

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 9, Heft 3, 1996

## Editorial

## Das Thema

**Auf dem Weg zur Lösung der internationalen Landminenproblematik**

*Willibald Hermsdörfer*

**Der Ständige Internationale Strafgerichtshof:**

**Ein Beitrag zur Weltfriedensordnung?**

*Angelika Schlunck*

## Praxis

**Der aktuelle Fall: Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Schutz von Zeugen in Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien**

*Sascha Rolf Lüder*

## Rückblende

**Der internationale Schutz von Kulturgütern**

**Ein Rückblick**

*Hartmut Körbs*

## Forum

### Verbreitung

**Alljährlicher Höhepunkt der Verbreitungsarbeit: Bad Teinach**

**- zur 6. Teinacher Tagung: Völkerrecht in der Entwicklung -**

*Claus Hoffmann/Markus Lackamp*

**Konventionsarbeit**

**- Einige Gedanken zur Teinacher Tagung -**

*Christian B. Schad*

## Panorama

### Dokumente

**Inter-Parliamentary Union Conference: resolution on anti-personnel mines, Beijing, 16-21 September 1996**

**International Strategy Conference, Ottawa, October 3-5, 1996**

**TOWARDS A GLOBAL BAN ON ANTI-PERSONNEL MINES**

123

124

130

134

138

149

155

156

157

**Gemeinsame Aktion vom 1. Oktober 1996**  
**- vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die**  
**Europäische Union beschlossen -**  
**über Antipersonenminen (96/588/GASP)**

### Konferenzen

**European Seminar „Risk Sciences: Employment and**  
**Training“,**

**Council of Europe, EUR-OPA Major Hazards Agree-**  
**ment**

**Paris (Frankreich), 29.-30. April 1996**

*Hans-Joachim Heintze*

**Course on International Humanitarian Law**

**Warschau (Polen), 5.-15. August 1996**

*Heike Niebergall/Catherine Rauch*

**2. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht**

**Frankfurt (Oder), 10.-18. August 1996**

*Christian Pernhorst*

### Besprechungen

**Frank-Erich Hufnagel, UN-Friedensoperationen der**  
**zweiten Generation: Vom Puffer zur Neuen Treuhand**

*Sascha Rolf Lüder*

**Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und**  
**Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche**  
**Bestandsaufnahme**

*Hartmut Körbs*

**Evelin Hasler, Der Zeitreisende. Die Visionen des Henry**  
**Dunant**

*Christian B. Schad*

162

164

165

167

169

170

173

Das humanitäre Völkerrecht steht gerade gegenwärtig vor großen Belastungsproben, denn die vielen bewaffneten Konflikte in den unterschiedlichsten Weltregionen werfen eine Vielzahl von praktischen Problemen auf. Oftmals hat man als Beobachter den Eindruck, daß die Rechtsentwicklung hinter den praktischen Herausforderungen zurückbleibt. Um so notwendiger erscheint es uns angesichts dessen, auf neue Bemühungen der Rechtsfortentwicklung in diesem Bereich hinzuweisen. Wir haben deshalb einen Schwerpunkt des vorliegenden Heftes auf den Prozeß der langwierigen Kodifizierung des Verbotes des Einsatzes von Landminen gelegt. Wie kompliziert der Weg der Staatengemeinschaft zu einer Ächtung dieser menschenverachtenden Waffe ist, zeigt der Beitrag von Oberregierungsrat *Dr. Willibald Hermsdörfer* vom Bundesministerium der Verteidigung. Wir sind Herrn *Dr. Hermsdörfer* zu Dank verpflichtet, daß er uns einen sehr detaillierten Bericht über den aktuellen Stand der vielschichtigen Bemühungen in diesem Bereich vorgelegt hat, der die Positionen der Staaten und der Politik sehr anschaulich darstellt. In dem Beitrag wird deutlich, daß selbst die bislang erreichten kleinen Schritte nur gegen Widerstände erzielt werden konnten. Gleichwohl wird deutlich, daß erste Fortschritte zu verzeichnen sind. Es sollte daher nicht gering geschätzt werden, daß sich die Bundesrepublik Deutschland entschlossen hat, eine aktive Rolle bei der Ächtung der Landminenproblematik zu übernehmen. Die von uns erstmalig in dieser Zusammenstellung veröffentlichten Dokumente der Minenkonferenz von Ottawa belegen zudem, daß das Thema nunmehr auf der internationalen Agenda ist. Es hängt somit von der Politik und von der internationalen Rotkreuz-Bewegung ab, es nicht zuzulassen, daß es dort zu einem „Dauerbrenner“ wird. Neue Initiativen sind gefragt, um die nach wie vor bestehenden „Waffenberge“ abzubauen und so einen Beitrag zu leisten, der eigentlich nicht im Geltungsbereich des humanitären Völkerrechts, sondern in seinem Vorfeld liegt: im

Friedenssicherungsrecht. Es geht daher eigentlich um die Prävention.

