmung der Völker: „*freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln*“. Dieser Grundsatz ist durch die 1976 in Kraft getretenen Menschenrechtspakete der Vereinten Nationen zu einem „Recht“ konkretisiert worden, kraft dessen alle Völker „*frei über ihren politischen Status*“ entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung „*in Freiheit*“ gestalten dürfen.<sup>2</sup>

Dieses Selbstbestimmungsrecht steht in einem Spannungsverhältnis zur territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. In ihrer inneren und äußeren Souveränität sind alle Staaten gleich (Art. 2 Abs. 1 UN-Charta). Das Selbstbestimmungsrecht ist ein Recht gegen den Staat: Zum einen tritt als Inhaber dieses Rechts nicht der Staat auf, sondern ein „Volk“, das nach ethnischen, kulturellen, historischen, siedlungsgeographischen und weiteren Kriterien zu bestimmen ist. Zum anderen zielt die Inanspruchnahme dieses Rechts gegenüber einem Staat stets darauf ab, das Hoheitsgebiet dieses Staates zu verkleinern oder zumindest die Gebietshoheit des betreffenden Staates wesentlich einzuschränken.<sup>3</sup>

Bei der Ausarbeitung der Bestimmung über das Selbstbestimmungsrecht wurde in erster Linie an die Dekolonisierung gedacht, d.h. an die Völker unter einem Kolonialregime,

die nach der Unabhängigkeit streben. Dieses Streben nach Unabhängigkeit ist damit ausdrücklich gebilligt worden.

Kapitel XI der Charta der Vereinten Nationen („Erklärung über die Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung“) macht es den Mitgliedstaaten zur Pflicht, die Selbstregierung ihrer Kolonien unter gebührender Achtung ihrer Kultur zu entwickeln und die Kolonialvölker bei der Entwicklung ihrer freien politischen Einrichtungen zu unterstützen.

Um klarzustellen, daß für die Kolonialvölker das Selbstbestimmungsrecht mit allen Konsequenzen gilt, wurde 1970 in der Erklärung der UN-Generalversammlung „über die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten“ (Res. 2625 (XXV))<sup>4</sup> beschlossen, daß das Gebiet einer Kolonie oder eines Hoheitsgebietes ohne Selbstregierung im Sinne des Kapitels XI der Satzung der Vereinten Nationen einen eigenen und getrennten Status von dem Gebiete des Verwaltungsstaates besitzt, bis es die Unabhängigkeit erreicht und selbst Staat wird. Mit dieser Argumentation sollte die Dekolonisierung erreicht werden, ohne gegen die Prinzipien der Souveränität und territorialen Unversehrtheit von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu verstoßen.<sup>5</sup>

Inhaltlich wird das Selbstbestimmungsrecht wie folgt umschrieben:

„*Aufgrund des in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsatzes der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker haben alle Völker das Recht, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, und jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten (...). Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder das Entstehen eines anderen durch einen vom Volk frei bestimmten Status stellen Möglichkeiten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch das Volk dar.*“

Es wäre falsch, anzunehmen, daß das Völkerrecht nur die Wahl zwischen der Errichtung eines neuen souveränen Staates

\* Lotte Incesu, Regierungsoberärztin, Bonn.

1 O. Kimmich, Die Staatensouveränität wird durchlässig, Vereinte Nationen 1/1993, S. 5 ff.

2 Vgl. Art. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1534) und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. 1973 II S. 1570).

3 K. Ipsen, Völkerrechtlicher Individualschutz in Konfliktgebieten, S+P 3/1991, S. 119 ff.

4 Res. 2625 (XXV): „Eine Kolonie oder ein anderes Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung hat gemäß der Charta einen eigenständigen und von der Verwaltungsmacht getrennten Status.“

5 K.J. Partsch, Die kurdische Frage im Kontext des Völkerrechts, in: Zur kurdischen Frage in der Türkei, Schriftenreihe des GSI, Bd. 8, S. 44 ff.

tes, einer Staatenkonföderation oder dem Beitritt zu einem bestehenden Staat ließe. Die dritte Verwirklichungsform „eines anderen durch einen vom Volk frei bestimmten Status“ schließt auch andere Lösungen wie etwa Autonomie oder föderale Struktur ein.

Welche Gebiete in den Genuß dieses Privilegs kommen sollten, war bereits zehn Jahre zuvor in der Erklärung über die „Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialgebiete und ihre Völker“ (Res. 1514 (XV)) festgelegt worden. Sie wurden der Bewachung durch den Dekolonisierungsausschuß<sup>6</sup> unterstellt. Dieser wurde 1961 aufgrund der Res. 1654 (XVI) errichtet. Auch in dieser Resolution der UN-Generalversammlung spiegelt sich der Konflikt zwischen Selbstbestimmungsrecht und territorialer Integrität der Mitgliedstaaten wider, wenn ein „Volk“ sein Selbstbestimmungsrecht gewaltsam gegen einen unabhängigen Staat ausübt, um sich von diesem loszureißen:

„(Die Generalversammlung ...) erklärt, daß

1. Die Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterdrückung, Herrschaft und Ausbeutung eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte darstellt, gegen die Charta der Vereinten Nationen verstößt und eine Hürde für die Erreichung des Weltfriedens sowie der internationalen Zusammenarbeit ist.

2. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung; aufgrund dieses Rechtes bestimmen sie frei ihren politischen Status sowie ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

(...)

6. Jedes Bestreben, welches auf die teilweise oder völlige Zerstörung der nationalen Einheit, und der territorialen Integrität eines Landes gerichtet ist, ist unvereinbar mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen.“

In der Praxis der Staatenmehrheit in den sechziger und siebziger Jahren war die Fallgruppe der „Dekolonisierung“ trotz der scheinbar weiten Formulierung in Res. 1514 (XV), „den Kolonialismus in allen Erscheinungsformen schnell und bedingungslos zu beenden“, eng begrenzt auf „Treuhandgebiete“ oder „Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung“, die verstanden wurden als die Verwaltung eines Überseegebietes durch einen - meistens europäischen - Staat. Zwingend ist diese Auslegung freilich nicht. So sieht Crawford<sup>7</sup> Situationen wie die Loslösung Bangladeschs von Pakistan sind die tamilische Frage in Sri Lanka durchaus als die eines „Hoheitsgebietes ohne Selbstregierung“ an: „Ein Gebiet ist prima facie dann ein Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung, wenn es sowohl geographisch getrennt als auch ethnisch eigenständig von dem Land ist, durch welches es verwaltet wird.“ Doch zweifelt er selbst daran, ob diese Betrachtungsweise jemals die Akzeptanz der Staatenmehrheit erfahren würde. Das Völkerrecht ist nun einmal das Recht der Völker, die einen eigenen Staat erreicht haben und diesen auch zu verteidigen streben. Das nationale Selbstbestimmungsrecht kommt letztlich auch nur solchen Völkern zugute, deren Streben nach

Unabhängigkeit gebilligt wird. Das ist eine Frage der politischen Opportunität und auch der Kräfteverhältnisse.

So wurden den Ibos in Nigeria, den Einwohnern von Katsina in Zaire, den Eritreern in Äthiopien<sup>8</sup> und den Tibetern in China das Recht auf Sezession abgesprochen und diesbezügliche Konflikte als innere Angelegenheiten der Staaten, denen sie zugerechnet werden, angesehen.

Das Postulat der territorialen Integrität sollte allen unabhängigen Staaten (im Klartext: vor allem den jungen afrikanischen Staaten mit Rassen- bzw. Stammesproblemen) den Schutz der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit vor Sezessionsbestrebungen zukommen lassen. So bald insbesondere die nationale Frage im Herzen eines gerade unabhängig gewordenen Landes der Dritten Welt gestellt wurde, schwieg die Staatengemeinschaft. Doch jene neuen Staaten der Dritten Welt entstanden gerade in Grenzen, die von den Kolonialmächten ohne Rücksicht auf Stammes- oder Volkszugehörigkeit gezogen worden waren. Zwangsläufig löst dies neue Selbstbestimmungskonflikte aus. So erleben wir derzeit nach dem sog. „Dekolonisierungsprozeß“ die zweite Generation der Selbstbestimmungskonflikte. Diese Situation verlangt eine Antwort. Gerade Vielvölkerstaaten tun sich jedoch schwer mit der Respektierung der Konsequenzen aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. So äußerten die seinerzeit noch existierende Sowjetunion sowie China erhebliche Bedenken gegen die Resolution Nr. 688 des UN-Sicherheitsrates zu den Kurden im Irak. Kuba, Jemen und Simbabwe stimmten sogar dagegen. China und Indien, die sich der Stimme enthielten, befürchteten offenbar, daß der Sicherheitsrat ebensogut auch die Unterdrückung des Volkes von Tibet als Friedensbedrohung ansehen oder Handlungsbedarf in Konflikten in Indien sehen könnte.

Daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht allein Relevanz im klassischen „Dekolonisierungsprozeß“ haben, sondern auch im europäischen Rahmen Geltung erlangen sollte, hat die KSZE erkannt. Im Prinzipienkatalog der KSZE-Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975 wird das Prinzip „Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker“ bekräftigt.

Die Entwicklung in Ost- und Südosteuropa und der Zerfall des Kolonialimperiums der ehemaligen Sowjetunion machen deutlich, daß die Frage des „nationalen Selbstbestimmungsrechts“ weiterhin auf der Tagesordnung steht und zugleich das bisherige Argumentationsschema der Mehrheitsstaaten der Vereinten Nationen in Frage stellt. Während bei den jungen afrikanischen Staaten gerade aufgrund der willkürlichen Grenzziehung durch die Kolonialmächte davon ausgegangen wurde, daß die Aufrechterhaltung der territo-

6 Dieser wurde 1961 aufgrund der Res. 1654 (XVI) errichtet. Ihm gehören 24 Staaten an. Dieser Ausschuß hat ein Berichtssystem aufgebaut und gibt dem Wirtschafts- und Sozialrat ebenso wie dem Treuhänder Empfehlungen.

7 J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 1979, S. 116 ff.

8 Seit Mai 1993 ist Eritrea ein unabhängiger Staat.

rialen Integrität ein „Muß“ sei, da anderenfalls ein Dominoeffekt von blutigen Sezessionsbestrebungen über den ganzen Kontinent zu erwarten sei (wobei dieses Dogma im Hinblick z.B. auf den Südsudan oder Somaliland wenig sinnvoll erscheint; im Falle Eritreas wurde bereits davon abgewichen), läßt sich eine solche Position bezüglich der ehemaligen Sozietation nicht aufrechterhalten.

Es ist offensichtlich, daß die „Dekolonisierungsphase“ noch lange nicht abgeschlossen ist. Die bisherige Fixierung auf die Aufrechterhaltung des Status quo könnte sich auch als verhängnisvoller Verdrängungsmechanismus gegenüber sich anbahnenden Konflikten erweisen.

Das Spannungsverhältnis zwischen Selbstbestimmungsrecht und staatlicher Souveränität gebietet die Anlegung unterschiedlicher Maßstäbe je nachdem, wie stark einerseits die Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechts in bestehende Strukturen eingreift, andererseits, welchen Grad die Unterdrückung der ethnischen Gruppe erreicht. Nach herrschender Meinung in der Völkerrechtswissenschaft kann demzufolge das Sezessionsrecht als massive Ausprägung des Selbstbestimmungsrechts nur in Anspruch genommen werden, wenn der als Völkerrechtssubjekt etablierte souveräne Staat sich in seinem Verhalten nicht vom Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker leiten läßt und Teile der Bevölkerung einem unerträglichen Regime der Diskriminierung aussetzt.<sup>9</sup> Dies darf jedoch nicht bedeuten, daß eine Bevölkerungsgruppe erst dann ihr Selbstbestimmungsrecht ausüben darf, wenn sie am Rande der Existenzvernichtung steht und jede Hilfe zu spät kommt!

## II. Das nationale Selbstbestimmungsrecht als Ansatzpunkt zur Lösung der „Kurdenfrage“

Die Kurden sind ein Volk, keine Minderheit<sup>10</sup>: Ein „Volk“ läßt sich - neben dem umgrenzten Territorium seines Siedlungsgebietes - anhand seines homogenen ethnischen, religiösen, sprachlichen und kulturellen Bezugssystems bestimmen.<sup>11</sup> Eine Rolle spielt auch das starke Zusammengehörigkeitsgefühl, der Wille nach politischer Einheit und die Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts beispielsweise gegen eine Kolonialherrschaft. Der Selbstbestimmungswille des kurdischen Volkes ist nicht zuletzt in zahlreichen Aufständen zum Ausdruck gebracht worden.<sup>12</sup>

Die Tatsache, daß die „Kurdenfrage“ international allenfalls als „Minderheitenfrage“, nicht jedoch auf Grundlage des nationalen Selbstbestimmungsrechts des kurdischen Volkes betrachtet wird, ist Zeichen einer selektiven Handhabung des Völkerrechts und der politischen Opportunität im Sinne eines Status-quo-Denkens. Das kurdische Volk, eines der ältesten Kulturvölker, ist mit seinen schätzungsweise über 25 Millionen Menschen das größte Volk der Welt ohne einen eigenen Staat, aufgeteilt unter den Staaten Türkei, Iran, Irak und Syrien. Kurdisch ist - anders als Arabisch und Türkisch - eine indoeuropäische Sprache. Sie gehört zur nordwestlichen Gruppe der iranischen Sprachfamilie. In Kurdistan selbst ma-

chen die Kurden die weitaus überwiegende Mehrheit der Bevölkerung aus. Das kurdische Siedlungsgebiet, Kurdistan, erstreckt sich vom Taurus-Gebirge im Westen bis zum iranischen Hochplateau im Osten, vom Berg Ararat im Norden bis zu den Ebenen Mesopotamiens im Süden. Mit rund 500.000 km<sup>2</sup> ist die Gesamtfläche Kurdistans doppelt so groß wie die der Bundesrepublik Deutschland. Kurdistan ist reich an Bodenschätzen, z.B. an Erdöl, Kupfer, Eisenerz, Chrom, Kohle, silberhaltigem Blei. Die Kurden sind ein Bergvolk, dessen wirtschaftliche Grundlage vornehmlich auf der Landwirtschaft und Viehzucht beruht.

Nach dem Machtverfall der Kalifen entstanden vom 11. Jahrhundert an kurdische Fürstentümer. Das Land Kurdistan wurde erstmalig im Kasri-Sirin-Abkommen von 1639 zwischen dem Osmanischen Reich und dem schiitischen Persien aufgeteilt. Auch unter dem Osmanischen Reich hielten die kurdischen Fürstentümer ihre relative Selbständigkeit aufrecht. Zwischen ihnen und dem Osmanischen Reich wurde vertraglich festgelegt, daß die kurdischen Fürstentümer das Recht hatten, ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln. Sie hatten auch das Münzprägerecht. Dies dauerte z.T. bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts. Dann jedoch begann die Hohe Pforte, deren Reich bedroht war und die schon zu verfallen begann, die kurdischen Fürstentümer zu unterwerfen, in der Hoffnung, ihren Besitz besser zu kontrollieren. Die kurdische Reaktion darauf war eine Serie von Aufständen (1806, 1826, 1834, 1853-55, 1880), die sich gegen die Eingriffe der zentralen Staatsmacht in die bis dahin gewährten Rechte richteten. Gleichzeitig entwickelte sich ein nationales Bewußtsein, das auch seinen Ausdruck in der Schaffung theoretischer kurdischer Publikationen sowie der Gründung der ersten nationalen kurdischen Organisationen fand. Die Verteilung Kurdistans entstand in der Folge des ersten Weltkrieges, als das Osmanische Reich zerfiel. Die unterworfenen Balkanvölker erreichten ihre Befreiung, doch Kurdistan ging leer aus. Während den Kurden im niemals ratifizierten Vertrag von Sèvres vom 10. August 1920 noch das Recht auf Selbstbestimmung einschließlich der Möglichkeit der Gründung eines eigenen Staates zuerkannt worden war, wurde mit dem Vertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923 unter britischer und französischer Federführung die Verteilung unter der Türkei, Iran, Irak und Syrien besiegelt. Diese Teilung erfolgte gegen den Willen des kurdischen Volkes und wird von den Kurden und ihren Organisationen nicht anerkannt. Die kurdische Nationalbewegung zielte bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts hauptsächlich auf die Gründung eines unabhängigen kurdischen Staates. Aufgrund der Teilung Kurdistans und der Kräfteverhältnisse differenzierte sich die Zielsetzung

9 Vgl. hierzu O. Lucherhand, Das Recht Berg-Karabachs auf Unabhängigkeit aus völkerrechtlicher Sicht, Archiv des Völkerrechts 1993, S. 30 ff., S. 58 f.

10 Anders Partsch, a.a.O. (Fn. 5): Er sieht die Kurden nur als „ethnische und sprachliche Minderheit“, „da sie im Verhältnis zu den Hauptstaatsvölkern weniger zahlreich sind und auch nirgendwo eine politische Führungsrolle innehaben.“

11 K. Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 14, 1974, S. 21 ff., S. 48.

12 Auch Ipsen, a.a.O. (Fn. 3), geht von einem kurdischen „Volk“ aus.



der Nationalbewegung in den vergangenen Jahrzehnten dahingehend, daß teilweise das Selbstbestimmungsrecht in Form eines Autonomiestatus o.ä. gefordert wurde bei gleichzeitiger grundsätzlicher Befürwortung des Ziels der Unabhängigkeit. Die politische Kontrolle und den Staatsapparat stellen jedoch in allen Teilen Kurdistans (mit Ausnahme des de facto derzeit autonomen Südkurdistans) die Staaten, die Kurdistan unter sich aufgeteilt haben. Den Kurden werden in allen vier Teilen nicht einmal kulturelle Rechte gewährt. Es findet eine nationale Unterdrückung und Domination durch die unterdrückende Nation statt, angefangen von Assimilierungsversuchen, Deportationen, Verfolgungsmaßnahmen bis hin zu militärischen Einsätzen. Auch die staatliche Wirtschaftspolitik in Kurdistan zielt nicht auf Entfaltung und Entwicklung, sondern hält die Gesellschaft in Rückständigkeit und Armut bei gleichzeitiger Ausplünderung der Rohstoffe. Bezüglich Kurdistans kann man daher durchaus von dem Vorhandensein für den Kolonialismus typischer Merkmale wie der „Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterdrückung, Beherrschung und Ausbeutung“<sup>13</sup> sprechen.

Die Gründung eines unabhängigen kurdischen Staates würde in der Tat die territoriale Integrität der vier Staaten, die es unter sich aufgeteilt haben, in Frage stellen. Dies drängt natürlich Zweifel an der politischen Durchsetzbarkeit einer solchen Forderung auf. Aber die Weltgeschichte hat schon häufiger gezeigt, daß nichts unmöglich ist. Auch die Dreiteilung Polens fand ein Ende, von der deutschen Wiedervereinigung ganz zu schweigen. Das Dogma, die Möglichkeit eines unabhängigen kurdischen Staates als Lösung von vornherein auszublenden, verengt den politischen Blick. Schließlich ist es z.B. nach wie vor offen, was einmal aus dem Gebilde des bisherigen irakischen Staates werden soll. Die Länder, die Kurdistan unter sich aufgeteilt haben, sind mehr oder minder marode Diktaturen. Es kann nicht darum gehen, diese Staaten in ihren bisherigen Grenzen um jeden Preis zu erhalten und zu stützen, sondern entscheidend ist die Frage, wie in dieser Region am ehesten ein demokratischer Prozeß in Gang gesetzt und ein dauerhafter Frieden geschaffen werden kann. Ein unabhängiges Kurdistan, das in der Tradition religiöser Toleranz steht, könnte als kultureller Brückenkopf eine Chance für die friedliche Entwicklung in der Region bieten. Ein wichtiger Prüfstein kann hierbei auch die Entwicklung in Südkurdistan („Nordirak“) sein, wo 1992 erstmals in der Region demokratisch ein Parlament und eine Regierung gewählt worden ist.

### III. Kurdischer Befreiungskampf und das humanitäre Kriegsvölkerrecht

Die Frage, ob in bezug auf den Freiheitskampf des kurdischen Volkes das sog. humanitäre Kriegsvölkerrecht anwendbar wäre, wird häufig mit der Hoffnung thematisiert, daß dies eine wie auch immer geartete Anerkennung des kurdischen Befreiungskampfes darstellen würde.

Das humanitäre Kriegsvölkerrecht bestimmt Regeln zum Respekt der Zivilbevölkerung und Kombattanten, es ge-

währleistet Menschenrechtsverbürgungen in bewaffneten Konflikten. Dabei wird das Recht des Staates, einen Aufstand niederzuwerfen, in keiner Weise begrenzt. Es geht lediglich um die Beachtung von fundamentalen Menschenrechten. Im gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949, der sich auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte bezieht, werden „Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Mitglieder der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben“ sowie „verwundete oder gefangen genommene Personen“ (oder solche, die durch „irgendeine andere Ursache außer Kampf gesetzt sind“), unter den Schutz der „Menschlichkeit“ sowie der vier absolut geltenden Verbote gestellt:

- a) Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung;
- b) das Festnehmen von Geiseln;
- c) Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung;
- d) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichtes, das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet.“

Die hiermit geschützten fundamentalen Menschenrechte sind allerdings häufig in anderen rechtlichen Grundlagen verankert, so daß sich Überschneidungen und Überlagerungen ergeben. Die Türkei z.B. ist Unterzeichnerstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention, hat allerdings im August 1990 gegenüber dem Europarat erklärt, sie setze teilweise die Menschenrechte im kurdischen Gebiet außer Kraft.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des gemeinsamen Art. 3 ist das Vorliegen eines bewaffneten Konfliktes mit nicht-internationalem Charakter. Antikoloniale sowie antirassistische bewaffnete Aufstände z.B. wurden von den Verfassern der Genfer Konventionen von 1949 als nicht-internationale Konflikte qualifiziert, in denen der gemeinsame Art. 3 anwendbar sein sollte. In der Praxis kam es zu großen Anwendungsschwierigkeiten. Hess<sup>14</sup> charakterisiert die Situation wie folgt:

„Mit der Regelung bewaffneter Auseinandersetzung innerhalb eines Staates durch Art. 3 und das II. Zusatzprotokoll werden die Aufständischen vom Völkerrecht als existent betrachtet. Dennoch weigert sich dasselbe Recht, diese Existenz anzuerkennen. Die staatliche Souveränität wird zwar aus humanitären Überlegungen heraus mißachtet, aber gleichzeitig verbal aufrechterhalten.“

Mit anderen Worten: Des einen Terrorist ist des anderen Freiheitskämpfer, und Terrorismus ist immer nur der Krieg, den der Gegner führt.

13 Res. 2625 (XXV): Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker.

14 M. Hess, Die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts, insbesondere in gemischten Konflikten, Zürich 1985, S. 89.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des gemeinsamen Art. 3 ist das Vorliegen eines bewaffneten Konfliktes mit nicht-internationalem Charakter. Dabei müssen die bewaffneten Auseinandersetzungen eine gewisse Intensität erreicht haben, so z.B., wenn die Regierung gezwungen ist, nicht bloß die Polizei, sondern reguläres Militär einzusetzen. Die bewaffneten Unruhen müssen einen kollektiven Charakter aufweisen, d.h. es ist ein Mindestmaß an militärischer Organisation erforderlich. Situationen, in denen Gewalt auftritt, ohne daß diese von abgrenzbaren militärischen Einheiten erzeugt wird, sondern von diffusen politischen Gruppierungen, können nicht als bewaffnete Konflikte in diesem Sinne qualifiziert werden. Als weitere Kriterien werden die Dauer des Konfliktes, die Zahl der Aufständischen, die Größe des von ihnen beherrschten Gebietes, die Zahl der Opfer und der Grad der im Land herrschenden Unsicherheit genannt.<sup>15</sup> Ganz offensichtlich erlauben diese Kriterien jedoch keine scharfe Grenzziehung.

Lange Zeit herrschte große Unsicherheit, wie die Konventionen zwischen den Parteien in Kraft gesetzt werden sollten. Ein formeller Beitritt steht nur Staaten offen, der Ad-hoc-Beitritt einer Befreiungsbewegung war äußerst umstritten und wurde, wenn überhaupt, erst im Endstadium des Konfliktes akzeptiert. Durch das I. Zusatzprotokoll von 1977 wurden verschiedene Schwierigkeiten einer normativen Lösung zugeführt. Anstelle eines Ad-hoc- oder gar formellen Beitritts wird in Art. 96 Abs. 3 des I. Zusatzprotokolls von einem „Organ, das ein Volk vertritt“ verlangt, sich durch einseitige Erklärung an den Depositär zu verpflichten, die Genfer Konventionen sowie das I. Zusatzprotokoll in bezug auf den Konflikt mit einer Vertragspartei anzuwenden. Problematisch bleibt dabei jedoch der Fall, daß mehrere rivalisierende Befreiungsbewegungen sich in einem bewaffneten Konflikt mit einer Vertragspartei des I. Zusatzprotokolls befinden. Bei den Kurden, die unter vier Staaten aufgeteilt sind, denen es häufig sogar gelingen konnte, die Befreiungsbewegungen in den jeweils unterschiedlichen Teilen Kurdistans gegeneinander auszuspielen, stellen sich diese Schwierigkeiten noch verschärft. Hier wirkt es sich aus, daß es den Kurden bisher nicht gelungen ist, einen gemeinsamen Nationalrat aus den verschiedenen Bewegungen zu bilden (wie etwa die PLO).

Das Konzept nationaler Befreiungskriege ist im humanitären Kriegsvölkerrecht mit Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls restriktiv definiert. Es bleibt auf Befreiungskriege gegen „Kolonialherrschaft“, „fremde Besetzung“ sowie „rassistische Regimes“ beschränkt. Dabei ist die Auffassung vom Selbstbestimmungsrecht der Völker begrenzt durch die Erklärung der UN-Generalversammlung „über die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten“ (Res. 2625 (XXV)).

Wie oben dargelegt, sieht die Staatengemeinschaft mehrheitlich die Situation der Kolonialherrschaft als historisch an, würde also Kurdistan nicht zu den Kolonialgebieten zählen. Der Tatbestand der rassistischen Regimes wiederum wird in den zahlreichen UN-Gremien fast ausschließlich als Syno-

nym für das Apartheidregime Südafrikas verwendet. Anknüpfend an die von Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls interpretierten Grundsätze der Erklärung der UN-Generalversammlung „über die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten“ (Res. 2625 (XXV)) liegt das Hauptgewicht auf dem A-priori-Ausschluss eines oder mehrerer Bevölkerungsteile aufgrund der Rasse bzw. Hautfarbe vom politischen Prozeß der Regierungsbildung. Abgestellt wird dabei auf die Wahlgesetze sowie auf die für das südafrikanische Apartheidgesetz typischen Rassengesetze. Andere Staaten hingegen, die ethnische Gruppen unterdrücken, nehmen demgegenüber kaum eine solche klare Evidenz eines rassistischen Regimes in ihr Verfassungssystem auf. So beklagt Koenig explizit, daß bislang „andere Fälle ethnischer Unterdrückung von der UN-Staatengemeinschaft ignoriert (werden), so z.B. der Befreiungskampf der Kurden gegen die systematische sowie genozidale Rassendiskriminierung durch den Iran, den Irak sowie die Türkei.“<sup>16</sup>

Nach dem Vorgesagten ist man geneigt, erst recht skeptisch das Vorliegen der Voraussetzungen für die Fallgruppe „fremde Besetzung“, bei der man nach dem Wortlaut zunächst an eine ausländische Intervention denkt, zu beurteilen. Tatsächlich ist aber gerade diese am ehesten ein Auffangtatbestand, da sie nämlich ausdrücklich **nicht für zwischenstaatliche Konflikte** gilt. Als Fälle einer fremden Besetzung, die keinen zwischenstaatlichen Konflikt darstellen, werden insbesondere folgende angesehen<sup>17</sup>:

- die Besetzung des Gebietes eines Nichtvertragsstaates der Genfer Konventionen,
- die Besetzung eines Gebietes mit umstrittenem internationalen Status,
- der Widerstand eines Volkes gegen eine ausländische militärische Intervention auf „Einladung“.

Einschlägig könnte hier die „Besetzung eines Gebietes mit umstrittenem internationalen Status“ sein. Dieser Fall umfaßt Besetzungen von Gebieten, die sich auf dem „Weg zur Staatswerdung“ befinden. Koenig<sup>18</sup> nennt als Beispiel den West-Sahara-Konflikt. (Marokko als „Besetzterstaat“ hat allerdings wohlweislich das I. Zusatzprotokoll bisher nicht ratifiziert.) Inwieweit auch das von Israel nicht kriegerisch besetzte Palästina, das Teil seines Staatsgebietes bildet, darunter fällt, ist fraglich.<sup>19</sup> Die den Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls unterstützenden Staaten scheinen lediglich davon ausgegangen zu sein, daß die besetzten arabischen Gebiete einen Fall der fremden Besetzung darstellten. Ob die Weltgemeinschaft Kurdistan als ein Gebiet mit umstrittenem internationalen Status ansehen würde (bisher noch nicht), ist im Grunde eine Frage der Fortschritte der Kurden im Freiheitskampf und der Gewinnung internationaler Anerkennung für ihre Belange.

15 Hess, a.a.O. (Fn. 14), S. 97 f.

16 So ausdrücklich Chr. Koenig, Der nationale Befreiungskrieg im modernen humanitären Kriegsvölkerrecht, Diss. Universität Marburg 1988, S. 169.

17 Koenig, a.a.O. (Fn. 16), S. 174 ff.

18 Koenig, a.a.O. (Fn. 16), S. 174 f.

19 Koenig, a.a.O. (Fn. 16), S. 176.

Eine Klärung brachte das I. Zusatzprotokoll bezüglich der Besonderheiten der Guerillakriegführung. Die Guerillataktik zeichnet sich dadurch aus, daß eine Guerilla sich in der Regel in der Bevölkerung „wie ein Fisch im Wasser“ bewegt und eine klare Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung, welche das traditionelle Kriegsölkerrecht fordert, nicht möglich ist. Dem trägt nun Art. 44 Abs. 3 des I. Zusatzprotokolls in folgender Weise Rechnung:

*„Um den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten zu verstärken, sind die Kombattanten verpflichtet, sich von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden, solange sie an einem Angriff oder einer Kriegshandlung zur Vorbereitung eines Angriffs beteiligt sind. Da es jedoch in bewaffneten Konfliktsituationen gibt, in denen sich ein bewaffneter Kombattant wegen der Art der Feindseligkeiten nicht von der Zivilbevölkerung unterscheiden kann, behält er den Kombattantenstatus, vorausgesetzt, daß er in solchen Fällen*

*a) während jedes militärischen Einsatzes seine Waffen offen trägt und*

*b) während eines militärischen Aufmarsches vor Beginn eines Angriffs, an dem er teilnehmen soll, seine Waffen so lange offen trägt, wie er für den Gegner sichtbar ist. Handlungen, die den in diesem Absatz genannten Voraussetzungen entsprechen, gelten nicht als 'heimtückisch' im Sinne des Art. 37 Abs. 1 lit. c).“*

Nach dem oben Dargelegten drängt sich auf, daß die Kriterien des humanitären Kriegsvölkerrechts - jedenfalls nach der bisherigen Völkerrechtspraxis - für die Anwendung auf den kurdischen Freiheitskampf kaum brauchbar sind. Sie bieten wenig Neues und Handhabbares gegenüber anderen Menschenrechtsgarantien. Was den erhofften immanenten Anerkennungscharakter einer kurdischen Befreiungsbewegung angeht, so wird mit diesen Hoffnungen das Pferd vom Schwanz aufgezäumt. Inwieweit das humanitäre Kriegsvölkerrecht nach der Staatenpraxis zum Greifen kommt, ist nämlich nicht zuletzt von den Erfolgen der kurdischen Nationalbewegung und ihrer internationalen Anerkennung abhängig.

#### IV. Menschenrechts- und Minderheitenschutz auf UNO-Ebene

Während das Selbstbestimmungsrecht die Möglichkeit einer Entscheidung für eine weitgehende Autonomie oder die Schaffung eines eigenen Staates umfaßt, setzt ein sog. Minderheitenregime voraus, daß die territoriale Integrität unangetastet bleibt. Der Staat gewährt einer Minderheit Schutz, die Minderheit bringt dem Staat Loyalität entgegen.<sup>20</sup> Minderheitenschutz ist auch eine notwendige Ergänzung des nationalen Selbstbestimmungsrechts, derzeit besonders brisant am Beispiel des ehemaligen Jugoslawiens.

Zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Minderheitenschutz gibt es einen engen Zusammenhang. Eine fehlende Berücksichtigung von Minderheitenrechten kann zu einer Situation führen, die sogar ein Sezessionsrecht begründet.<sup>21</sup>

Das kurdische Volk begreift sich nicht als Minderheit. Es stellt in seinem Land Kurdistan die Mehrheit dar. Minderheit sind die Kurden z.B. in der Westtürkei, im Südirak, im Libanon, in Europa. Trotzdem wäre schon viel getan, wenn dem kurdischen Volk in den jeweiligen Staaten, unter denen es aufgeteilt ist, Minderheitenrechte gewährt würden.

Eine völkerrechtlich gesicherte Definition einer Minderheit gibt es nicht. Dies hängt damit zusammen, daß das klassische Völkerrecht als Rechtsträger nur souveräne Staaten kennt.<sup>22</sup> Einzelpersonen und Gruppen traten bisher nicht als Träger eigener Rechte im Sinne des Völkerrechts auf. Nach einer gängigen Definition sind Minderheiten „Gruppen von Staatsangehörigen, die sich von den staatsstypischen Bevölkerungsmehrheit durch ihre andersartige Religion, Rasse, Sprache oder Volkstumszugehörigkeit unterscheiden, zahlenmäßig im Gesamtbestand des Staates hinter der oder den Mehrheitsgruppen zurückstehen und sich dabei als eine geschlossene Gruppe empfinden und zu ihr bekennen.“<sup>23</sup> Auch das subjektive Bekenntnis zu der Minderheit muß vorliegen.

Bei der Verwendung des Begriffes „nationale Minderheit“ wird häufig die Existenz eines Staates verlangt, in dem Angehörige dieser Gruppe als Staatsvolk anerkannt sind. In Deutschland würde dies etwa für die dänische Minderheit gelten. Da Kurdistan unter vier Staaten aufgeteilt ist und die Kurden keinen eigenen Staat besitzen, wäre also schon zweifelhaft, ob sie als „nationale Minderheit“ angesehen würden. Der Begriff „ethnische Minderheit“ geht demgegenüber weiter.

Ein Minderheitenschutz findet sich in verschiedenen völkerrechtlichen Normen und Konventionen. Daß die Benachteiligung der Angehörigen einer Minderheit untersagt ist, ergibt sich bereits aus den traditionellen Menschenrechten auf Leben, Freiheit, Meinungsäußerung, Religionsausübung und Sprache.<sup>24</sup> Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 z.B. sieht den Schutz der physischen Existenz von Minderheiten vor. Hiergegen wurde verstoßen, als im Irak 1988 C-Waffen gegen Kurden eingesetzt wurden. Tausende Kurden „verschwand“ im Rahmen der sog. Anfal-Kampagne des Saddam-Hussein-Regimes. Genutzt wird diese Konvention von der Staatengemeinschaft jedoch nicht.

Der Irak (übrigens auch der Iran) ist Mitgliedstaat des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, der in seinem Art. 27 die besondere Situation von Minderheiten berücksichtigt, indem er bestimmt:

*„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit an-*

20 Ipsen, a.a.O. (Fn. 3), S. 122.

21 Kimmich, a.a.O. (Fn. 1), S. 9.

22 Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Aufl., 1987, S. 1160.

23 K. Strupp/H.-J. Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, 1961, S. 527.

24 K. Strupp/H.-J. Schlochauer, Minderheitenrechte, S. 531.

„deren Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

Diese Vorschrift ist in erster Linie als Individualgrundrecht konzipiert; allerdings wird zunehmend darauf hingewiesen, daß dieser Bestimmung wegen der Formulierung „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe“ auch ein gewisser Kollektivcharakter zukomme.<sup>25</sup>

Internationale Menschenrechtskonventionen ebenso wie in nationalen Verfassungen enthaltene Menschenrechtskataloge legen in der Regel die Gleichbehandlung als oberstes Prinzip fest. Minderheiten bedürfen aber gerade einer Vorzugsbehandlung, die ihren ethnischen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten Rechnung trägt. Jahrzehnte- bzw. jahrhundertertealte Unterdrückung hat ihre Spuren hinterlassen. So sind nicht nur gleiche Rechte erforderlich, sondern eine Förderung, die zur Gleichstellung führt. Staaten müssen auch verpflichtet werden, diskriminierende Gesetze abzuschaffen, wie z.B. in der Türkei die Verpflichtung für Kurden, türkische Namen zu tragen.

Die kurdischen Vorstellungen gehen - zu Recht - noch weit darüber hinaus. Sie zielen zumindest auf Selbstverwaltung in ihrem gesamten Siedlungsgebiet, auf Dezentralisierung, auf eigene Hoheitsrechte. D.h. föderative Elemente sind von entscheidender Bedeutung.

Lange Zeit wurde überwiegend angenommen, Angehörige einer Minderheit müßten Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates sein, was die Möglichkeit der Ausbürgerung von Angehörigen einer Minderheit durch den dominierenden Staat nicht berücksichtigt. Der UN-Menschenrechtsausschuß bezieht jedoch ausdrücklich auch Ausländer ein.<sup>26</sup>

Seit 1978 befaßte sich eine Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission mit der Erarbeitung einer „Erklärung über die Rechte von Angehörigen von nationalen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten“. Ihr im Dezember 1991 vorgelegter Entwurf wurde Grundlage einer am 18. Dezember 1992 verabschiedeten Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Res. 47/137).<sup>27</sup> Sie besteht aus einer Präambel und neun Artikeln. Anknüpfungspunkt für Minderheitenrechte ist das Territorialprinzip ohne Beschränkung der Rechte auf Staatsangehörige. In der Präambel wird der Minderheitenschutz als integrativer Bestandteil des Menschenrechtsschutzes hingestellt und kein Zweifel daran gelassen, daß nicht Minderheiten als Gruppen, sondern Individualrechte von Personen, die zu Minderheiten gehören, geschützt werden sollen.<sup>28</sup> Betont wird, daß der Minderheitenschutz zur politischen und sozialen Stabilität der Staaten, in denen Minderheiten leben, beiträgt. Art. 1 der Deklaration legt fest, daß Staaten durch Gesetzgebung und andere Maßnahmen die Existenz und Identität von Minderheiten sichern und günstige Entwicklungsbedingungen schaffen sollen. Nach Art. 2 und 3 haben Personen, die Minderheiten angehören, das Recht, ihre eigene Kultur, Religion und Sprache auszuüben, sowohl allein

wie in Gemeinschaft, ohne Diskriminierung und auf dem Wege effektiver Partizipation. Sie sollen das Recht haben, an gesamtstaatlichen und regionalen politischen Entscheidungen teilzunehmen, soweit diese ihre Minderheit betreffen, allerdings im „Rahmen der nationalen Gesetze“, was ein Einfallstor zur Ausbeutung dieser Rechte darstellt. Sie genießen Organisationsfreiheit (für Kurden innerhalb der Türkei ein Fortschritt!) und dürfen Beziehungen zu ihrer Gruppe innerhalb und außerhalb der Landesgrenze sowie zu anderen Minderheiten unterhalten. Art. 4 verpflichtet die Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, damit Angehörige von Minderheiten ihre Menschenrechte ohne Diskriminierungen ausüben können. Sie sind ferner gehalten, günstige Bedingungen für die Wahrnehmung kultureller Rechte durch Angehörige der Minderheiten zu schaffen, es sei denn, bestimmte Aktivitäten verletzen nationales Recht und internationale Standards. Weitestmöglich (also eine relativ schwache Verpflichtung) sollen die Staaten sicherstellen, daß Angehörige von Minderheiten muttersprachlichen Unterricht erhalten, ferner Unterricht über die eigene Geschichte, Tradition, Sprache und Kultur. Schließlich sollen Angehörige von Minderheiten in den Stand versetzt werden, voll an der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Fortschritt des Landes teilzuhaben. Art. 5 sieht die Berücksichtigung legitimer Interessen von Angehörigen von Minderheiten bei der Politikplanung wie bei internationaler Kooperation vor.

In der Deklaration werden weder Gruppenrechte definiert noch Durchsetzungsfragen festgelegt. Der Erfolg der Deklaration hängt ab von der Bereitschaft der Staaten, diese auch umzusetzen. Die Deklaration ist bewußt flexibel gestaltet, nicht zuletzt, um der unterschiedlichen Situation von Minderheiten verschiedenster Quantität in der Staatengemeinschaft Rechnung zu tragen. Dies ist allerdings zugleich ein Manko in Situationen, wo Staaten schon das Vorhandensein von Minderheiten in ihrem Land leugnen.

Bei den Verhandlungen hatte die Türkei die Aufnahme des Begriffs „politische Einheit“ eines Staates in den Rechtswahrungsklauseln verlangt. Danach hätte die Erklärung nicht nur in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, sondern auch in Übereinstimmung mit dem Erfordernis der „politischen Einheit“ eines Staates ausgelegt werden müssen. Nachdem sie sich mit dieser Forderung nicht durchsetzen konnte, erklärte die Türkei nach Verabschiedung der Deklaration, nach türkischem Recht kämen alle Bürger in den Genuß gleicher Rechte; insofern könne sich die Türkei zu positiven Förderungsmaßnahmen nicht verstehen. Sie betrachte die Deklaration als null und nichtig. Zu erwähnen ist, daß bei Verabschiedung des Deklarationstextes ein Dokument vorlag, in dem Pax Christi die Kurdenpolitik der Türkei als Verstoß gegen die Menschenrechtsbestimmungen wertete und die Einsetzung

25 M. Nowak, Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1989, Art. 27 Rdn. 35 ff.

26 Nowak, a.a.O. (Fn. 25), Art. 27 Rdn. 11 ff.

27 Siehe hierzu K. Dicke, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, Europa-Archiv 4/1993, S. 107 ff.

28 Dicke, a.a.O. (Fn. 27), S. 110.

eines Sonderberichterstatters für das Kurdenproblem vorschlag.<sup>29</sup>

## V. Die „Kurden-Resolution“ Nr. 688 des UN-Sicherheitsrates

Nach Annahme der Resolution Nr. 688 zur „Notlage der unterdrückten irakischen Zivilbevölkerung“ durch den UN-Sicherheitsrat erklärte der damalige deutsche Außenminister Genscher vor dem Bundestag:

*„Die Resolution 688 hat historische Bedeutung. Sie hat erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen in dieser Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß die Mißachtung der Menschenrechte den internationalen Frieden und die Sicherheit bedroht. Sie kann nicht mehr nur als innere Angelegenheit eines Staates behandelt werden. Das ist eine wichtige Fortentwicklung des Völkerrechts. Künftig kann sich keine Regierung, die Völkerrecht und Menschenrechte mit Füßen tritt, die die Bürger ihres Landes unterdrückt und zur Flucht zwingt, darauf berufen, daß solche Vorgänge eine innere Angelegenheit sind, die der Mitsprache der Völkergemeinschaft und der Vereinten Nationen entzogen sind.“<sup>30</sup>*

Die Erkenntnis, daß massenhafte Menschenrechtsverletzungen friedensbedrohenden Charakter haben, ist so neu jedoch nicht. Sie entstand bereits angesichts der Judenverfolgung der Nationalsozialisten.

Das Spannungsverhältnis zwischen Minderheiten- und Menschenrechtsschutz einerseits und staatlicher Souveränität andererseits wird auch in der „Kurden-Resolution“ Nr. 688 (1991) des UN-Sicherheitsrates vom 5. April 1991 deutlich. Diese Resolution bringt zwar die Hoffnung des Sicherheitsrates zum Ausdruck, *„daß ein offener Dialog stattfinden wird, der sicherstellt, daß die Menschenrechte und politischen Rechte aller irakischen Bürger respektiert werden“*, verweist aber in ihrer Präambel auf Art. 2 Abs. 7 der Charta der Vereinten Nationen, wonach die Vereinten Nationen keine Befugnis zum Eingreifen in die inneren Angelegenheiten eines Staates haben. Die Präambel bekräftigt ferner die *„Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit Iraks und aller Staaten in diesem Gebiet.“*

Gerade die USA hatten sich nach dem Golfkrieg auf die Position zurückgezogen, die Verfolgung der Kurden sei eine innere Angelegenheit des Iraks. So hatte US-Präsident Bush am 3. April 1991 erklärt: *„Ich empfinde Trauer, wann immer unschuldige Zivilisten hingeschlachtet werden. Das bereitet mir größte Sorge. Aber die Vereinigten Staaten wie auch die übrigen Partner der Koalition sind nicht nach Irak gegangen, um in dessen innere Angelegenheiten ordnend einzugreifen.“<sup>31</sup>*

Dieser Position mochte der UN-Sicherheitsrat in dieser Absolutheit jedoch nicht folgen, sondern verurteilte die „in

vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung“. Tatsächlich veranlaßte den Sicherheitsrat jedoch nicht allein die Unterdrückung der Bevölkerung zum Handeln. Es wurde vielmehr eine kausale Kette hergestellt zwischen der Unterdrückung der Bevölkerung und dem *„starken Flüchtlingsstrom in Richtung auf und über internationale Grenzen hinweg“*, der zu *„Grenzüberschreitungen führte, was den internationalen Frieden und die Sicherheit in der Region gefährdet.“<sup>32</sup>* Die Friedensbedrohung wird danach also nicht in den Menschenrechtsverletzungen an sich gesehen, sondern im Auslösen eines grenzüberschreitenden Flüchtlingsstromes. Insofern liegt die Resolution des UN-Sicherheitsrates auf der gleichen Linie wie beispielsweise der Beschluß über ein Waffenembargo für Südafrika (Resolution Nr. 418 von 1977), wo ebenfalls nicht allein die massiven Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung angesehen wurden, sondern erst ihre Verbindung zu bewaffneten Angriffen auf andere Staaten.<sup>33</sup> Immerhin tendiert die Resolution Nr. 688 offenbar zu der Schlußfolgerung, daß Menschenrechtsgewährleistung zugleich Minderheiten schützt.<sup>34</sup> Analysiert man die Position des UN-Sicherheitsrates sowohl zu den Kurden wie auch zu Südafrika, so fällt auf, daß die betroffenen Menschenrechte in beiden Fällen große Menschengruppen betreffen, so daß von kollektiven Menschenrechten gesprochen werden kann. Mit der Respektierung kollektiver Menschenrechte tut sich die Staatengemeinschaft freilich schwer.

Mit keinem Wort geht die Resolution auf das schließlich alle UN-Mitgliedstaaten verpflichtende Selbstbestimmungsrecht ein. Die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, von der die Resolution mehrfach spricht, wird hier wie anderenorts zu einem guten Teil durch die Mißachtung des Selbstbestimmungsrechtes (hier: der Kurden) verursacht.<sup>35</sup>

## VI. Minderheitenschutz im Rahmen des KSZE-Prozesses

Die Türkei ist nicht Mitgliedstaat des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Sie nimmt jedoch am KSZE-Prozeß teil, der sich mit dem Minderheitenschutz beschäftigt, und ist Mitglied des Europarates. Die Dokumente des KSZE-Prozesses sind nicht völkerrechtlich verbindlich. Es kommt ihnen jedoch insofern erhebliche Bedeutung zu, als sich die Mitgliedstaaten der KSZE verpflichten, die - im Konsensverfahren - anzunehmenden Dokumente zur Richtschnur ihres politischen und rechtlichen Handelns zu machen.

29 Dicke, a.a.O. (Fn. 27), S. 112 mwN.

30 Siehe Europa-Archiv vom 10. Mai 1991, S. D 238.

31 Zit. nach Archiv der Gegenwart 1991, Folge 7, S. 35505.

32 Vgl. hierzu H.-J. Heintze/M. Worku, Golfkrieg und Jugoslawienkriege - Einwirkungen auf das Völkerrecht, S+F 1/1992, S. 16 ff., S. 17.

33 Ebd.

34 Ipsen, a.a.O. (Fn. 3), S. 122.

35 Ipsen, a.a.O. (Fn. 3), S. 120 f.

Deutlich wird in KSZE-Kreisen eine wachsende Bereitschaft, „Minderheiten“-Probleme zu einem zentralen Thema zu machen. Eine besondere Schwierigkeit liegt jedoch in dem ambivalenten Charakter der KSZE-Dokumente. Sie schreiben einerseits das Bemühen fest, Minderheiten in ihrer Existenz und ihren Interessen zu schützen und zu fördern, andererseits werden die aus dem Souveränitätsprinzip folgenden Schranken für äußeres Einwirken in die Belange eines souveränen Staates betont sowie das Recht eines jeden Staates, sich wirksam gegen Angriffe auf seine Integrität und Souveränität zu schützen. Beide Faktorenbündel sind nicht problemlos zu vereinbaren. So hat sich die Türkei in der Vergangenheit, wenn sie mit entsprechenden Vorwürfen konfrontiert wurde, in der Regel durch den Hinweis auf die „Rechte der Staaten“, die in denselben Dokumenten enthalten sind, exkulpiert.<sup>36</sup>

Außerdem wird die Wirkung der entsprechenden KSZE-Dokumente dadurch erheblich eingeschränkt, daß es im Gegensatz zu den auf das Individuum bezogenen Menschen- und demokratischen Bürgerrechten kein international kodifiziertes kollektives Minderheitenrecht gibt. Ohnehin stellt sich mangels völkerrechtlicher Vollstreckungsmechanismen die Schwierigkeit der Durchsetzung von Minderheitenrechten.

Gemäß Ziff. 19 des Abschlußdokumentes des Wiener KSZE-Folgetreffens vom 15. Januar 1989<sup>37</sup> wollen die Unterzeichnerstaaten:

„(...) die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität schaffen (und) die freie Ausübung der Rechte durch Angehörige solcher Minderheiten achten und ihre völlige Gleichstellung mit anderen gewährleisten.“

Während des KSZE-Treffens in Kopenhagen im Sommer 1990 wurden folgende Präzisierungen vorgenommen:

„Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen.

Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiter zu entwickeln und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden. Insbesondere haben sie das Recht,

- sich ihrer Muttersprache sowohl privat als auch in der Öffentlichkeit frei zu bedienen;

- ihre eigenen Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, -organisationen oder -vereinigungen zu gründen und zu unterhalten, die um freiwillige Beiträge finanzieller oder anderer Art sowie öffentliche Unterstützung im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften ersuchen können;

- sich zu ihrer Religion zu bekennen und diese auszuüben, einschließlich des Erwerbs und Besitzes sowie der Ver-

wendung religiöser Materials, und den Religionsunterricht in ihrer Muttersprache abzuhalten;

- untereinander ungehinderte Kontakte innerhalb ihres Landes sowie Kontakte über die Grenzen hinweg mit Bürgern anderer Staaten herzustellen und zu pflegen, mit denen sie ein gemeinsames kulturelles Erbe oder ein religiöses Bekenntnis teilen;

- in ihrer Muttersprache Informationen zu verbreiten und auszutauschen und zu solchen Informationen Zugang zu haben;

- Organisationen oder Vereinigungen in ihrem Land einzurichten und zu unterhalten und in internationalen nicht-staatlichen Organisationen mitzuarbeiten (...)“<sup>38</sup>

Unglückseligerweise wird hier der für Kurden problematische Begriff „nationale Minderheit“ verwandt. Auch nicht territorial abgrenzbare Minderheiten, z.B. die Roma, bleiben ausgegrenzt. Es werden nur individuelle Rechte anerkannt. Das Recht des Einzelnen auf Sprache erfordert jedoch das Recht der Gruppe auf Schule; das Recht des Einzelnen auf politische Beteiligung erfordert das Recht der Gruppe auf Parteien- und Organisationsbildung.

Mit dem Kopenhagener Dokument des KSZE-Treffens „über die menschliche Dimension“ wurde das bisher weitgehendste multilaterale Dokument zum Minderheitenschutz verabschiedet. Es steht jedoch unter dem Vorbehalt einer innerstaatlichen Regelung und wurde bislang auch nicht in den Rang einer mehrseitigen Staatenkonvention erhoben. Von den im Kopenhagener Abschlußdokument verankerten (individuellen) Minderheitenrechten sind insbesondere zu nennen: das Recht von Angehörigen „nationaler Minderheiten“ (eine Definition dieses Begriffes wurde nicht vorgenommen), ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten in voller Gleichheit vor dem Gesetz ausüben zu können, verbunden mit der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, besondere Maßnahmen zur Sicherung der Gleichstellung mit anderen Staatsangehörigen zu ergreifen (Ziff. 31); das Recht jeder Person, über ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit selbst entscheiden zu dürfen (Ziff. 32). Die Ziffer 32 Abs. 1-6 enthalten u.a. das Recht des privaten wie öffentlichen Gebrauchs der Minderheitensprache, der Garantie grenzüberschreitender Kontakte, der Vereinigungsfreiheit und auf kulturelle Aktivitäten. Nach Ziff. 34 ist wahlweise Schulunterricht der Muttersprache oder in der Muttersprache abzuhalten. Die Ziffern 33 und 35 gebieten Schutz und Förderung der Identität der nationalen Minderheiten; dabei wurde ein Kompromiß dahingehend gefunden, daß die Einrichtung lokaler und autonomer Verwaltungseinheiten wenigstens als mögliche Maßnahme zur Stärkung der Identität von nationalen Minderheiten aufgenommen wurde.<sup>39</sup>

36 H. Kramer, Zur Situation der Kurden nach dem Golfkrieg, Perspektiven und Probleme größerer Autonomie und Selbstverwaltung, Februar 1992, S. 25 f.

37 Europa-Archiv 1989, S. D 133.

38 Europa-Archiv 1990, S. D 380.

39 R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa, die international- und staatsrechtliche Lage, Gutachten, erstellt im Auftrag des Justizministeriums des Landes Brandenburg, 1991, S. 10.

Für die Kurden in der Türkei ist dabei besonders die Frage des Schulunterrichtes, der Vereinigungsfreiheit sowie der Einrichtung autonomer Verwaltungseinheiten relevant, da die Türkei weit davon entfernt ist, solches zu gestatten.

Interessant ist jedoch, daß bei dem KSZE-Expertentreffen „über nationale Minderheiten“ vom 1.-19. Juli 1991 in Genf ins Schlußdokument aufgenommen wurde, daß

- die Unterstützung von Minderheitenrechten künftig keine Einmischung mehr in die inneren Angelegenheiten eines Staates sein soll,
- der Zugang von Minderheiten zum neuen KSZE-Streit-schlichtungsmechanismus ausdrücklich gewährleistet werden soll,
- die Staaten verpflichtet werden, neben einer Gewährleistung der Identität der Minderheiten im eigenen Land auch deren grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern.<sup>40</sup> Letzteres liegt den Kurden natürlich besonders am Herzen.

Die Formulierung, die sich von der Auffassung trennt, daß der Schutz der Menschen- (und Minderheiten-)rechte eine innerstaatliche Angelegenheit sei, wird jedoch in einem weiteren Satz gleich wieder eingeschränkt. Dort heißt es nämlich, daß die Teilnehmerstaaten „feststellen, daß nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Unterschiede notwendigerweise zum Entstehen von nationalen Minderheiten führen“. Diese Formulierung erlaubt es den Teilnehmerstaaten, die Existenz nationaler Minderheiten schlicht zu leugnen.<sup>41</sup> In der Türkei hat dies bereits Tradition. Die Kurden wurden über Jahrzehnte hinweg als „Bergtürken“ bezeichnet, und bereits das Bekenntnis zum Kurden-tum wurde bestraft.

Wichtiges Ergebnis der Verhandlungen der KSZE-Konferenz „über die menschliche Dimension“ vom 10. September - 4. Oktober 1991 in Moskau ist der im Abschlußdokument vereinbarte - im einzelnen sehr komplizierte - Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte.<sup>42</sup> Dieser durchbricht zum ersten Mal zum Teil das allen KSZE-Entscheidungen zugrundeliegende Konsensprinzip. Im Falle einer „besonders ernsthaften Bedrohung“ der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen ist nun auch gegen den Willen des betroffenen Staates die Entsendung von Berichterstatern möglich. Ihr Bericht kann als Grundlage für eventuell zu ergreifende Maßnahmen dienen, die allerdings im Konsens beschlossen werden müssen. Sanktionen oder die Isolierung des betreffenden Staates in der KSZE sind nicht vorgesehen. Eine Ausweitung des Minderheitenschutzes wurde von Frankreich, der Türkei, Griechenland, Rumänien und Belgien blockiert.<sup>43</sup>

Wenngleich Fortschritte im Hinblick auf Minderheitenrechte im KSZE-Prozeß gemacht wurden, zeigt es sich, daß die angelegten Kriterien für die kurdische Frage kaum greifen. Von daher erscheint es durchaus sinnvoll, den Gedanken des Europäischen Parlaments<sup>44</sup>, das die Anberaumung einer Konferenz speziell über das „Kurdenproblem“ im Rahmen der KSZE gefordert hatte, aufzugreifen. Der Rahmen der

KSZE reicht allerdings allein nicht, denn Kurdistan wird neben der Türkei eben auch von weiteren Staaten beherrscht.

## VII. Die Minderheitenfrage im Europarat

Im Hinblick auf den Schutz von Minderheiten sind zwei Empfehlungen des Europarates hervorzuheben. Die Empfehlung Nr. 1134 (1990) wurde während der Tagung der parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 26. September - 4. Oktober 1990 beschlossen.<sup>45</sup> Sie enthält neben allgemeinen Erwägungen über Minderheiten auch einen Katalog über Grundprinzipien bezüglich Minderheitenrechte sowie Erklärungen über nationale und sprachliche Minderheiten. Abschließend empfiehlt die Versammlung dem Ministerkomitee, eine besondere Konvention des Europarates über den Schutz von Minderheiten auszuarbeiten.

Die Empfehlung Nr. 1150 (1991) mit der Richtlinie Nr. 460 (1991) wurde am 23. April 1991 während der parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 22.-26. April 1991 beschlossen.<sup>46</sup> Sie beschäftigt sich insbesondere mit der Lage der Kurden im Irak und weist auf die Notwendigkeit humanitärer Hilfe und freien Zuganges zu den Gebieten, in denen sich die Flüchtlinge aufhalten, hin. Es ist besonders hervorzuheben, daß sich der Europarat eindeutig für die Vielfalt und ihre Bewahrung und gegen Assimilationsbestrebungen ausgesprochen hat.

Der Europarat hat kürzlich nach gut zehnjährigen Verhandlungen den Entwurf einer Charta zum Schutz der Minderheitensprachen vorgelegt. Sie soll in Kraft treten, wenn mindestens fünf Mitgliedstaaten des Europarates diese Charta ratifiziert haben. Die Charta wurde bereits durch die Außenminister von elf Staaten, nämlich Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Norwegen, Spanien, den Niederlanden und Zypern, paraphiert. Bei der Abfassung der Charta stellte sich das Problem, daß die Situation der einzelnen Regional- und Minderheitensprachen in Europa höchst unterschiedlich ist. Deshalb wurde nach der Charta den Staaten ermöglicht, ihre Verpflichtungen auf die Lage jeder einzelnen Regional- und Minderheitensprache abzustellen. Auf eine Liste, welche europäischen Sprachen dem Begriff der Regional- und Minderheitensprache entsprechen, wurde verzichtet. Die Charta legt in Teil II einen gemeinsamen Kern von Grundsätzen fest, die

40 Bericht des Expertentreffens über nationale Minderheiten vom 1.-19. Juli 1991 in Genf, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 109 vom 10. Oktober 1991, S. 864 ff.

41 Hofmann, a.a.O. (Fn. 39), S. 11.

42 In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 115 vom 18. Oktober 1991, S. 909 ff.

43 Meurer/Busenbender, Der Diskussionsstand zum Thema Minderheiten in KSZE, Europarat und den Vereinten Nationen. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 21. November 1991, WF II - 367/91, S. 7 mwN.

44 Entschließung „zur Lage der Menschenrechte“ in der Türkei vom 16. September 1992, in: Kurdistan Heute Nr. 2/1992, S. 44.

45 BT-Drs. 12/14, S. 44 ff.

46 BT-Drs. 12/742, S. 25 ff.

auf alle Regional- und Minderheitensprachen Anwendung finden. Eine Mindestgarantie ist das Verbot der Diskriminierung hinsichtlich der Benutzung einer solchen Sprache. Welche Maßnahmen sie zur positiven Förderung ergreifen wollen, um die Regional- und Minderheitensprache zu erhalten, bleibt den Staaten selbst überlassen. Förderungsbemühungen müssen jedoch die Benutzung der Sprache im öffentlichen Leben mit einschließen. Das Lehren und Erlernen der Sprache muß gewährleistet sein. Auch grenzüberschreitende Beziehungen zu Gruppen, welche die gleiche Minderheitensprache sprechen, sollen ermöglicht werden. Teil III der Charta enthält weitergehende Förderungsmaßnahmen, z.B. Zulassung der Sprache in den Verwaltungen und vor Gericht, Zugang zu den Massenmedien. Die einzelnen Staaten können innerhalb eines bestimmten Rahmens frei entscheiden, welche Bestimmungen auf die jeweilige Minderheitensprache angewendet werden sollen. Dabei sollen die Staaten ausdrücklich anmelden, für welche Sprachen und für welche Vorschriften Teil III der Charta gelten soll. Die Charta beschränkt in der Regel den Schutz auf das gemeinsame geographische Gebiet, in dem die Minderheitensprache gesprochen wird.

Ob die Türkei die Charta allerdings in ihr Rechtssystem übernehmen wird, ist zweifelhaft. So waren sich bei den Verhandlungen ausnahmsweise Abgeordnete der sonst so verfeindeten Länder Türkei und Griechenland einmal darin einig, im Europarat die Abmilderung bis hin zur Unverbindlichkeit oder gar Verhinderung der Charta zu betreiben. „Völlig ungewohnt hieß es da: 'wie mein türkischer Kollege zu Recht feststellte (...)', und umgekehrt. Selbst vor der banalen Behauptung, in ihren Ländern gebe es keine Minderheiten, weil alle Bewohner einen griechischen oder türkischen Paß besäßen, wurde nicht Halt gemacht.“<sup>47</sup>

Am 1. Februar 1993 hat die parlamentarische Versammlung des Europarates den Entwurf eines Zusatzabkommens zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) „betreffend die nationalen Minderheiten und ihre Angehörigen“ mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen (Empfehlung 1201 (1993)).<sup>48</sup> Diese Empfehlung ist allerdings nicht rechtsverbindlich. Der Text müßte vom Ministerkomitee mit Zweidrittelmehrheit übernehmen und danach zur Unterzeichnung aufgelegt werden. Damit das Zusatzabkommen in Kraft tritt, wären nach der Fassung des Entwurfs mindestens fünf Ratifizierungen erforderlich.

In Art. 1 des Zusatzabkommens wird eine „nationale Minderheit“ wie folgt definiert:  
eine Gruppe von Personen, die

- a. im Hoheitsgebiet dieses Staates ansässig und dessen Staatsbürger sind,
- b. langjährige, feste und dauerhafte Verbindungen zu diesem Staat aufrechterhalten,
- c. besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen,
- d. ausreichend repräsentativ sind, obwohl ihre Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates,

e. von dem Wunsch beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache, gemeinsam zu erhalten.“

Art. 3 Abs. 1 des Entwurfs sieht vor, daß Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben sollen, ihre religiöse, ethnische, sprachliche und/oder kulturelle Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, „frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden“. Nach Abs. 2 können Angehörige nationaler Minderheiten „ihre Rechte einzeln oder in der Gemeinschaft mit anderen“ ausüben und genießen. Dies beinhaltet eine Absage an die Konzeption von Gruppenrechten.

Eine Sperrung gegen die jahrzehntlang betriebene Vertreibungs- und Umsiedlungspolitik des türkischen Staates hinsichtlich der kurdischen Gebiete<sup>49</sup> könnte Art. 5 darstellen: „Willkürliche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur der Region, in der sich eine nationale Minderheit niedergelassen hat, zum Nachteil dieser Minderheit sind verboten.“

Nach Art. 6 sollen Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben, ihre eigenen Organisationen, einschließlich politischer Parteien, zu gründen. In der Türkei ist dies derzeit verboten. Nach der geltenden türkischen Verfassung ist eine Wahrnehmung von Minderheitenrechten ausgeschlossen. Diese stellt nämlich die Grundrechte und -freiheiten unter den Vorbehalt, daß diese Rechte „nicht in der Absicht, den türkischen Staat in seiner unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk zu gefährden oder eine 'Trennung' der Sprache, Rasse, Klasse und Konfession vorzunehmen“, wahrgenommen werden dürfen. Man wird davon ausgehen dürfen, daß dieser Artikel im Ministerkomitee auf den Widerspruch der Türkei stoßen wird.

Art. 7 des Entwurfs sieht das Recht nationaler Minderheiten auf Benutzung und offizielle Anerkennung ihrer Namen und Vornamen in der Muttersprache vor, ebenso wie das Recht, „in Regionen, in denen sich ein wesentlicher Teil einer nationalen Minderheit niedergelassen hat“, im Umgang mit Verwaltungsbehörden und Gerichten ihre Muttersprache zu benutzen. Auch Ortsbezeichnungen, öffentliche Schilder und dergleichen dürfen in der Muttersprache verfaßt werden. All dies ist bislang den Kurden in der Türkei verwehrt.

Art. 8 postuliert das Recht auf muttersprachlichen Unterricht in den Schulen und bezieht dabei ausdrücklich auch „staatliche“ Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen ein. Führende türkische Politiker waren bisher allenfalls bereit, über muttersprachlichen Unterricht in Privatschulen „nachzudenken“.

47 Das Parlament vom 27. November 1992, S. 14.

48 Abgedruckt in: EuGRZ 1993, S. 151 ff.

49 Vgl. hierzu I. Aksoy, Die Kurdische Frage in der Politik der derzeitigen türkischen Regierung und der öffentlichen Diskussion in der Türkei, in: Zur kurdischen Frage in der Türkei, Schriftenreihe des GSI, Bd. 8, S. 87 ff.



Art. 10 bestimmt das Recht auf „freie und ungehinderte“ grenzüberschreitende Kontakte zu Bürgern eines anderen Landes, „mit denen sie ethnische, religiöse oder sprachliche Besonderheiten oder eine gemeinsame kulturelle Identität teilen.“

Von besonderem Interesse dürfte Art. 11 sein, wonach „in Regionen, in denen sie in der Mehrzahl sind“, Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht eingeräumt wird, „über entsprechende kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder einen besonderen Status zu verfügen, entsprechend der besonderen historischen und territorialen Situation“. Diese für die Verhältnisse in der Türkei umwälzende Möglichkeit wird allerdings im gleichen Atemzug durch den Zusatz „und in Übereinstimmung mit den nationalen Gesetzen des Staates“ wieder eingeschränkt.

Die Zielsetzung des Entwurfes eines Zusatzprotokollens zur EMRK könnte ferner durch Art. 14 wieder in Frage gestellt werden: Dieser läßt Einschränkungen der im Entwurf vorgesehenen Rechte zu, „wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechenverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“ Es ist damit zu rechnen, daß der türkische Staat unter dem Vorwand der „Aufrechterhaltung der Ordnung“, der Gefahr von Sezessionsbestrebungen, des sog. Terrorismus, als die nach dem geltenden türkischen Anti-Terror-Gesetz jede kurdische Äußerung zählt, sich der Verwirklichung der in der Entwurfsfassung vorgesehenen kurdischen Rechte entziehen wird.

Darüber hinaus zeichnet sich keine Minderheitenregelung mit einem **wirksamen Kontrollmechanismus** ab. Es überrascht nicht, daß die Türkei - neben Frankreich und Spanien - Bedenken gegen einen verbindlichen Schutzmechanismus äußert.<sup>50</sup>

## VIII. Verbesserung des internationalen Instrumentariums

Ungeachtet der Frage, ob die Kurden als eigenes Volk oder als Minderheit betrachtet werden, darf die Kritik an ihrer Unterdrückung nicht länger als Einmischung in die Angelegenheiten fremder Staaten angesehen werden. Internationale Vermittlungsversuche sind notwendig. So wurde - leider vergeblich - gefordert, die kurdische Frage zum Gegenstand der Nahostfriedenskonferenz zu machen.

Es stellt sich die Frage nach einem internationalen Menschenrechtsschutz. Bei Staaten, die dem Menschenrechtspakt angehören, käme in solchen Fällen eine Staatenbeschwerde in Frage. Sie kann dann angewandt werden, wenn Vertragsstaaten eine Erklärung nach Art. 41 abgegeben haben. Bisher ist dieses Verfahren jedoch noch nie praktiziert worden.

Was das internationale Instrumentarium angeht, so wird gegenwärtig über eine Reform der UNO diskutiert. Im Blickpunkt steht dabei besonders die Institution des UN-Sicherheitsrates. Gefordert wird z.B. die Aufhebung des Status permanenter Mitglieder im Sicherheitsrat und der Verzicht auf ein Veto-Recht.

Die bisherigen Verfahren und Institutionen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte reichen nicht aus. Der Deutsche Bundestag hat daher am 10. Dezember 1992 einen Menschenrechtsgerichtshof bei den Vereinten Nationen und einen Hohen Kommissar für Menschenrechte, der von sich aus Menschenrechtsverletzungen vor den Menschenrechtsgerichtshof bringen kann, gefordert.<sup>51</sup> Außerdem sprachen sich die Abgeordneten dafür aus, daß schwere Menschenrechtsverletzungen, wie z.B. Völkermord oder die massive Unterdrückung von Minderheiten, vom UN-Sicherheitsrat als Bedrohung oder Bruch des Friedens eingestuft werden können und ein operatives Handeln der Vereinten Nationen ermöglichen sollen. Unter anderem die Situation des kurdischen Volkes mache deutlich, daß „ein umfassender Minderheitenschutz eine Grundvoraussetzung für die Erhaltung des Friedens“ sei.

Die Unverletzlichkeit der Gebietshoheit eines Staates schließt eine fremde Intervention aus (Art. 2 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen). Es stellt sich die Frage, ob die Unverletzlichkeit der Gebietshoheit jedenfalls dann eingeschränkt ist, wenn Streitkräfte fremder Staaten in einem Staat intervenieren, um dort ganze Volksgruppen vor massiven Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Bisher wird ein solches Recht auf humanitäre Intervention durch Völkervertragsrecht nicht begründet. Als nach dem Golfkrieg eine bedrohliche Situation für die Kurden im Irak entstand, haben die Alliierten vor dem Hintergrund von UN-Resolutionen eine Schutzzone zugunsten der Kurden geschaffen. Es soll nicht verkannt werden, daß dies in dieser Lage ein wichtiger und richtiger Schritt war/ist.

Die Versuchung ist groß, angesichts einer politisch verfahrenen Situation und Versäumnissen der mächtigen Staaten, nach militärischer Intervention und der „Weltpolizei“ zu rufen. Theoretisch wäre es sicher konsequent, im Einzelfall auch militärische Zwangsmaßnahmen der UNO zur Verhinderung von Völkermord zu fordern. Aber das wäre der zweite Schritt vor dem ersten.

Die Forderung nach einer Weltinnenpolitik setzt ein hohes Maß an Konsens innerhalb der Staatengemeinschaft voraus. Führen solche Schritte wirklich zum Weltfrieden oder nicht vielmehr zum Weltbürgerkrieg? Schon das Demokratiedefizit der EG wird - zu Recht - kritisiert. Wie sähe das in größerem Maßstab aus? Welche Kriterien sollten eine „humanitäre Intervention“ begründen können, wann wäre sie ethisch und völkerrechtlich vertretbar? Welcher Grad von

50 R. Antretter, Eine verbindliche Minderheitencharta, Europäische Zeitung vom 1. Oktober 1991, zitiert nach Meurer/Busenbender, a.a.O. (Fn. 43), S. 9.

51 BT-Drs. 12/3904.

Menschenrechtsverletzungen müßte erreicht sein, wann ist eine solche Intervention verhältnismäßig, insbesondere auch im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, die Situation verbessern zu können? Wie übrigens gerade der Golfkrieg gezeigt hat, wäre es auch notwendig, Konzepte zu entwickeln für die Zeit nach der militärischen Intervention. Das konkrete Verhalten von Staaten beruht im wesentlichen auf nationalen Interessen. Die Gefahr der Eskalationsdynamik militärischer Gewaltanwendung und der Instrumentalisierung von Konflikten für die Interessen bestimmter Staaten ist immens. Insofern ist die Forderung nach der Möglichkeit einer „humanitären Intervention“ abstrakt zwar richtig, im Einzelfall aber höchst problematisch. Von einer glaubwürdigen Menschenrechtspolitik war bislang auch ohne Zwangsinstrumente nicht viel zu spüren.

Das Hauptaugenmerk sollte daher gegenwärtig darin liegen, Konflikten vorzubeugen. Bleiben wir beim Beispiel Kurdistan: Sowohl der Irak als auch Syrien, Iran und Türkei sind vom Westen aufgerüstet worden. Das Giftgas, welches vom Regime *Saddam Husseins* gegen die Kurden eingesetzt wurde, stammt aus Deutschland. Die Waffen, welche die Türkei gegen Kurden einsetzt, stammen ebenfalls aus Deutschland. Die Staaten, welche die Türkei, den Iran, den Irak und Syrien unterstützen oder unterstützt haben, sich für die Rechte der Kurden aber nicht interessiert haben, tragen ein großes Maß an Verantwortung für die Situation der Kurden.

Menschenrechtsfragen dürfen nicht länger wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen untergeordnet werden.

## Der Einsatz der NATO zur Streitbeilegung nach der UN-Charta Eine Untersuchung der Überwachung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina durch die NATO

Johannes Niewerth/Thilo Rehr-Zimmermann\*

### I. Einführung

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 12. Juli 1994 über die Verfassungsmäßigkeit der Beteiligung der Bundeswehr an UN-Einsätzen in Somalia sowie an NATO- bzw. WEU-Einsätzen zur Überwachung der Schiffsbewegungen in der Adria und des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina entschieden.<sup>1</sup> Der 2. Senat stellt in seinem Urteil nicht nur fest, daß die Beteiligung der Bundeswehr an diesen Einsätzen im wesentlichen verfassungsgemäß sei, sondern nimmt auch zu einigen völkerrechtlichen Fragen Stellung.

Ausführlich äußert sich das Bundesverfassungsgericht zu der Frage der Änderung völkerrechtlicher Verträge (NATO, WEU) und der damit verbundenen Problematik des Art. 59 GG.<sup>2</sup> Relativ kurz fällt die Würdigung des Gerichts aber zu der Frage aus, auf welche Rechtsgrundlage sich die NATO bei der Überwachung der Schiffsbewegungen in der Adria<sup>3</sup> sowie des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina<sup>4</sup> stützt. Diese Frage ist jedoch von besonderer Bedeutung, da von ihr die Völkerrechtsmäßigkeit der Einsätze der NATO abhängt. Sie hätte deshalb vom Bundesverfassungsgericht eingehender behandelt werden müssen.

Die rechtliche Bewertung des AWACS-Einsatzes ist besonders interessant, weil es sich bei den AWACS-Flugzeugen nicht, wie z.B. bei den Verbänden in der Adria, um nationale Einheiten<sup>5</sup>, sondern um Einrichtungen einer internationalen Organisation handelt. Die AWACS-Maschinen gehören zur NAEW-F, einer NATO-Kommandobehörde, die direkt dem Supreme Headquarter of Allied Powers in Europe (SHAPE) unterstellt ist.<sup>6</sup> Die AWACS-Flugzeuge sind bereits im Frieden nicht wie nationale Verbände höchstens assigniert,<sup>7</sup> sondern unmittelbar unterstellt.<sup>8</sup> Im Gegensatz zu den anderen

Kräften unter NATO-Kommando, z.B. in der Adria, stehen die AWACS-Flugzeuge nicht im Eigentum einzelner Staaten, sondern der NATO, was das Tragen einer NATO-Kennung anstatt nationaler Hoheitszeichen erklärt.

\* Johannes Niewerth, LL.M. (Virginia), Berlin; Rechtsreferendar Thilo Rehr-Zimmermann, Kiel.

1 2 BvE 3/92, 2 BvE 5/93, 2 BvE 7/93, 2 BvE 8/93.