Daß die Prävention durch Maßnahmen der Vertrauensbildung und Konfliktverhütung ausgebaut werden muß, belegt der zweite Schwerpunkt unseres Heftes anschaulich. Er befaßt sich mit der gegenwärtig in verschiedenen Gremien intensiv diskutierten Problematik des Völkerstrafrechts. Durch die Tätigkeit des in Den Haag ansässigen Internationalen Tribunals zum früheren Jugoslawien nimmt mittlerweile auch die Öffentlichkeit regen Anteil an diesen Fragen, die aus der Sicht des Völkerrechts zum Teil noch wissenschaftlicher Durchdringung bedürfen. Mit praktischen Rechtsfragen der Tätigkeit des Tribunals im Haag setzt sich der aktuelle Fall auseinander. Herr *Lüder* prüft die Pflichtenlage, die sich aus der Notwendigkeit des Zeugenschutzes ergibt. Das generelle Problem der internationalen Strafgerichtsbarkeit untersucht Frau *Dr. Angelika Schlanke* vom Bundesministerium der Justiz vor dem Hintergrund der Kodifikationsbemühungen durch die UN-Völkerrechtskommission. Bei diesem Artikel handelt es sich ebenfalls um einen Vortrag, der auf der 6. Teinacher Tagung - hierzu sei zugleich auf den Tagungsbericht in diesem Heft verwiesen - gehalten wurde und dort Anlaß zu reger Diskussion bot. Daher freuen wir uns, ihn einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen und danken der Autorin für diese Möglichkeit.

Hinweisen möchten die Herausgeber auch auf die umfangreiche Darstellung von Herrn *Körbs* über den internationalen Kulturgüterschutz. Wir sind überzeugt davon, daß diese fundierte Arbeit auf reges Interesse stoßen wird, da gerade die jüngst erfolgte Verabschiedung des Russischen Gesetzes über die Nichtrückgabe der „Beutekunst“ zahlreiche Fragen in dieser Hinsicht aufgeworfen hat. Ergänzt wird auch diese Ausgabe wieder durch Buchbesprechungen und Konferenzberichte.

**Die Herausgeber**

# Auf dem Weg zur Lösung der internationalen Landminenproblematik

Willibald Hermsdörfer\*

## I. Die humanitäre Katastrophe

Woche für Woche werden weltweit 150 bis 200 Zivilisten durch Landminen getötet oder verstümmelt. Seriöse Schätzungen gehen davon aus, daß etwa 100 Millionen wild verstreut liegende Landminen in mehr als 60 Ländern der Erde als gefährliches Erbe militärischer Konflikte vorhanden sind. So behindern in Afghanistan und im Irak jeweils zehn Millionen Minen, in Angola weit über neun, in Kambodscha mehr als acht und im ehemaligen Jugoslawien über zwei Millionen Minen die friedliche Entwicklung dieser Länder.

Ungefähr 100 Millionen ungeräumter Landminen in über 60 Ländern stellen ein gewaltiges Problem dar, das schwerwiegende humanitäre, soziale, ökonomische und ökologische Auswirkungen in den betroffenen Regionen nach sich zieht. Unkontrollierte Minenfelder behindern die Integration heimkehrender Flüchtlinge und den Wiederaufbau von Gebieten, die durch den Krieg verwüstet worden sind.