2 Dieses Problem soll hier nicht weiter behandelt werden.

3 Die Überwachung der Schiffsbewegungen erfolgt gem. der Res. 787 des Sicherheitsrats, UN-Doc. S/RES/787 (1992) v. 16. November 1992, nationale Quelle: Vereinte Nationen 1992, 220 f.; Dieter S. Lutz, Bundeswehr „out of area“, Demokratie und Recht 1992, 362-368, 362; an der Überwachung der Schiffsbewegungen ist auch die WEU beteiligt.

4 Der Einsatz der AWACS-Flugzeuge der NATO erfolgt gem. der Res. 816 des Sicherheitsrats, UN-Doc. S/RES/816 (1993) v. 31. März 1993, nationale Quelle: Vereinte Nationen 1993, 73 f.; zur Überwachung der Einhaltung der Res. 781 (1992), UN-Doc. S/RES/781 (1992) v. 9. Oktober 1992, nationale Quelle: Vereinte Nationen 1992, 219.

5 Die integrierten NATO- und WEU-Verbände stehen zwar unter einheitlichem Kommando, setzen sich aber aus von einzelnen Staaten unterstellten Schiffen und Flugzeugen zusammen, vgl. *Rolf Clement*, AWACS über Bosnien, in: *loyal* 8/93, 14; *Lutz*, a.a.O. (Fn. 3), 362.

6 Die AWACS-Flotte bekam am 17. Oktober 1980, kurz nach Beginn ihrer Aufstellung, vom Verteidigungsplanungsausschuß der NATO (DPC) den Status einer NATO-Kommandobehörde zuerkannt, Europa-Archiv 1979, D 104, Z 11. Dieser Status bleibt ihr auch nach der am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Umgliederung der NATO-Kommandostruktur erhalten, vgl. *Rüdiger Moniac*, Bonn streitet, in: *loyal* 3/93, 4-7, 7.

7 *Horst Fischer*, in: *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, 919; *Sabine von Bennigsen/Birgit Schmidt am Busch*, Die NATO, München 1990, 40 ff.

8 Die AWACS-Maschinen wurden mit dem größten gemeinsamen Beschaffungsprogramm der NATO finanziert. Das 620 Köpfe umfassende Personal des E-3A-Verbandes in Geilenkirchen stammt aus 11 Nationen und wird integriert eingesetzt, vgl. *EuGRZ* 1993, 168, 169; *Moniac*, a.a.O. (Fn. 6), 4, 7.

In der Resolution 816 ermächtigte der Sicherheitsrat die Mitgliedsstaaten, einzelstaatlich oder durch regionale Organisationen oder Abmachungen, unter Aufsicht des Sicherheitsrats in enger Koordinierung mit UNPROFOR<sup>9</sup> und dem Generalsekretär alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das in der Res. 781 (1992) verhängte Flugverbot durchzusetzen.<sup>10</sup>

Es stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage innerhalb der UN-Charta der Einsatz der AWACS-Flotte bezieht. An ihrem Einsatz zur Überwachung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina soll dargelegt werden, wie nach der UN-Charta<sup>11</sup> die NATO bzw. ihre Organe zur Streitbeilegung eingesetzt werden können. Mögliche Rechtsgrundlagen sind dabei die Kapitel VIII und VII UNC. Das Bundesverfassungsgericht geht offensichtlich davon aus, daß Rechtsgrundlage das Kapitel VII UNC ist. Zwar bezieht es bezüglich der Res. 816 nicht ausdrückliche Stellung.<sup>12</sup> Jedoch finden sich in dem Urteil des öfteren Hinweise auf Kapitel VII, nicht aber auf Kapitel VIII.

Aufgabe dieses Artikels soll es sein, zu untersuchen, welches Kapitel der UN-Charta für Einsätze der NATO zur Streitbeilegung einschlägig ist. Das Beispiel der NATO soll dabei nur exemplarisch für andere Regionalorganisationen wie etwa die WEU verwendet werden. Insbesondere wird weiter darzulegen sein, wie beide Kapitel zueinander in Verhältnis stehen.

## II. Einsatzmöglichkeiten nach Kapitel VIII UNC

Bei der Suche nach Rechtsgrundlagen innerhalb der UN-Charta fällt der Blick zunächst auf Kapitel VIII, das sich ausschließlich mit regionalen Abmachungen beschäftigt. Gem. Art. 53 Abs. 1 UNC nimmt der Sicherheitsrat gegebenenfalls regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch.<sup>13</sup> Die einzelnen Voraussetzungen für einen Einsatz sind im folgenden näher zu untersuchen.

### I. Gefahrentatbestand und Art der Zwangsmaßnahme

Es ist zunächst festzuhalten, daß das Kapitel VIII die Problematik der Zwangsmaßnahmen durch regionale Abmachungen nicht abschließend behandelt. Es enthält weder Bestimmungen zur Frage des Gefahrentatbestandes noch solche zur Art der zu ergreifenden Maßnahme. Kapitel VIII sind vielmehr lediglich Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit der handelnden Institution zu entnehmen. Es kann jedoch bezüglich des Gefahrentatbestandes und der Art der Maßnahme auf Kapitel VII zurückgegriffen werden.

Aus dem Bezug der Vorschriften des Kapitels VIII zu Art. 24 UNC und Kapitel VII ergibt sich, daß die Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VIII dem Kanon der Maßnahmen nach Kapitel VII entsprechen.<sup>14</sup> Zweck des Kapitels VIII ist der

vorrangige Einsatz der regionalen Abmachungen unter der Kontrolle des Sicherheitsrats. Diesem Zweck würde es widersprechen, wenn der Umfang der Zwangsmaßnahmen nicht dem von Kapitel VII entspräche.<sup>15</sup> Wenn aber der Maßnahmenkatalog denen des Kapitels VII entspricht, muß gleiches auch für den Gefahrentatbestand gelten.<sup>16</sup>

Das Ergreifen einer Maßnahme nach Kapitel VIII setzt folglich gemäß Art. 39 UNC zunächst die Feststellung des Vorliegens einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens durch den Sicherheitsrat voraus.<sup>17</sup> Es stellt sich die Frage, ob diese Anforderung in Bosnien-Herzegowina gegeben ist.

Ein Friedensbruch liegt vor, wenn es zu Kampfhandlungen bewaffneter Einheiten zweier Staaten kommt.<sup>18</sup> In Bosnien-Herzegowina kämpfen zur Zeit der Verabschiedung der Res. 816 Einheiten Serbiens, Bosnien-Herzegowinas und Kroatiens.<sup>19</sup> Zweifelhaft ist jedoch, ob man zu diesem Zeitpunkt von Bosnien-Herzegowina als Staat sprechen konnte. Zum Teil wird eine Sezession Bosnien-Herzegowinas von Rest-Jugoslawien angenommen.<sup>20</sup> Bosnien-Herzegowina ist auch von einigen Staaten sowie der EG als Staat anerkannt worden.<sup>21</sup> Ferner ist Bosnien-Herzegowina von den UN als Mitglied aufgenommen worden.<sup>22</sup>

Es ist jedoch zu bedenken, daß die Anerkennung eines Staates lediglich deklaratorische Wirkung hat.<sup>23</sup> Entscheidend ist vielmehr die effektive Ausübung der Staatsgewalt.<sup>24</sup>

9 United Nations Protection Force, eingerichtet durch UN-Doc. S/RES/743 (1992) v. 21. Februar 1992, nationale Quelle: Vereinte Nationen 1992, 76.

10 „(...) authorizes Member States, (...) acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take under the authority of the Security Council (...) all necessary measures (...) to ensure compliance with the ban on flights (...)“; vgl. auch den insofern ähnlichen Wortlaut der Res. 787 für die Überwachung der Schiffsbewegungen in der Adria: „Acting under Chapters VII and VIII of the Charter of the United Nations, calls upon States, acting nationally or through regional agencies or arrangements (...)“.

11 Internationale Quelle: UN-Conference on International Organizations Documents, Bd. XV (1945), 335 ff.; im folgenden UNC.

12 Gleiches gilt für Res. 787 bezüglich der Überwachung der Schiffsbewegungen in der Adria.

13 „The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority.“

14 Georg Röss, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 53 Rdnr. 10; Rüdiger Wolfrum, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen, ZaöRV 53 (1993), 576-599, 580.

15 Rüdiger Pernice, Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen, Hamburg 1972, 54, 55.

16 Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 55; Röss, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 53 Rdnr. 10; so wohl auch Wolfrum, a.a.O. (Fn. 14), 581.

17 Jochen Abr. Frowein, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 39 Rdnr. 5 ff.

18 Frowein, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 39 Rdnr. 9.

19 Siehe UN-Doc. S/RES/752 v. 15. Mai 1992, nationale Quelle: Vereinte Nationen 1992, 109 ff.; UN-Doc. S/RES/787 v. 16. November 1992, nationale Quelle: Vereinte Nationen 1992, 220 f.

20 Dazu kritisch: Hermann Weber, Der Jugoslawienkonflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker, in: HuV-1 1993, 4-13, 4 ff., 8 ff.

21 Weber, a.a.O. (Fn. 20), 6.

22 Anerkennung durch den Sicherheitsrat in der Res. 755 v. 20. Mai 1992.

23 Weber, a.a.O. (Fn. 20), 10.

24 Weber, a.a.O. (Fn. 20), 10.

Ob effektive Herrschaftsgewalt von Bosnien-Herzegowina jemals ausgeübt wurde, ist zweifelhaft. Aber selbst, wenn eine effektive Sezession nicht stattgefunden hätte und es sich bei dem Konflikt damit um einen nationalen bewaffneten Konflikt handelte, wäre nach der hier vertretenen Auffassung das Konfliktpotential in Bosnien-Herzegowina ausreichend, um eine Friedensbedrohung zu bejahen.<sup>25</sup>

Art. 42 UNC setzt die Unzulänglichkeit von Waffengewalt ausschließenden Maßnahmen nach Art. 41 UNC zur Wiederherstellung des Friedens voraus. In Bosnien-Herzegowina hat es nicht an Versuchen, den Frieden mit friedlichen Mitteln wiederherzustellen, gemangelt. Serbien ist trotz mehrfach nachgewiesener Verstöße nicht bereit gewesen, das Flugverbot zu beachten.<sup>26</sup> Sowohl die Voraussetzung des Gefahrentabesandes als auch der Rechtmäßigkeit der Art der Maßnahme sind damit erfüllt.

## 2. Regionalität

Bei der Prüfung des Kapitels VIII hinsichtlich der Zuständigkeit der NATO ist zunächst zu klären, was unter dem Begriff der Regionalität zu verstehen ist. Im Sinne einer Einengung des Anwendungsbereichs von Kapitel VIII könnte entscheidendes Kriterium eine geographische Nähe sein.<sup>27</sup> Weder dem Wortlaut des Art. 52 UNC noch des Art. 53 UNC läßt sich dieses Kriterium aber entnehmen.<sup>28</sup> Vielmehr zeigt die Entstehungsgeschichte des Art. 52 UNC, daß Versuche, eine solche Einengung vorzunehmen, gerade scheiterten.<sup>29</sup> Andererseits kann es auch nicht richtig sein, anzunehmen, daß Regionalität nur als Abgrenzung zur Universalität zu verstehen ist.<sup>30</sup>

Sinn und Zweck des Kapitels VIII UNC ist es, Staatenverbindungen zu erhalten und einzusetzen, die aufgrund territorialer Verbundenheit und größerer Sachkompetenz, Legitimität und Solidarität eher als eine Weltorganisation in der Lage sind, für eine effektive Friedenssicherung zu sorgen.<sup>31</sup> Eine gewisse räumliche Nähebeziehung ist also zu verlangen,<sup>32</sup> wobei sich diese Nähebeziehung allerdings nicht nur aus geographischer Nachbarschaft, sondern auch aus dem Regelungsgehalt des Abkommens ergeben kann.<sup>33</sup> Aus Art. 5 und 6 sowie aus der Präambel des Nordatlantikvertrages<sup>34</sup> ergibt sich der räumliche Bezug des Vertrages auf Europa und Nordamerika, also das nordatlantische Gebiet. Das Kriterium der Regionalität wird somit durch die NATO erfüllt.<sup>35</sup>

## 3. Abmachungen oder Einrichtungen

Weniger problematisch ist, was unter Abmachungen oder Einrichtungen zu verstehen ist. Aus der Wortwahl „oder“ ergibt sich zunächst, daß beide Begriffe alternativ und nicht synonym gebraucht werden.<sup>36</sup> Die Abmachung ist dabei ein völkerrechtlicher Vertrag.<sup>37</sup> Auch die Einrichtung beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag, besitzt aber zusätzlich eigene Organe.<sup>38</sup> Es ist nicht erforderlich, daß die Einrichtung eine internationale Organisation ist.<sup>39</sup> Die Einrichtung ist also

gegenüber der Abmachung der speziellere Fall.<sup>40</sup> Die NATO verfügt gem. Art. 9 NAV, einem völkerrechtlichen Vertrag, über ständige Organe und erfüllt somit auch die zweite Voraussetzung des Art. 53 UNC.

## 4. Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit

Fraglich ist allerdings, ob die NATO eine Abmachung ist, die gem. Art. 52 Abs. 1 UNC der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dient.<sup>41</sup> Gemeinhin wird angenommen, daß diese Voraussetzung nur von Systemen kollektiver Sicherheit erfüllt wird.<sup>42</sup> Systeme kollektiver Si-

- 25 Vgl. dazu *Frowein*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 39 Rdnr. 21 ff.; *Jost Delbrück*, A more effective international law or a „world law“?, in: *Indiana Law Journal* 1993, 705-725, 711; *Thilo Marauhn*, Humanitär motivierte militärische Aktionen?, in: *HuV-I* 1993, 20-23, 21.
- 26 In der Zeit vom 6. Oktober 1992 bis zum 12. April 1993 gab es 500 registrierte Verstöße gegen das Flugverbot. Seither kam es zu weiteren Verstößen, vgl. *Clement*, a.a.O. (Fn. 5), 14.
- 27 *So Pierre Vellaz*, Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies, Paris 1948, 31 f.; *J.M. Yepes*, Les accords régionaux et le droit international, in: *RdC* 1947 II, 227-344, 247.
- 28 *Edem Kodjo*, in: *Jean-Pierre Cot/Alain Pellet*, La Charte des Nations Unies, Paris/Brüssel 1985, Art. 52, 801; *Waldemar Hummer/Michael Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 33; *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 24; *Alf Ross*, Constitution of the United Nations, Kopenhagen 1950, 166.
- 29 Vgl. etwa ägyptischer Definitionsentwurf, U.N.C.I.O. XII, 850, 857, der schließlich mehrheitlich abgelehnt wurde, U.N.C.I.O. XII, 708.
- 30 *Ulrich Beyerlin*, Regionalabkommen, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Aufl., München 1990, 673; *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 35; zur Diskussion um das Feindstaatenklausel-Argument siehe dort sowie *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 24 ff.
- 31 Vgl. *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 33; *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 37; *Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 14), 577; die Subsidiarität der Rolle des Sicherheitsrats spiegelt sich etwa in Art. 52 Abs. 2 wider, vgl. *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 84.
- 32 Vgl. *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 33; *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 38; *Beyerlein*, a.a.O. (Fn. 30), 673; *Jochheim Wolf*, Regional arrangements and the UN Charter, in: *Rudolf Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 8, Amsterdam/New York/Oxford 1983, 289-295, 289; *Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 14), 578.
- 33 Vgl. *Kodjo*, in: *Cot/Pellet*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 53, 801.
- 34 Im folgenden NAV; BGBl. 1955 II, 209 ff., internationale Quelle: 34 UNTS 243 ff.
- 35 So auch *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 49.
- 36 *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 39; *Kodjo*, in: *Cot/Pellet*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 53, 802; a.A. *Romain Yanketichouk*, L'O.N.U., Paris 1955, 130.
- 37 *Kodjo*, in: *Cot/Pellet*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 53, 802, 803; *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 39; *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 20; *Hans Kelsen*, The Law of the United Nations, London 1950, 319: „The phrase 'regional arrangements or agencies' is not quite correct. Regional agencies can be established only by regional arrangements.“
- 38 *Kodjo*, in: *Cot/Pellet*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 53, 802 f.; *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 39; *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 20 f.; *Kelsen*, a.a.O. (Fn. 37), 319.
- 39 *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 39; a.A. *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 21.
- 40 *Kelsen*, a.a.O. (Fn. 37), 319; ebenso *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 20.
- 41 „For dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security“.
- 42 *Hummer/Schweitzer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 42; *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 61; *Fischer*, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 7), 904.

cherheit sind Abmachungen, die, basierend auf dem völkerrechtlichen Gewaltverbot, friedliche Streitbeilegung sowie Zwangsmaßnahmen vorsehen.<sup>43</sup> Sowohl friedliche Streitbeilegung als auch Zwangsmaßnahmen werden in Kapitel VIII für regionale Abmachungen vorgesehen.

Vornehmliche Aufgabe der NATO ist demgegenüber gem. Art. 5 NAV die gegenseitige Leistung von Beistand in Fällen von bewaffneten Angriffen, also die kollektive Selbstverteidigung. Unter Hinweis auf die Regelung der kollektiven Selbstverteidigung in Art. 51 UNC könnte man deshalb zu dem Ergebnis kommen, daß Kapitel VIII von vornherein Systeme mit kollektiver Verteidigungskomponente ausschließt, insbesondere deshalb, weil es sich bei den UN selbst um ein System kollektiver Sicherheit handelt.<sup>44</sup>

Es ist jedoch zu bedenken, daß sich dem Wortlaut der Art. 52, 53 UNC nicht ausdrücklich entnehmen läßt, daß regionale Abmachungen nicht auch kollektive Verteidigung vorsehen dürfen. Auch die NATO dient durch ihre Selbstverteidigung letztlich der Erhaltung des Friedens und der Sicherheit.<sup>45</sup> Die Systematik stützt die Wortlautauslegung: Art. 51 UNC sieht kollektive Selbstverteidigung ausdrücklich vor.<sup>46</sup> Er erfaßt dabei lediglich die Phase bis zum Eingreifen des Sicherheitsrats<sup>47</sup>, während Kapitel VIII die Frage der Zuständigkeit in der Phase des Eingreifens selbst behandelt. Kollektive Selbstverteidigung und Maßnahmen nach Kapitel VIII schließen sich gegenseitig also nicht aus.

Auch Sinn und Zweck des Kapitels VIII sprechen für dieses Ergebnis. Erreicht werden soll eine bestmögliche Lösung von Konflikten. Eine solche kann im Sinne einer effektiven Vertragsauslegung<sup>48</sup> aber gerade mit Abmachungen möglich sein, die vornehmlich kollektive Verteidigung vorsehen. Systeme kollektiver Verteidigung können deshalb durchaus regionale Abmachungen im Sinne von Kapitel VIII sein, sofern sie wie die NATO der Friedenswahrung verpflichtet sind und zusätzlich die weiteren Voraussetzungen des Kapitels VIII und damit zugleich auch des kollektiven Sicherheitssystems erfüllen.<sup>49</sup>

### 5. Streitbeilegungsmechanismus der NATO

Art. 52 Abs. 2 UNC bestimmt, daß „Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen, (...) sich nach besten Kräften bemühen (werden), durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen.“ Ein Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung muß also vorgesehen sein.<sup>50</sup> Innerhalb der NATO existiert ein solcher Streitbeilegungsmechanismus. Bereits Art. 1 NAV verpflichtet die Mitglieder zur friedlichen Streitbeilegung in jedem internationalen Streitfall unabhängig von der NATO-Mitgliedschaft des Streitgegners.<sup>51</sup> Art. 1 NAV wiederholt jedoch lediglich die den Staaten durch die Charta oder Völkergewohnheitsrecht auferlegte Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung.<sup>52</sup>

Ein Streitbeilegungsverfahren ergibt sich aber aus Art. 4 NAV. Art. 4 NAV berechtigt eine Vertragspartei, gegenüber

einer anderen Vertragspartei tätig zu werden, wenn nach ihrer Ansicht die Unversehrtheit des Gebietes oder die Sicherheit dieser Vertragspartei bedroht ist. Art. 4 NAV berechtigt allerdings lediglich zu Konsultationen.

Über den NAV hinaus wurde jedoch aufgrund eines Beschlusses des NATO-Rats vom 13. Dezember 1956 ein Vermittlungsverfahren für Streitbeilegung geschaffen. Nach dem Beschluß soll dieses Verfahren greifen, „bevor die Mitgliedsstaaten irgendeine andere internationale Behörde anrufen“.<sup>53</sup> Der NATO-Generalsekretär wurde ermächtigt, jederzeit „seine guten Dienste anzubieten und mit dem Einverständnis dieser Regierungen Untersuchungs-, Vermittlungs-, Schlichtungs- oder Schiedsverfahren einzuleiten bzw. zu erleichtern“.<sup>54</sup> Ein Streitbeilegungsmechanismus im Rahmen der NATO existiert damit.<sup>55</sup> Er ist in den letzten Jahrzehnten auch wiederholt eingesetzt worden.<sup>56</sup>

Dieser Streitbeilegungsmechanismus ist auch als ausreichend im Sinne von Kapitel VIII anzusehen. Zwangsweise Streitschlichtung ist jedenfalls nicht erforderlich.<sup>57</sup> Teilweise wird zwar gefordert, es müßten Organe vorgesehen sein, die im Falle von Differenzen angerufen werden könnten und welche die in Kapitel VI vorgesehenen Mittel friedlicher Streitschlichtung zur Verfügung hätten.<sup>58</sup> Dem Wortlaut des Art.

43 Fischer, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 7), 904.  
 44 So Hummer/Schweitzer, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 42; Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 62; Torsten Stein, Die regionale Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, in: ZaöRV 47 (1987), 95-112, 104.  
 45 Vgl. ausdrücklicher Wortlaut der Präambel des Nordatlantikvertrages; Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 52.  
 46 Darauf weist auch das Bundesverfassungsgericht hin und kommt deshalb zu Recht zu dem Ergebnis, daß auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit sein können.  
 47 Albrecht Ranzel/hofer, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 51 Rdnr. 36.  
 48 Dazu Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, 782; Wolff Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 7), 128; ICJ, Namibia Case, Advisory Opinion, ICJ-Reports 1971, 14, 31 f.  
 49 So auch Wolf, a.a.O. (Fn. 32), 289.  
 50 Hummer/Schweitzer, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 60; Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 39; da für das Eingreifen des Streitbeilegungsmechanismus gem. Art. 52 Abs. 2 UNC keine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat zu verlangen ist, kann auf diese Voraussetzung nicht verzichtet werden; siehe aber die spätere Untersuchung für die Zwangsmaßnahmen.  
 51 Stein, a.a.O. (Fn. 44), 102.  
 52 Fischer, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 7), 918.  
 53 Kommuniqué der Tagung des Nordatlantikrats vom 11. bis zum 14. Dezember, in: Europa-Archiv 1957, 9560, 9561.  
 54 Kommuniqué der Tagung des Nordatlantikrats vom 11. bis zum 14. Dezember, in: Europa-Archiv 1957, 9560, 9561; vgl. auch Vorschlag im Bericht des Dreier-Ausschusses betreffend die nichtmilitärische Zusammenarbeit im Rahmen der NATO, in: Europa-Archiv 1957, 9562, 9567.  
 55 So auch Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 49; wohl auch Fischer, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 7), 918; Stein, a.a.O. (Fn. 44), 103.  
 56 Vgl. zum Ägäiskonflikt zwischen Griechenland und der Türkei etwa Europa-Archiv 1974, Z. 173, 195, 228, 288; Europa-Archiv 1975, Z. 9; Großbritannien-Island Europa-Archiv 1976, Z. 30, 37, 41, 46.  
 57 Hummer/Schweitzer, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 62; Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 38-40.  
 58 Hummer/Schweitzer, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 52 Rdnr. 62; Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 38-40.

52 Abs. 2 UNC läßt sich eine solche Beschränkung jedoch nicht entnehmen. Vielmehr entspricht die Bemühung, „örtlich begrenzte Streitigkeiten beizulegen, bevor sie (die Mitglieder) den Sicherheitsrat damit befassen“, genau dem Beschluß des NATO-Rats von 1956.<sup>59</sup> Sinn und Zweck des Art. 52 Abs. 2 UNC ist es zudem, wiederum zunächst sachnähere regionale Mechanismen vor dem UN-Mechanismus wirken zu lassen. Im Sinne einer effektiven Vertragsauslegung<sup>60</sup> ist nicht ersichtlich, warum dabei weniger umfangreiche Mechanismen ausgeschlossen werden sollen.

## 6. Durchführung von Zwangsmaßnahmen durch die NATO

Weitere Voraussetzung des Kapitels VIII ist die Kompetenz der regionalen Abmachung zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen. Im Gegensatz zur friedlichen Streit-schlichtung gem. Art. 52 Abs. 2 UNC<sup>61</sup> ist gem. Art. 53 Abs. 1 S. 2 UNC für Zwangsmaßnahmen die Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erforderlich.<sup>62</sup> Art. 53 Abs. 1 UNC bestimmt, daß der Sicherheitsrat „regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen“ in Anspruch nehmen kann. Bei der Untersuchung der Frage, ob die NATO diese Kompetenz besitzt, sind verschiedene Kategorien zu unterscheiden.

### a) Keine Kompetenz der NATO aus eigenem Recht

Die NATO hat zunächst keine Kompetenz zu Zwangsmaßnahmen aus eigenem Recht. Es ist festzuhalten, daß eine regionale Abmachung eine Kompetenz zu Zwangsmaßnahmen aus eigenem Recht dann haben kann, wenn ihre konstituierende Satzung dies vorsieht.<sup>63</sup> Eine Gefahr für den Sanktionsmechanismus der UN würde eine solche Kompetenz nicht bedeuten. Vor jedem Eingreifen der regionalen Abmachung mit Zwangsmaßnahmen gem. Art. 53 Abs. 1 S. 2 UNC wäre eine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erforderlich.<sup>64</sup> Zudem kann sich die regionale Abmachung, wie noch gezeigt werden wird,<sup>65</sup> auch nicht durch entsprechende engere Formulierung der Eingriffsvoraussetzungen in ihrer Satzung einer Ermächtigung durch die UN entziehen.

Zum einen ergreift die NATO nach innen keine Zwangsmaßnahmen. Zwar ergibt sich aus Art. 5 NAV nicht ausdrücklich, daß ein bewaffneter Angriff von außen erfolgen muß,<sup>66</sup> jedoch sprechen eine Reihe von Umständen dafür, daß dies dennoch der Fall ist. Entscheidungen über den Bündnisfall werden im Konsens getroffen, so daß ein interner Aggressor eine Entscheidung gegen ihn verhindern kann.<sup>67</sup> Des weiteren schließt die enge militärische Integration innerhalb der NATO es praktisch aus, die integrierten Stäbe gegen einen Aggressor aus den eigenen Reihen einzusetzen.<sup>68</sup>

Zum anderen ist eine generelle Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach außen wegen des völkerrechtlichen Gewaltverbotes ausgeschlossen.<sup>69</sup> Zwar werden in der jüngsten Zeit NATO-Verbände für Zwangsmaßnahmen im UN-Rahmen

nach außen eingesetzt; auch sprechen sich die NATO-Gremien immer wieder für solche Einsätze aus.<sup>70</sup> Dies ändert jedoch nichts daran, daß Gewalt von der NATO als eigenständig handelndem Völkerrechtssubjekt nach außen grundsätzlich nicht eingesetzt werden darf. Dem entspricht auch der NAV, der solche Maßnahmen nicht vorsieht.<sup>71</sup>

### b) Keine Wandlung der NATO zu einem Zwangsmaßnahmen vorsehenden System

Zu einem Zwangsmaßnahmen vorsehenden System ist die NATO auch mit der neuen Strategie nach der Auflösung des Warschauer Pakts nicht geworden. Zwar bekennen sich die Gremien der NATO im Jahre 1991<sup>72</sup> zu Zusammenarbeit, Dialog, Konsultationen, Krisenbewältigung und friedlicher Beilegung von Streitigkeiten und betonen die Unteilbarkeit ihrer Sicherheit sowie die Notwendigkeit, Verantwortung gemeinsam zu tragen. Im Jahre 1992<sup>73</sup> anerkannten sie dann sogar die Möglichkeit, NATO-Verbände als Hilfsmittel im Rahmen des Krisenmanagements einzusetzen, und verwiesen dabei insbesondere auf die Überwachung des Embargos und der Sanktionen in der Adria sowie der Flugverbotszone in Bosnien-Herzegowina.<sup>74</sup> Die Bereitschaft zur Unterstüt-

59 Vgl. *supra* Fn. 53.

60 Vgl. *supra* Fn. 48.

61 Vgl. schon *supra* Fn. 50.

62 Deshalb konnte sich die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten bei ihrer Intervention in Liberia nicht auf Kapitel VIII stützen, vgl. *Georg Nolte*, Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict, *ZaöRV* 53 (1993), 603, 618.

63 Anders aber *Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 14), 593.

64 Vgl. für Sonderfälle, in denen der Sicherheitsrat handlungsunfähig ist, *Jost Delbrück* in der in Kürze erscheinenden FS für *Zemanek*, der auf die Möglichkeit hinweist, daß entweder die Generalversammlung oder regionale Abmachungen über ihre *Erga-omnes*-Verpflichtung tätig werden können; anders aber *Nolte*, a.a.O. (Fn. 62), 620, 621, der dem Sicherheitsrat ein Monopol zugesteht.

65 Vgl. *infra* Text zu Fn. 101.

66 *Stein*, a.a.O. (Fn. 44), 102.

67 *Stein*, a.a.O. (Fn. 44), 103; *Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 14), 593; im Unterschied zu Art. 18 Rio-Pakt oder Art. 8 des Vertrages über die Arabische Liga enthält der NAV keinerlei Vorschrift über den Ausschluss des Aggressors von der Abstimmung.

68 *Stein*, a.a.O. (Fn. 44), 103.

69 Vgl. *Delbrück*, a.a.O. (Fn. 25), 707 ff.

70 Vgl. *infra* Fn. 72-76.

71 Dies erkennt auch die Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses an, wenn sie davon spricht, die erforderliche Grundlage für friedenserhaltende Maßnahmen zu erarbeiten (Europa-Archiv 1993, D 129, 130).

72 Gemeinsame Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses und der nuklearen Planungsgruppe am 28./29. Mai 1991 (Europa-Archiv 1992, D 32 ff.), Ministertagung des Nordatlantikrats am 6./7. Juni 1991 (Europa-Archiv 1992, D 36 ff.) und die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs am 7./8. November 1991 (Europa-Archiv 1992, D 52 ff.).

73 Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses und der nuklearen Planungsgruppe am 26./27. Mai 1992 (Europa-Archiv 1992, D 463 ff.), Ministertagung der nuklearen Planungsgruppe am 20./21. Oktober 1992 (Europa-Archiv 1993, D 118 ff.), Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses am 10./11. Dezember 1992 (Europa-Archiv 1993, D 129 ff.) und Ministertagung des Nordatlantikrats am 17. Dezember 1992 (Europa-Archiv 1993, D 132 ff.).

74 Vgl. zu dieser Entwicklung auch ausführlich die Entscheidung des BVerfG.

zung friedenswahrender und anderer Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrats wurde auch 1993 und 1994 immer wieder hervorgehoben<sup>75</sup> und zeigte sich auch in der Praxis.<sup>76</sup> Der Umfang der beschränkten Kompetenz der NATO wird aber weiterhin durch den NAV bestimmt, wonach nur Streitbeilegung und Selbstverteidigung vorgesehen sind.<sup>77</sup>

c) **Zuständigkeit der NATO aus übertragenem Recht**

Das Kompetenzproblem könnte aber überwunden werden, wenn die NATO bzw. ihre Organe nicht aus eigenem Recht Zuständigkeiten haben müßten, sondern ihnen diese auch anderweitig zufließen könnten. Dies erscheint dann denkbar, wenn Ermächtigungsgrundlage des AWACS-Einsatzes direkt Art. 53 UNC i.V.m. Res. 816 ist. Die NATO könnte dann sehr wohl als regionale Abmachung unter Kapitel VIII subsumiert werden.

Es ergibt sich jedoch das Problem, wie der Rückgriff auf Art. 53 UNC i.V.m. einer Ermächtigung des Sicherheitsrats als direkte Ermächtigungsgrundlage etwa für den AWACS-Einsatz konstruiert werden soll. Art. 53 Abs. 1 S. 1 UNC i.V.m. Res. 816 kann als direkte Ermächtigungsgrundlage nur in Betracht kommen, wenn er entweder auf den AWACS-Verband oder die NATO durchgreifen würde.

aa) **Wortlaut der Resolution 816**

Der Wortlaut der Res. 816, welche die Mitgliedsstaaten zur Durchsetzung der Res. 781 (1992) mit den dazu erforderlichen Mitteln ermächtigt, ist diesbezüglich nicht sehr ergebnisreich. Selbst die Frage, ob die Ermächtigung der NATO über Kapitel VII oder VIII erfolgt, läßt sich anhand des Wortlautes nicht eindeutig klären.<sup>78</sup> Einerseits deutet die Formulierung „*einzelstaatlich oder durch regionale Organisationen oder Abmachungen*“<sup>79</sup> auf eine gewisse Nähe zu Kapitel VIII hin. Andererseits wird der genaue Wortlaut der Art. 52, 53 UNC, „*regionale Abmachungen oder Einrichtungen*“<sup>80</sup>, aber nicht aufgegriffen.<sup>81</sup> Zudem werden Mitgliedsstaaten und nicht Organisationen ermächtigt. Der Wortlaut der Resolution allein kann folglich bei der weiteren Untersuchung nicht weiterhelfen.

bb) **„Organleihe“ des AWACS-Verbands durch die UN?**

Denkbar ist zunächst, daß der AWACS-Verband als Organ für die UN eingesetzt ist. Ein Organ eines Völkerrechtssubjekts kann aber nur dann für ein anderes Völkerrechtssubjekt eingesetzt werden, wenn es diesem sozusagen „ausgeliehen“ wird.<sup>82</sup> Voraussetzung der „Organleihe“ ist, daß ein Völkerrechtssubjekt einem anderen ein Organ zur Verfügung stellt, das dann unter dessen Weisung und Kontrolle sowie in dessen Namen tätig wird.<sup>83</sup>

Art. 53 Abs. 1 UNC spricht von der Inanspruchnahme regionaler Abmachungen unter der Autorität des Sicherheitsrats. Fraglich ist, ob darunter auch eine „Organleihe“ gefaßt

werden kann. Dagegen spricht bereits, daß Art. 53 ausdrücklich von der Inanspruchnahme von Abmachungen, nicht aber von deren Organen spricht. Wenn zusätzlich ein Erfassen der Organe intendiert gewesen wäre, hätte dies wegen der Besonderheit der Zuordnung eines Organs zu einem anderen Völkerrechtssubjekt auch so formuliert werden müssen.

Auch andere Gründe sprechen gegen eine „Organleihe“. Zwar sind mit dem Ermächtigungserfordernis in Art. 53 Abs. 1 UNC und der Benachrichtigungspflicht in Art. 54 UNC Weisung und Kontrolle durch den Sicherheitsrat vorhanden. Aus Kapitel VIII ergibt sich aber nicht, daß die regionalen Abmachungen im Namen des Sicherheitsrats und nicht in eigener Verantwortung tätig werden. Gerade die Aufnahme der Ermächtigungsgrundlage und der Benachrichtigungspflicht in Kapitel VIII deuten darauf hin, daß die regionalen Abmachungen im übrigen eigenständig und nicht als gebundene Werkzeuge tätig werden sollen. Eine „Organleihe“ ist deshalb nach Kapitel VIII nicht möglich.

Diesem Ergebnis entspricht der ausdrückliche Wortlaut der Res. 816. In ihr wird nicht um die Zurverfügungstellung des AWACS-Verbands gebeten. Vielmehr werden die Mitgliedsstaaten ermächtigt, zwar unter Aufsicht des Sicherheitsrats aber selbst, d.h. als eigenständige Rechtssubjekte, tätig zu werden.<sup>84</sup> Daß an eine „Leihe“ des AWACS-Verbands von der NATO an die UN gedacht war, ist also nicht ersichtlich.

cc) **Durchgriff auf die NATO wegen der UN-Mitgliedschaft ihrer Mitglieder**

An Res. 816 als direkte Ermächtigungsgrundlage könnte weiter deshalb gedacht werden, weil alle NATO-Mitgliedsstaaten auch Mitglieder der UN sind. Ein Durchgriff auf die NATO könnte deshalb in Betracht kommen, weil ihre Mitgliedsstaaten dann ohnehin zur Erfüllung der sich aus der Charta ergebenden Pflichten angehalten sind.<sup>85</sup> Gem. Art. 103 UNC gilt für UN-Mitgliedsstaaten der Vorrang der Verpflichtungen aus der Charta. Zudem hat sich die NATO in Art. 1, 5 S. 2 NAV ohnehin eng an die UN gebunden.

75 Ministerratstagung am 10. Juni 1993, Nr. 6 des Communiqués, Bulletin Nr. 55 vom 19. Juni 1993; Gipfelkonferenz am 11. Januar 1994, Nr. 7 der Erklärung, Bulletin Nr. 3 vom 17. Januar 1994.

76 Vgl. NATO-Schläge aus der Luft zur Unterstützung von UNPROFOR in den Sicherheitszonen Bosnien-Herzegowinas, Beschluß des NATO-Rats vom 9. Februar 1994, Bulletin Nr. 16 vom 22. Februar 1994; Beschluß des NATO-Rats vom 22. April 1994, Bulletin Nr. 39 vom 2. Mai 1994.

77 Vgl. *supra* Text zu Fn. 51-60 und 44-45.

78 Gleiches gilt für den fast deckungsgleichen Wortlaut der Res. 787, die zur Überwachung der Schiffsbewegungen in der Adria ermächtigt.

79 „*nationally or through regional organizations or arrangements*“.

80 „*regional arrangements or agencies*“.

81 Interessanterweise wird der genaue Wortlaut des Kapitels VIII aber in Res. 787 verwendet. Dort werden dann allerdings als Rechtsgrundlage sowohl Kapitel VII als auch VIII angegeben.

82 Vgl. YILC 1974 II 1; so werden die Streitkräfte der UN Peace-Keeping Forces der UNO von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt.

83 Vgl. *Knut Ipsen*, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 7), 514.

84 „*authorizes Member States, (...) to ensure compliance*“.

85 Vgl. *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 122.

Zu bedenken ist jedoch, daß internationalen Organisationen lediglich eine beschränkte Völkerrechtssubjektivität zukommt. Nur im Rahmen ihrer Satzung oder von ihr aufgrund der Satzung eingegangener Verpflichtungen ist die internationale Organisation Träger von Rechten und Pflichten.<sup>86</sup> Aus dem NAV kann sich der AWACS-Einsatz wegen des Verbots von Verträgen zu Lasten Dritter nicht herleiten. Auch ist die NATO nicht Mitglied der UN.<sup>87</sup> Somit können sich Verpflichtungen aus der Charta auch nur für UN-Mitgliedsstaaten selbst ergeben.<sup>88</sup> Ein Durchgriff über die Mitgliedsstaaten ist folglich ebenfalls nicht möglich. Ein Durchgriff auf eine internationale Organisation ist nur bei Sonderorganisationen der UN im Sinne von Art. 57 UNC denkbar, die durch Abkommen gem. Art. 63 UNC verpflichtet werden.<sup>89</sup>

#### dd) Art. 53 UNC als Weltrecht

Die direkte Ermächtigung der NATO durch Art. 53 UNC i.V.m. Res. 816 könnte sich schließlich dann ergeben, wenn die Charta sozusagen als „Weltrecht“<sup>90</sup> bzw. „Weltverfassungsrecht“<sup>91</sup> aufzufassen ist. Diese Auffassung beruht auf der Annahme, die UN hätten aufgrund der Charta eine umfassende Kompetenz zur Ordnung der Allgemeinheit. Auch Dritte, und zwar sowohl Staaten als auch internationale Organisationen, sind bei Zugrundelegung dieser Annahme an die Ordnung gebunden.<sup>92</sup>

Aus zahlreichen Vorschriften der UNC, etwa Art. 4, 11 Abs. 2, 32, 35 Abs. 2, 50, 93 Abs. 2 ergibt sich, daß die Charta von der Existenz von Drittstaaten ausgeht. Man könnte daraus schließen, daß diese Drittstaaten nicht an die Charta gebunden sind.<sup>93</sup>

Andererseits ist zumindest bezüglich der Maßnahmen des Kapitels VII<sup>94</sup> anerkannt, daß sie sich auch gegen Drittstaaten richten können.<sup>95</sup> Zudem bestimmt Art. 2 Ziff. 6 UNC, daß die UN dafür Sorge tragen, daß Nichtmitglieder nach ihren Grundsätzen handeln. Es scheint denkbar, Art. 2 Ziff. 6 UNC so zu verstehen, daß durch die UNC eine objektive Völkerrechtsordnung errichtet wurde, die die in der UNC ausgesprochenen Grundsätze auch für Nichtmitglieder verbindlich macht.<sup>96</sup> Angesichts der Tatsache, daß die überwiegende Mehrheit der Staaten den UN angehört, wird man für die Gültigkeit *erga omnes* sogar auf die Akzeptanz der geschaffenen Ordnung durch Dritte als für sie verbindlich verzichten können.<sup>97</sup> Es erscheint somit durchaus naheliegend, die Charta als Weltrecht aufzufassen. Dagegen spricht nicht, daß es sich bei der Ermächtigung nach Kapitel VIII lediglich um eine Empfehlung handelt, der die betroffenen regionalen Abmachungen nicht zu folgen verpflichtet sind.<sup>98</sup> Ein direkter Durchgriff auf die NATO erscheint also möglich.

#### ee) Konsequenzen eines direkten Durchgriffs

Zu untersuchen ist jedoch, ob ein solcher Durchgriff in der Praxis nicht auf unüberwindbare Schwierigkeiten stößt. Gegen einen direkten Durchgriff auf die NATO nach Kapitel VIII könnte eingewandt werden, daß er die Konsequenz

hat, daß jede internationale Einrichtung, deren Satzung den Voraussetzungen des Kapitels VIII an sich nicht entspricht, dennoch von Kapitel VIII erfaßt wird.

Es ist jedoch zu bedenken, daß eine Abmachung zumindest die Voraussetzungen der Regionalität<sup>99</sup>, des Ziels der Friedenswahrung sowie des Vorliegens eines Streitbeilegungsmechanismus erfüllen muß, um den Anforderungen von Kapitel VIII zu genügen. Zwar ist richtig, daß die Satzung der regionalen Abmachung keinen Mechanismus von Zwangsmaßnahmen enthalten muß. Ein ausreichender Mechanismus findet sich aber bereits in den Voraussetzungen der Kapitel VII und VIII. Wie gezeigt, entsprechen die Zwangsmaßnahmen des Kapitels VIII dabei dem Kanon der Maßnahmen des Kapitels VII.<sup>100</sup> Damit sind die Voraussetzungen auch des Kapitels VIII so detailliert geregelt, daß eine Ermächtigung der regionalen Abmachung aus eigenem Recht überflüssig ist.

Vorteil eines direkten Durchgriffs auf regionale Abmachungen ist zudem, daß es regionalen Abmachungen aufgrund des Weltrechtscharakters der Charta nicht möglich ist, sich durch schärfere Formulierung ihrer Eingriffsvoraussetzungen generell dem UN-Mechanismus für Zwangsmaßnahmen zu entziehen. Die Möglichkeit, nein zu sagen, muß ihnen allerdings im Einzelfall erhalten bleiben.<sup>101</sup>

Ein weiterer Vorteil eines direkten Durchgriffs zeigt sich wie hier bei einem Vorgehen der regionalen Abmachung gegen Staaten, die nicht Mitglieder der Abmachung sind. Zwar hat generell jede regionale Abmachung keine Kompetenz gegen

86 *Verdross/Simma*, a.a.O. (Fn. 48), 415; Art. 6 Wiener Konvention über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen vom 21. März 1986.

87 Vgl. Art. 3, 4 UNC.

88 *Goodrich/Hambro/Simons*, Charta of the UN, 3. Aufl., New York/London 1969, 334; *Kelsen*, a.a.O. (Fn. 37), 745; *Otto Bryde*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 3, 10.

89 *Bryde*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 11.

90 Vgl. dazu *Delbrück*, a.a.O. (Fn. 25), 724, 725.

91 Vgl. *Ivan Kerno*, *The Charter as a „World Constitution“*, in: *Revue de droit international, sciences diplomatiques et politiques* 1950, 262; *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 119 ff.

92 Zwangsmaßnahmen könnten sich also auch gegen Drittstaaten richten, die nicht UN-Mitglieder sind, vgl. *Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 119 ff.

93 *So Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 120; *Verdross/Simma*, a.a.O. (Fn. 48), 292.

94 Und damit auch Kapitel VIII, vgl. *supra* Text zu Fn. 14-15.

95 *Verdross/Simma*, a.a.O. (Fn. 48), 292; *Ahmed Mahiou*, in: *CouPellet*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 2 Ziff. 6, 133.

96 So etwa *Jost Delbrück*, in: *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, *Völkerrecht*, Band I/1, 2. Aufl., Berlin/New York 1989, 53; a.A. *Verdross/Simma*, a.a.O. (Fn. 48), 294, die für Art. 2 Ziff. 6 UNC nur Vorschläge und Empfehlungen für möglich halten.

97 *Vgl. Delbrück*, in: *Dahm/Delbrück/Wolfrum I/1*, a.a.O. (Fn. 96), 53; zum Erfordernis der Akzeptanz ausführlich *Eckart Klein*, *Statusverträge im Völkerrecht*, Berlin/Heidelberg/New York 1980.

98 *Vgl. Pernice*, a.a.O. (Fn. 15), 109; *Kodjov*, in: *CouPellet*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 53, 824, 825.

99 Eine europäische Regionalorganisation kann nicht in Ostasien tätig werden und umgekehrt.

100 Vgl. *supra* Text zu Fn. 14-15.

101 Insofern kann der Sicherheitsrat regionale Abmachungen zwar ermächtigen, nicht aber verpflichten. Dies entspricht auch dem Wortlaut der Res. 816.



gegenüber Drittstaaten.<sup>102</sup> Dies folgt aus dem völkerrechtlichen Verbot der Verträge zu Lasten Dritter.<sup>103</sup> Für einen Einsatz regionaler Abmachungen gegenüber Drittstaaten unter Kapitel VIII spricht aber, daß sich aus dem Wortlaut der Art. 52, 53 UNC nicht ergibt, daß sich Zwangsmaßnahmen gegen Mitglieder der Abmachungen richten müssen.<sup>104</sup>

Zudem ist Ziel der UN gem. Art. 24 und 39 UNC die Wiederherstellung bzw. Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Zur Erreichung dieses Ziels können die UN gemäß Kapitel VII unbeschränkt Staaten ermächtigen. Es erscheint nicht einleuchtend, warum für Kapitel VIII etwas anderes gelten sollte.<sup>105</sup> Wenn aber Art. 53 UNC i. V. m. einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats direkt Ermächtigungsgrundlage für das Handeln regionaler Abmachungen ist, dann ist das Verbot der Verträge zu Lasten Dritter wegen der derogierenden Spezialregelung des Kapitels VIII nicht einschlägig.<sup>106</sup>

Auch würde Art. 48 Abs. 2 UNC, der sich ebenfalls mit der Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter der Autorität des Sicherheitsrats befaßt, nicht bedeutungslos. Art. 48 Abs. 2 UNC erlaubt die Durchführung von Maßnahmen nach Kapitel VII durch die Mitgliedsstaaten in internationalen Einrichtungen. Art. 48 Abs. 2 kann immer dann für die Durchführung von Zwangsmaßnahmen verwendet werden, wenn eine geeignete regionale Abmachung, etwa wegen des Nichtvorliegens der Voraussetzung der Regionalität, nicht vorhanden ist. Der Begriff der internationalen Einrichtung ist insofern weiter als der der regionalen Abmachung.

## 7. Zwischenergebnis

Art. 53 UNC i. V. m. Res. 816 ist deshalb direkte Ermächtigungsgrundlage für den AWACS-Einsatz der NATO zur Überwachung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina. Der Einsatz des AWACS-Verbandes gem. Res. 816 kann folglich gem. Kapitel VIII erfolgen.

## III. Einsatzmöglichkeiten nach Kapitel VII UNC

Zwar ist Zwischenergebnis der Untersuchung zu Kapitel VIII, daß Art. 53 UNC taugliche Ermächtigungsgrundlage für den AWACS-Einsatz ist. Zur Bestimmung des Verhältnisses von Kapitel VIII und VII ist es jedoch erforderlich, auch Einsatzmöglichkeiten nach Kapitel VII zu überprüfen. Kapitel VII ermöglicht dem Sicherheitsrat, über die Art. 42, 43 und 48 UNC die für die Wiederherstellung des Friedens erforderlichen Maßnahmen mit Waffengewalt vorzunehmen.<sup>107</sup> In Erfüllung dieser Aufgaben kann sich der Sicherheitsrat auf ihm aufgrund von Sonderabkommen unterstellte Streitkräfte stützen (Art. 42, 43 UNC)<sup>108</sup> oder die erforderlichen Maßnahmen durch seine Mitglieder entweder unmittelbar (Art. 42, 48 Abs. 1 UNC)<sup>109</sup> oder in internationalen Einrichtungen (Art. 42, 48 Abs. 2 UNC)<sup>110</sup> durchführen lassen.

Für die Überwachung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina konnte der Sicherheitsrat in der Res. 816 mangels der Existenz von Sonderabkommen nicht den Weg nach Art. 42, 43 UNC wählen.<sup>111</sup> Als Rechtsgrundlage für den AWACS-Einsatz kommen aber neben Art. 53 Abs. 1 S. 2 UNC i. V. m. Res. 816 die Art. 42, 48 Abs. 2 UNC i. V. m. Res. 816 in Betracht. Art. 48 UNC läßt dem Sicherheitsrat die Wahl, die Mitglieder der UN unmittelbar oder über internationale Einrichtungen, deren Mitglieder sie sind, in Anspruch zu nehmen.<sup>112</sup>

Die Frage, ob Art. 48 UNC für die Mitglieder eine verpflichtende Wirkung hat<sup>113</sup> oder die bindende Wirkung wie in Art. 43 UNC besondere Abkommen voraussetzt,<sup>114</sup> kann hier offen bleiben, da der Sicherheitsrat die Staaten in der Res. 816 nicht verpflichtet, sondern ermächtigt hat. Folglich lag es in der Hand der Mitgliedsstaaten, ob sie den Sicherheitsrat bei der Durchsetzung der Res. 781 unterstützen wollten oder nicht.

Die NATO müßte eine geeignete internationale Einrichtung<sup>115</sup> nach Art. 48 Abs. 2 UNC sein. Unter geeigneten internationalen Einrichtungen im Sinne des Art. 48 Abs. 2 UNC könnte man möglicherweise nur Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, welche die Voraussetzungen nach Art. 57 und 63 UNC erfüllen, verstehen.<sup>116</sup>

102 Wolf, a.a.O. (Fn. 32), 294; Beyerlin, a.a.O. (Fn. 30), 675.

103 Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 122.

104 Ann van Wynen Thomas/A.J. Thomas, The Organization of American States, Dallas 1963, 276.

105 Vgl. dazu Wolf, a.a.O. (Fn. 32), 294.

106 Vorausgesetzt wird dabei entweder die Mitgliedschaft des Adressaten der Zwangsmaßnahmen in den UN oder die Allgemeingültigkeit der Charta (vgl. die strittige Frage, ob Serbien UN-Mitglied ist), Pernice, a.a.O. (Fn. 15), 118 ff.

107 Eduardo Jiménez de Aréchaga, UN Security Council, in: EPIL, a.a.O. (Fn. 32), Bd. 5, Amsterdam/New York/Oxford 1982, 345 f.; Kelsen, a.a.O. (Fn. 37), 98.

108 Raymond Somerey, United Nations Forces, in: EPIL, a.a.O. (Fn. 32), Bd. 4, Amsterdam/New York/Oxford 1982, 253, 254; Fischer, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 7), 918; Ursula Heinz/Christiane Philipp/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg; Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen 1991, 121-128, 125; Kelsen, a.a.O. (Fn. 37), 744; Frowein, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 42 Rdnr. 16.

109 Bryde, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 1; Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O. (Fn. 108), 126; Kelsen, a.a.O. (Fn. 37), 744.

110 Bryde, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 1, 10; Kelsen, a.a.O. (Fn. 37), 745.

111 Bis heute hat der Sicherheitsrat mit keinem Staat ein Abkommen nach Art. 43 UNC geschlossen, vgl. Fischer, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 7), 908; Frowein, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 43 Rdnr. 18; Jiménez de Aréchaga, a.a.O. (Fn. 107), 346; Somerey, a.a.O. (Fn. 108), 254; Erik Suy, UN Peacekeeping System, in: EPIL, Bd. 4, a.a.O. (Fn. 108), 258, 259; auch der Einsatz der Alliierten im zweiten Golfkrieg, dem bisher größten UN-Einsatz der jüngeren Geschichte, basierte nicht auf Art. 43 UNC, vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O. (Fn. 108), 126.

112 Bryde, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 1.

113 Kelsen, a.a.O. (Fn. 37), 756; so wohl auch Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O. (Fn. 108), 126.

114 Stefan Brunner, Militärische Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta, in: NZWRecht 1992, 1, 12 f.; Bryde, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 4; Frowein, in: Simma, a.a.O. (Fn. 14), Art. 43 Rdnr. 9, Art. 42 Rdnr. 16.

115 „appropriate international agency“.

116 So Kelsen, a.a.O. (Fn. 37), 97.

Gegen diese Auslegung spricht der Wortlaut des Art. 48 UNC, der keine Sonderorganisation verlangt. Zudem wäre dann ein Zugriff über die Mitgliedsstaaten nach Art. 48 Abs. 1 UNC unnötig, da eine Sonderorganisation ohnehin durch einen Vertrag nach Art. 63 UNC an die UN gebunden ist.<sup>117</sup>

Voraussetzung ist lediglich die tatsächliche Eignung und die Mitgliedschaft der UN-Staaten in der in Anspruch zu nehmenden Einrichtung.<sup>118</sup> Die Mitglieder der NATO sind allesamt Mitglieder der UN. Die NATO verfügt über die logistischen Voraussetzungen, das Flugverbot über Bosnien-Herzegowina zu überwachen. Durch die UN-Mitgliedschaft der NATO-Partner und die Selbstbindung durch den NAV steht die NATO mittelbar unter Kontrolle des Sicherheitsrats. Im Sinne einer weiten Auslegung des Begriffs „geeignete Einrichtung“ ist die NATO deshalb als geeignete internationale Einrichtung zu verstehen.

Problematisch ist nur, daß nach dem Wortlaut des Art. 48 Abs. 2 UNC nur Mitgliedsstaaten, nicht aber internationale Einrichtungen direkt ermächtigt werden können. Daraus ergibt sich, daß hier die NATO-Mitglieder wegen ihrer UN-Mitgliedschaft in Anspruch genommen werden können. Sie können ihre Aufgabe aber mangels eigener AWACS-Flugzeuge nicht erfüllen. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe bleibt den Staaten folglich nur die „Organleihe“<sup>119</sup> bei der NATO. Der Beschluß in der NATO, die AWACS-Flugzeuge einzusetzen, würde somit neben den Voraussetzungen des Kapitels VIII auch den Voraussetzungen einer durch die Mitgliedsstaaten in einer internationalen Einrichtung durchgeführten Maßnahme nach Art. 48 Abs. 2 UNC entsprechen.

#### IV. Verhältnis Kapitel VIII und VII

Da folglich der AWACS-Einsatz der NATO sowohl die Voraussetzungen des Kapitels VIII als auch des Kapitels VII erfüllt, ist abschließend zu untersuchen, wie Kapitel VIII und Kapitel VII zueinander in Verhältnis stehen.

Aus Art. 53 Abs. 1 S. 1 UNC ergibt sich, daß der Sicherheitsrat gegebenenfalls regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen in Anspruch nimmt. Dieser Bestimmung liegt der Gedanke zugrunde, daß regionale Staatenverbindungen aufgrund territorialer Verbundenheit und größerer Sachkompetenz besser als eine Weltorganisation, aber auch besser als die weiteren internationalen Einrichtungen zur regionalen Streitschlichtung in der Lage sind.<sup>120</sup> Zudem ist eine regionale Abmachung auch besser als Einzelstaaten zur regionalen Streitschlichtung in der Lage. Dies ergibt sich aus ihrer Autorität in der Region sowie ihrer größeren Finanzkraft und Truppenstärke. Es

erscheint deshalb sinnvoll, das Verhältnis der Maßnahmen nach Kapitel VII und VIII folgendermaßen zueinander in Beziehung zu setzen:

Der Sicherheitsrat bedient sich primär regionaler Abmachungen oder Einrichtungen gem. Kapitel VIII. Sind sowohl die Voraussetzungen nach Kapitel VIII als auch nach Kapitel VII erfüllt, dann sind die Bestimmungen des Kapitels VII, soweit sie nicht ohnehin für Gefahrentatbestand und Art der Maßnahme benötigt werden, subsidiär. Wenn regionale Abmachungen nach Kapitel VIII entweder nicht existieren oder zur Konfliktlösung nicht geeignet bzw. dazu nicht willens sind, greift der Sicherheitsrat zu den Zuständigkeitsregelungen von Kapitel VII, wonach entweder die UN oder die Staaten unmittelbar bzw. in den geeigneten internationalen Einrichtungen handeln. Dabei ist der Begriff der internationalen Einrichtung weiter als der der regionalen Abmachung.

#### V. Ergebnis

Der Einsatz der AWACS-Flugzeuge zur Durchsetzung des Flugverbotes in Bosnien-Herzegowina beruht auf Art. 53 Abs. 1 S. 2 UNC. Gleiches gilt für den NATO- und WEU-Einsatz zur Überwachung von Schiffsbewegungen in der Adria.<sup>121</sup> Das Kapitel VIII ist folglich erstmals taugliche Rechtsgrundlage für Maßnahmen unter Einsatz von Waffengewalt zur Wiederherstellung und Erhaltung des Weltfriedens gewesen. Kapitel VIII ermöglicht Zwangsmaßnahmen durch regionale Abmachungen oder Einrichtungen unter der Autorität des Sicherheitsrats. Wenn die besonderen Voraussetzungen des Kapitels VIII jedoch nicht vorliegen, dann ist auf Kapitel VII, das sich an die Mitgliedsstaaten wendet, zurückzugreifen.

Die NATO wird aller Voraussicht nach in Zukunft aktiver als bisher zur regionalen Friedenssicherung eingesetzt werden. Möglicherweise werden Bodentruppen der NATO etwa den Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina sichern. Ein verstärkter Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung in Europa ist wünschenswert. Da die NATO die Voraussetzungen des Kapitels VIII erfüllt, kann Art. 53 UNC dabei Rechtsgrundlage für zukünftige Einsätze sein.

117 Vgl. *Bryde*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 11; vgl. *supra* Fn. 89.

118 *Eisemann*, in: *Cot/Pellet*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 51, 793; *Goodrich/Hambro/Simons*, a.a.O. (Fn. 88), 335; *Bryde*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 48 Rdnr. 9.

119 Vgl. *supra* Fn. 82-83.

120 Vgl. *supra* Fn. 31.

121 Dieses Ergebnis entspricht dem Wortlaut von Res. 787 „Acting under Chapters VII and VIII (...)“.

# Der aktuelle Fall: Die Operation Türkis in Ruanda

Ralph Czarnecki\*

## I. Tatsächliches Geschehen

Vom 23. Juni 1994 bis zum 21. August 1994 marschierten französische Truppen in Ruanda ein und begannen mit der Einrichtung von humanitären Schutzzonen. Nachdem Frankreich angekündigt hatte, es werde notfalls im Alleingang Soldaten nach Ruanda entsenden, war es vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach anfänglichen Bedenken durch dessen Res. 929 vom 22. Juni 1994 zum „Operation Türkis“ genannten Einsatz ermächtigt worden.<sup>1</sup>

### 1. Hintergrund der Operation Türkis

Ruanda war am 1. Juli 1962 unabhängig geworden.<sup>2</sup> Vorgegangen war die deutsche und belgische Kolonialherrschaft zu Anfang dieses Jahrhunderts. Danach wurde Ruanda zuerst Mandatsgebiet unter dem Völkerbund, dann 1946 Treuhändergebiet der Vereinten Nationen, dabei immer unter belgischer Verwaltung stehend.<sup>3</sup> Hintergrund des Bürgerkrieges in Ruanda ist die Geschichte der beiden wichtigsten Bevölkerungsgruppen der Hutu-Mehrheit und der bis zur Unabhängigkeit herrschenden Tutsi-Minderheit. Die Zuordnung zu diesen Gruppen wurde von der Öffentlichkeit ganz in kolonialistischer und eurozentrischer Tradition als „ethnisch“ verstanden und demgemäß der 1994 eskalierende Konflikt als „ethnisch“ klassifiziert bzw. auf die Ebene von Stammeskämpfen reduziert.<sup>4</sup> Tatsächlich folgte die Zugehörigkeit zu diesen Bevölkerungsgruppen jedoch Kriterien wie Zugang zu politischer Macht und wirtschaftlicher und sozialer Stellung.<sup>5</sup>

Mit der Unabhängigkeit wurde die (Tutsi-) Monarchie abgeschafft und eine von Hutu dominierte Republik gegründet. Viele Angehörige der bis zur Unabhängigkeit politisch und wirtschaftlich dominanten Bevölkerungsgruppe der Tutsi folgten dem letzten Tutsi-König ins Exil nach Uganda oder andere Nachbarländer, von wo aus sie über die Jahre immer wieder versuchten, nach Ruanda zurückzukehren.<sup>6</sup> Anfang Oktober 1990 kam es zum Bürgerkrieg, als die von Tutsi dominierte Patriotic Front Rwandas (*Front Patriotique Rwandaise* - FPR) von Uganda aus nach Ruanda eindringt und Teile des Nordens unter seine Kontrolle brachte.<sup>7</sup>

### 2. Maßnahmen der UN

Im Verlauf des Bürgerkrieges entsandten die UN im Juni 1993 bzw. Oktober 1993 sowohl Militärbeobachter (UNOMUR) als auch eine Friedenstruppe (UNAMIR) nach Ruanda.<sup>8</sup> Die daraufhin nach Verhandlungen und Abkommen zeitweilige Beruhigung der Lage eskalierte, als am 6. April 1994 das Flugzeug mit den Präsidenten von Ruanda und Burundi offenbar abgeschossen wurde und beide ums Leben kamen. Die im folgenden einsetzenden Ausschreitungen und Massa-

ker, die von verschiedenen Gruppen, namentlich der Präsidialgarde, verübt wurde, veranlaßten Hunderttausende zur Flucht in Richtung Nachbarländer. Diese Flüchtlingsströme führten zu einer humanitären Katastrophe, die schließlich Anlaß für die Ermächtigung Frankreichs war, in Ruanda humanitär zu intervenieren.

## II. Völkerrechtliche Fragestellung

Das Recht eines einzelnen Staates auf eine humanitär begründete Intervention ist umstritten. Es wird selbst in Fällen massiver Menschenrechtsverletzungen überwiegend mit der Begründung abgelehnt, jeder Anlaß könne dann dazu benutzt werden, das völkerrechtliche Gewaltverbot gem. Art. 2 (4) UN-Charta zu umgehen.<sup>9</sup> Eine Intervention sei daher nur möglich auf der Basis eines völkerrechtlich geregelten Verfahrens und der Ausführung durch eine internationale Organisation.<sup>10</sup> Frankreich handelte zwar auf Grund der in Res. 929 durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erteilten Ermächtigung zur Intervention, jedoch wirft diese Resolution zwei Fragen auf: Zum einen könnte Res. 929 gegen das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates gem. Art. 2 (7) der UN-Charta verstoßen. Zum anderen wurde mit Frankreich ein Staat ermächtigt, der auf die Sicherung seiner Einflusssphäre in Afrika bedacht ist. Es hatte die von der FPR bekämpfte Regierung *Habyarimana* unterstützt und beispielsweise 1975 ein geheimes Militärabkommen mit Ruanda geschlossen.<sup>11</sup> Neben der Frage der Rechtsgrundlage der Ermächtigung steht somit die Frage, ob die Auswahl gerade Frankreichs mit der Rolle der UN vereinbar ist.

\* Ralph Czarnecki ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 AdG vom 22.6.1994, S. 39049 u. 39051.

2 H. Schürings, Ruanda: Hintergründe der Katastrophe, Vereinte Nationen 4/1994, S. 128.

3 H. Schürings, a.a.O. (Fn. 2), S. 126 f.

4 „ethnische Gruppen der Hutu und der Tutsi“, AdG vom 6.4.1994, S. 38835; vgl. auch InterPress Service 16.11.1994, „Rwanda-Politics: New Government in Exile formed“. Die Süddeutsche Zeitung (SZ) sprach während der ersten Tage nach dem Flugzeugabsturz nur von „Tutsi“ und „Hutu“, ohne diese Einteilung zu erläutern; vgl. SZ vom 8.4.1994, S. 8; 11.4.1994, S. 3; 9/10.4.1994, S. 10; 12.4.1994, S. 9; 13.4.1994, S. 2; 14.4.1994, S. 8.

5 F. Ansprenger, Konflikte in Afrika, Europa-Archiv 20/1994, S. 574 f.; S.M. Makinda, Die Tragödie in Ruanda, Ursachen und Lehren für die Zukunft, S. 579; H. Schürings, a.a.O. (Fn. 2), S. 126. Nach R. Fischer, Leiter des rheinland-pfälzischen Entwicklungshilfebüros in Kigali, hatten die Unruhen „vor allem wirtschaftliche Ursachen“, zitiert in SZ vom 12.4.1994, S. 9.

6 S.M. Makinda, a.a.O. (Fn. 5), S. 580 f.

7 S.M. Makinda, a.a.O. (Fn. 5), S. 582.

8 VN 4/1994, S. 128 f.

9 J. Delbrück, A Fresh Look at Humanitarian Intervention Under the Authority of the United Nations, 67 Indiana Law Journal 1992, S. 890 f.

10 J. Delbrück, Intervention, a.a.O. (Fn. 9), S. 890.

11 S.M. Makinda, a.a.O. (Fn. 5), S. 581.

### III. Beurteilung

Zum Verständnis der Ermächtigung ist kurz auf die vorgehenden UN-Missionen einzugehen, auf die sich Res. 929 zum Teil bezog.<sup>12</sup> In Ruanda kamen verschiedene Arten von Truppeneinsätzen als Maßnahmen der UN zur Anwendung: Eine Beobachtermission (UNOMUR), eine Peacekeeping-Operation (UNAMIR) und die Operation Türkis.

#### 1. Die vorhergehenden UN-Missionen

Im Juni 1993 ersuchten Ruanda und Uganda die UN, Militärbeobachter zu entsenden. Daraufhin wurde mit Res. 846 vom 22. Juni 1993 die Militärbeobachtermission UNOMUR eingerichtet.<sup>13</sup> Außerdem baten die Regierung von Ruanda und die FPR die UN am 4. Juni 1993 um die Entsendung einer Friedensstruppe zur Überwachung eines geplanten Friedensabkommens.<sup>14</sup> Das am 4. August 1993 in Arusha geschlossene Friedensabkommen war die Grundlage für die Einrichtung der Friedensstruppe UNAMIR,<sup>15</sup> deren Aufstellung und Mandat der Sicherheitsrat mit Res. 872 vom 5. Oktober 1993 regelte. Die Mission folgte zunächst dem „klassischen“ Peacekeeping-Einsatz, der nicht in der UN-Charta geregelt ist, sondern auf der Zustimmung beider Konfliktparteien basiert und ohne Mandat zur Ausübung von Waffengewalt über die Selbstverteidigung hinaus durchgeführt wird.<sup>16</sup>

Die Beobachtermission UNOMUR wurde durch Res. 872 mit unverändertem Auftrag organisatorisch in UNAMIR eingegliedert und ist im folgenden ohne weitere Bedeutung.<sup>17</sup> Angesichts der immer blutigeren Ausschreitungen beschloß der Sicherheitsrat in Res. 912 zunächst den Abzug der Friedensstruppe,<sup>18</sup> vollzog dann aber wenige Tage später mit Res. 918 eine erneute Kehrtwende: Das Mandat der auf 5.500 Mann aufgestockten UNAMIR wurde neben der Einrichtung von humanitären Schutzzonen dahingehend erweitert, daß

„UNAMIR möglicherweise in Selbstverteidigung Maßnahmen gegen Personen oder Gruppen ergreifen muß, die geschützte Orte und Bevölkerungsgruppen, Personal der Vereinten Nationen und sonstiges humanitäres Personal oder die Mittel der Lieferung oder Verteilung von humanitären Hilfsgütern bedrohen“.<sup>19</sup>

Da an UNAMIR auch französische und belgische Truppen beteiligt waren, die die von der FPR bekämpfte Regierung jahrelang unterstützt hatten,<sup>20</sup> konnte wohl schon zu diesem Zeitpunkt nicht mehr vom Konsens der Konfliktparteien ausgegangen werden.

#### 2. Die Ermächtigung Frankreichs

Selbst wenn man die Erweiterung des Mandates der UNAMIR zur Durchsetzung des humanitären Einsatzes noch durch das ursprüngliche Ersuchen beider Konfliktparteien um eine Friedensstruppe gedeckt sieht, so lehnte die FPR eine Intervention Frankreichs entschieden ab.<sup>21</sup> Hinzu kommt,

daß das Mandat der Operation Türkis weitreichender war als das der UNAMIR, obwohl beiden das gleiche Ziel vorgegeben wurde, nämlich den Schutz von Flüchtlingen und Zivilpersonen durch die Errichtung und Erhaltung von humanitären Schutzzonen zu gewährleisten und humanitäre Hilfseinsätze zu sichern.<sup>22</sup>

UNAMIR durfte aber nur „in Selbstverteidigung“ Waffengewalt einsetzen,<sup>23</sup> während Res. 929 die französischen Truppen ermächtigte, die Ziele „unter Heranziehung aller Mittel (...), die notwendig sind“, zu erreichen.<sup>24</sup> Dies schloß die Anwendung von Waffengewalt über die Selbstverteidigung hinaus ein. Dadurch konnte diese Mission nicht mehr auf die Rechtsgrundlage des ursprünglichen UNAMIR-Mandates gestützt werden, d.h. auf den Konsens der Parteien zu einem klassischen Peacekeeping-Einsatz. Nach der Einteilung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, der sechs Formen von Peacekeeping unterscheidet, war die Operation Türkis die Durchführung von gesicherter humanitärer Hilfe bei fortwährenden Kampfhandlungen.<sup>25</sup> Da das ursprüngliche Ersuchen der Konfliktparteien um eine Peacekeeping-Truppe als Rechtsgrundlage nicht mehr ausreichte, mußte Res. 929 auf eine andere gestützt werden. Es ist umstritten, auf welcher Rechtsgrundlage der Sicherheitsrat direkt unbeteiligte Mitgliedstaaten zur Anwendung von Waffengewalt ermächtigen kann, wenn der Sicherheitsrat den Einsatz nicht kontrolliert. Neben dem Selbstverteidigungsrecht in Art. 51 werden Art. 24, 42 und 48 der UN-Charta in diesem Zusammenhang angeführt.<sup>26</sup> Res. 929 nennt keinen konkreten Artikel als Rechtsgrundlage, aber in Ziffer 3 der Res. 929 beruft sich der Sicherheitsrat auf Kap. VII der UN-Charta, so daß der in Kap. V zu findende Art. 24 außer Betracht bleiben kann. Das Selbstverteidigungsrecht findet ebenfalls keine Anwendung, da es sich in Ruanda nicht um einen Einsatz gegen einen Aggressor handelte.

#### a) Friedensbedrohung gem. Art. 39 UN-Charta

Nach Kap. VII kann der Sicherheitsrat Maßnahmen beschließen, sofern er nach Art. 39 UN-Charta einen Bruch oder eine Bedrohung des Friedens oder das Vorliegen einer Angriffshandlung festgestellt hat. Der Sicherheitsrat stellte in

12 Z.B. in Ziff. 3.

13 Vgl. VN 4/1994, S. 128.

14 OMZ 2/1994, S. 193.

15 S.M. Makinda, a.a.O. (Fn. 5), S. 583.

16 Vgl. H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Auflage 1990, § 58 Rdn. 24; ursprüngliches Mandat der UNAMIR in Ziff. 3 der Res. 872 (1993) vom 5.10.1993.

17 Res. 872 (1993) vom 5.10.1993, Ziff. 4.

18 AdG vom 17.5.1994, S. 38971 f. (bis auf wenige Beobachter).

19 Res. 918 (1994) vom 17.5.1994, Ziff. 4.

20 S.M. Makinda, a.a.O. (Fn. 5), S. 583 f.

21 AdG vom 22.6.1994, S. 39049.

22 Res. 925 (1994) vom 8.6.1994, Ziff. 4; Res. 929 (1994) vom 22.6.1994, Ziff. 3.

23 Res. 925 (1994) vom 8.6.1994, Ziff. 5.

24 Res. 929 (1994) vom 22.6.1994, Ziff. 3.

25 UN-Doc. SG/SM/5512 vom 15.12.1994.

26 F.L. Kirgis, Armed Intervention in Haiti, ASIL Newsletter, September 1994.

Res. 929 schlicht fest, daß „das Ausmaß der humanitären Krise in Ruanda eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt.“<sup>27</sup> Dabei stellt sich die Frage, ob sich der Sicherheitsrat an die Vorgabe des Art. 39 UN-Charta gehalten hat. Lange Zeit wurde der Begriff der Friedensbedrohung in Art. 39 UN-Charta überwiegend als Abwesenheit zwischenstaatlicher militärischer Gewaltanwendung verstanden.<sup>28</sup> Im Zuge seiner neuen praktischen Handlungsmöglichkeiten und seines neuen Selbstverständnisses ging der Sicherheitsrat dazu über, auch interne Vorgänge der Mitgliedstaaten als Friedensbedrohungen anzusehen und zum Anlaß für Zwangsmaßnahmen unter Kap. VII der UN-Charta zu nehmen. Dagegen wurde eingewendet, dieser Praxis stehe das in Art. 2 (7) UN-Charta festgelegte Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates entgegen. Der Bürgerkrieg in Ruanda könnte danach als innere Angelegenheit nicht zum Anlaß für eine Intervention genommen werden. Der zweite Halbsatz des Art. 2 (7) UN-Charta sieht unter Kap. VII UN-Charta getroffene Maßnahmen jedoch als Ausnahmen zum Einmischungsverbot vor. Daraus folgt, daß die dazu erforderliche Feststellung einer Friedensbedrohung gem. Art. 39 UN-Charta auch in Situationen getroffen werden kann, in denen keine zwischenstaatliche Gewaltanwendung vorliegt: Denn wenn man unter dem Begriff der Friedensbedrohung nur zwischenstaatliche militärische Gewaltanwendung verstünde, könnten Zwangsmaßnahmen wegen dieser Definition ohnehin nur in Situationen getroffen werden, die gerade nicht innere Angelegenheiten im Sinne des Art. 2 (7) UN-Charta sind. Damit wäre die ausdrückliche Ausnahme im zweiten Halbsatz des Art. 2 (7) UN-Charta überflüssig, da Zwangsmaßnahmen nie die inneren Angelegenheiten tangieren würden.<sup>29</sup>

Welche konkreten Situationen im einzelnen eine Friedensbedrohung darstellen können, ist nicht geklärt. Zum Teil wird versucht, aus den Fällen, in denen der Sicherheitsrat innere Situationen zum Anlaß für Zwangsmaßnahmen genommen hat, entsprechende Definitionen zu gewinnen. Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen werden dabei als mögliche Friedensbedrohung genannt.<sup>30</sup> Neuerdings wird vertreten, der Sicherheitsrat könne wegen fehlender Allzuständigkeit zwar nicht den Begriff der Friedensbedrohung verbindlich festlegen, die Befugnis zur Feststellung einer Friedensbedrohung in Art. 39 UN-Charta eröffne ihm aber im Wege der dynamischen Interpretation die Möglichkeit der jeweils neuen Ausfüllung des Begriffs der Friedensbedrohung.<sup>31</sup> Außerdem sieht die UN-Charta keine Überprüfung von Feststellungen des Sicherheitsrates vor.<sup>32</sup>

Die konkrete Situation in Ruanda war vom Sicherheitsrat in Res. 918 (1994) näher beschrieben worden: Die „Vertreibung eines beträchtlichen Teils der rwandischen Bevölkerung“ hatte zu „einem Massenexodus von Flüchtlingen in die Nachbarländer geführt“, „begleitet von ‚flagranten Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht‘“. „Es soll über eine Million Menschen auf der Flucht gewesen sein, die in grenznahen Auffanglagern der Nachbarstaaten untergebracht wurde.“<sup>33</sup> Mit der Feststellung in Res. 929, daß das Ausmaß der humanitären Krise in Ruanda eine Friedensbedrohung

darstelle, hat der Sicherheitsrat implizit entschieden, daß diese Situation eben keine innere Angelegenheit im Sinne des Art. 2 (7) UN-Charta sei.<sup>36</sup> Er bewegt sich im Rahmen seiner Feststellungsbefugnis, wenn er neuerdings, wie in Res. 929, auch staatsinterne Situationen als Friedensbedrohung einstuft.<sup>37</sup>

## b) Konkrete Rechtsgrundlage in Kapitel VII

Unter Kap. VII kommen somit noch Art. 42 und 48 in Betracht. Für Art. 48 als Rechtsgrundlage<sup>38</sup> spricht, daß zur Durchführung von militärischen Zwangsmaßnahmen gem. Art. 43 Truppenbereitstellungsabkommen vorgesehen sind, die aber nie geschlossen wurden. Da die Operation Türkis nicht unter der Kontrolle oder dem Kommando der UN erfolgte, verweise die Möglichkeit der Durchführung durch Mitgliedstaaten in Art. 42 S. 2 auf Art. 48.<sup>39</sup> Dagegen wird angeführt, daß die vom Sicherheitsrat ausgewählten Mitglieder gem. Art. 48 verpflichtet seien, die Maßnahmen durchzuführen. Damit greife Art. 48 nicht ein in den Fällen, in denen der Sicherheitsrat lediglich Ermächtigungen ausspricht.<sup>40</sup> Wenn man sich dieser Argumentation anschließt, bleibt als Rechtsgrundlage nur Art. 42. Dem bereits erwähnten Einwand, solche Maßnahmen setzten gem. Art. 43 Truppenbereitstellungsabkommen voraus, wird entgegengehalten, der Wortlaut der Art. 42-45 verbiete es den Mitgliedstaaten nicht, auch freiwillig Truppen zur Verfügung zu stellen. Die Geschichte der UN zeige, daß in der Praxis (z.B. im Koreakrieg) tatsächlich so verfahren und Art. 43 als totes Gleis angesehen wurde.<sup>41</sup>

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß Art. 42 die Rechtsgrundlage für Res. 929 war. Militärische Zwangsmaßnahmen wie die Operation Türkis können gem. Art. 42 UN-Charta dann getroffen werden, wenn der Sicherheitsrat der Ansicht ist, daß nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen

27 Res. 929 (1994) vom 22.6.1994, para. 10.

28 K. Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, VN 2/1992, S. 42.

29 J. Delbrück, Intervention, a.a.O. (Fn. 9), S. 887, 899; U. Heinz/Ch. Philipp/R. Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, VN 4/1991, S. 126.