Für die Aufklärung, Räumung und Vernichtung von Billigminen, die im Einkauf schon für 3 Dollar das Stück zu haben sind, werden durchschnittlich etwa 300 bis 1.000 Dollar aufgewendet. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat 1994 in seinem Bericht zum Minenräumen geschätzt, daß die Beseitigung der bisher unkontrolliert verlegten Minen etwa 33 Mrd. Dollar kosten würde.<sup>1</sup>

## II. Internationale Foren

Angesichts der weltweiten Dimension der Landminenproblematik wird über ihre Lösung auf breiter internationaler Ebene nachgedacht. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen<sup>2</sup>, der Rat der Europäischen Union<sup>3</sup>, das Europäische Parlament<sup>4</sup>, die Parlamentarische Versammlung des Europarates<sup>5</sup>, die NATO<sup>6</sup>, die Nordatlantische Versammlung<sup>7</sup>, die WEU<sup>8</sup> und die Interparlamentarische Union<sup>9</sup> beraten über Lösungsmöglichkeiten. Der Generalsekretär der Vereinten

\* Dr. iur. Willibald Hermsdörfer, J.C.B. (Katholieke Universiteit Leuven), ist Oberregierungsrat, Bundesminister der Verteidigung. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 6. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 16. März 1996 gehalten hat.

1 Siehe zum Vorstehenden: United Nations, General Assembly: Assistance in Mine Clearance, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/49/357 vom 6.9.1994, Nr. 3, 19, 45-47, 51, 57, und UN Doc. A/50/408 vom 6.9.1995, Nr. 9, 16, 24, 31; United States Department of State (Hrsg.), Hidden Killers. The Global Problem With Uncleared Landmines. A Report on International Demining, Washington 1993, S. I; United States Department of State: The Global Landmine Crisis. 1994 Report to the U.S. Congress on the Problem with Uncleared Landmines and the United States Strategy for Demining and Landmine Control, Washington 1994, S. V.

- 2 Resolutionen zum VN-Waffenübereinkommen (sog. CCW-Resolutionen) 32/152 vom 19.12.1977, 35/153 vom 12.12.1980, 36/93 vom 9.12.1981, 37/79 vom 9.12.1982, 38/66 vom 15.12.1983, 39/56 vom 12.12.1984, 40/84 vom 12.12.1985, 41/50 vom 3.12.1986, 42/30 vom 30.11.1987, 43/67 vom 7.12.1988, 45/64 vom 4.12.1990, 46/40 vom 6.12.1991, 47/56 vom 9.12.1992, 48/79 vom 16.12.1993, 49/79 vom 15.12.1994 und 50/74 vom 10.1.1996. Siehe auch die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Exportmoratorium („Moratorium on the export of anti-personnel landmines“) 48/75K vom 16.12.1993, 49/75D vom 15.12.1994 und 50/700 vom 12.12.1995 und zum Minenräumen („Assistance in mine clearance“) 48/7 vom 19.10.1993, 49/215 vom 23.12.1994 und 50/82 vom 14.12.1995.
- 3 Beschluß des Rates vom 12.5.1995 betreffend die aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommene gemeinsame Aktion über Antipersonenminen; Beschluß des Rates vom 25.3.1996 zur Ergänzung des Beschlusses 95/170/GASP vom 12.5.1995 betreffend die vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommene gemeinsame Aktion über Antipersonenminen.
- 4 Bericht über Landminen und Laserwaffen mit Blendwirkung, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente vom 24.5.1995; Bericht über Schützenabwehrminen: ein mörderisches Entwicklungshindernis, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente vom 21.6.1995; Entschließung zu Landminen und Laserwaffen mit Blendwirkung vom 29.6.1995 (auch Bundesrat, Drucksache 436/95 vom 13.7.1995); Entschließung zu Schützenabwehrminen: ein mörderisches Entwicklungshindernis vom 29.6.1995 (auch Bundesrat, Drucksache 437/95 vom 13.7.1995); Entschließung zum Scheitern der Internationalen Konferenz über Tretninen und Laserwaffen vom 16.11.1995; Entschließung zu Antipersonenminen und zur Internationalen Konferenz von Wien zur Revision des Protokolls über bestimmte konventionelle Waffen vom 14.3.1996; Entschließung zum Scheitern der Konferenz über Antipersonenminen vom 23.5.1996.
- 5 Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 22. April bis 26. April 1996 in Straßburg, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5284 vom 16.7.1996, S. 23 f. (Entschließung 1085 [1996] betr. die Aktivitäten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz [IKRK] von 1992 bis 1995).
- 6 Die NATO denkt über mögliche Alternativen zu Antipersonenminen nach.
- 7 Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Nordatlantischen Versammlung über die 40. Jahrestagung der Nordatlantischen Versammlung vom 14. bis 18. November 1994 in Washington, in: Bundesrat, Drucksache 120/95 vom 26.1.1995, S. 6 und S. 23 f. (Entschließung 249 betr. Maßnahmen zur endgültigen Beseitigung von Landminen); Unterrichtung über die Frühjahrestagung vom 26. bis 29. Mai 1995 in Budapest, in: Bundesrat, Drucksache 607/95 vom 14.8.1995, S. 3; Unterrichtung über die 41. Jahrestagung vom 5. bis 9. Oktober 1995 in Turin, in: Bundesrat, Drucksache 873/95 vom 28.11.1995, S. 7 f. und S. 22 f. (Entschließung 259 betr. Maßnahmen zur endgültigen Beseitigung von Landminen).
- 8 Die WEU erarbeitet einen Beitrag zu der gemeinsamen Aktion der Europäischen Union über Antipersonenminen.
- 9 Unterrichtung über die Ergebnisse der 93. Interparlamentarischen Konferenz vom 27. März bis 1. April 1995 in Madrid, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1191 vom 25.4.1995, S. 6; Unterrichtung durch die Delegation der Interparlamentarischen Gruppe der Bundesrepublik Deutschland über die Außerordentliche Tagung des Interparlamentarischen Rates vom 30. August bis 1. September 1995 aus Anlaß des 50. Geburtstag der Vereinten Nationen in New York, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2334 vom 19.9.1995, S. 16 (Nr. 16); Unterrichtung durch die Delegation der Interparlamentarischen Gruppe der Bundesrepublik Deutschland über die 94. Interparlamentarische Konferenz vom 9. bis 14. Oktober 1995 in Bukarest, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2995 vom 14.11.1995, S. 25.