30 J. Delbrück, Intervention, a.a.O. (Fn. 9), S. 898, 900.

31 K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 28), S. 42.

32 F.L. Kirgis, a.a.O. (Fn. 26).

33 Res. 918 (1994) vom 17.5.1994, Ziff. 8.

34 Res. 918 (1994) vom 17.5.1994, Ziff. 9.

35 AdG vom 17.5.1994, S. 38974.

36 J. Delbrück, Intervention, a.a.O. (Fn. 9), S. 892.

37 J. Delbrück, A More Effective International Law or a New „World Law“? — Some Aspects of the Development of International Law in a Changing International System, 68 Indiana Law Journal, 1993, S. 711.

38 Art. 48 lautet: „Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrates zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach Ermessen des Sicherheitsrates von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen“.

39 U. Heinz/Ch. Philipp/R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 29), S. 125 f.

40 O. Schachter, United Nations Law in the Gulf Conflict, 85 A.J.I.L. 1991, S. 463.

41 O. Schachter, a.a.O. (Fn. 40), S. 463 f.

des Art. 41 UN-Charta unzureichend wären bzw. wären. Da die UN-Charta für diese Erwägung keine Kriterien bereithält, liegt sie im politischen Ermessen des Sicherheitsrates.<sup>42</sup> Dennoch sollen militärische Zwangsmaßnahmen grundsätzlich nur als ultima ratio getroffen werden.<sup>43</sup> Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen gem. Art. 41 waren schon mit Res. 918 vom 17. Mai 1994 getroffen worden,<sup>44</sup> ohne die Ausschreitungen in Ruanda zu beeinflussen. Der Übergang zu militärischen Zwangsmaßnahmen ist daher nicht zu beanstanden. Die Res. 929 verstieß demnach nicht gegen das Einmischungsverbot, sondern war eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Zwangsmaßnahme nach Kap. VII UN-Charta.

### c) Problem der Auswahl Frankreichs

Nach der Feststellung der Friedensbedrohung ermächtigte der Sicherheitsrat Frankreich, das seine Hilfe angeboten hatte, zur Anwendung von Waffengewalt in Ruanda. Auch bei dieser Auswahl liegt die Entscheidung im Ermessen des Sicherheitsrates.<sup>45</sup> Die Ermächtigung gerade Frankreichs war jedoch umstritten, wie auch die ungewöhnlich hohe Zahl von fünf Enthaltungen bei der Abstimmung im Sicherheitsrat zeigt.<sup>46</sup> Der UN-Generalsekretär hat deutlich gemacht, daß alle Peacekeeping-Einsätze unparteiisch sein müssen.<sup>47</sup> Als Ausnahme gilt nur das ebenfalls unter Kap. VII UN-Charta angewandte Peace-enforcement, bei dem die UN zur Wiederherstellung bzw. Sicherung des Friedens auf einer Seite des Konfliktes gegen die andere Partei militärisch eingreift, wie es 1991 im Golfkrieg geschehen ist.<sup>48</sup> Dieser Ausnahmefall lag bei der Operation Türkis nicht vor. Eine humanitäre Intervention hätte demnach von neutralen Kräften durchgeführt werden müssen. Wie bereits erwähnt, hatte Frankreich jedoch in der Vergangenheit das von der FPR bekämpfte Regime unterstützt. Zudem stand die Operation Türkis unter einzelstaatlichem Kommando, d.h. nicht unter der Führung der UN. Es bestanden daher erhebliche Zweifel an der Neutralität der ermächtigten französischen Truppen und damit der UN.

Es gibt keine völkerrechtliche Norm, die den Sicherheitsrat bei der Auswahl des zu ermächtigenden Staates einschränkt. Im Falle Ruandas war Frankreich der einzige Staat, der zu einer humanitären Intervention bereit war, so daß eine beschränkende Vorschrift das Problem nicht gelöst hätte.<sup>49</sup> Der Sicherheitsrat entschied sich in Abwägung der Notwendigkeit humanitärer Hilfe in Ruanda mit der Stellung Frankreichs zu den Bürgerkriegsparteien zunächst für die humanitäre Hilfe. Das Ziel der Operation Türkis wurde durch Verweis auf Ziff. 4 a) und b) der Res. 925 festgelegt und war daher insoweit mit dem Ziel von UNAMIR identisch, welche

*„a) zur Sicherheit und zum Schutz der Vertriebenen, Flüchtlinge und gefährdeten Zivilpersonen in Ruanda beitragen wird und, namentlich durch die Errichtung und*

*Erhaltung, wo dies möglich ist, von sicheren humanitären Zonen; und*

*b) Sicherheit und Unterstützung für die Verteilung von Hilfsgütern sowie für die humanitären Hilfseinsätze gewährleisten wird“<sup>50</sup>*

Die Ermächtigung Frankreichs umfaßte alle „Mittel, die notwendig sind, um die (...) gesetzten humanitären Ziele zu erreichen“.<sup>51</sup> Wegen der besonderen Stellung Frankreichs wurde schon hier die Zielrichtung des Mandats bekräftigt. Um der Kritik an der Ermächtigung eines möglicherweise parteiischen Staates vorzubeugen, enthielt die Ermächtigung noch weitere Vorgaben an den Einsatz: der Sicherheitsrat betonte den „rein humanitären Charakter“ des Einsatzes, „der unparteiisch und neutral durchgeführt wird und nicht zu einer Pufferzone zwischen den Parteien werden wird“.<sup>52</sup> In Ziff. 2 der Res. 929 wurde Frankreich zudem nur zu einem „zeitlich begrenzten Einsatz“ ermächtigt, wobei das Wort „unparteiisch“ ein weiteres Mal verwendet wird.<sup>53</sup> Das Mandat der Intervention beinhaltete damit nicht nur ein mit dem der UNAMIR identisches Ziel, sondern enthielt noch weitere Einschränkungen, als wichtigste die zeitliche Begrenzung und die mehrfache Verpflichtung zur Unparteilichkeit bzw. Neutralität. Die Analyse der Res. 929 ergibt, daß der Sicherheitsrat das Ziel der Operation Türkis sehr eng definiert hat und damit aus völkerrechtlicher Sicht keine Bedenken gegen die Auswahl Frankreichs bestanden.

## IV. Ergebnis

Die französischen Truppen der Operation Türkis brachten hauptsächlich Gebiete im Südwesten Ruandas unter ihre Kontrolle, die von der FPR nicht kontrolliert wurden. Gleichzeitig betonte Frankreich mehrmals die kurze Dauer der Operation und machte unter anderem durch entsprechende Befehle an die Truppen deutlich, daß es nicht den Bürgerkrieg beeinflussen wolle.<sup>54</sup> Die französische Regierung lehnte vor dem Abzug ihrer Truppen sogar Anfragen ab, die Operation zu verlängern.<sup>55</sup> Es gab keine Anzeichen dafür, daß Frankreich sich nicht an das durch den Sicherheitsrat verliehene Mandat gehalten hätte. Die humanitäre Intervention Frankreichs nach Ermächtigung durch den Sicherheitsrat ist daher völkerrechtlich nicht zu beanstanden.

42 U. Heinz/Ch. Philipp/R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 29), S. 125.

43 J. Delbrück, Intervention, a.a.O. (Fn. 9), S. 901.

44 Res. 918 (1994) vom 17.5.1994, Ziff. B 13.

45 U. Heinz/Ch. Philipp/R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 29), S. 126.

46 VN 4/1994, S. 154.

47 UN-Doc. SG/SM/5512 vom 15.12.1994.

48 UN-Doc. SG/SM/5512 vom 15.12.1994.

49 AdG vom 17.5.1994, S. 38972; 22.6.1994, S. 39048.

50 Res. 929 (1994) vom 22.6.1994, Ziff. 3.

51 Res. 929 (1994) vom 22.6.1994, Ziff. 3.

52 Res. 929 (1994) vom 22.6.1994, Ziff. 6.

53 Res. 929 (1994) vom 22.6.1994, Ziff. 2.

54 AdG vom 22.6.1994, S. 39051; 19.7.1994, S. 39150.

55 AdG vom 22.8.1994, S. 39239.

# Der UNHCR - Gegenpol zur deutschen Flüchtlingspolitik

Patricia Pliatskas\*

## I. Gründung und Aufgaben des UNHCR

### 1. Vom Übergangsamt zur Dauerinstitution

a) Als der UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), der 1950 als Nebenorgan der Generalversammlung in Anlehnung an Art. 22 der UN-Charta gegründet worden war, seine zunächst auf ein dreijähriges Mandat beschränkte Tätigkeit 1951 aufnahm, war noch nicht abzusehen, welche Ausmaße das Flüchtlingsproblem einmal annehmen würde.

Als Nachfolgeorgan der internationalen Flüchtlingsorganisation sollte sich der UNHCR nur temporär mit dem durch den Zweiten Weltkrieg bedingten Flüchtlingsproblem auseinandersetzen und sich um die Repatriierung von Vertriebenen und Kriegsgefangenen, von denen rund 21 Millionen in ganz Europa verstreut waren, kümmern. Anvisiertes Ziel war damit die Ablösung vom ursprünglichen System der unmittelbaren Betreuung von Flüchtlingen durch eine neue Form der Rechtsgewährung und des Rechtsschutzes, die die Verantwortung der Flüchtlingsfürsorge auf den Aufenthaltsstaat übertragen sollte. Doch schnell wurde deutlich, daß das Flüchtlingsproblem nicht als ein nur zeitbedingtes Phänomen anzusehen war.

b) Sah die Vollversammlung der Vereinten Nationen 1954 lediglich eine Mandatsverlängerung um fünf Jahre vor, machten die Flüchtlingsströme des 20. Jahrhunderts - „dem Jahrhundert der Flüchtlinge“ - eine stetige Prolongation der UNHCR-Arbeit bis heute erforderlich.

Hauptgrund für die unbedingte Aufrechterhaltung des Flüchtlingsamtes war und ist neben Armut, Umweltzerstörung und Naturkatastrophen die nicht enden wollende Zahl von bewaffneten Konflikten, die die Menschen zum Verlassen ihres Heimatlandes zwingen. Zunehmend wird dieser Fluchtauslöser auch wieder in Europa akut, wo nationalistisch bedingte Spannungen und Autonomiebestrebungen vermehrt zu kriegerischen Auseinandersetzungen führen.

### 2. Juristische Zielsetzungen

Angesichts der grenzüberschreitenden Dimension des Flüchtlingsproblems ist eine staatsübergreifende Zusammenarbeit auf diesem Gebiet unerlässlich geworden, wobei das Flüchtlingskommissariat, dem gemeinhin von der Öffentlichkeit wenig Beachtung geschenkt wird, in seiner Eigenschaft als internationales Organ einen besonderen Stellenwert einnimmt. Dabei ist die humanitäre Komponente, auf der der Einsatz des UNHCR basiert und die den Flüchtling in seiner Not in den Vordergrund stellt, umso mehr zu betonen,

als die Staaten - vor allem in Europa - den Flüchtlingsströmen mit drastischen Einschränkungen ihres nationalen Flüchtlings- und Asylrechts begegnen.

Der Flüchtlingsschutz, zentrales Leitelement innerhalb des Aufgabenkreises des UNHCR und Wegweiser für die Arbeit in den Zweigstellen der einzelnen Staaten sowie für den UNHCR in seiner länderübergreifenden Funktion, ist in Paragraph 1 des Statuts des Amtes inkorporiert:

„The United High Commissioner for Refugees acting under the authority of the General Assembly shall assume the function of providing international protection, under the auspices of the United Nations, to refugees (...) and of seeking permanent solutions for the problem of refugees (...)“.

Hiernach hat sich das Amt im wesentlichen dem internationalen Rechtsschutz von Flüchtlingen und der Förderung von Dauerlösungen für Flüchtlingsgruppen verschrieben. Erstrebenswert ist vor allem, die Annahme von internationalen Standards bzgl. der Behandlung von Flüchtlingen durch die Staatengemeinschaft zu fördern und eine effektive Umsetzung dieser Vorgaben voranzutreiben. Um die Reintegration von freiwilligen Rückkehrern im Rahmen von UNHCR-Programmen zu erleichtern, konsultiert das Amt regelmäßig den betreffenden Staat, auch um die Effektivität versprochener Amnestien, Garantien und Versicherungen, die zur Rückkehr motiviert haben, zu überprüfen.

Wichtigstes Ziel ist letztlich die Schaffung eines angemessenen rechtlichen Status für den Flüchtling, der bestenfalls in einer Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmelandes, zumindest soweit wirtschaftliche und soziale Rechte betroffen sind, mündet. Dabei hat sich das Amt stets an dem Grundsatz zu orientieren, keinerlei nationalen oder wirtschaftlichen Interessen unterworfen zu sein, wie es § 2 des UNHCR-Statuts vorschreibt:

„The work of the High Commissioner shall be of an entirely non-political character; it shall be humanitarian and social (...)“.

### 3. Materielle Hilfe

In materieller Hinsicht beteiligt sich der UNHCR, der eine sehr limitierte Unterstützung aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen erhält und ansonsten auf freiwillige Gaben der Regierungen, nicht-staatlicher Organisationen

\* Patricia Pliatskas ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum. Im Sommer 1994 leistete sie ihr Verwaltungspraktikum beim Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Amt des Vertreters in der Bundesrepublik Deutschland/Bonn, ab.

und Privater angewiesen ist, an Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge durch Planung, Koordination und direkte finanzielle Unterstützung. Besonderes Augenmerk liegt zudem auf Repatriierungsprogrammen und Eingliederungsbemühungen in nationale Gemeinschaften, entweder im Zufluchtsland oder in einem Auswanderungsland. Besondere Anstrengungen gelten daneben der Zusammenführung von Familienmitgliedern, die während ihrer Flucht getrennt wurden und sich teils noch im Herkunftsstaat, teils in einem Aufnahmeland befinden.

Häufig interveniert das Amt auch in Fällen, in denen die persönliche Sicherheit eines einzelnen Flüchtlings, Rückkehrers oder Asylbewerbers gefährdet ist, so bei militärischen Attacken oder gewalttätigen oder willkürlichen Festnahmen. Die Hilfe des Kommissariats wird zudem immer häufiger notwendig, wo Flüchtlinge durch Schikanierungen der Behörden drangsaliert werden.

#### 4. Hauptfluchtgrund Krieg

Die immer wieder ausbrechenden bewaffneten Konflikte - insbesondere das gegenwärtige an den verschiedensten Orten der Welt (und eben auch in Europa) Entstehen ethnischer Konflikte - stellen an den UNHCR jedoch immer neue Anforderungen, die über die bloße Rechtsberatung und Leistung materieller Hilfe hinausgehen. Der UNHCR sieht sich vielmehr zunehmend mit der Notwendigkeit konfrontiert, bzgl. der Rechtsstellung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen Stellung zu beziehen und sich gegebenenfalls mit entgegenstehenden, weil restriktiveren, nationalen Asylpraktiken auseinanderzusetzen.

Bezeichnend ist hierfür die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland, die mit der Novellierung ihres Asylrechts durch Einfügung des Art. 16a GG das ehemals schrankenlos gewährte Grundrecht auf Asyl starken Limitierungen unterworfen hat. Nachfolgend soll deshalb besonderes Augenmerk auf die Arbeit des Flüchtlingskommissariats in der Bundesrepublik gerichtet werden.

## II. Der UNHCR in Deutschland

### 1. Allgemeiner Überblick

Weltweit unterstehen dem Hohen Flüchtlingskommissar, dessen Hauptsitz in Genf liegt, Zweigstellen in 80 Ländern. Auch in der Bundesrepublik Deutschland verfügt der UNHCR über eine Vertretung in Bonn sowie einer Außenstelle beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf.

Unter Zusammenarbeit mit Behörden und Institutionen gewährt das Organ hier internationalen Rechtsschutz und erteilt, soweit möglich, in Sprechstunden Hilfe und Beratung für den einzelnen Flüchtling. Auf Anfrage erstellt die Bonner Stelle daneben häufig Lageberichte, die die mit Asylfällen

betrauten Verwaltungsrichter über entscheidungsrelevante Sachfragen informieren, so z.B. über Verfolgungspraktiken staatlicher Sicherheitsdienste gegenüber politischen Opponenten in bestimmten Ländern (z.B. im Iran oder in Sri Lanka). Sie berät auch Rechtsanwälte bei der Anwendung asylrelevanter Vorschriften, insbesondere wenn es um die Auslegung der in der Genfer Flüchtlingskonvention verbrieften Rechte und ihrer Stellung innerhalb der nationalen Rechtsordnung geht.

Hinzu kommt die stetige Überprüfung asylablehnender Urteile der Verwaltungsgerichte, so z.B. wenn auffallend häufig Antragsteller bestimmter Staatsangehörigkeit abgelehnt werden oder unhaltbare Urteilsbegründungen vorliegen (In einem Fall war z.B. einem iranischen Asylbewerber vorgeworfen worden, daß er noch lebe; wäre die von ihm geschilderte Behandlung im iranischen Gefängnis wirklich so grausam gewesen, wie er vorgab, hätte er die Haft gar nicht überleben können). Auf solche Fälle wird das Amt oft durch nicht-staatliche Organisationen wie Pro Asyl, amnesty international oder Wohlfahrtsverbände aufmerksam gemacht.

Schließlich bemüht sich das Kommissariat, bei unmittelbar bevorstehenden Abschiebungen (insbesondere bei Flüchtlingskindern) oder in Fällen unverhältnismäßig lang andauernder Abschiebehaft zu intervenieren.

### 2. Besondere Problemkreise

Anhand einiger beispielhafter Problemkreise soll im folgenden angerissen werden, mit welchen Rechtsfragen sich der UNHCR schwerpunktmäßig beschäftigt und welche juristische Stellung er dabei bezieht.

Gegenwärtig hat sich das Amt verstärkt mit der Rechtsstellung von Bürgerkriegsflüchtlingen auseinanderzusetzen, wie sich am Beispiel Ruandas oder, auf Europa zugeschnitten, an der Lage in Jugoslawien zeigt.

a) Praktische Relevanz entfaltet hier zunächst die Frage, inwieweit das Nichtbestehen effektiver Hoheitsgewalt Auswirkungen auf die Frage der Urheberschaft von Verfolgung im Sinne von Art. 33 I GFK hervorruft. Der UNHCR hat sich in dieser Frage gegen die Asylpraxis der Bundesrepublik gewandt, wonach Verfolgung i.S.v. Art. 16a GG stets vom Staat auszugehen hat oder dieser zumindest nicht fähig oder willens ist, nicht-staatliche Verfolgung zu unterbinden.<sup>1</sup> Fehlt die effektive Staatsgewalt, was gerade im Kriegsfall die Regel ist, so wird in Anlehnung an § 30 II AsylVfG („*Offensichtlich unbegründete Anträge*“) das Vorliegen politischer Verfolgung verneint.

b) Der UNHCR hat sich in einer Stellungnahme im Gegenzug mit dem Verfolgungsbegriff der GFK auseinander-

<sup>1</sup> BVerwG 9 C 48, 92; InfAuslR 5/1994, S. 196 ff.



gesetzt. Danach ist, sofern eine Person aus den in der GFK enthaltenen Gründen („wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“) Verfolgung durch nicht-staatliche Gruppen befürchten muß, das Fehlen einer effektiven Gebietsgewalt vielmehr als entscheidendes Indiz dafür zu werten, daß ein konstitutives Tatbestandsmerkmal der Konventionsdefinition erfüllt ist: Die betreffende Person kann „den Schutz dieses Landes“ - gerade mangels einer handlungsfähigen Regierungsgewalt - „nicht in Anspruch nehmen“ (vgl. Art. I A II GFK).

c) Konsequenterweise wird der Asylantrag eines Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlings mangels fehlender politischer (d.h. staatlicher!) Verfolgung nach deutschem Recht abgelehnt, während nach GFK-Maßstäben Verfolgung zu bejahen wäre. Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten jedoch nicht zur Asylgewährung, sondern zwingt lediglich zur Beachtung des non-*refoulement*-Grundsatzes, der zwar vor Abschiebung in den Verfolgerstaat schützt, jedoch einen weit schwächeren Rechtsstatus einräumt.

Zur Vermeidung dieser Rechtslage hat der UNHCR mehrfach angeregt, die Flüchtlingsdefinition der GFK als materielle Anspruchsgrundlage für die Asylgewährung oder zumindest die Einbeziehung der Maßstäbe der Konventionsdefinition in Entscheidungen der Gerichte anzustreben.<sup>2</sup> Hierdurch würden auch solch widernatürliche Ergebnisse vermieden werden, wonach z.B. einer bosnisch-moslemischen Frau, die zur Erniedrigung ihrer Volkszugehörigkeit von serbischen Soldaten vergewaltigt wurde, politische Verfolgung abgesprochen wird. Während deutsches Recht hier mangels eines staatlichen Eingriffs einen Asylanspruch verneint, sind die Tatbestandsmerkmale des Konventionsflüchtlingsbegriffs erfüllt: Einseitiger Eingriff in Rechtsgüter der Frau i.S. einer Verfolgung; Anknüpfung an ihre Nationalität und Religion, da die Frau gerade wegen ihrer Volkszugehörigkeit vergewaltigt wird; aufgrund des Kriegsverlaufs begründete Furcht, bei der Rückkehr in das Heimatland erneut dieser Gefahr ausgesetzt zu sein.<sup>3</sup>

Angesichts dieser Sachlage erscheint eine Orientierung des deutschen Flüchtlingsbegriffs an der Konzeption der GFK mehr als geboten. Auch wäre dies wünschenswerte materielle Basis für die Bestrebungen, zu einer europaweiten Asylrechtsharmonisierung zu gelangen.

### 3. Effektiver Gruppenschutz?

Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen der deutschen Rechtsordnung, die unter Vermeidung der Einzelfallprüfung im Asylverfahren auf eine pauschale Schutzgewährung für Flüchtlingsgruppen abzielen, kritisch zu untersuchen:

a) Zum einen bietet sich hier die Vorschrift des §54 AuslG an, die den Erlaß genereller Abschiebestoppregelungen durch die Länderinnenminister vorsieht, allerdings unter

der Auflage, daß bei einer sechs Monate überschreitenden Aussetzung des Einvernehmens des Bundesinnenministers einzuholen ist. Durch eine so gewährte Duldung wird jedoch nie die Rechtswidrigkeit des Aufenthalts aufgehoben, was weder im Sinne des Gesetzgebers sein kann, noch geeignet ist, die Toleranz der Bevölkerung im Zufluchtsland gegenüber den Flüchtlingen zu steigern.

b) Des weiteren scheint § 32a AuslG Gruppenschutz für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge zu eröffnen, da hiernach bestimmten Ausländergruppen verlängerbare Aufenthaltsbefugnisse erteilt werden können. Nach Einschätzung des UNHCR handelt es sich bei dieser Vorschrift jedoch um einen „toten Paragraphen“, da bisher kein Bundesland von der hier eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat.<sup>4</sup>

### 4. Kritik an der Drittstaatenregelung

Letztlich soll im folgenden noch kurz auf die Haltung des Flüchtlingskommissariats gegenüber der neuen Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. II GG i.V.m. § 26a AsylVfG eingegangen werden, nach der die Einreise eines Ausländers aus einem sog. sicheren Drittstaat grundsätzlich eine Berufung auf Asyl ausschließen soll. Nachdem durch die Verfassung generell alle EU-Staaten für sicher erklärt wurden und außerdem durch Gesetzgebungsakt *alle* weiteren Deutschland umgebenden Staaten dieses Prädikat erhielten, ist Deutschland theoretisch über dem Landweg vor jeglichem Asylbegehren „geschützt“.

Der UNHCR hat an dieser Regelung - zusammengefaßt - die folgenden Aspekte kritisiert:

- grundsätzliche Frage der Vereinbarkeit mit der Verfassung selbst, d.h. mit den Vorgaben von Art. 16a I GG und den Art. 2 und 1 GG;
- Mangel an präzisen materiellen Anforderungen, die die Erklärung zum sicheren Drittstaat voraussetzt; damit zusammenhängend, Fehlen der Möglichkeit, die gesetzlich vorgeschriebene Sicherheit eines Landes in Einzelfällen zu widerlegen;
- mangels effektiver Rückübernahmeabkommen ist die Umsetzung der Drittstaatenregelung praktisch oft nicht durchführbar;
- die Gefahr von Kettenabschiebungen wird nicht unterbunden.<sup>5</sup>

2 Koisser, Sachverständigenanhörung des Innenausschusses, Sonderdruck, Veröffentlichte Gesetzesmaterialien des Parlamentsarchives, Nr. 25, August 1992, S. 227. Vgl. auch Kay Hailbronner, ZAR 1/1993, S. 5.

3 Christoph Bierwirth, Aktuelle Aspekte der Genfer Flüchtlingskonvention, in: Klaus-Henning Rosen (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe, Sonderdruck 1993, S. 66.

4 Kriegsflüchtlinge, Politische Vierteljahrszeitschrift, 1. Aufl. 1993, S. 56; amnesty international, Asyl-Information August 1994, S. 8.

5 Vgl. die Stellungnahme des UNHCR zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG vom 19. Januar 1993, BT-Drs. 12/4151; Stellungnahme des UNHCR zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 12/4450.

(Gerade zum letzten Punkt liegen zur Zeit zwei anhängige Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vor, bei denen es um die Sicherheitseigenschaft Griechenlands und Österreichs geht. Der UNHCR ist in beiden Fällen ersucht worden, zu dieser Frage gutachterlich Stellung zu nehmen. Insbesondere soll dabei festgestellt werden, ob die Anwendung der GFK-Grundsätze und damit des non-refoulement-Gebots in diesen Ländern gewährleistet wird.)

### III. Ausblick

Mag man die flüchtlingsfreundlichen Auffassungen und Positionen des UNHCR auch befürworten, darf man nicht

vergessen, daß das Amt praktisch gesehen nur begrenzt auf die nationale Asylpolitik Einfluß nehmen kann. Zwar ergibt sich aus Art. 35 der Genfer Konvention die Pflicht aller Vertragsstaaten, mit dem UNHCR zusammenzuarbeiten; eine Anpassung an die Maßstäbe des Amtes wird hieraus meist jedoch nicht abgeleitet.

Wenn also auch das Sachwissen des UNHCR, seine Stellungnahmen zu völkerrechtlichen Flüchtlingsfragen und seine materielle Hilfe in Katastrophenfällen gerne in Anspruch genommen werden, so finden seine Forderungen und Anregungen hinsichtlich einer großzügigeren Handhabung des Flüchtlingsrechts wenig Gehör. Bleibt zu hoffen, daß das Amt seine Position noch stärken kann.

## Deklaration der Internationalen Konferenz über Minderheiten in Serbien und Kroatien

Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung

Stadtschlaining, 21.-24. Januar 1993

### PRÄAMBEL

Mit Hinweis auf internationale Konventionen zum Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte und auf Erfahrungen bei der Lösung spezifischer Minderheitenfragen in verschiedenen Ländern der Welt stellen die Teilnehmer der internationalen Konferenz über Minderheiten in Serbien und Kroatien eine Zusammenfassung von anwendbaren Prinzipien und Mechanismen vor, die in dieser Konferenz vorgeschlagen wurden. Diese Prinzipien und Mechanismen beruhen auf dem Grundtenor der Konferenz und müssen nicht notwendigerweise die spezifischen Positionen von Personen, die an der Konferenz teilnahmen, wiedergeben.

### PRINZIPIEN

#### 1. Definitionen

Die Gruppen, mit denen sich die Konferenz befaßte, werden als nationale und ethnische Gemeinschaften bezeichnet. Dies ist eine Kompromißlösung, die eine weitgehend neutrale Beschreibung der Gruppen, mit denen sich die Konferenz befaßte, ermöglicht, da andere Termini in den neu gebildeten Staaten für die eine oder andere Gruppe eine politische Bedeutung haben.

#### 2. Autonomie

Unter Autonomie wird die Schaffung von Verfahren und Formen zur Wahrung bzw. Förderung der Rechte und Interessen von nationalen und ethnischen Gemeinschaften in ei-

nem Staat verstanden, wobei die Rechte anderer nationaler und ethnischer Gemeinschaften und des gesamten Staates unangetastet bleiben. Aus der Vielzahl von Autonomiearten, die zum Schutz der Rechte und der Interessen von nationalen und ethnischen Gemeinschaften dienen können, schlägt die Konferenz folgende drei Arten der Autonomie vor:

#### 2.1. Gebietsautonomie

Gebietsautonomie kann auf der Grundlage des frei und demokratisch geäußerten Willens von nationalen und ethnischen Gemeinschaften in Gemeinden oder anderen Gebieten, in denen sie eine Mehrheit bilden, erzielt werden.

Gebietsautonomie kann auf der Grundlage der Selbstorganisation von nationalen und ethnischen Gemeinschaften, des Prinzips der Dezentralisierung der Staatsgewalt, sowie des Prinzips der Subsidiarität der Staatsgewalt und der Staatsinteressen zur Geltung gebracht werden.

Gebietsautonomie kann auf der Ebene von Gemeinden, Provinzen oder Regionen verwirklicht werden, die jeweils auf Basis des frei und demokratisch geäußerten Willens der nationalen und ethnischen Gemeinschaften und des Respekts der Rechte und Interessen anderer Gemeinschaften sowie der Staaten in ihrer Gesamtheit konstituiert sind.

Der Inhalt und der Umfang der Gebietsautonomie kann in den jeweiligen Bereichen verschieden stark ausgeprägt sein, etwa in den Bereichen Sprache, Kommunikationspolitik, Bildung, Steuern, Entwicklung, Schutz und Nutzung von natürlichen Ressourcen sowie Sozialpolitik.

Die Formen der Gebietsautonomie können durch lokale gesetzgebende Versammlungen, Gerichtsbarkeit und Exekutivbehörden verwirklicht werden. Die Zentralregierung kann durch einen Gouverneur vertreten werden, dessen Aufgabe es ist, das korrekte Funktionieren der verfassungsmäßigen Beziehungen zwischen dem autonomen Gebiet und der Zentralregierung zu gewährleisten, und der auf zwei Arten ernannt werden kann: durch die Zentralregierung und nachfolgende Ratifizierung durch die lokale gesetzgebende Versammlung oder durch eine Wahl durch die lokale gesetzgebende Versammlung und nachfolgende Ratifizierung der Ernennung durch die Zentralregierung.

Die Gremien des autonomen Gebietes könnten in der zweiten Parlamentskammer der Zentralregierung vertreten sein. Entscheidungsgremien und die beiden Parlamentskammern müssen die unveräußerlichen Rechte der nationalen und ethnischen Gemeinschaften anerkennen.

Der Sonderstatus ist eine spezielle Variante der Gebietsautonomie in Gebieten, wo die betreffenden nationalen und ethnischen Gemeinschaften eine Mehrheit bilden; seine Funktion ist die Beilegung interethnischer Konflikte. Der Sonderstatus wird durch ein Höchstmaß an lokaler Selbstverwaltung gekennzeichnet (z.B. durch die lokale gesetzgebende Körperschaft, die Gerichtsbarkeit und die Exekutive und eine Polizei, die entsprechend der Anteile der nationalen und ethnischen Gemeinschaften in der lokalen Bevölkerung zusammengesetzt sein sollte). Die Verwirklichung des Sonderstatus erfordert die vollständige Demilitarisierung des Gebietes sowie entsprechende internationale Verträge und Kontrolle.

## 2.2. Persönliche Autonomie

Persönliche Autonomie ist eine Form der Autonomie, durch die die Rechte und Interessen von nationalen und ethnischen Gemeinschaften unabhängig von ihrer räumlichen Verteilung gewährleistet werden. Es gibt zwei Grundformen der persönlichen Autonomie:

- a) Ein Nationalrat, der die nationalen Interessen definiert und fördert.
- b) Eine proportionale politische Eigenvertretung, durch die die pluralistische politische Vertretung der nationalen Interessen in den entsprechenden staatlichen Gremien sichergestellt wird.

## 2.3. Kulturautonomie

Kulturautonomie ist eine Form der Autonomie, durch die es den Angehörigen der nationalen und ethnischen Gemeinschaften ermöglicht wird, den Inhalt ihrer Kulturformen (Sprache, Schrift, Bildungsprogramme und -einrichtungen,

Kulturprogramme und -einrichtungen, Medien, Religion etc.), den sozialen Umfang ihrer Kultur, die Art und Weise des Schutzes und der Förderung dieser Kultur frei zu bestimmen. Die Kulturautonomie einer Gemeinschaft leitet sich aus zentralen Werten der modernen Gesellschaft ab: Autonomie der Kultur gegenüber anderen Formen sozialer Aktivität, Multikulturalität und Interkulturalität. Kulturautonomie setzt finanzielle Unterstützung seitens des Staates, und wenn möglich des „Mutterstaates“, voraus.

## 3. Selbstbestimmung (innere)

Im Hinblick auf den Charakter der Konflikte im früheren Jugoslawien und auf mögliche Lösungen erachten es die Konferenzteilnehmer als äußerst wichtig, die Bedeutung und das mögliche Recht auf innere Selbstbestimmung zu definieren.

a) Jeder Ausdruck innerer Selbstbestimmung reflektiert das uneingeschränkte Recht der Person auf freie Äußerung, Repräsentation und Organisation des eigenen Willens in ständiger Kooperation und Kommunikation mit dem Willen anderer Personen; die Person, die aufgrund des eigenen freien Willens mit anderen Personen verkehrt, ist für jede Art von innerer Selbstbestimmung von zentraler Bedeutung.

b) Jeder Ausdruck innerer Selbstbestimmung reflektiert das uneingeschränkte Recht auf Äußerung der persönlichen oder kollektiven Individualität gegenüber anderen Individualitäten, das vom Geist der Toleranz und Zusammenarbeit getragen wird.

c) Jeder Ausdruck innerer Selbstbestimmung reflektiert das uneingeschränkte Recht auf Selbstorganisation jeder Form von Individualität (politisch, national oder andere).

d) Jeder Ausdruck innerer Selbstbestimmung reflektiert das uneingeschränkte Recht auf Autonomie in Übereinstimmung mit den Rechten und Interessen und den Verwirklichungsmöglichkeiten im Rahmen der Rechte und Interessen des Staates.

e) Jeder Ausdruck innerer Selbstbestimmung reflektiert das uneingeschränkte Recht auf Eigenvertretung gegenüber anderen Individualitäten und dem Staat.

f) Einige Ausdrucksformen von innerer Selbstbestimmung werden durch bilaterale oder multilaterale Abkommen geregelt und garantiert und gelten als eine Art internationaler Subjektivität.

g) Manche Ausdrucksformen von innerer Selbstbestimmung werden als Folge der Aufschiebung des Rechtes auf Selbstbestimmung verwirklicht, mit den gleichen Rechten anderer vollkommen abgestimmt, und durch internationale Schiedsgerichtsbarkeit geregelt und garantiert.

#### 4. Internationale Körperschaften und internationale Verträge

Die Krise des jugoslawischen Staates hatte von Anfang an einen internationalen Charakter. Die grundsätzlichen Probleme im Zusammenhang mit der Weigerung der internationalen Gemeinschaft, in die Krise einzugreifen, waren folgende: die mangelnde Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, eine friedliche Auflösung Jugoslawiens auf Grundlage gegenseitigen Einverständnisses zu gewährleisten; mangelnde Transparenz ihrer Politik zur Jugoslawienkrise und mangelnde Konsequenz im Handeln. Dennoch ist eine Beteiligung der internationalen Gemeinschaft bei der Lösung der Krise in der gegenwärtigen Situation unerlässlich. Die Konferenz sieht folgende Aufgaben für die internationale Gemeinschaft:

a) Vermittlung: die bestehenden international autorisierten Körperschaften stehen mehreren bedeutenden Problemen gegenüber: Bürokratie, nicht abgestimmte und nicht autorisierte Handlungen seitens der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft; die Genfer Konferenz, die ein relativ hohes Maß an Legitimität besitzt, ist zu bürokratisch und vertraut zu wenig auf die erforderlichen potentiell neuen und begleitenden Initiativen, sei es in der Hervorbringung neuer Ideen oder bei der Vermittlung auf den unteren Ebenen.

b) Monitoring: die Situation des Monitoring ist mit jener der Vermittlung vergleichbar, sie ist nur noch weniger transparent und noch stärker der Manipulation ausgesetzt; die Konferenzteilnehmer schlagen vor, daß das Monitoring einen öffentlichen Charakter annimmt und in Zusammenarbeit mit autonomen nichtstaatlichen Organisationen durchgeführt wird.

c) Protektorate: die Einrichtung von Protektoraten kann nicht allein dem Militär, das in bestimmten Regionen präsent ist und der Friedenserhaltung dient, überlassen werden, sondern sollte einen zivilen Charakter haben und Verhaltensnormen für Politik, Regierung und Gerichtsbarkeit aufstellen.

Für eine beständige Regelung der Beziehungen zwischen den neu gebildeten Staaten des früheren Jugoslawien, besonders im Hinblick auf die Rechte und Interessen von nationalen und ethnischen Gemeinschaften, sind bilaterale und multilaterale Verträge von großer Bedeutung:

a) Bilaterale Verträge werden zwischen zwei Staaten abgeschlossen, um die Stellung von nationalen und ethni-

schen Gemeinschaften auf ihren Gebieten zu regeln und um andere Aspekte ihrer Beziehungen zu sichern, etwa Kommunikation, Entmilitarisierung usw.

b) Multilaterale Verträge, die durch Schiedsgerichtsbarkeit und Übereinkünfte der internationalen Gemeinschaft unterstellt sind, werden zwischen Staaten abgeschlossen, die bilateral, trilateral etc. an der Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Stellung und der Zukunft einer nationalen oder ethnischen Gemeinschaft interessiert sind.

#### MASSNAHMEN UND SCHUTZMECHANISMEN

1. Monitoring: Die Konferenzteilnehmer schlagen vor, daß das gegenwärtige Monitoring in allen Aspekten öffentlich gemacht und durch Zusammenarbeit mit Berichten von nichtstaatlichen Organisationen ergänzt wird. Diese Koordination würde ein durchgehendes und umfassenderes Monitoring der Menschenrechtssituation und der Minderheitenrechte ermöglichen.

2. Die Gerichte und Räte, die für Menschenrechte und Minderheitenrechte zuständig sind, verfügen über Konventionen bzw. gesetzliche und verfassungsmäßige Lösungen, die für die Einrichtung von Gerichten und Räten für Menschen- und Minderheitenrechte in den neu gebildeten Staaten als Modell dienen können. Aufgrund der derzeitigen Lage in diesem Bereich sind die Konferenzteilnehmer der Ansicht, daß solche Gerichte und Räte eingerichtet werden und ungehindert funktionieren sollten.

3. Verträge: Die Konferenzteilnehmer regen an, daß die neu gebildeten Staaten auf dem Gebiet des früheren Jugoslawiens sowie ihre Nachbarstaaten entsprechend ihrem Interesse an einer Lösung der Probleme im Zusammenhang mit der Stellung und der Zukunft der nationalen und ethnischen Gemeinschaften Verträge abschließen, die einem oder mehreren beteiligten Staaten das Recht einräumen, dafür Sorge zu tragen, daß die Lage ihrer Gemeinschaft in einem anderen Staat oder in anderen Staaten nicht vernachlässigt wird.

4. Die Konferenzteilnehmer schlagen die Errichtung eines Rates für Friedensinitiativen und Konfliktlösung vor, der aus Unabhängigen und Experten des öffentlichen Lebens zusammengesetzt ist. Dieser Rat könnte am Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung etabliert werden und seine Arbeit in Kroatien beginnen.

## Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu Ruanda

### RESOLUTION 812 (1993)

Adopted by the Security Council at its 3183rd meeting, on 12 March 1993, (UN-Doc. S/RES/812)

The Security Council,

Taking note of the request contained in the letter of the Charge d'affaires a.i. of Rwanda dated 4 March 1993 (S/25363),

Also taking note of the letters of the Permanent Representative of Rwanda (S/25355) and of the Permanent Representative of Uganda (S/25356) dated 22 February 1993 in which the Governments of both these countries called for the deployment of United Nations observers along their common border,

Gravely concerned by the fighting in Rwanda and its consequences regarding international peace and security,

Alarmed by the humanitarian consequences of the latest resumption of the fighting in Rwanda, in particular the increasing number of refugees and displaced persons, and by the threats to the civilian populations,

Stressing the need for a negotiated political solution, in the framework of the agreements signed by the parties in Arusha, in order to put an end to the conflict in Rwanda,

Paying tribute to the efforts of the Organization of African Unity (OAU), in order to promote such a political solution,

Taking note of the statements by the Government of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front (RPF) (S/25363, annexes 2 and 3) by which the Rwandese armed forces would remain in their current positions, the army of the RPF would pull back to the positions it occupied before 7 February 1993 and the buffer zone between the forces would be considered as a neutral demilitarized zone used to monitor the implementation of the cease-fire by an international force,

Welcoming the joint communique issued in Dar-es-Salaam on 7 March 1993 by the Government of Rwanda and the RPF, and concerning in particular the modalities of the cease-fire which would be effective on 9 March 1993 and on the situation of displaced persons (S/25385);

Welcoming the decision of the Secretary-General to send a goodwill mission to the region and having heard a first oral report on the mission,

Determined that the United Nations, in consultation with the OAU, and in support of its ongoing efforts, should consider how a United Nations contribution might assist the process towards a political settlement in Rwanda, in particular by preventing the resumption of fighting and by monitoring the cease-fire,

1. Calls upon the Government of Rwanda and the RPF to respect the cease-fire which took effect on 9 March 1993, to allow the delivery of humanitarian supplies and the return of displaced persons, to fulfil the obligations they have accepted in the agreements they have signed and to implement the commitments they have undertaken in their above-mentioned statements and joint communique;

2. Invites the Secretary-General to examine in consultation with the OAU the contribution that the United Nations, in support of the OAU's efforts, could bring to strengthen the peace process in Rwanda, in particular through the possible establishment of an international force under the aegis of the OAU and the United Nations, entrusted inter alia with the protection of, and humanitarian assistance to, the civilian population and the support of the OAU force for the monitoring of the cease-fire, and to report most urgently on the matter;

3. Also invites the Secretary-General to examine the request by Rwanda and Uganda for the deployment of observers at the border between these two countries;

4. Expresses its readiness to examine without delay the recommendations that the Secretary-General could submit in this regard;

5. Invites the Secretary-General to coordinate closely his efforts with those of the OAU;

6. Calls upon the Government of Rwanda and the RPF to cooperate fully with the efforts of the United Nations and the OAU;

7. Urges the Government of Rwanda and the RPF to resume the negotiations on 15 March 1993 as agreed, in order to resolve the pending questions with a view to signing a peace agreement at the beginning of April 1993 at the latest;

8. Urges both parties strictly to respect the rules of international humanitarian law;

9. Urges all States to refrain from any action that could increase the tension in Rwanda and jeopardize respect for the cease-fire;

10. Decides to remain actively seized of the matter.

### RESOLUTION 846 (1993)

Adopted by the Security Council at its 3244th meeting, on 22 June 1993, (UN-Doc. S/RES/846)

The Security Council,

Reaffirming its resolution 812 (1993) of 12 March 1993,

Taking note of the interim report of the Secretary-General dated 20 May 1993 (S/25810 and Add.1),

Also taking note of the requests of the Governments of Rwanda and Uganda for the deployment of United Nations observers along their common border as a temporary confidence-building measure (S/25355, S/25356, S/25797),

Emphasizing the need to prevent the resumption of fighting in Rwanda that could have adverse consequences on the situation in Rwanda and on international peace and security,

Stressing the need for a negotiated political solution, in the framework of the agreements to be signed by the parties in Arusha, in order to put an end to the conflict in Rwanda,

Paying tribute to the efforts of the Organization of African Unity (OAU) and the Government of the United Republic of Tanzania to promote such a political solution,

Taking note of the joint request of the Government of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front (RPF) concerning the establishment of a neutral international force in Rwanda (S/25951),

Stressing the importance of the ongoing negotiations in Arusha between the Government of Rwanda and the RPF, and expressing its readiness to consider assistance to the OAU in the implementation of the agreements as soon as they are signed,

1. Welcomes with appreciation the report of the Secretary-General (S/25810 and Add.1);

2. Decides to establish the United Nations Observer Mission Uganda - Rwanda (UNOMUR) that will be deployed on the Ugandan side of the border, for an initial period of six months, as set out in the report of the Secretary-General (S/25810 and Add.1), and subject to review every six months;

3. Decides that UNOMUR shall monitor the Uganda/Rwanda border to verify that no military assistance reaches Rwanda, focus being put primarily in this regard on transit or transport by roads or tracks which could accommodate vehicles of lethal weapons and ammunition across the border, as well as any other material which could be of military use;

4. Requests the Secretary-General to conclude with the Government of Uganda, before the full deployment of UNOMUR, a status of mission agreement including the safety, cooperation and support the Government of Uganda will provide to UNOMUR;

5. Approves the dispatching of an advance party within 15 days of the adoption of this resolution or as soon as possible after the conclusion of the status of mission agreement and the full deployment within 30 days of the arrival of the advance party;

6. Urges the Government of Rwanda and the RPF strictly to respect the rules of international humanitarian law;

7. Further urges the Government of Rwanda and the RPF to refrain from any action that could contribute to tension;

8. Welcomes the decision of the Secretary-General to support the peace efforts of the OAU by putting two military experts at its disposal with a view to assisting the Neutral Military Observer Group (NMOG), in particular through logistic expertise to help expedite deployment of the enlarged NMOG to Rwanda;
9. Urges the Government of Rwanda and the RPF to conclude quickly a comprehensive peace agreement;
10. Requests the Secretary-General to report to the Council on the results of the Arusha peace talks;
11. Further requests the Secretary-General to report on the contribution the United Nations could make to assist the OAU in the implementation of the above-mentioned agreement and to begin contingency planning in the event that the Council decides such a contribution is needed;
12. Also requests the Secretary-General to report to the Council on the implementation of the present resolution within 60 days of the deployment of UNOMUR;
13. Decides to remain actively seized of the matter.

#### RESOLUTION 872 (1993)

Adopted by the Security Council at its 3288th meeting, on 5 October 1993, (UN-Doc. S/RES/872)

The Security Council,

Reaffirming its resolve 812 (1993) of 12 March 1993 and 846 (1993) of 22 June 1993,

Reaffirming also its resolution 868 (1993) of 29 September 1993 on the security of United Nations operations,

Having considered the report of the Secretary-General of 24 September 1993 (S/26488 and Add.1),

Welcoming the signing of the Arusha Peace Agreement (including its Protocols) on 4 August 1993 and urging the parties to continue to comply fully with it,

Noting the conclusion of the Secretary-General that in order to enable the United Nations to carry out its mandate successfully and effectively, the full cooperation of the parties with one another and with the Organization is required,

Stressing the urgency of the deployment of an international neutral force in Rwanda, as underlined both by the Government of the Republic of Rwanda and by the Rwandese Patriotic Front and as reaffirmed by their joint delegation in New York,

Paying tribute to the role played by the Organization of African Unity (OAU) and by the Government of the United Republic of Tanzania in the conclusion of the Arusha Peace Agreement,

Resolved that the United Nations should, at the request of the parties, and under peaceful conditions with the full cooperation of all the parties, make its full contribution to the implementation of the Arusha Peace Agreement,

1. Welcomes the report of the Secretary-General (S/26488);
2. Decides to establish a peace-keeping operation under the name United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) for a period of six months subject to the proviso that it will be extended beyond the initial ninety days only upon a review by the Council based on a report from the Secretary-General as to whether or not substantive progress has been made towards the implementation of the Arusha Peace Agreement;
3. Decides that drawing from the Secretary-General's recommendations, UNAMIR shall have the following mandate:
  - (a) To contribute to the security of the city of Kigali, inter alia, within a weapons secure area established by the parties in and around the city;
  - (b) To monitor observance of the cease-fire agreement, which calls for the establishment of cantonment and assembly zones and the demarcation of the new demilitarized zone and other demilitarization procedures;
  - (c) To monitor the security situation during the final period of the transitional government's mandate, leading up to the elections;
  - (d) To assist with mine clearance, primarily through training programmes;

(e) To investigate at the request of the parties or on its own initiative instances of alleged non-compliance with the provisions of the Arusha Peace Agreement relating to the integration of the armed forces, and pursue any such instances with the parties responsible and report thereon as appropriate to the Secretary-General;

(f) To monitor the process of repatriation of Rwandese refugees and resettlement of displaced persons to verify that it is carried out in a safe and orderly manner;

(g) To assist in the coordination of humanitarian assistance activities in conjunction with relief operations;

(h) To investigate and report on incidents regarding the activities of the gendarmerie and police;

4. Approves the Secretary-General's proposal that the United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR), established by resolution 816 (1993), should be integrated within UNAMIR;

5. Welcomes the efforts and the cooperation of the OAU in helping to implement the Arusha Peace Agreement, in particular the integration of the Neutral Military Observer Group (NMOG II) in UNAMIR;

6. Further approves the Secretary-General's proposal that the deployment and withdrawal of UNAMIR should be carried out in stages and notes, in this connection, that UNAMIR's mandate, if extended, is expected to terminate following national elections and the installation of a new government in Rwanda, events which are scheduled to occur by October 1995, but no later than December 1995;

7. Authorizes the Secretary-General, in this context, to deploy the first contingent, at the level specified by the Secretary-General's report, to Kigali for an initial period of six months, in the shortest possible time, which, when fully in place, will permit the establishment of the transitional institutions and implementation of the other relevant provisions of the Arusha Peace Agreement;

8. Invites the Secretary-General, in the context of the report referred to in paragraph 2 above, also to report on the progress of UNAMIR following its initial deployment, and resolves to review, as appropriate, on the basis of that report and as part of the review referred to in paragraph 2 above, the requirement for further deployments in the scale and composition recommended by the Secretary-General in his report (S/26488);

9. Invites the Secretary-General to consider ways of reducing the total maximum strength of UNAMIR, in particular, through phased deployment without thereby affecting the capacity of UNAMIR to carry out its mandate and requests the Secretary-General in planning and executing the phased deployment of UNAMIR to seek economies and to report regularly on what is achieved in this regard;

10. Welcomes the intention of the Secretary-General to appoint a Special Representative who would lead UNAMIR in the field and exercise authority over all its elements;

11. Urges the parties to implement the Arusha Peace Agreement in good faith;

12. Also requests the Secretary-General to conclude expeditiously an agreement on the status of the operation, and all personnel engaged in the operation in Rwanda, to come into force as near as possible to the outset of the operation and no later than thirty days after the adoption of this resolution;

13. Demands that the parties take all appropriate steps to ensure the security and safety of the operation and personnel engaged in the operation;

14. Urges Member States, United Nations agencies and non-governmental organizations to provide and intensify their economic, financial and humanitarian assistance in favour of the Rwandese population and of the democratization process in Rwanda;

15. Decides to remain actively seized of the matter.

#### RESOLUTION 891 (1993)

Adopted by the Security Council at its 3324th meeting, on 20 December 1993, (UN-Doc. S/RES/891)

The Security Council,

Reaffirming its resolutions 812 (1993) of 12 March 1993 and 846 (1993) of 22 June 1993,

Recalling its resolution 872 (1993) of 5 October 1993 establishing the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), Having examined the Secretary-General's report (S/26878) dated 15 December 1993,

Welcoming the substantial results obtained by the deployment of the United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR), Endorsing the Secretary-General's view, shared by the Governments of Uganda and Rwanda, that UNOMUR has been a factor of stability in the area and that it is playing a useful role as a confidence-building mechanism,

1. Welcomes the Secretary-General's report (S/26878);
2. Decides to extend the mandate of UNOMUR for a period of six months, as envisaged in Security Council resolution 846 (1993);
3. Notes that the integration of UNOMUR within UNAMIR is purely administrative in nature and that it will in no way affect the mandate of UNOMUR as set out in resolution 846 (1993);
4. Expresses its appreciation to the Government of Uganda for its cooperation and support for UNOMUR;
5. Underlines the importance of civilian and military authorities in the mission area continuing to have a cooperative attitude;
6. Decides to remain seized of the matter.

#### RESOLUTION 893 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3326th meeting, on 6 January 1994, (UN-Doc. S/RES/893)

The Security Council,

Reaffirming its resolution 872 (1993) of 5 October 1993 establishing the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), Recalling its resolutions 812 (1993) of 12 March 1993, 846 (1993) of 22 June 1993 and 891 (1993) of 20 December 1993,

Having examined the report of the Secretary-General of 30 December 1993 (S/26927), in the context of the review called for in its resolution 872 (1993), as well as his previous report of 24 September 1993 (S/26488 and Add.1),

Welcoming the conclusion, on 5 November 1993, of an agreement on the status of UNAMIR and its personnel in Rwanda,

Taking note of the progress described in the Secretary-General's report of 30 December 1993 in implementing the Arusha Peace Agreement,

Welcoming further the valuable contribution to peace made in Rwanda by UNAMIR,

Noting with concern the incidents of violence in Rwanda and the consequences for Rwanda of the situation in Burundi, and urging all concerned to reaffirm their commitment to peace,

Welcoming also the joint statement made by the parties in Kihira on 10 December 1993 concerning the implementation of the Arusha Peace Agreement and, in particular, the prompt establishment of a broad-based transitional government,

1. Reaffirms its approval of the Secretary-General's proposal concerning the deployment of UNAMIR as outlined in his report of 24 September 1993, including the early deployment of the second battalion to the demilitarized zone as indicated in paragraph 30 of his report of 30 December 1993;

2. Strongly urges the parties to cooperate fully in furthering the peace process, to comply fully with the Arusha Peace Agreement, on which the schedule contained in the Secretary-General's report of 24 September 1993 is based, and in particular to establish a broad-based transitional government at the earliest opportunity in accordance with this Agreement;

3. Stresses that continued support for UNAMIR will depend upon the full and prompt implementation by the parties of the Arusha Peace Agreement;

4. Welcomes the continued efforts by the Secretary-General and his Special Representative to help promote and enhance dialogue among all the parties concerned;

5. Commends the efforts of Member States, United Nations agencies and non-governmental organizations which have provided humanitarian and other assistance and urges others to provide such assistance;

6. Commends in particular the efforts of the Organization of African Unity, its member States and agencies in providing diplomatic, political, humanitarian and other support for the implementation of resolution 872 (1993);

7. Reiterates its request to the Secretary-General to continue to monitor the size and cost of UNAMIR to seek economies;

8. Decides to remain actively seized of the matter.

#### RESOLUTION 909 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3358th meeting, on 5 April 1994, (UN-Doc. S/RES/909)

The Security Council,

Reaffirming its resolution 872 (1993) of 5 October 1993 establishing the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), as well as its resolution 893 (1994) of 6 January 1994,

Recalling its resolutions 812 (1993) of 12 March 1993, 846 (1993) of 22 June 1993 and 891 (1993) of 20 December 1993,

Recalling also its statement dated 17 February 1994 (S/PRST/1994/8),

Having considered the report of the Secretary-General dated 30 March 1994 (S/1994/360),

Welcoming the valuable contribution to peace being made in Rwanda by UNAMIR,

Expressing its deep concern at the delay in the establishment of the broad-based transitional Government and the Transitional National Assembly,

Emphasizing that the Security Council, in resolution 893 (1994) of 6 January 1994, authorized the deployment of a second battalion to the demilitarized zone as recommended by the Secretary-General in his report of 30 December 1993 (S/26927), and that the international community has thus done its part in ensuring that conditions exist for implementing the Agreement,

Considering that the fact that the transitional institutions have not been established constitutes a major obstacle to the implementation of the Arusha Peace Agreement,

Concerned at the deterioration in security in the country, particularly in Kigali,

Concerned also at the deterioration of the humanitarian and health situation,

1. Welcomes the report of the Secretary-General on Rwanda dated 30 March 1994;

2. Decides to extend the mandate of UNAMIR until 29 July 1994, on the understanding that the Security Council will, within the next six weeks, review the situation in Rwanda, including the role played in that country by the United Nations, if the Secretary-General informs it in a report that the transitional institutions provided for under the Arusha Peace Agreement have not been established and that insufficient progress has been made for the implementation of phase II of the Secretary-General's plan contained in his report of 24 September 1993 (S/26488);

3. Regrets the delay in the implementation of the Arusha Peace Agreement, and urges the parties to resolve their latest differences without delay with a view to the immediate establishment of those transitional institutions still required for the continuation of the process, and particularly the implementation of phase II;

4. Welcomes the fact that, despite the difficulties encountered in implementing the Arusha Peace Agreement, the cease-fire has been respected, and commends in this respect the essential contribution made by UNAMIR;

5. Recalls nevertheless that continued support for UNAMIR, including the provision of an additional 45 civilian police monitors as described in paragraph 38 of the Secretary-General's report, will depend upon full and prompt implementation by the parties of the Arusha Peace Agreement;

6. Welcomes the continued efforts by the Secretary-General and his Special Representative to help promote and facilitate dialogue between all parties concerned;

7. Commends the efforts of Member States, United Nations agencies and non-governmental organizations which have provided

humanitarian and other assistance, encourages them to continue and increase such assistance, and again urges others to provide such assistance;

8. Commends in particular the efforts of the Organization of African Unity and its agencies, as well as those of the Tanzanian facilitator, in providing diplomatic, political, humanitarian and other support for the implementation of the relevant resolutions of the Council;

9. Reiterates its request to the Secretary-General to continue to monitor the size and cost of UNAMIR to seek economies;

10. Decides to remain actively seized of the question.

#### RESOLUTION 912 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3368th meeting, on 21 April 1994, (UN-Doc. S/RES/912)

The Security Council,

Reaffirming all its previous resolutions on the situation in Rwanda, in particular its resolution 872 (1993) of 5 October 1993 by which it established the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR),

Recalling its resolution 909 (1994) of 5 April 1994, which extended the mandate of UNAMIR until 29 July 1994 with a six-week review provision on the understanding that progress would be made in establishing the transitional institutions provided for under the Arusha Peace Agreement between the Government of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front,

Recalling also its statement of 7 April 1994 (S/PRST/1994/16) which, *inter alia*, reaffirmed its commitment to the Arusha Peace Agreement and urged all parties to implement it fully,

Having considered the report of the Secretary-General dated 20 April 1994 (S/1994/470),

Stressing that the Arusha Peace Agreement remains central to the peace process in Rwanda,

Expressing deep regret at the failure of the parties to implement fully the provisions of the Arusha Peace Agreement, particularly those provisions relating to the cease-fire,

Recognizing the initiatives made by the late Presidents of Rwanda and Burundi towards resolving the problems in their countries through peaceful means and in collaboration with regional leaders, Shocked at the tragic incident that resulted in the deaths of the Presidents of Rwanda and Burundi on 6 April 1994,

Appalled at the ensuing large-scale violence in Rwanda, which has resulted in the death of thousands of innocent civilians, including women and children, the displacement of a significant number of the Rwandese population, including those who sought refuge with UNAMIR, and the significant increase in refugees to neighbouring countries,

Deeply concerned by continuing fighting, looting, banditry and the breakdown of law and order, particularly in Kigali,

Stressing the need for all countries to avoid any action that might exacerbate the situation in Rwanda,

Expressing its deep concern for the safety and security of UNAMIR and other United Nations personnel, and personnel of non-governmental organizations who are assisting in implementing the peace process and in distributing humanitarian relief,

1. Takes note of the report of the Secretary-General dated 20 April 1994;

2. Expresses regret at the tragic incident in which the Presidents of Rwanda and Burundi lost their lives, and reiterates its invitation to the Secretary-General to report to the Council as requested in its statement of 7 April 1994;

3. Expresses regret also at the ensuing violence which has claimed the lives of the Prime Minister, Cabinet Ministers, Government officials and thousands of other civilians;

4. Condemns the ongoing violence in Rwanda, particularly in Kigali, which endangers the lives and safety of the civilian population;

5. Strongly condemns the attacks against UNAMIR and other United Nations personnel leading to the deaths of and injury to several UNAMIR personnel and calls upon all concerned to put an end

to these acts of violence and to respect fully international humanitarian law;

6. Demands an immediate cessation of hostilities between the forces of the Government of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front and for an end to the mindless violence and carnage which are engulfing Rwanda;

7. Commends the active role of the Special Representative of the Secretary-General and of the Force Commander to bring about a cease-fire and to mediate between the parties in order to bring about the earliest resolution of the Rwandan crisis;

8. Decides, in the light of the current situation in Rwanda, to adjust the mandate of UNAMIR as follows:

(a) To act as an intermediary between the parties in an attempt to secure their agreement to a cease-fire;

(b) To assist in the resumption of humanitarian relief operations to the extent feasible; and

(c) To monitor and report on developments in Rwanda, including the safety and security of the civilians who sought refuge with UNAMIR, and authorizes a force level as set out in paragraphs 15 to 18 of the Secretary-General's report of 20 April 1994 for that purpose;

9. Decides to keep the situation in Rwanda under constant review and states its readiness to consider promptly any recommendations which the Secretary-General may make concerning the force level and mandate of UNAMIR in the light of developments;

10. Reiterates the crucial importance of the full implementation of the Arusha Peace Agreement to the settlement of the Rwandan conflict and invites the Organization of African Unity (OAU) to continue to cooperate fully with the United Nations in this regard;

11. Commends the efforts made by the leaders of the subregion at finding a solution to the crisis in Rwanda and calls on the leaders of the region, especially the facilitator to the Arusha peace process, to persevere and intensify their efforts, in cooperation with OAU and the United Nations;

12. Reaffirms that the Arusha Peace Agreement remains the only viable framework for the resolution of the Rwandan conflict and serves as the basis for peace, national unity and reconciliation in the country and calls on the parties to renew their commitment to this Agreement;

13. Calls also upon the parties to cooperate fully in ensuring the unimpeded delivery of humanitarian assistance to all in need throughout Rwanda and in this regard appeals to the international community to provide increased humanitarian assistance commensurate with the scale of the human tragedy in Rwanda;

14. Affirms its commitment to preserving the unity and territorial integrity of Rwanda;

15. Invites the Secretary-General to continue to monitor the events in Rwanda and to report fully to the Council on the evolving situation not later than fifteen days after the adoption of this resolution;

16. Decides to remain actively seized of the matter.

#### RESOLUTION 918 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3377th meeting, on 17 May 1994, (UN-Doc. S/RES/918)

The Security Council,

Reaffirming all its previous resolutions on the situation in Rwanda, in particular its resolution 872 (1993) of 5 October 1993 by which it established the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), its resolution 909 (1994) of 5 April 1994 which extended the mandate of UNAMIR until 29 July 1994, and its resolution 912 (1994) of 21 April 1994 by which it adjusted the mandate of UNAMIR,

Recalling the statements made by the President of the Council on 7 April 1994 (S/PRST/1994/16) and 30 April 1994 (S/PRST/1994/21),

Having considered the report of the Secretary-General dated 13 May 1994 (S/1994/565),

Reaffirming its resolution 868 (1993) of 29 September 1993 on the security of United Nations operations,



Strongly condemning the ongoing violence in Rwanda and particularly condemning the very numerous killings of civilians which have taken place in Rwanda and the impunity with which armed individuals have been able to operate and continue operating therein, Stressing the importance of the Arusha Peace Agreement to the peaceful resolution of the conflict in Rwanda and the necessity for all parties to recommit themselves to its full implementation,

Commending the efforts of the Organization of African Unity (OAU) and its organs, as well as the efforts of the Tanzanian Facilitator, in providing diplomatic, political, and humanitarian support for the implementation of the relevant resolutions of the Council, Deeply concerned that the situation in Rwanda, which has resulted in the death of many thousands of innocent civilians, including women and children, the internal displacement of a significant percentage of the Rwandan population, and the massive exodus of refugees to neighbouring countries, constitutes a humanitarian crisis of enormous proportions,

Expressing once again its alarm at continuing reports of systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian law in Rwanda, as well as other violations of the rights to life and property,

Recalling in this context that the killing of members of an ethnic group with the intention of destroying such a group, in whole or in part, constitutes a crime punishable under international law,

Strongly urging all parties to cease forthwith any incitement, especially through the mass media, to violence or ethnic hatred, Recalling also its request to the Secretary-General to collect information on the responsibility for the tragic incident that resulted in the death of the Presidents of Rwanda and Burundi,

Recalling further that it had requested the Secretary-General to make proposals for the investigation of reports of serious violations of international humanitarian law during the conflict, Underlining the urgent need for coordinated international action to alleviate the suffering of the Rwandan people and to help restore peace in Rwanda, and in this connection welcoming cooperation between the United Nations and the OAU as well as with countries of the region, especially the facilitator of the Arusha peace process, Desiring in this context to expand the mandate of UNAMIR for humanitarian purposes, and stressing the importance it attaches to the support and cooperation of the parties for the successful implementation of all aspects of that mandate,

Reaffirming its commitment to the unity and territorial integrity of Rwanda,

Recognizing that the people of Rwanda bear ultimate responsibility for national reconciliation and reconstruction of their country, Deeply disturbed by the magnitude of the human suffering caused by the conflict and concerned that the continuation of the situation in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region,

#### A

1. Demands that all parties to the conflict immediately cease hostilities, agree to a cease-fire, and bring an end to the mindless violence and carnage engulfing Rwanda;

2. Welcomes the report of the Secretary-General dated 13 May 1994 (S/1994/565);

3. Decides to expand UNAMIR's mandate under resolution 912 (1994) to include the following additional responsibilities within the limits of the resources available to it:

(a) To contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, including through the establishment and maintenance, where feasible, of secure humanitarian areas;

(b) To provide security and support for the distribution of relief supplies and humanitarian relief operations;

4. Recognizes that UNAMIR may be required to take action in self-defence against persons or groups who threaten protected sites and populations, United Nations and other humanitarian personnel or the means of delivery and distribution of humanitarian relief;

5. Authorizes in this context an expansion of the UNAMIR force level up to 5,500 troops;

6. Requests the Secretary-General, as recommended in his report, and as a first phase, immediately to redeploy to Rwanda the UNA-

MIR military observers currently in Nairobi and to bring up to full strength the elements of the mechanized infantry battalion currently in Rwanda;

7. Further requests the Secretary-General to report as soon as possible on the next phase of UNAMIR's deployment including, inter alia, on the cooperation of the parties, progress towards a cease-fire, availability of resources and the proposed duration of the mandate for further review and action, as required, by the Council;

8. Encourages the Secretary-General to accelerate his efforts, in conjunction with the Secretary-General of the OAU, to obtain from Member States the necessary personnel to enable deployment of the expanded UNAMIR to proceed urgently;

9. Invites Member States to respond promptly to the Secretary-General's request for the resources required, including logistical support capability for rapid deployment of the UNAMIR expanded force level and its support in the field;

10. Strongly urges all parties in Rwanda to cooperate fully with UNAMIR in the implementation of its mandate and in particular in ensuring its freedom of movement and the unimpeded delivery of humanitarian assistance, and further calls upon them to treat Kigali airport as a neutral zone under the control of UNAMIR;

11. Demands that all parties in Rwanda strictly respect the persons and premises of the United Nations and other organizations serving in Rwanda, and refrain from any acts of intimidation or violence against personnel engaged in humanitarian and peace-keeping work;

12. Commends the efforts of States, United Nations agencies and non-governmental organizations which have provided humanitarian and other assistance, encourages them to continue and increase such assistance, and urges others to provide such assistance;

#### B

Determining that the situation in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

13. Decides that all States shall prevent the sale or supply to Rwanda by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary police equipment and spare parts;

14. Decides also to establish, in accordance with rule 28 of the provisional rules of procedure of the Security Council, a Committee of the Security Council consisting of all the members of the Council, to undertake the following tasks and to report on its work to the Council with its observations and recommendations:

(a) To seek from all States information regarding the action taken by them concerning the effective implementation of the embargo imposed by paragraph 13 above;

(b) To consider any information brought to its attention by States concerning violations of the embargo, and in that context to make recommendations to the Council on ways of increasing the effectiveness of the embargo;

(c) To recommend appropriate measures in response to violations of the embargo imposed by paragraph 13 above and provide information on a regular basis to the Secretary-General for general distribution to Member States;

15. Calls upon all States, including States not Members of the United Nations, and international organizations to act strictly in accordance with the provisions of the present resolution, notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement or any contract entered into or any licence or permit granted prior to the date of the adoption of this resolution;

16. Decides that the provisions set forth in paragraphs 13 and 15 above do not apply to activities related to UNAMIR and UNOMUR;

17. Requests the Secretary-General to provide all necessary assistance to the Committee and to make the necessary arrangements in the Secretariat for this purpose;

#### C

18. Requests the Secretary-General to present a report as soon as possible on the investigation of serious violations of international humanitarian law committed in Rwanda during the conflict;

19. Invites the Secretary-General and his Special Representative, in

coordination with the OAU and countries in the region, to continue their efforts to achieve a political settlement in Rwanda within the framework of the Arusha Peace Agreement;

20. Decides to keep the situation in Rwanda under constant review and requests the Secretary-General to report further, including on the humanitarian situation, within five weeks of the adoption of this resolution and again in good time before the expiration of the current mandate of UNAMIR;

21. Decides to remain actively seized of the matter.

#### RESOLUTION 925 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3388th meeting, on 8 June 1994, (UN-Doc. S/RES/925)

The Security Council,

Reaffirming all its previous resolutions on the situation in Rwanda, in particular its resolutions 912 (1994) of 21 April 1994 and 918 (1994) of 17 May 1994, which set out the mandate of the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR),

Having considered the report of the Secretary-General dated 31 May 1994 (S/1994/640),

Bearing in mind the statement made by the President of the Council on 3 May 1994 (S/PRST/1994/22),

Reaffirming its resolution 868 (1993) of 29 September 1993 on the security of United Nations operations,

Noting with concern that, to date, the parties have not ceased hostilities, agreed to a cease-fire, or brought an end to the violence and carnage affecting civilians,

Noting with the gravest concern the reports indicating that acts of genocide have occurred in Rwanda and recalling in this context that genocide constitutes a crime punishable under international law, Reiterating its strong condemnation of the ongoing violence in Rwanda and, in particular, the systematic killing of thousands of civilians,

Expressing its outrage that the perpetrators of these killings have been able to operate and continue operating within Rwanda with impunity,

Noting that UNAMIR is not to have the role of a buffer force between the two parties,

Noting also that UNAMIR's expanded military component will continue only as long as and to the extent that it is needed to contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda and to provide security, as required, to humanitarian relief operations,

Underscoring that the internal displacement of some 1.5 million Rwandans facing starvation and disease and the massive exodus of refugees to neighbouring countries constitute a humanitarian crisis of enormous proportions,

Reiterating the importance of the Arusha Peace Agreement as the basis for the peaceful resolution of the conflict in Rwanda,

Commending the countries which have provided humanitarian assistance to Rwandan refugees, as well as emergency aid to alleviate the sufferings of the Rwandan people, and those countries which have contributed troops and logistical support to UNAMIR, and reiterating the urgent need for coordinated international action in this respect,

Welcoming the cooperation between the United Nations and the Organization of African Unity (OAU) and the contributions of the countries of the region, especially that of the facilitator of the Arusha peace process, and encouraging them to continue their efforts, Welcoming the visit to Rwanda and to the region by the United Nations High Commissioner for Human Rights,

Noting the appointment, pursuant to resolution S-3/1 of 25 May 1994 adopted by the United Nations Commission on Human Rights, of a Special Rapporteur for Rwanda,

Reaffirming its commitment to the unity and territorial integrity of Rwanda,

1. Welcomes the Secretary-General's report of 31 May 1994 (S/1994/640);

2. Endorses the Secretary-General's proposals contained therein for the deployment of the expanded UNAMIR, in particular:

(a) The immediate initiation of the deployment of the two additional battalions in phase 2 in close synchronization with phase 1;

(b) The continuation of urgent preparations for the deployment of the two battalions envisaged for phase 3; and

(c) Flexible implementation of all three phases to ensure effective use of available resources to accomplish the tasks listed in paragraphs 4 (a) and (b) below;

3. Decides to extend the mandate of UNAMIR, expiring on 29 July 1994, until 9 December 1994;

4. Reaffirms that UNAMIR, in addition to continuing to act as an intermediary between the parties in an attempt to secure their agreement to a cease-fire, will:

(a) Contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, including through the establishment and maintenance, where feasible, of secure humanitarian areas; and

(b) Provide security and support for the distribution of relief supplies and humanitarian relief operations;

5. Recognizes that UNAMIR may be required to take action in self-defence against persons or groups who threaten protected sites and populations, United Nations and other humanitarian personnel or the means of delivery and distribution of humanitarian relief;

6. Demands that all parties to the conflict cease hostilities, agree to a cease-fire and immediately take steps to bring an end to systematic killings in areas under their control;

7. Welcomes the assurances of both parties to cooperate with UNAMIR in carrying out its mandate, recognizes that such cooperation will be essential to the effective implementation of the mandate, and demands that both parties adhere to those assurances;

8. Demands further that all parties cease forthwith any incitement, especially through the mass media, to violence or ethnic hatred;

9. Urges Member States to respond promptly to the Secretary-General's request for resources, including logistical support capability for rapid deployment of additional UNAMIR forces;

10. Requests the Secretary-General to ensure that UNAMIR extend the close cooperation it has with the Department of Humanitarian Affairs and the United Nations Rwanda Emergency Office also to the Special Rapporteur for Rwanda appointed by the United Nations Commission on Human Rights;

11. Demands that all parties in Rwanda strictly respect the persons and premises of the United Nations and other organizations serving in Rwanda, and refrain from any acts of intimidation or violence against personnel engaged in humanitarian and peace-keeping work;

12. Emphasizes the necessity that, inter alia:

(a) All appropriate steps be taken to ensure the security and safety of the operation and personnel engaged in the operation; and