Nationen unterstreicht durch sein persönliches Eintreten die Dringlichkeit<sup>10</sup>. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete auf deutsche Initiative hin und unter deutscher Präsidentschaft eine politisch bindende Erklärung zur Minenräumung im Zusammenhang mit Friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen<sup>11</sup>.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hat durch weitreichende Vorschläge in der Generalversammlung der Vereinten Nationen<sup>12</sup> und der Überprüfungskonferenz zum Waffentübereinkommen der Vereinten Nationen<sup>13</sup>, durch Symposien<sup>14</sup>, Publikationen<sup>15</sup> und eine engagierte Pressearbeit einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die internationale Meinungsbildung genommen. Auch die 26. Rotkreuzkonferenz wird durch ihre Resolution zum Schutz der Zivilbevölkerung weiter meinungsfördernd in der Landminenproblematik wirken<sup>16</sup>.

### III. Deutscher Beitrag

Die Bundesregierung teilt die Besorgnis der internationalen Öffentlichkeit über die schrecklichen Folgen des unkontrollierten und unterschiedslosen Einsatzes von Landminen und widmet der Landminenproblematik deshalb ihre besondere Aufmerksamkeit. Engagiert trägt sie durch eigene Maßnahmen zur Bewältigung des anstehenden humanitären Problems bei<sup>17</sup>. Die Bundesregierung leistet seit Jahren finanzielle und materielle Unterstützung für Minenräummaßnahmen der Vereinten Nationen<sup>18</sup>. Das Bundeskabinett hat ein unbefristetes Exportmoratorium für Antipersonenminen (Schützenabwehrminen)<sup>19</sup> beschlossen<sup>20</sup>. Der Bundesminister der Verteidigung hat für die Bundeswehr ein Einsatzverbot für Schützenabwehrminen verfügt und die Vernichtung der Lagerbestände angeordnet<sup>21</sup>. Eine deutsche Verhandlungsdelegation hat die Regierungsexpertengespräche<sup>22</sup> und

Vertreter des IKRK gaben Statements ab beim Regierungsexpertentreffen im Mai 1994, in der Überprüfungskonferenz im September 1995 (durch den Präsidenten des IKRK *Cornelio Sommaruga*), im Januar 1996, im April 1996 (durch *Cornelio Sommaruga*) und im Mai 1996 (durch den Vizepräsidenten *Eric Roethlisberger*) (als Umdrucke in der Sitzung verteilt).

- 14 Siehe die entsprechenden Berichte: International Committee of the Red Cross: Symposium on anti-personnel mines. Montreux 21-23 April 1993. Report; International Committee of the Red Cross: Expert meeting on certain weapon systems and on implementation mechanisms in international law. Geneva 30 May-1 June 1994. Report. Die Ergebnisse des „Symposium on the military utility of anti-personnel mines. Geneva 10-12 January 1994“ sind wiedergegeben in dem „Report of the International Committee of the Red Cross for the Review Conference of the 1980 United Nations Convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects, Geneva 1994“; der Report ist auch abgedruckt in: International Review of the Red Cross, March-April 1994, (Nr. 299), S. 123-182.
- 15 Zum Beispiel: A perverse use of technology: mines, Genf 1993; The worldwide epidemic of landmine injuries. The ICRC's health oriented approach, Genf 1995; Landmines must be stopped, Genf 1995; Anti-personnel landmines. Friend or foe. A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines, Genf 1996.
- 16 Die Konferenz fand vom 4. bis 7. Dezember 1995 in Genf statt. Die Resolution „Protection of the civilian population in period of armed conflict“ befaßt sich auch mit antipersonellen Landminen; sie ist abgedruckt in: International Review of the Red Cross, January-February 1996, (No. 310), S. 60-68 (S. 66 ff. zu antipersonellen Landminen).
- 17 Einen Überblick geben die jährlichen Berichte der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis (Jahresabrüstungsberichte), so: Jahresabrüstungsbericht 1992, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4846 vom 3.5.1993, S. 38; Jahresabrüstungsbericht 1993, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6985 vom 7.3.1994, S. 24; Jahresabrüstungsbericht 1994, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1126 vom 13.4.1995, S. 27 f.; Jahresabrüstungsbericht 1995, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4450 vom 24.4.1996, S. 23-25.
- 18 Siehe hierzu: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Angelika Beer* und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Ausgaben für humanitäre Minenräumung im Haushalt 1996“, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5187 vom 27.6.1996; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Volker Kröning* u.a. zu „Unterstützung humanitärer Minenräum-Aktionen durch die Bundeswehr und andere staatliche Stellen“, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5374 vom 31.7.1996.
- 19 In Anlehnung an den englischen Ausdruck „anti-personnel mine“ wird auch von Antipersonenminen gesprochen. Die Bundeswehr bezeichnet diese Minenart als Schützenabwehrminen. Damit machte sie, solange sie über Schützenabwehrminen verfügte, auch sprachlich deutlich, daß die Bundeswehr Minen unter Beachtung der strengen Regeln des humanitären Völkerrechts nur gegen feindliche Kombattanten, nicht gegen Zivilpersonen einsetzen würde. Das Zusatzprotokoll I von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich, „Um Schonung und Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte zu gewährleisten, unterscheiden die am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten“ (Artikel 48) und „Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen dürfen das Ziel von Angriffen sein“ (Artikel 51 Absatz 2 Satz 1).
- 20 Entscheidung vom 11. Januar 1996; siehe u.a. die Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes Nr. 25/96 vom 11. Januar 1996.
- 21 Entscheidung vom 15. April 1996; siehe: Erklärung des Pressesprechers des Bundesministeriums der Verteidigung zum Verzicht der Bundeswehr auf Schützenabwehrminen vom 16. April 1996; Aktuelle Information Für Vortragende Im Rednerdienst, hrsg. vom Pressestab des Bundesministeriums der Verteidigung, Nr. 5/1996 vom 25. April 1996; Landminenproblematik, hrsg. vom Pressestab des Bundesministeriums der Verteidigung, Mai 1996.
- 22 Die vier Sitzungen der „Group of Governmental Experts to Prepare the Review Conference of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects“ fanden in Genf vom 28. Februar bis 4. März, 16. bis 27. Mai und 8. bis 19. August 1994 und von 9. bis 20. Januar 1995 statt.

10 *Boutros Boutros-Ghali*, The Land Mine Crisis. A Humanitarian Disaster, in: Foreign Affairs, September/October 1994, S. 8-13; ders., Antipersonnel Land Mines. A Challenge for the International Community, in: UNIDIR (United Nations Institute For Disarmament Research) Newsletter, No. 28/29, Dec. 1994/May 1995, S. 3.