(b) The security and safety arrangements undertaken extend to all persons engaged in the operation;

13. Commends the efforts of States, United Nations agencies, international organizations and non-governmental organizations which have provided humanitarian and other assistance, encourages them to continue and increase such assistance, and urges others to provide such assistance;

14. Welcomes the intention of the Secretary-General to establish a special trust fund for Rwanda and invites the international community to contribute generously to it;

15. Commends the tireless efforts of the UNAMIR Force Commander to prevent more innocent lives from being lost, and to bring about a cease-fire between the parties;

16. Commends also the efforts of the Secretary-General and his Special Representative to achieve a political settlement in Rwanda within the framework of the Arusha Peace Agreement, invites them, in coordination with the OAU and countries in the region, to continue their efforts, and demands that the parties undertake serious efforts to bring about political reconciliation;

17. Decides to keep the situation in Rwanda and the role played by UNAMIR under constant review and, to that end, requests the Secretary-General to report to the Council as appropriate, and in any case no later than 9 August 1994 and 9 October 1994, on progress

Reaffirming, in particular, resolutions 918 (1994) and 925 (1994), which expanded the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), and stressing in this connection the need for early deployment of the expanded UNAMIR to enable it to carry out its mandate,

Recalling the statement by the President of the Security Council of 30 April 1994 (S/PRST/1994/21) in which the Security Council, *inter alia*, condemned all breaches of international humanitarian law in Rwanda, particularly those perpetrated against the civilian population, and recalled that persons who instigate or participate in such acts are individually responsible,

Recalling also the requests it addressed to the Secretary-General in the statement by the President of the Security Council of 30 April 1994 and in resolution 918 (1994), concerning the investigation of serious violations of international humanitarian law committed in Rwanda during the conflict,

Having considered the report of the Secretary-General of 31 May 1994 (S/1994/640), in which he noted that massacres and killings have continued in a systematic manner throughout Rwanda and also noted that only a proper investigation can establish the facts in order to enable the determination of responsibility,

Welcoming the visit to Rwanda and to the region by the United Nations High Commissioner for Human Rights and noting the appointment, pursuant to resolution S-3/1 of 25 May 1994 adopted by the United Nations Commission on Human Rights, of a Special Rapporteur for Rwanda,

Expressing once again its grave concern at the continuing reports indicating that systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian law, including acts of genocide, have been committed in Rwanda,

Recalling that all persons who commit or authorize the commission of serious violations of international humanitarian law are individually responsible for those violations and should be brought to justice,

1. Requests the Secretary-General to establish, as a matter of urgency, an impartial Commission of Experts to examine and analyse information submitted pursuant to the present resolution, together with such further information as the Commission of Experts may obtain through its own investigations or the efforts of other persons or bodies, including the information made available by the Special Rapporteur for Rwanda, with a view to providing the Secretary-General with its conclusions on the evidence of grave violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda, including the evidence of possible acts of genocide;
2. Calls upon States and, as appropriate, international humanitarian organizations to collate substantiated information in their possession or submitted to them relating to grave violations of international humanitarian law, including breaches of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, committed in Rwanda during the conflict, and requests States, relevant United Nations bodies, and relevant organizations to make this information available within thirty days of the adoption of the present resolution and as appropriate thereafter, and to provide appropriate assistance to the Commission of Experts referred to in paragraph 1;
3. Requests the Secretary-General to report to the Council on the establishment of the Commission of Experts, and further requests the Secretary-General, within four months from the establishment of the Commission of Experts, to report to the Council, on the conclusions of the Commission and to take account of these conclusions in any recommendations for further appropriate steps;
4. Also requests the Secretary-General and as appropriate the High Commissioner for Human Rights through the Secretary-General to make the information submitted to the Special Rapporteur for Rwanda available to the Commission of Experts and to facilitate adequate coordination and cooperation between the work of the Commission of Experts and the Special Rapporteur in the performance of their respective tasks;
5. Urges all concerned fully to cooperate with the Commission of Experts in the accomplishment of its mandate, including responding positively to requests from the Commission for assistance and access in pursuing investigations;

6. Decides to remain actively seized of the matter.

#### RESOLUTION 955 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3453rd meeting, on 8 November 1994, (UN-Doc. S/RES/955)

The Security Council,

Reaffirming all its previous resolutions on the situation in Rwanda, Having considered the reports of the Secretary-General pursuant to paragraph 3 of resolution 935 (1994) of 1 July 1994 (S/1994/879 and S/1994/906), and having taken note of the reports of the Special Rapporteur for Rwanda of the United Nations Commission on Human Rights (S/1994/1157, annex I and annex II),

Expressing appreciation for the work of the Commission of Experts established pursuant to resolution 935 (1994), in particular its preliminary report on violations of international humanitarian law in Rwanda transmitted by the Secretary-General's letter of 1 October 1994 (S/1994/1125),

Expressing once again its grave concern at the reports indicating that genocide and other systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian law have been committed in Rwanda, Determining that this situation continues to constitute a threat to international peace and security,

Determined to put an end to such crimes and to take effective measures to bring to justice the persons who are responsible for them,

Convinced that in the particular circumstances of Rwanda, the prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law would enable this aim to be achieved and would contribute to the process of national reconciliation and to the restoration and maintenance of peace,

Believing that the establishment of an international tribunal for the prosecution of persons responsible for genocide and the other above-mentioned violations of international humanitarian law will contribute to ensuring that such violations are halted and effectively redressed,

Stressing also the need for international cooperation to strengthen the courts and judicial system of Rwanda, having regard in particular to the necessity for those courts to deal with large numbers of suspects,

Considering that the Commission of Experts established pursuant to resolution 935 (1994) should continue on an urgent basis the collection of information relating to evidence of grave violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and should submit its final report to the Secretary-General by 30 November 1994,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides hereby, having received the request of the Government of Rwanda (S/1994/1115), to establish an international tribunal for the sole purpose of prosecuting persons responsible for genocide and other serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994 and to this end to adopt the Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda annexed hereto;
2. Decides that all States shall cooperate fully with the International Tribunal and its organs in accordance with the present resolution and the Statute of the International Tribunal and that consequently all States shall take any measures necessary under their domestic law to implement the provisions of the present resolution and the Statute, including the obligation of States to comply with requests for assistance or orders issued by a Trial Chamber under Article 28 of the Statute, and requests States to keep the Secretary-General informed of such measures;
3. Considers that the Government of Rwanda should be notified prior to the taking of decisions under articles 26 and 27 of the Statute;
4. Urges States and intergovernmental and non-governmental organizations to contribute funds, equipment and services to the International Tribunal, including the offer of expert personnel;
5. Requests the Secretary-General to implement this resolution ur-

gently and in particular to make practical arrangements for the effective functioning of the International Tribunal, including recommendations to the Council as to possible locations for the seat of the International Tribunal at the earliest time and to report periodically to the Council;

6. Decides that the seat of the International Tribunal shall be determined by the Council having regard to considerations of justice and fairness as well as administrative efficiency, including access to witnesses, and economy, and subject to the conclusion of appropriate arrangements between the United Nations and the State of the seat, acceptable to the Council, having regard to the fact that the International Tribunal may meet away from its seat when it considers it necessary for the efficient exercise of its functions; and decides that an office will be established and proceedings will be conducted in Rwanda, where feasible and appropriate, subject to the conclusion of similar appropriate arrangements;

7. Decides to consider increasing the number of judges and Trial Chambers of the International Tribunal if it becomes necessary;

8. Decides to remain actively seized of the matter.

## Annex

### Statute of the International Tribunal for Rwanda

Has been established by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994 (hereinafter referred to as „the International Tribunal for Rwanda“) shall function in accordance with the provisions of the present Statute.

#### Article 1 - Competence of the International Tribunal for Rwanda

The International Tribunal for Rwanda shall have the power to prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994, in accordance with the provisions of the present Statute.

#### Article 2 - Genocide

1. The International Tribunal for Rwanda shall have the power to prosecute persons committing genocide as defined in paragraph 2 of this article or of committing any of the other acts enumerated in paragraph 3 of this article.

2. Genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- Killing members of the group;
- Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- Imposing measures intended to prevent births within the group;
- Forcibly transferring children of the group to another group.

3. The following acts shall be punishable:

- Genocide;
- Conspiracy to commit genocide;
- Direct and public incitement to commit genocide;
- Attempt to commit genocide;
- Complicity in genocide.

#### Article 3 - Crimes against humanity

The International Tribunal for Rwanda shall have the power to prosecute persons responsible for the following crimes when committed as part of a widespread or systematic attack against any civilian population on national, political, ethnic, racial or religious grounds:

- Murder;
- Extermination;
- Enslavement;
- Deportation;
- Imprisonment;
- Torture;
- Rape;
- Persecutions on political, racial and religious grounds;
- Other inhumane acts.

#### Article 4 - Violations of Article 3 common to the Geneva Conventions and of Additional Protocol II

The International Tribunal for Rwanda shall have the power to prosecute persons committing or ordering to be committed serious violations of Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims, and of Additional Protocol II thereto of 8 June 1977. These violations shall include, but shall not be limited to:

- Violence to life, health and physical or mental well-being of persons, in particular murder as well as cruel treatment such as torture, mutilation or any form of corporal punishment;
- Collective punishments;
- Taking of hostages;
- Acts of terrorism;
- Outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution and any form of indecent assault;
- Pillage;
- The passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples;
- Threats to commit any of the foregoing acts.

#### Article 5 - Personal jurisdiction

The International Tribunal for Rwanda shall have jurisdiction over natural persons pursuant to the provisions of the present Statute.

#### Article 6 - Individual criminal responsibility

1. A person who planned, instigated, ordered, committed or otherwise aided and abetted in the planning, preparation or execution of a crime referred to in articles 2 to 4 of the present Statute, shall be individually responsible for the crime.

2. The official position of any accused person, whether as Head of State or Government or as a responsible Government official, shall not relieve such person of criminal responsibility nor mitigate punishment.

3. The fact that any of the acts referred to in articles 2 to 4 of the present Statute was committed by a subordinate does not relieve his or her superior of criminal responsibility if he or she knew or had reason to know that the subordinate was about to commit such acts or had done so and the superior failed to take the necessary and reasonable measures to prevent such acts or to punish the perpetrators thereof.

4. The fact that an accused person acted pursuant to an order of a Government or of a superior shall not relieve him or her of criminal responsibility, but may be considered in mitigation of punishment if the International Tribunal for Rwanda determines that justice so requires.

#### Article 7 - Territorial and temporal jurisdiction

The territorial jurisdiction of the International Tribunal for Rwanda shall extend to the territory of Rwanda including its land surface and airspace as well as to the territory of neighbouring States in respect of serious violations of international humanitarian law committed by Rwandan citizens. The temporal jurisdiction of the International Tribunal for Rwanda shall extend to a period beginning on 1 January 1994 and ending on 31 December 1994.

#### Article 8 - Concurrent jurisdiction

1. The International Tribunal for Rwanda and national courts shall

have concurrent jurisdiction to prosecute persons for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens for such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994.

2. The International Tribunal for Rwanda shall have primacy over the national courts of all States. At any stage of the procedure, the International Tribunal for Rwanda may formally request national courts to defer to its competence in accordance with the present Statute and the Rules of Procedure and Evidence of the International Tribunal for Rwanda.

#### Article 9 - *Ne bis in idem*

1. No person shall be tried before a national court for acts constituting serious violations of international humanitarian law under the present Statute, for which he or she has already been tried by the International Tribunal for Rwanda.

2. A person who has been tried by a national court for acts constituting serious violations of international humanitarian law may be subsequently tried by the International Tribunal for Rwanda only if:

- The act for which he or she was tried was characterized as an ordinary crime; or
- The national court proceedings were not impartial or independent, were designed to shield the accused from international criminal responsibility, or the case was not diligently prosecuted.

3. In considering the penalty to be imposed on a person convicted of a crime under the present Statute, the International Tribunal for Rwanda shall take into account the extent to which any penalty imposed by a national court on the same person for the same act has already been served.

#### Article 10 - Organization of the International Tribunal for Rwanda

The International Tribunal for Rwanda shall consist of the following organs:

- The Chambers, comprising two Trial Chambers and an Appeals Chamber;
- The Prosecutor; and
- A Registry.

#### Article 11 - Composition of the Chambers

The Chambers shall be composed of eleven independent judges, no two of whom may be nationals of the same State, who shall serve as follows:

- Three judges shall serve in each of the Trial Chambers;
- Five judges shall serve in the Appeals Chamber.

#### Article 12 - Qualification and election of judges

The judges shall be persons of high moral character, impartiality and integrity who possess the qualifications required in their respective countries for appointment to the highest judicial offices. In the overall composition of the Chambers due account shall be taken of the experience of the judges in criminal law, international law, including international humanitarian law and human rights law.

2. The members of the Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 (hereinafter referred to as „the International Tribunal for the Former Yugoslavia“) shall also serve as the members of the Appeals Chamber of the International Tribunal for Rwanda.

3. The judges of the Trial Chambers of the International Tribunal for Rwanda shall be elected by the General Assembly from a list submitted by the Security Council, in the following manner:

- The Secretary-General shall invite nominations for judges of the Trial Chambers from States Members of the United Nations and non-member States maintaining permanent observer missions at United Nations Headquarters;
- Within thirty days of the date of the invitation of the Secretary-General, each State may nominate up to two candidates

meeting the qualifications set out in paragraph 1 above, no two of whom shall be of the same nationality and neither of whom shall be of the same nationality as any judge on the Appeals Chamber;

(c) The Secretary-General shall forward the nominations received to the Security Council. From the nominations received the Security Council shall establish a list of not less than twelve and not more than eighteen candidates, taking due account of adequate representation on the International Tribunal for Rwanda of the principal legal systems of the world;

(d) The President of the Security Council shall transmit the list of candidates to the President of the General Assembly. From that list the General Assembly shall elect the six judges of the Trial Chambers. The candidates who receive an absolute majority of the votes of the States Members of the United Nations and of the non-member States maintaining permanent observer missions at United Nations Headquarters, shall be declared elected. Should two candidates of the same nationality obtain the required majority vote, the one who received the higher number of votes shall be considered elected.

4. In the event of a vacancy in the Trial Chambers, after consultation with the Presidents of the Security Council and of the General Assembly, the Secretary-General shall appoint a person meeting the qualifications of paragraph 1 above, for the remainder of the term of office concerned.

5. The judges of the Trial Chambers shall be elected for a term of four years. The terms and conditions of service shall be those of the judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia. They shall be eligible for re-election.

#### Article 13 - Officers and members of the Chambers

1. The judges of the International Tribunal for Rwanda shall elect a President.

2. After consultation with the judges of the International Tribunal for Rwanda, the President shall assign the judges to the Trial Chambers. A judge shall serve only in the Chamber to which he or she was assigned.

3. The judges of each Trial Chamber shall elect a Presiding Judge, who shall conduct all of the proceedings of that Trial Chamber as a whole.

#### Article 14 - Rules of procedure and evidence

The judges of the International Tribunal for Rwanda shall adopt, for the purpose of proceedings before the International Tribunal for Rwanda, the rules of procedure and evidence for the conduct of the pre-trial phase of the proceedings, trials and appeals, the admission of evidence, the protection of victims and witnesses and other appropriate matters of the International Tribunal for the Former Yugoslavia with such changes as they deem necessary.

#### Article 15 - The Prosecutor

1. The Prosecutor shall be responsible for the investigation and prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994.

2. The Prosecutor shall act independently as a separate organ of the International Tribunal for Rwanda. He or she shall not seek or receive instructions from any Government or from any other source.

3. The Prosecutor of the International Tribunal for the Former Yugoslavia shall also serve as the Prosecutor of the International Tribunal for Rwanda. He or she shall have additional staff, including an additional Deputy Prosecutor, to assist with prosecutions before the International Tribunal for Rwanda. Such staff shall be appointed by the Secretary-General on the recommendation of the Prosecutor.

#### Article 16 - The Registry

1. The Registry shall be responsible for the administration and servicing of the International Tribunal for Rwanda.

- The Registry shall consist of a Registrar and such other staff as may be required.
- The Registrar shall be appointed by the Secretary-General after consultation with the President of the International Tribunal for Rwanda. He or she shall serve for a four-year term and be eligible for reappointment. The terms and conditions of service of the Registrar shall be those of an Assistant Secretary-General of the United Nations.
- The staff of the Registry shall be appointed by the Secretary-General on the recommendation of the Registrar.

#### Article 17 Investigation and preparation of indictment

- The Prosecutor shall initiate investigations ex-officio or on the basis of information obtained from any source, particularly from Governments, United Nations organs, intergovernmental and non-governmental organizations. The Prosecutor shall assess the information received or obtained and decide whether there is sufficient basis to proceed.
- The Prosecutor shall have the power to question suspects, victims and witnesses, to collect evidence and to conduct on-site investigations. In carrying out these tasks, the Prosecutor may, as appropriate, seek the assistance of the State authorities concerned.
- If questioned, the suspect shall be entitled to be assisted by counsel of his or her own choice, including the right to have legal assistance assigned to the suspect without payment by him or her in any such case if he or she does not have sufficient means to pay for it, as well as to necessary translation into and from a language he or she speaks and understands.
- Upon a determination that a prima facie case exists, the Prosecutor shall prepare an indictment containing a concise statement of the facts and the crime or crimes with which the accused is charged under the Statute. The indictment shall be transmitted to a judge of the Trial Chamber.

#### Article 18 - Review of the indictment

- The judge of the Trial Chamber to whom the indictment has been transmitted shall review it. If satisfied that a prima facie case has been established by the Prosecutor, he or she shall confirm the indictment. If not so satisfied, the indictment shall be dismissed.
- Upon confirmation of an indictment, the judge may, at the request of the Prosecutor, issue such orders and warrants for the arrest, detention, surrender or transfer of persons, and any other orders as may be required for the conduct of the trial.

#### Article 19 - Commencement and conduct of trial proceedings

- The Trial Chambers shall ensure that a trial is fair and expeditious and that proceedings are conducted in accordance with the rules of procedure and evidence, with full respect for the rights of the accused and due regard for the protection of victims and witnesses.
- A person against whom an indictment has been confirmed shall, pursuant to an order or an arrest warrant of the International Tribunal for Rwanda, be taken into custody, immediately informed of the charges against him or her and transferred to the International Tribunal for Rwanda.
- The Trial Chamber shall read the indictment, satisfy itself that the rights of the accused are respected, confirm that the accused understands the indictment, and instruct the accused to enter a plea. The Trial Chamber shall then set the date for trial.
- The hearings shall be public unless the Trial Chamber decides to close the proceedings in accordance with its rules of procedure and evidence.

#### Article 20 - Rights of the accused

- All persons shall be equal before the International Tribunal for Rwanda.
- In the determination of charges against him or her, the accused shall be entitled to a fair and public hearing, subject to article 21 of the Statute.
- The accused shall be presumed innocent until proved guilty according to the provisions of the present Statute.
- In the determination of any charge against the accused pursuant

to the present Statute, the accused shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality:

- To be informed promptly and in detail in a language which he or she understands of the nature and cause of the charge against him or her;
- To have adequate time and facilities for the preparation of his or her defence and to communicate with counsel of his or her own choosing;
- To be tried without undue delay;
- To be tried in his or her presence, and to defend himself or herself in person or through legal assistance of his or her own choosing; to be informed, if he or she does not have legal assistance, of this right; and to have legal assistance assigned to him or her, in any case where the interests of justice so require, and without payment by him or her in any such case if he or she does not have sufficient means to pay for it;
- To examine, or have examined, the witnesses against him or her and to obtain the attendance and examination of witnesses on his or her behalf under the same conditions as witnesses against him or her;
- To have the free assistance of an interpreter if he or she cannot understand or speak the language used in the International Tribunal for Rwanda;
- Not to be compelled to testify against himself or herself or to confess guilt.

#### Article 21 - Protection of victims and witnesses

The International Tribunal for Rwanda shall provide in its rules of procedure and evidence for the protection of victims and witnesses. Such protection measures shall include, but shall not be limited to, the conduct of in camera proceedings and the protection of the victim's identity.

#### Article 22 - Judgement

- The Trial Chambers shall pronounce judgements and impose sentences and penalties on persons convicted of serious violations of international humanitarian law.
- The judgement shall be rendered by a majority of the judges of the Trial Chamber, and shall be delivered by the trial Chamber in public. It shall be accompanied by a reasoned opinion in writing, to which separate or dissenting opinions may be appended.

#### Article 23 - Penalties

- The penalty imposed by the Trial Chamber shall be limited to imprisonment. In determining the terms of imprisonment, the Trial Chambers shall have recourse to the general practice regarding prison sentences in the courts of Rwanda.
- In imposing the sentences, the Trial Chambers should take into account such factors as the gravity of the offence and the individual circumstances of the convicted person.
- In addition to imprisonment, the Trial Chambers may order the return of any property and proceeds acquired by criminal conduct, including by means of duress, to their rightful owners.

#### Article 24 - Appellate proceedings

- The Appeals Chamber shall hear appeals from persons convicted by the Trial Chambers or from the Prosecutor on the following grounds:
  - An error on a question of law invalidating the decision; or
  - An error of fact which has occasioned a miscarriage of justice.
- The Appeals Chamber may affirm, reverse or revise the decisions taken by the Trial Chambers.

#### Article 25 - Review proceedings

Where a new fact has been discovered which was not known at the time of the proceedings before the Trial Chambers or the Appeals Chamber and which could have been a decisive factor in reaching the decision, the convicted person or the Prosecutor may submit to the International Tribunal for Rwanda an application for review of the judgement.

**Article 26 Enforcement of sentences**

Imprisonment shall be served in Rwanda or any of the States on a list of States which have indicated to the Security Council their willingness to accept convicted persons, as designated by the International Tribunal for Rwanda. Such imprisonment shall be in accordance with the applicable law of the State concerned, subject to the supervision of the International Tribunal for Rwanda.

**Article 27 - Pardon or commutation of sentences**

If, pursuant to the applicable law of the State in which the convicted person is imprisoned, he or she is eligible for pardon or commutation of sentence, the State concerned shall notify the International Tribunal for Rwanda accordingly. There shall only be pardon or commutation of sentence if the President of the International Tribunal for Rwanda, in consultation with the judges, so decides on the basis of the interests of justice and the general principles of law.

**Article 28 - Cooperation and judicial assistance**

1. States shall cooperate with the International Tribunal for Rwanda in the investigation and prosecution of persons accused of committing serious violations of international humanitarian law.

2. States shall comply without undue delay with any request for assistance or an order issued by a Trial Chamber, including, but not limited to:

- The identification and location of persons;
- The taking of testimony and the production of evidence;
- The service of documents;
- The arrest or detention of persons;
- The surrender or the transfer of the accused to the International Tribunal for Rwanda.

**Article 29 - The status, privileges and immunities of the International Tribunal for Rwanda**

1. The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 13 February 1946 shall apply to the International Tribunal for Rwanda, the judges, the Prosecutor and his or her staff, and the Registrar and his or her staff.

2. The judges, the Prosecutor and the Registrar shall enjoy the privileges and immunities, exemptions and facilities accorded to diplomatic envoys, in accordance with international law.

3. The staff of the Prosecutor and of the Registrar shall enjoy the privileges and immunities accorded to officials of the United Nations under articles V and VII of the Convention referred to in paragraph 1 of this article.

4. Other persons, including the accused, required at these or at meeting place of the International Tribunal for Rwanda shall be accorded such treatment as is necessary for the proper functioning of the International Tribunal for Rwanda.

**Article 30 - Expenses of the International Tribunal for Rwanda**

The expenses of the International Tribunal for Rwanda shall be expenses of the Organization in accordance with Article 17 of the Charter of the United Nations.

**Article 31 - Working languages**

The working languages of the International Tribunal shall be English and French.

**Article 32 - Annual report**

The President of the International Tribunal for Rwanda shall submit an annual report of the International Tribunal for Rwanda to the Security Council and to the General Assembly.

**RESOLUTION 965 (1994)**

Adopted by the Security Council at its 3473rd meeting, on 30 November 1994, (UN-Doc. S/RES/965)

The Security Council,

Reaffirming all its previous resolutions on the situation in Rwanda, in particular its resolution 872 (1993) of 5 October 1993 by which it established the United Nations Assistance Mission for Rwanda

(UNAMIR), and its resolutions 912 (1994) of 4 April 1994, 918 (1994) of 17 May 1994, and 925 (1994) of 8 June 1994, which set out the mandate of UNAMIR,

Having considered the progress report of the Secretary-General on UNAMIR dated 25 November 1994 (S/1994/1344),

Noting the report of the Secretary-General on security in the Rwandese refugee camps of 18 November 1994 (S/1994/1308),

Recalling its resolution 955 (1994) of 8 November establishing the International Tribunal for Rwanda,

Stressing the importance of achieving genuine reconciliation between all elements of Rwandan society within the frame of reference of the Arusha Peace Agreement,

Noting the deployment of human rights officers to Rwanda by the High Commissioner for Human Rights in order to monitor the on-going human rights situation, to help redress existing problems and prevent possible human rights violations from occurring, to help foster a climate of confidence and the establishment of a more secure environment and thus facilitate the return of refugees and displaced persons, and to implement programmes of technical cooperation in the field of human rights, particularly in the area of administration of justice,

Noting also that the widespread dispersal of landmines is causing hardship to the civilian population and is hampering the return of refugees and displaced persons and other humanitarian relief efforts,

Welcoming the establishment by the Secretary-General of a Trust Fund pursuant to resolution 925 (1994) of 8 June 1994,

1. Decides to extend the mandate of UNAMIR until 9 June 1995;

2. Reaffirms that UNAMIR will:

(a) Contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda including through the establishment and maintenance, where feasible, of secure humanitarian areas;

(b) Provide security and support for the distribution of relief supplies and humanitarian relief operations;

(c) Exercise its good offices to help achieve national reconciliation within the frame of reference of the Arusha Peace Agreement;

3. Decides to expand UNAMIR's mandate to include the following additional responsibilities within the limits of the resources available to it:

(a) Contribute to the security in Rwanda of personnel of the International Tribunal for Rwanda and human rights officers, including full-time protection for the Prosecutor's Office, as well as security details for missions outside Kigali;

(b) Assist in the establishment and training of a new, integrated, national police force;

4. Strongly urges the Government of Rwanda to continue its cooperation with UNAMIR in the implementation of its mandate and in particular in ensuring unimpeded access to all areas of Rwanda by UNAMIR forces, personnel of the International Tribunal for Rwanda, and human rights officers;

5. Welcomes UNAMIR's efforts to increase its radio broadcasting capabilities so as to reach the refugee camps in neighbouring countries and expresses the hope that it will soon be possible for the Government of Rwanda to conclude appropriate arrangements with UNAMIR in this regard, including the allocation of a radio frequency;

6. Commends the efforts of States, United Nations agencies and non-governmental organizations which have provided humanitarian and other assistance, and encourages them to continue and increase such assistance, particularly in Rwanda;

7. Requests the Secretary-General to make recommendations on possible steps that could be taken by the United Nations to promote the establishment of an effective mine clearance programme in Rwanda;

8. Calls upon the international community to provide resources needed to meet the immediate needs of the Government of Rwanda directly or through the Trust Fund established pursuant to resolution 925 (1994) of 8 June 1994;

9. Requests the Secretary-General, following the usual consulta-

tions, to inform the Council should he consider that the additional tasks in paragraph 3 require consideration of an adjustment in the logistic and personnel requirements of UNAMIR;

10. Decides to keep under review the situation in Rwanda and the role played by UNAMIR and, to that end, requests the Secretary-General to report to the Council by 9 February 1995 and 9 April 1995, on UNAMIR's discharge of its mandate, the safety of popu-

lations at risk, the humanitarian situation and progress towards repatriation of refugees;

11. Commends the efforts of the Secretary-General, his Special Representative and his Special Humanitarian Envoy to coordinate the United Nations response to the various aspects of the crisis in Rwanda;

12. Decides to remain actively seized of the matter.

## Summer Course on International Humanitarian Law

Warschau, 2.-12. August 1994

Jan K. Schäfer\*

In diesem Sommer jährte sich das vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Zusammenarbeit mit dem Polnischen Roten Kreuz veranstaltete Seminar zum humanitären Völkerrecht zum zwölften Mal. Wieder waren anglophone Studenten und Graduierte aus Europa und Nordamerika eingeladen, das humanitäre Völkerrecht und die Arbeit des IKRK in einem Intensivkurs kennenzulernen.

In Warschau trafen sich dieses Jahr 35 Teilnehmer aus 20 Nationen. Der Ausbildungsstand, die fachliche Spezialisierung und die Studienfächer der Teilnehmer aus Aserbaidschan, Belgien, Österreich, Bulgarien, Deutschland, Kanada, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Israel, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Rußland, Schweden, der Schweiz, der Türkei, den Vereinigten Staaten und Jugoslawien waren verschieden. Die Tatsache der unterschiedlichen Völkerrechtskenntnisse fiel Dank des Seminaraufbaus von Vortrag und darauf zugeschnittenem Übungsfall nicht weiter ins Gewicht. Die wohl mit den verschiedenen Studiengängen (Jura, „International Relations“, Politik, „Human Rights Studies“ und „Öffentliche Verwaltung“) zusammenhängenden formalen Unterschiede in der Lösung der Übungsfälle bereicherten die Kleingruppenarbeit.

Die zwölf Vortragenden kamen dieses Jahr aus sechs verschiedenen Nationen und setzten sich wie üblich aus Wissenschaftlern und Praktikern zusammen. Neben Hochschullehrern waren zivile Rechtsberater, Militärangehörige aus dem Beraterstab, Mitarbeiter des IKRK und des UNO-Flüchtlingskommissariats vertreten. Durch das Zusammenspiel von Theorie und Praxis wurde das Seminar abwechslungsreich gestaltet. Die Themen, die nachfolgend kurz angerissen werden, wurden einstündig vorgestellt. Danach folgte die bereits oben erwähnte Kleingruppenarbeit, die jeweils einstündig das eben Gehörte in einem Übungsfall anwendete und umsetzte. Der didaktisch gelungene Aufbau hatte eine Stunde Plenumsdiskussion der Gruppenergebnisse als dritten Bestandteil.

Das erste Thema, die Einführung ins humanitäre Völkerrecht, wurde von Prof. Dr. Roman Jasica von der Universität Warschau behandelt. In seinem Vortrag befaßte er sich mit der Definition des humanitären Völkerrechts, diesem Rechtsgebiet als Bestandteil des Völkerrechts, der Unterscheidung von *ius contra bellum* und *ius in bello*, indem er den historischen Kontext und die Entwicklung vom *ius ad bellum* zum *ius contra bellum* und die davon verschiedene Rolle des *ius in bello* aufzeigte. Weiterhin rief er kurz das Verhältnis von Menschenrechten und Kriegsvölkerrecht an, was noch Thema eines gesonderten Vortrags war. Er ging anschließend kurz auf die Quellen, das Anwendungsgebiet, den Inhalt und die Umsetzung des humanitären Völkerrechts ein. Mit diesem Vortrag war das Gebiet und die Problemstellung, die das Seminar umfassen sollte, abgesteckt.

Lieutenant-Colonel Kim Carter der Kanadischen Streitkräfte beschäftigte sich mit dem Schutz der Verletzten, Kranken und Schiffbrüchigen. Sie stellte damit die ersten beiden Genfer Konventionen von 1949 und vom 1977er Zusatzprotokoll Kapitel II An-

nex I vor. Sie ging auf die einzelnen Vorschriften ein und erklärte die Bedeutung des Rotkreuz-Zeichens, nachdem sie die historische Entwicklung des Schutzes aufgezeigt hatte. Die Frage nach der Beurteilung und Abhandlung von Verstößen wurde von ihr aufgeworfen und an Hand des Jugoslawien-Falls verdeutlicht; insbesondere ihre Erlebnisse als Leiterin der kanadischen Untersuchungskommission für Kriegsverbrechen in ehemaligen Jugoslawien konnten eine plastische Vorstellung der damit verbundenen Probleme schaffen. Sie sprach auch das Jugoslawien-Kriegsverbrechertribunal an und erklärte seinen Aufbau.

Den dritten Vortrag hatte Walter Knüssli, Rechtsberater im Schweizer Verteidigungsministerium übernommen. Er erläuterte den Begriff des Kombattanten und seine definitorische Ausweitung, den er durch die Zusatzprotokolle von 1977 erfahren hat. Im einzelnen hat er die Abgrenzung des Kombattanten zum medizinischen Personal, geistlichen Personal, Polizei, Zivilisten, Frauen und Kindern, Terroristen, Straffälligen, UN-Blauhelmen, den Kriegsgefangenen, Schmugglern, Porteurs d'arme und Spionen beschrieben und zu den brennenden aktuellen Problemen, die den Status von UN-Blauhelmen, Porteurs d'arme und die Erweiterung der Kombattanten-Definition durch das II. Zusatzprotokoll betreffen, Stellung bezogen.

Colonel George Chivesche, Direktor der Rechtsabteilung der Streitkräfte in Simbabwe, folgte Knüssli mit seinem Vortrag zum Schutz der Kriegsgefangenen. Er ging zunächst kurz auf die Voraussetzungen des Kriegsgefangenenstatus ein und schloß damit nahtlos an die Ausführungen seines Vorredners an, um dann die einzelnen Vorschriften der III. Rotkreuz-Konvention zu erläutern. So sprach er die Rechte und Pflichten, den Schutz und die Behandlung und die moralischen und psychologischen Verhältnisse für die Internierung der Kriegsgefangenen an. Besonderes Augenmerk richtete er auf die Disziplinarvorschriften und die Sanktionen. Auch die Frage nach Schutzmächten und die Rolle des IKRK wurden angesprochen. Er selber konnte von seinen Erfahrungen als Unabhängigkeitskämpfer und insbesondere seiner damaligen Funktion als Ideologe berichten.

Mit Yolande Camporini, einer Beraterin der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes, wurde zunächst von der Behandlung des Genfer Rechts Abstand genommen und der Aufbau des Roten Kreuzes in seiner Gesamtheit und seinen Mechanismen behandelt. Der Vortrag vermochte die Beziehung der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften zum IKRK zu erhellern und nahm eine Einordnung der bekannten Hilfsgesellschaften in den Kontext des Roten Kreuzes vor.

Captain J. Ashley Roach, Steitkräfteangehöriger im Rechtsberaterstab der Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika, griff dann in seinem Vorschlag wieder das Genfer Recht auf und behandelte die IV. Rotkreuz-Konvention und die einschlägigen Vor-

\* Jan K. Schäfer ist stud. iur., Freiburg.



schriften des I. Zusatzprotokolls. Zunächst arbeitete er das Prinzip der Unterscheidung in seinem historischen Kontext heraus, um dann auf die Fragen einzugehen, wer und was geschützt ist. Die Art des Schutzes auf Seiten sowohl des Angreifer- als auch des Verteidigerstaates hat er danach angesprochen. In seinem Beispielsfall wurde das Irak-Kuwait-Szenario aufgegriffen und einer rechtlichen Beurteilung durch die einzelnen Gruppen unterzogen.

Der ursprünglich angekündigte Vortrag des Belgrader Professors *Milan Sahovic* zum Thema „Schutz der Zivilbevölkerung in der Gewalt des Feindes“ wurde kurzfristig von *Jean-Philippe Layover*, einem Rechtsanwalt in der Rechtsabteilung des IKRK, übernommen. *Layover* hat die IV. Rotkreuz-Konvention und das I. Zusatzprotokoll unter diesem Gesichtspunkt untersucht und die entscheidenden Vorschriften kommentiert.

Der ehemalige Teilnehmer des Seminars *Colm Campbell* kehrte als Professor der Queen's University in Belfast nach Warschau zurück. Sein Referat beschäftigte sich mit der Frage nach bewaffneten Konflikten eines nicht internationalen Charakters. Nachdem er kurz auf die Situation in Nordirland eingegangen war, erklärte er ausführlich die Bedeutung des alten Konventionen von 1949 gemeinsamen Artikels 3 und die besondere Signifikanz des umstrittenen II. Zusatzprotokolls von 1977 für die Beantwortung dieser Frage. Er ging weiterhin auf das Initiativrecht des IKRK ein und arbeitete die Unterschiede zwischen den Regeln, die in internationalen Konflikten vorgesehen sind, heraus. Sein Übungsfall behandelte auch das Spannungsfeld von der erweiterten Kombattantendefinition des II. Zusatzprotokolls und die dadurch entstandenen Abgrenzungsschwierigkeiten, die einen tatsächlich nicht internationalen Konflikt durch definitorischen Kunstgriff zu einem internationalen Konflikt macht.

Die griechische Beraterin für Europarecht *Thomas Douraki* beschäftigte sich in ihrem Vortrag mit dem Thema „Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht“. Sie ging kurz auf die Natur des Verhältnisses ein, um sich dann ausführlich den Mechanismen des europäischen Menschenrechtsschutzes zuzuwenden. Ihr Hauptaugenmerk richtete sie dann auf die sich ergänzende und parallel aufgebaute Struktur. Den Fall *Ireland vs. the United Kingdom* vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg stellte sie zur Diskussion im Plenum.

*Daniel Endres*, Beauftragter des UN-Flüchtlingshochkommissariats in Warschau, sprach das Problem von Flüchtlingen in bewaffneten Konflikten an. Er warb für die Arbeit des Flüchtlingshochkommissariats. Durch das Einfügen dieses Vortrags in die Seminarabfolge wurde deutlich, daß die Aufgaben von IKRK und UNO komplementär sind. Ein Aspekt, der bis zu diesem Vortrag nicht deutlich genug zutage trat und unter den Teilnehmern lebhaft Diskussionen hervorbrachte. *Endres* beschrieb den Schutz von Flüchtlingen unter humanitärem Völkerrecht und einschlägigem internationalen und regionalen Flüchtlingsrecht. Er ging weiterhin auf „internally displaced persons“ und die Tatsache ein, daß deren Anzahl die Zahl der Flüchtlinge bei weitem übersteigt.

*François Marclay* vom IKRK ging in seinen Ausführungen zu IKRK-Aktivitäten während innerer Unruhen und anderen Situationen von innerer Gewalt auf seine Erfahrungen in Sri Lanka ein, die auch den Hintergrund für seine Fallstudie bildeten. Sein Thema sprach die pragmatische Seite der IKRK-Arbeit in Bereichen an, wo rechtliche Regelungen nur Rahmenbedingungen festschreiben. So stellte er IKRK-Aktionen zum Schutz der Bevölkerung, zur Verbreitung der Prinzipien des humanitären Völkerrechts, für Personen, deren Schicksal unbekannt ist, und zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung vor.

Der zweite und eigentliche Vortrag von *Jean-Philippe Layover* beschäftigte sich mit der Ausführung des humanitären Völkerrechts. Er teilte seinen Vortrag in vorsorgliche Maßnahmen, Kontrollmechanismen und die Ahndung von Verstößen und erklärte jeweils die einschlägigen Vorschriften. Die Fallstudie stellte das Problem, was eine Regierung zur Ausführung der Konventionsbestimmungen zu veranlassen habe, die gerade Partei der Konventionen wurde.

*Roland Hammer* vom IKRK schloß die Vortragsreihe mit seinen Ausführungen zum Thema „Verbreitung des humanitären Völkerrechts“ ab. Sein Vortrag war bar jeglicher Theorie und führte die praktischen Probleme vor Augen, denen sich das IKRK in seinen Bemühungen als „Hüter“ des humanitären Völkerrechts um dessen Verbreitung gegenübersteht. Viele Berichte aus seiner eigenen Erfahrung haben den letzten Vortrag abwechslungsreich gestaltet.

Alle Vorträge haben sich durch gute Struktur und Spannung ausgezeichnet. Bester Beweis für den Erfolg des didaktischen Konzepts ist die Tatsache, daß das theoretisch Gelernte trotz unterschiedlichen fachlichen Hintergrunds und Ausbildungsstands von allen Teilnehmern in den Übungen adäquat umgesetzt werden konnte. Die Fallstudien wurden mit großer Freude gelöst. Die Diskussionen zeigten, daß nach Aneignung der elementaren Grundkenntnisse eine kritische Betrachtung mancher eben kennengelernter Vorschrift möglich war. Auch konnten Argumente und Gegenargumente für aktuelle Probleme (z.B. die Beurteilung von UN-Blauhelm-Einsätzen) aus der Beschäftigung mit den Konventionen selber entwickelt werden, ohne daß ein Rückgriff auf das einschlägige Fachschrifttum zunächst nötig gewesen wäre. Das IKRK hat sich vorbildlich darum bemüht, neues Schrifttum zu den aktuellen Fragen bereitzustellen.

Das intensive Vortragsprogramm wurde von einem Begleitprogramm abgerundet, das besonderen Wert darauf legte, den Teilnehmern genug Zeit zur Nacharbeit der Vorträge einzuräumen. Am Wochenende wurde Krakau besucht und auf der Hinfahrt das Konzentrationslager Auschwitz/Birkenau mit einer Führung besichtigt.

Das Seminar war für die Teilnehmer eine ausgezeichnete Gelegenheit, das humanitäre Völkerrecht in seinen Grundzügen und das Arbeitsspektrum des IKRK komprimiert kennenzulernen, in Diskussionen mit den Vortragenden internationalen Fachleuten für Problemstellungen sensibilisiert zu werden und zu erkennen, daß noch viel Handlungsbedarf besteht.

# Referendartagung zum Humanitären Völkerrecht

Pfalzgrafenweiler, 24.-25. Oktober 1994

Andrea Ossendorf/Gabriele Haist\*

Auch dieses Jahr zeigten wieder über 80 Referendare aus Baden-Württemberg lebhaftes Interesse an der Informationsstagung zum humanitären Völkerrecht, zu der der DRK-Landesverband Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Badischen Roten Kreuz eingeladen hatte. Die DRK-Landeschule „Haus Hohenwaldach“ in Pfalzgrafenweiler im Schwarzwald bot den idealen Rahmen für diese Tagung, die inzwischen schon auf eine mehrjährige Tradition zurückblicken kann.

Dr. Goldmann, Konventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Baden-Württemberg, begrüßte die Referendare und gab ihnen einen kurzen Überblick über das Programm der Tagung. Die Veranstalter hatten es sich zum Ziel gesetzt, das humanitäre Völkerrecht aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Dies war für die anwesenden Referendare umso interessanter, als dieses Rechtsgebiet in der universitären Ausbildung in Deutschland leider immer noch ein Schattendasein führt. So wurden nach einer juristischen Einführung in das Thema Ansätze zum humanitären Völkerrecht im Islam vorgestellt, die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen nach Ende des kalten Krieges analysiert und abschließend die Arbeit der UN-Friedenstruppen veranschaulicht.

Frau Dr. Spieker vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum erarbeitete zusammen mit den Teilnehmern auf eine anschauliche und sehr ansprechende Weise die rechtlichen Grundlagen und Durchsetzungsmöglichkeiten des humanitären Völkerrechts. Sie stellte den wesentlichen Inhalt der Genfer Rotkreuz-Abkommen und der Zusatzprotokolle vor, wobei sie an aktuelle Probleme anknüpfte. So waren die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien und in Somalia immer wieder Gegenstand kurzer Diskussionen. Dabei wurde auch deutlich, wie schnell man bei der praktischen Durchsetzung dieses Rechts an dessen Grenzen stößt. Daß hier gerade auch die öffentliche Meinung ein Druckmittel sein kann, zeigte der Vergleich der Darstellung des Konflikts im zweiten Golfkrieg und im Vietnamkrieg durch die Medien.

Am Nachmittag wurde eine Verhandlung vor dem Ad-hoc-Tribunal der Vereinten Nationen für das frühere Jugoslawien nachgespielt. Auf der Basis des vorhandenen Völkerrechts konnte das Gericht, dem das Statut des Tribunals und dessen Straftatbestände vorzulegen worden waren, zu keiner Entscheidung kommen. Es stellte sich aber nicht nur die Frage nach der Rechtsgrundlage für solche Kriegsverbrecherprozesse, sondern auch die nach den Möglichkeiten der Durchsetzung eines etwaigen Urteils.

Diese Einführung in das humanitäre Völkerrecht gab den Teilnehmern nicht nur eine gute Grundlage für die folgenden Vorträge, sondern auch Anstöße zum Nachdenken.

In seinem Vortrag über den sogenannten „Heiligen Krieg“ erörterte Professor van Ess, der in Tübingen einen Lehrstuhl für Orientalistik innehat, die Bedeutung des Begriffes „dschihad“. Die Übersetzung dieses Begriffes mit „Heiliger Krieg“ sei sinnverfälschend, da „dschihad“ nichts anderes bedeute als „sich bemühen auf dem Pfad Gottes“ und somit weder notwendig „Krieg“ beinhalte noch etwas Heiliges umschreibe. Professor van Ess zeigte auch, wie sich im Laufe der Geschichte die Ansichten der islamischen Rechtsgelehrten darüber, was der „dschihad“ vom gläubigen Moslem verlangt, gewandelt haben. Im Zusammenhang mit dem Tagungsge-

genstand war es besonders interessant zu erfahren, daß der Koran bereits einige Regelungen kannte, die man als Anfänge eines ius in bello bezeichnen kann. So heißt es dort: „Wenn Ihr zu Gottes Ruhm in den Kampf zieht, so benehmt Euch wie Männer, zeigt niemals den Rücken, aber das Blut der Frauen, Kinder und Greise beflechte nicht Euren Sieg. Vernichtet nicht die Palmen, brennt nicht die Behausungen und Kornfelder nieder, füllt niemals Obstbäume und tötet das Vieh nur dann, wenn Ihr es zur Nahrung bedürft.“ Gleichwohl verschwiegen Professor van Ess nicht, daß zahlreiche Suren des Korans in der heutigen Interpretation des „dschihad“ durch Fundamentalisten die Grundlage für gewaltsames Vorgehen gegen Andersdenkende sind.

Über neue Entwicklungen der UN-Friedenssicherung nach dem Ende des kalten Krieges informierte am folgenden Tag Herr Dr. Donner vom Verteidigungsministerium. Die größere Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates nach dem Wegfall des sowjetischen Vetos sah er als Grundlage für die Weiterentwicklung der friedenssichernden Maßnahmen der UN. Dieses neue „robuste Peace-keeping“ könne schon während eines bewaffneten Konflikts zur Anwendung kommen. Schutzobjekte seien ganze Bevölkerungsgruppen, Flughäfen oder Hilfskonvois. Auf die Zustimmung der Konfliktparteien könne verzichtet werden, und der Einsatz von Waffengewalt solle den Friedenstruppen nicht mehr nur in den strikten Grenzen der Notwehr erlaubt sein. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage nach der Rechtsgrundlage derartiger UN-Maßnahmen, ebenso aber auch das Problem, inwieweit das deutsche Verfassungsrecht die Teilnahme der Bundesrepublik an solchen Maßnahmen noch deckt. Schließlich ging Dr. Donner auf die neue „präventive Diplomatie“ ein, die jedoch bisher nur im Estland-Konflikt erfolgreich war.

Zum Abschluß der Tagung gab Major Scheibler-Warten von der österreichischen Armee anhand eines Dia-Vortrages einen Einblick in den Alltag eines UN-Soldaten, unterstützt und juristisch kommentiert von Herrn Dr. Bernhard vom Institut für Völkerrecht der Universität Innsbruck. Major Scheibler-Warten berichtete einprägsam und mit viel Enthusiasmus über seinen Einsatz auf Zypern und den Golan-Höhen. Er stellte die vielfältigen Aufgaben der UN-Truppen vor, die z.B. auf Zypern von der Sicherung der Strom- und Wasserversorgung über die Vermittlung zwischen Griechen und Türken bis hin zur Betreuung und dem Schutz der jeweiligen Minderheiten in beiden Teilen der Insel reichen. Dr. Bernhard erläuterte die rechtlichen Rahmenbedingungen und ging unter anderem auch auf die Frage ein, inwieweit die Blauhelme selbst bei ihren Einsätzen an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind.

Den Veranstaltern und den Referenten ist es trotz der Kürze der ihnen zur Verfügung stehenden Zeit gut gelungen, den Tagungsteilnehmern einen differenzierten Einblick in die Theorie und die Praxis des humanitären Völkerrechts zu vermitteln.

\* Andrea Ossendorf (Maitrise en Droit International, Aix-en-Provence) ist Rechtsreferendarin am LG Mosbach und Mitarbeiterin am Lehrstuhl Prof. Sieber, Würzburg; Gabriele Haist (Maitrise en Droit International, Aix-en-Provence) ist Rechtsreferendarin am LG Tübingen und Mitarbeiterin am Lehrstuhl Prof. von Mangoldt, Tübingen.

## Arie Bloed/Liselotte Leicht/Manfred Nowak/Allan Rosas (Hrsg.), Monitoring Human Rights in Europe, Comparing International Procedures and Mechanisms

(International Studies in Human Rights: Volume 30),

Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1993 in co-operation with The International Helsinki Federation for Human Rights, 338 Seiten, US-\$ 115. -

## Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London 1993, 1337 Seiten, US-\$ 360. -

Hans-Joachim Heintze\*

Die weltweite Situation der Menschenrechte ist durch einen Gegensatz gekennzeichnet: Einerseits besteht heute ein dichtes Geflecht internationaler Vereinbarungen, das eine bislang nicht gekannte Regeldichte hinsichtlich des globalen Menschenrechtsschutzes beinhaltet. Ergänzt wird es in Europa durch weitere regionale Übereinkünfte, die den hier geltenden Menschenrechtsstandard gegenüber dem universellen noch erheblich anheben. Andererseits sind aber dennoch auch in vielen Teilen Europas - darauf verweisen die Herausgeber ausdrücklich im Vorwort - massive und grobe Menschenrechtsverletzungen festzustellen, die zeigen, daß die Implementierung des Völkerrechts offenkundig Probleme bereitet. Unter diesen Umständen erscheint die seit Jahren nicht nur von Theoretikern geführte Debatte über effektive Durchsetzungsverfahren für menschenrechtliche Verpflichtungen völlig legitim.

Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes stellen sich diese Fragen in einem völlig neuen Lichte, da nunmehr über politische Schlagabtausche hinausgehende Verfahren zur Menschenrechtssicherung geschaffen bzw. die bestehenden tatsächlich genutzt werden können. Das setzt aber vor allem eine detaillierte Kenntnis der Materie, die durch die vielen parallelen Organisationen unübersichtlich geworden ist - man denke nur an das ungeklärte Verhältnis von KSZE und Europarat -, voraus. Daher ist es sehr zu begrüßen, daß sich drei bekannte Einrichtungen - The International Helsinki Federation for Human Rights, das *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights* und das *Institute for Human Rights in Finland* - zusammenfanden, um durch Arbeitsgruppen Untersuchungen zu den bestehenden zahlreichen Verfahren der Menschenrechtskontrolle durchzuführen. Das mit diesem Buch vorgelegte Forschungsergebnis kann sich sehen lassen: In zwölf wohlfundierten Beiträgen werden sowohl die für unseren Kontinent relevanten universellen Verfahren als auch die speziellen europäischen Prozeduren analysiert. Fast zwangsläufig ergibt sich bei dieser Herangehensweise allerdings auch so manche Überschneidung zwischen den einzelnen Beiträgen.

Begonnen wird mit einem generellen Einstieg, der sich mit den weitverbreiteten Berichtsverfahren befaßt. Der mit dem anspruchsvollen Titel versehenen und partiell weit ausholenden 25-seitigen Artikel „The monitoring of human rights and the prevention of human rights violations through reporting procedures“ stammt von dem langjährigen jugoslawischen Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses, *Vojin Dimitrijevic*. Er macht darin deutlich, daß gerade das Berichtsverfahren mittlerweile die Möglichkeit bietet, sich einen Überblick bezüglich der Menschenrechtssituation in einem Staat zu verschaffen. Plastisch wird auch, daß der Menschenrechtsausschuß zunehmend dazu übergeht, die eingereichten Berichte der Staaten auch zu bewerten, was sicher ein großer Fortschritt hinsichtlich eines effektiven Menschenrechtsschutzes ist (S. 21). Eine vergleichende Bewertung der Effektivität von Individualbeschwerden nach dem UN-Menschenrechtspakt, dem Antirassismübereinkommen, der UN-Folterkonvention und der EMRK nimmt *Rein Mullerson* in seinem Beitrag vor. Seine Schlußfolgerungen bestehen in Empfeh-

lungen, wobei sich die wichtigste auf die „creation of a UN Human Rights Committee (Court) dealing with the implementation of various UN human rights instruments“ bezieht (S. 43). So wünschenswert eine effektivere Durchsetzung der einschlägigen UN-Konventionen sicher ist, so fragt sich der Rezensent in diesem Zusammenhang dennoch, ob diese Verbesserung tatsächlich durch die Schaffung neuer Institutionen erreicht werden kann oder ob nicht die Effektivierung der bestehenden und sich vielfach in der Kompetenz überschneidenden Organe der einfachere und kostensparendere Weg wäre.

Einen interessanten Überblick über eine im Vergleich zur UN nicht so bekannte Entwicklung im Bereich der „Humanitären Dimension“ der KSZE bietet der grundlegende Artikel von *Arie Bloed*, wobei der Untertitel bereits die Quintessenz vorwegnimmt: „In Search of its Effectiveness“. Deutlich wird, daß die nichtjuristische Form der KSZE-Dokumente eine Reihe von Vorteilen bietet, daß aber eine Koordination zwischen der EU, dem Europarat und der KSZE im menschenrechtlichen Bereich dringend erforderlich ist. Ergänzt werden die Ausführungen von *Bloed* in auszeichneter Weise durch *Marja Pentikäinen/Martin Scheinin*, die die Mechanismen des Europarates, der KSZE und der EU zur Menschenrechtsüberwachung darstellen, sowie durch *Asbjørn Eide*, der sich dem lange vernachlässigten Schutz der ökonomischen und sozialen Rechte in Europa zuwendet. Gerade die Aufnahme des letztgenannten Artikels muß sehr begrüßt werden, da der internationale Menschenrechtsschutz im öffentlichen Bewußtsein oftmals in unzulässiger Weise auf die politischen und Bürgerrechte eingeeignet wird. Gut beraten waren die Herausgeber auch mit der Aufnahme des Kapitels von *Rachel Brett* über die Bedeutung des Zugangs der NGOs zu den zwischenstaatlichen Organisationen für die Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Gerade dieses Thema spielte auf der Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 in Wien eine große Rolle, so daß der Beitrag interessante Einblicke bezüglich des wissenschaftlichen Hintergrunds der Problematik gibt. Trotz der zweifellos großen Bedeutung der NGOs scheint es aber dennoch wenig wahrscheinlich, daß die Staaten tatsächlich bereit sein werden, der Forderung *Bretts* nachzukommen (S. 144) und ein Beschwerderecht der NGOs analog zu Art. 44 der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention universell zu etablieren.

Die letzten vier Kapitel befassen sich mit grundsätzlichen Fragen des humanitären Völkerrechts. *Allan Rosas* widmet sich den Grundsätzen, indem er die internationalen „Monitoring Mechanisms“ bei bewaffneten Konflikten untersucht. Er identifiziert drei Verfahren: a) Humanitäres Fact-finding nach Art. 90 ZP I, b) die Kontrolle durch Zwischenstaatliche Organisationen und c) Notstandsregime. Hinsichtlich a) wird das Verfahren detailliert be-

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

schrieben und festgestellt, daß bislang „no formal request for an enquiry has been made“ (S. 229). Hier wäre jedoch durchaus Kritik angebracht, daß sich die Staatengemeinschaft bislang trotz zahlreicher Anlässe dieses förmlichen Verfahrens nicht bediente, sondern die wesentlich unförmlicheren Prozeduren der aus dem Menschenrechtsschutz bekannten *Working Groups, Special Rapporteurs, Special Representatives* und *Independent Experts* bevorzugte. Umso mehr ist deshalb die Empfehlung *Rosas'* zu unterstreichen, der Untersuchungskommission zukünftig eine aktivere Rolle zuzubilligen (S. 245).

Die jüngsten Initiativen des UN-Sicherheitsrates stehen im Mittelpunkt der folgenden Artikel von *Laurence Boisson de Chazournes* (The Collective Responsibility of States to Ensure Respect for Humanitarian Principles), *Nicholas Howen* (From Nuremberg to the Balkans: The International War Crimes Tribunal for the Former Yugoslavia) und *Roman Wieruszewski* (Case Study on the Former Yugoslavia: the International Mechanisms, their Efficiency and Failures). In diesen Beiträgen wird in sorgfältiger Weise die Entwicklung des Balkankonfliktes bis 1993 aufgearbeitet und überzeugend bewertet. Insgesamt ist das Buch aufgrund seiner Faktenfülle und seiner große Sachkenntnis widerspiegelnden Bewertungen ein hervorragendes Überblickswerk über den augenblicklichen Stand der internationalen Kontrolle der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts (warum erscheint letzteres eigentlich nicht im Titel?). Es eignet sich zudem auch als Nachschlagewerk, da ein sehr detaillierter Index für das schnelle Auffinden von Schlagworten sorgt.

Eine ausgezeichnete Ergänzung des Buches zu den verschiedenen europäischen Verfahren zur Menschenrechtssicherung ist der von *Arie Bloed* herausgegebene und den Zeitraum von 1972 bis 1993 umfassende - wenn auch weit über den Bereich des Menschenrechtsschutzes hinausgehende - Dokumentenband zur KSZE. Sein großer Vorteil besteht darin, daß er viele sonst nur schwer auffindbare Schriftstücke hier in einer sehr übersichtlichen Form aufgelistet hat. Hinzu kommt, daß ein ausgezeichneter Index die Arbeit mit den ansonsten oftmals langen und detaillierten Ausführungen der Dokumente erleichtert. Doch bei dem Buch handelt es sich nicht nur um eine Dokumentensammlung. Außerst lesenswert und aufschlußreich ist die über 100-seitige Einleitung von *Arie Bloed*, einem exzellenten Kenner der KSZE. Darin werden einzelne Rechtsfragen des Prozesses und die Veranstaltungen kurz kommentiert, wobei vor allem die Komprimiertheit der Darstellung Hochachtung abverlangt. Durch diese Einleitung wird in erheblichem Maße ein Nachteil des Buches wettgemacht, der solchen Dokumentenbänden eigen ist: Sie veralten sehr schnell, da sie nicht wie eine Loseblattsammlung ergänzt werden können. Allerdings ist bei diesem Band die Gefahr des Obsoleterwerdens gering; enthält er doch die Grundlagen der gesamten Tätigkeit der KSZE, die zeitlos wichtig sind für die Bewertung europäischer Entwicklungen. Der größere Nachteil des vorliegenden Bandes ist seine schwierige Handhabbarkeit, denn mit seinen 1337 Seiten erreicht er sowohl einen stattlichen Umfang als auch ein beachtliches Gewicht, so daß das Buch wohl schwerlich aus Bibliotheken entfernt werden wird. Die Frage ist nur, ob es mit seinem Preis von 360 US-\$ überhaupt in viele Bibliotheken gelangen wird. Zu wünschen wäre es jedenfalls.

## Bureau of the Parliamentary Assembly, Council of Europe, Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards

Strasbourg, September 28, 1994, 104 pp.

Michael R. Lucas\*

In the framework of the Russian Federation's application for membership in the Council of Europe (CoE) a group of legal experts from the Council visited Russia (May 26 - June 6) to assess the conformity of its legal system with European standards in the field of human rights, rule of law, and democracy.

The investigating group of council officials and senior lawyers was split up into three teams to investigate the Russian constitutional order, the judicial system, protection of minorities and human rights, and places of detention.

The report is a clearly written, well-structured documentation of the group's findings and provides a highly useful overview and analysis of the advances and deficits of Russian legal reform and the considerable problems of conforming the ex-Soviet system of public administration to the post-communist Russian legislative *acquis*. Examples of notable progress in human rights implementation are juxtaposed to gross violations of human rights often resulting from poor and, in certain cases, non-existent implementation policies and procedures.

Particularly impressive is the documentation of the authors' visit to 12 detention centers, including pre-trial detention facilities in Moscow and St. Petersburg, the Serbsky National Research Center for Social and Forensic Psychiatry (also in Moscow), and prison colonies in or near Krasnoyarsk, Ivdel, Solikamsk, and Perm.

In what follows I will give a brief overview of the group's main findings and recommendations.

### Legal System, Human Rights, and Implementation

Nearly all officials and private individuals that the group interviewed conceded that, while the new Constitution contains a detailed catalogue of individual rights, implementation is deficient and often non-existent. While extensive legislation on self-determination and minority languages exists at the level of the Russian Federation and in individual Federation republics, the lack of precise legislative policy in the majority of cases results in serious problems for national minorities. A number of representatives of minorities whom the group interviewed maintained, for example, that protection of the rights of individuals belonging to minorities is non-existent; the identification of national minorities remains grossly inadequate; and group discrimination and forced dispossession of territory without compensation, in the case of the Ingush minority, has occurred as late as 1992.

\* Dr. Michael R. Lucas ist Senior Research Fellow des World Policy Institute, New York, und Mitglied der International Helsinki Federation Task Force on the CSCE.

In the field of audio-visual media, according to the authors, additional legislation is needed and the laws on freedom of assembly, association, and religion should be reformed. They note a trend toward more restrictive media legislation and recommend that it be reversed.

In the area of freedom of movement, the authors note the still existing requirement of local residence permits in Moscow and other large cities. They point out that this practice is incompatible with European norms, ignores the Russian Constitution, and undercuts the promotion and stabilization of the rule of law in Russia in general.

Criminal law and criminal procedures are also in dire need of reform. The courts must be strengthened, in particular *vis-à-vis* the *prokuratura* and the highly questionable of secret surveillance.

The main conclusion of the authors is that, while the Russian Federation has made „considerable progress“, it does not fulfil the condition of the European Human Rights Convention „of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms.“ On this basis the authors also conclude that Russia's legal order „does not, at the present moment, meet the Council of Europe standards“ (p. 85).

### International Instruments

While international treaties on human rights are accepted as part of the Russian legal order and take precedence over domestic legislation, effective implementation of these treaties is lacking.

A related problem in constructing a more effective system of implementing international treaties and political guidelines by governmental authorities is linked to the rapid growth of legal texts and instruments on the national, federal, regional and pan-European levels. The proliferation of such instruments with separate mechanisms of implementation, such as those that may develop with the project of an Euro-Asian convention on human rights, could have the effect, according to the report, of excluding or undermining the application of CoE instruments.

### Detention Facilities

The group's findings at pre-trial detention centers were mixed. The *Matrosskaya Tishina* facility in Moscow, which houses 6000 inmates, including young delinquents, „made a depressing impression on the group“ because of extensive overcrowding and „dark, dank and smelly“ conditions (p. 43). But there were no signs of actual abuse of prisoners by the staff. At the pre-trial Moscow detention center, *Butyrka*, the group found three doctors and seven nurses in the psychiatric ward caring for 85-90 inmates, who were forced to share only 60 beds. At the *Lebedeva* pre-trial center in St. Petersburg the group encountered overcrowding and signs of possible prisoner abuse in the boy's wing but were positively impressed by the living and working conditions in the ward for young girls. Conditions at the *Kresty* pre-trial detention center in St. Petersburg were found to be appalling, characterized by extreme overcrowding, lack of basic sanitary conditions, and also an insufficient number of beds for inmates. Yet there were no signs of physical abuse of the prisoners.

Living conditions for convicted prisoners in the places of detention visited were generally found to be „acceptable“ and in some instances above-average. This was the case at the Women's General Regime Colony No. 32, outside Perm, in which the prisoners „looked like lively and content“, did not complain of their living conditions, and „good-naturedly teased the accompanying director, who seemed to be very popular“ (p. 52).

The *Kolpina* education colony (outside St. Petersburg) for juvenile first-offenders (14-18 years old) also made a positive impression on the group and seemed to be „a humane institution“ tailored to the re-education needs of its teenage wards (p. 46). In stark contrast, living and working conditions at Prison Colony No. 31, outside Krasnoyarsk, were found to be extremely harsh with physical beatings and other forms of inhumane treatment practiced on what appeared to be quasi-routine basis. Similarly, the living conditions in the disciplinary cells of the facility were found to be grossly sub-standard. Two of six inmates in one of the „strict regime cells“, for example, were found to be suffering from tuberculosis, without any attempt by prison authorities to separate them from healthy fellow inmates.

The group found no evidence of „gross and persistent violations of human rights“, particularly, through any systematic practice of torture. Cases of the occurrence of serious torture are judged by the authors to be isolated incidents. Similarly, the group found no indications of the continuation of the former practice of the abuse of psychiatry for repressive purposes.

### Increasing Co-operation

Notwithstanding the extent of human rights violations the authors of the report were able to uncover, the Russian authorities did not impose restrictions on the group's choice of venues to be investigated or on its on-the-spot selection of interview partners from among detainees at the detention facilities. The authors highly commend the organization of their itinerary by Russian authorities, who had made possible their visits to several remotely located labor camps which had never before been viewed by a foreign delegation. The group also met with independent lawyers and representatives of minority groups, opposition parties, and NGOs.

The report demonstrates the importance of Russia's pending application for CoE membership as a political-legal framework and instrument to deepen co-operation between the CoE, Russian government authorities, NGOs, and ordinary citizens - including individuals in detention - in constructing a civil society throughout the Russian Federation. The report reflects the two essential elements that form the basis of such co-operation, namely, the official acknowledgement by Russian authorities that widespread human rights abuses are still occurring and the recognition on the part of Western experts and international organizations that, despite such abuses, sufficient progress in reform has been evident to warrant deepening Western engagement to support Russia's on-going reform efforts. That the investigation was possible in the first place reflects the fact that the reform government of *Boris Yeltsin* understands that exposure of the darker side of the Russian human-dimension landscape to outside expert observers is an appropriate and effective path to acceding to the political and legal framework of Europe.

Similarly, the report also provides a rough guide to the work that remains to be done by the CoE, OSCE, and NGOs in the coming years to improve the human-rights situation throughout the Russian Federation. Although it was not their intention, the authors have laid the foundation for working out a more systematic program of Western assistance and a more effective division of labor between the CoE and the OSCE in their co-operation with Russian authorities, NGOs, and ordinary citizens in building a Russian civil society in conformity with internationally recognized standards. Given the strengthened OSCE human-dimension obligations and the additional interventional and supervisory procedures enshrined in the Budapest Document of December 1994, the idea might be explored of setting up a joint CoE-OSCE work group that would specifically aim at concretely assisting Russia in its on-going efforts to fulfil CoE and CSCE standards.

## Philip Alston (Ed.), *The Best Interest of the Child, Reconciling Culture and Human Rights*,

Clarendon Press, Oxford 1994, 298 Seiten, £ 17,95;

## Gabriele Dorsch, *Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*,

Duncker & Humblot, Berlin 1994, 400 Seiten, DM 128,-

Hans-Joachim Heintze/Messelech Worku\*

Das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist der menschenrechtliche Vertrag, der den größten Geltungsbereich hat. Innerhalb von nur vier Jahren wurde er von 155 Staaten ratifiziert. Dieses Interesse der Staatengemeinschaft verwundert nicht, stellen die Kinder doch die Personengruppe dar, die einerseits des internationalen Schutzes am meisten bedarf und andererseits Hoffnungsträger für die Zukunft ist. Zugleich ist der Erfolg des Übereinkommens auch darauf zurückzuführen, daß seine Ausarbeitung mit großer Sorgfalt unter Berücksichtigung der verschiedenen Weltkulturen erfolgte. Insbesondere darauf verweist *James R. Himes*, der Direktor des UNICEF International Child Development Centre in seinem Vorwort zum Sammelband von *Philip Alston* zu Recht in erster Linie: „*The Convention thus provides an ideal context in which to examine the relationship between different cultural values and the international community's often-stated aspiration to achieve universal human rights standards*“ (S. v). Bestätigt wird diese Feststellung anschaulich, wenn man sich die sehr systematische Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte des Übereinkommens im Buch von *Gabriele Dorsch* vergegenwärtigt (übrigens: warum spricht sie von der *Konvention der Vereinten Nationen* über die Rechte des Kindes? Der offizielle deutsche Titel ist *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*; damit ist der Vertrag auch hinreichend genau umschrieben).

Im Zentrum der materiellen Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes steht Artikel 3, der die Staaten verpflichtet, bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen. Gerade hinsichtlich des Scheidungsrechts, der Vormundschaft, Adoption und der Familienbeziehungen hat dies erhebliche Bedeutung. In seiner rechtlichen Bedeutung, insbesondere in bezug auf den konkreten Inhalt, wirft die Festlegung allerdings eine Reihe von Fragen auf. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß die Publikation von *Alston* aus den unterschiedlichsten Blickwinkeln Antworten anbietet.

Angesichts der zentralen Bedeutung des Kindeswohls für ihre Arbeit ist es verständlich, daß sich auch das International Child Development Centre der UNICEF in Florenz an der Herausgabe des Buches beteiligte. Als positiv ist weiterhin zu bewerten, daß es gelang, unter der Leitung des erfahrenen australischen Völkerrechtsprofessors und langjährigen UN-Beamten *Philip Alston* eine Reihe von elf Experten unterschiedlicher Herkunft zu Wort kommen zu lassen. Die Gruppe wird eindeutig dominiert von Vertretern aus Entwicklungsländern; damit wird man der Tatsache gerecht, daß die Mehrheit der Kinder in der Dritten Welt lebt.

Der Sammelband *Alstons* gliedert sich in zwei Teile. Einleitend werden konzeptionelle Fragen und dann die Anwendung des Kin-

deswohlprinzips in den nationalen Rechtsordnungen behandelt. Sehr zu begrüßen ist, daß das Buch auch neueste Dokumente, so z.B. die der UN-Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993, auswertet. Das Lesen wird allerdings dadurch erschwert, daß die Fußnoten jeweils am Ende des Artikels erscheinen und nicht auf der gleichen Seite. Hier sollte die moderne Drucktechnik - zumal bei dem für ein Paperback nicht gerade niedrigen Preis - Möglichkeiten der Verbesserung bieten.

Der erste Beitrag aus der Feder *Philip Alstons* unter dem Titel „*The Best Interests Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights*“ gibt einen Überblick über die völkerrechtlichen Fragen, die mit dem Thema verbunden sind. Darin wagt der Autor die These, daß das Übereinkommen innerhalb der nächsten zwei Jahre nahezu Universalität erreichen wird. Diese Entwicklung sei im Hinblick auf die Kultur der Menschenrechte bedeutsam, da das Übereinkommen „*the culmination of half a century of international efforts to set 'universal' standards in the field of human rights*“ (S. 1) darstelle. Der Autor sieht diese Entwicklung als außerordentlich positiv an; zu dem verschiedentlich erhobenen Vorwurf, das Übereinkommen stelle teilweise eine Überregelung dar, nimmt er nicht Stellung. Das Kindeswohlprinzip als zentrale Bestimmung des Übereinkommens wird als typisches Beispiel für die Beziehung zwischen der Kultur und den Menschenrechten in verschiedener Hinsicht angesehen. Das betreffe solche Probleme wie die Umsetzung von Völkerrecht in nationales Recht, die Beziehung zwischen Recht und sozialem Wandel und das Verhältnis von individuellen und kollektiven Rechten (S. 17).

Da die meisten Kinder unserer Welt in den Entwicklungsländern leben, in denen sie oftmals tagtäglich einem Überlebenskampf ausgesetzt sind, der dem Prinzip des Kindeswohls Hohn spricht, stehen die Rechte dieser Kinder zutreffend im Mittelpunkt dieses Buches von *Alston*. Man hätte sogar erwartet, daß die Analysen noch kritischer ausfallen. Ein brillantes Beispiel für eine überzeugende Untersuchung ist die von *Alice Armstrong*. Sie hat in Ihrem Beitrag (S. 151-190), das Sorgerecht im Verhältnis zum „*best interest of the child*“ am Beispiel Simbawes untersucht und kam zu der Schlußfolgerung, daß das formale Recht mit dem praktizierten Recht nicht im Einklang steht, denn: „*The formal law of custody focuses on the nuclear family and favours the mother, while in the living law, the best interests of the child are usually perceived to be congruent with those of the extended family, and the father's family is favoured*“ (S. 151). Dabei hängen die Entscheidungen letztendlich von ökonomischen Interessen ab: „*A child from a family which cannot afford school fees may be sent to stay with a relative who is working (...)*“. In solch einem Fall scheint es schwer, eine Anwendung des Prinzips des Kindeswohls zu konstatieren.

Kultur, Tradition und gefestigte Gewohnheiten lassen also eine verschiedene Interpretation von „*the best interest of the Child*“ zu. *Freda Banda* arbeitet in ihrem Beitrag heraus (S. 191-201), daß bei finanziell schwachen Familien zwangsläufig die Gesundheitsfürsorge und Bildung an erster Stelle stehen, während das emotionale

\* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum; Messelech Worku, LL.M. (Heidelberg) ist Wiss. Mitarbeiterin am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum.

Wohlbefinden des Kindes zurücktritt. Dies sei dann nicht der Fall, wenn Geld vorhanden ist. Sie stellt die Frage, ob kulturelle Unterschiede dies erlauben dürfen, und kommt zu der Schlußfolgerung, daß „despite the need for sensitivity and awareness of cultural differences, all of us, and organisations like UNICEF in particular, have a duty, as the guardians of future generations, to insist on a 'baseline' standard of human rights to ensure that our children are protected and are able to attain their full potential“ (S. 200 f.).

Letztlich macht der Sammelband *Altons* eines deutlich: Die Menschenrechte sind universell. Auch wenn die konkrete Ausgestaltung der Kinderrechte in den unterschiedlichen Kulturen differenziert sein mag, das Kindeswohl muß das Prinzip sein, welches den gemeinsamen Mindeststandard der Kinderrechte ausmacht. Die sorgfältige Analyse des Übereinkommens über die Rechte des Kindes von *Gabriele Dorsch* unterstreicht die Universalität der Menschenrechte durch die breite Darstellung der *travaux préparatoires*, leidet unter dem Mangel, daß sie bereits 1992 abgeschlossen und nicht mehr überarbeitet wurde. Damit konnten viele der aktuellen Entwicklungen und umfangreiche Literaturquellen nicht mehr berücksichtigt werden. Wären diese einbezogen worden, hätte dies sicher auch zu einer wünschenswerten Schwerpunktverlagerung geführt. Das vorliegende Buch befaßt sich nämlich in den ersten drei Kapiteln mit der historischen Entwicklung des völkerrechtlichen Kinderschutzes (S. 23-52), mit der Diskussion um die Umwandlung der UN-Kinderdeklaration von 1959 in eine Konvention gleichen Inhalts (S. 53-68) und der Entstehung der Konvention (S. 70-90),

Die Aufarbeitung dieses Materials ist durch Sorgfalt gekennzeichnet; allein bleibt der Umstand, daß diese Probleme bereits an anderer Stelle nachlesbar sind. Auch unsere Zeitschrift hat sich mehrfach mit einschlägigen Werken beschäftigt (siehe die Rezension zu *Sharon Detrick*, „The United Nations Convention on the Rights of the Child“ in Heft 3/1993 mit weiteren Verweisen auf Bücher von *Veeraman*). Juristisch ergiebiger wäre sicher eine breitere Würdigung der Tätigkeit des Durchsetzungsorgans des Übereinkommens, des Kinderausschusses. Dieses Organ kommt auf den Seiten 273 bis 295 etwas stiefmütterlich davon. Demgegenüber ist die Würdigung der einzelnen Artikel detailliert und gelungen (S. 92-271). Das trifft insbesondere auch zu auf die Aussagen zu Art. 38 (Schutz des Kindes in bewaffneten Konflikten). Man hätte sich hier jedoch gewünscht, daß die Auseinandersetzung mit dem unzureichenden Standard der Konvention und dem Mißbrauch von Kindern als Soldaten, berücksichtigt worden wäre.

Insgesamt stellt die umfangreiche Arbeit von *Dorsch* eine Bereicherung der Literatur zu den Kinderrechten dar. Allerdings ließe sich über manche Bewertungen durchaus ein Disput führen. Es scheint auch, daß einige Auslegungen von wissenschaftlichen Positionen etwas extrem ausfallen (so z.B., wenn *Tomuschat* die Position unterstellt wird, das Kinderübereinkommen könne zerstörerische Auswirkungen haben (S. 299); gemeint war wohl eher, eine übertriebene Regelungssucht könne diese Wirkung haben). Zusammen mit dem Buch von *Alton* gehört auch die Arbeit von *Dorsch* in jede menschenrechtlich orientierte Bibliothek.