11 Am 15. August 1996 fand im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine offene Aussprache zu Landminen statt, an der 34 Delegationen innerhalb und außerhalb des Sicherheitsrats teilnahmen. Damit ist die Landminenproblematik im Sicherheitsrat erstmals ausführlich behandelt worden. Der Präsident gab am 30. August 1996 eine im Sicherheitsrat abgestimmte Erklärung zu „Demining in the context of United Nations Peace-keeping“ ab. Die Mitglieder des Sicherheitsrates verständigten sich darauf, daß das operative Minenräum, soweit im Einzelfall erforderlich, ein integraler Bestandteil von Friedensmissionen der Vereinten Nationen sein solle („Operational demining should be, wherever appropriate, an important element and an integral part of peace-keeping mandates“, UN-Doc. S/PRST/1996/37 vom 30. August 1996).

12 Statement im Ersten Ausschub der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. Oktober 1993 (als Umdruck in der Sitzung verteilt).

13 Das IKRK erstellte für die Regierungsexpertentreffen zwei Hintergrunddokumentationen (CCW/CONF.I/GE/6 vom 6.5.1994 und CCW/CONF.I/GE/9 vom 21.7.1994) und unterbreitete schriftlich zwei Vorschläge (CCW/CONF.I/GE/CRP.24 vom 27.5.1994 und CRP.41 vom 10.1.1995). Auf der Überprüfungskonferenz machte das IKRK ebenfalls mehrere schriftliche Vorschläge (Informal Working Paper vom 28.9.1995 und 2.10.1995 [in „Main Committee II“] und vom 4.10.1995 [in der „Working Group of Main Committee II“]). Die

die Überprüfungs-konferenz<sup>23</sup> zum Landminenprotokoll des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen<sup>24</sup> aktiv mitgestaltet<sup>25</sup>. Der Bundesaußenminister setzt sich mit seinem vielbeachteten 7-Punkte-Aktionsprogramm weltweit für die Ächtung von Antipersonenminen und die Räumung der verstreut liegenden Minen ein<sup>26</sup>.

Der hohe politische Stellenwert des Anliegens drückt sich auch im großen Interesse des Deutschen Bundestags aus. Davon legen Zeugnis ab eine Mehrzahl von Anfragen von Abgeordneten und Fraktionen<sup>27</sup>, von Anträgen von Abgeordneten und Fraktionen<sup>28</sup> und von schriftlichen Fragen von Abgeordneten an die Bundesregierung<sup>29</sup>, die wiederholte Behandlung des Gegenstandes im Verteidigungsausschuß<sup>30</sup>, im Aus-

zu „Unterstützung humanitärer Minenräum-Aktionen durch die Bundeswehr und andere staatliche Stellen“, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5374 vom 31.7.1996.

23 Die drei Sitzungen der „Review Conference of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects“ fanden in Wien vom 25. September bis 13. Oktober 1995 und in Genf vom 15. bis 19. Januar und vom 22. April bis 3. Mai 1996 statt.

24 Das am 10. Oktober 1980 abgeschlossene Übereinkommen ist am 2. Dezember 1983 international in Kraft getreten. Das Übereinkommen ist für Deutschland seit dem 25. Mai 1993 verbindlich (BGBl. 1992, II, S. 958; 1993, II, S. 935; 1993, II, S. 1813; siehe auch den seinerzeitigen Gesetzentwurf der Bundesregierung einschließlich der Denkschrift, Drucksache 12/2460 vom 24.4.1992). Das Übereinkommen ist für 60 Staaten, das Landminenprotokoll für 58 Staaten, völkerrechtlich bindend (Stand 21.11.1996); Auflistung der Vertragsstaaten in: United Nations, General Assembly; Convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/50/326 vom 3.8.1995, Nr. 3; Review Conference of the States Parties to the Convention (...), Geneva 25 September-13 October 1995, CCW/CONF.I/INF.3 vom 22.9.1995; Review Conference of the States Parties to the Convention (...), Geneva 15-19 January 1996, CCW/CONF.I/INF.3/Add.1 vom 6.10.1995, CCW/CONF.I/INF.3/Add. 2 vom 12.10.1995, CCW/CONF.I/INF.3/Add.3 vom 17.1.1996.

25 Die Überprüfungs-konferenz hat ein revidiertes Landminenprotokoll („Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices as Amended on 3 May 1996“) und ein Laserwaffenprotokoll („Protocol on Blinding Laser Weapons“) verabschiedet (abgedruckt im Konferenzdokument CCW/CONF.I/16 [Part II]; siehe auch den Abdruck des revidierten Landminenprotokolls in: Humanitäres Völkerrecht. Informationsschriften 1996, S. 99-104). Die Bundesregierung bereitet gegenwärtig die Ratifikation der beiden Protokolle vor.

26 Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes Nr. 1100/96 vom 18. Juli 1996.

27 Siehe: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Vera Wollenberger und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „VN-Waffenübereinkommen und Landminenproblematik“, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4076 vom 7.1.1993; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Beer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Landminen beim BGS und anderen staatlichen Organen in der Bundesrepublik Deutschland“, Drucksache 13/1159 vom 21.4.1995; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Beer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Stand, Forschung und Entwicklung bei Landminen“, Drucksache 13/1473 vom 22.5.1995; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Beer und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Landminenexporte aus der Bundesrepublik Deutschland“, Drucksache 13/2432 vom 26.9.1995; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Beer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Ausgaben für humanitäre Minenräumung im Haushalt 1996“, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5187 vom 27.6.1996; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Krönig u.a.

28 Siehe: Antrag der Abgeordneten Jürgen Augustinowitz u.a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Werner Hoyer u.a. und der Fraktion der F.D.P. zu „Humanitäre deutsche Hilfe durch Minenräumen in Staaten der ‚Dritten Welt‘“, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/3348 vom 6.10.1992; Antrag der Fraktion der SPD zu „Verbot von Landminen und die Unterstützung der Länder der ‚Dritten Welt‘ bei der Lösung ihrer Probleme durch Minen und andere gefährliche Munition“, Drucksache 12/8031 vom 21.6.1994; Antrag der Abgeordneten Dr. Friedbert Pflüger u.a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Ulrich Irmr u.a. und der Fraktion der F.D.P. zu „Weitgehende Einsatzbeschränkungen für Landminen“, Drucksache 13/1299 vom 9.5.1995; Antrag der Abgeordneten Steffen Tippach u.a. und der Gruppe der PDS zu „Weltweite Ächtung der Landminen“, Drucksache 13/1302 vom 9.5.1995; Antrag der Abgeordneten Angelika Beer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Ächtung von Landminen“, Drucksache 13/1304 vom 10.5.1995; Antrag der Abgeordneten Volker Krönig u.a. und der Fraktion der SPD zu „Verbot von Landminen und Unterstützung der Länder der ‚Dritten Welt‘ bei der Lösung ihrer Probleme durch Minen und andere gefährliche Munition“, Drucksache 13/1308 vom 10.5.1995; Antrag der Abgeordneten Anneliese Augustin u.a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Rudolf Bindig u.a. und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Olaf Feldmann u.a. und der Fraktion der F.D.P. zu „Minenräumung zu humanitären Zwecken als Beitrag sinnvoller Demobilisierung sowie zur Förderung des Wiederaufbaus“, Drucksache 13/1844 vom 28.6.1995; Antrag der Abgeordneten Angelika Beer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Ausweitung des Minenexportmoratoriums der Bundesrepublik Deutschland“, Drucksache 13/3524 vom 17.1.1996; Antrag des Abgeordneten Dr. Friedbert Pflüger und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Olaf Feldmann u.a. und der Fraktion der F.D.P. zu „Bekämpfung des internationalen Landminenproblems“, Drucksache 13/3611 vom 30.1.1996; Antrag der Abgeordneten Angelika Beer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Ächtung von Landminen (II)“, Drucksache 13/3748 vom 7.2.1996; Antrag der Abgeordneten Volker Krönig u.a. und der Fraktion der SPD zu „Anti-Personen-Minen“, Drucksache 13/4093 vom 13.3.1996; Antrag der Abgeordneten Dr. Friedbert Pflüger u.a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Volker Krönig u.a. und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Olaf Feldmann u.a. und der Fraktion der F.D.P. zu „Verbot von Anti-Personen-Minen“, Drucksache 13/4380 vom 18.4.1996.

29 Siehe: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Willy Wimmer auf die Frage des Abgeordneten Jürgen Augustinowitz, zu Einheiten und Gerätschaften der Bundeswehr für das Räumen von See- und Landminen, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/1999 vom 24.1.1992, S. 12 (Nr. 21); Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Erich Riedl auf die Frage der Abgeordneten Angelika Barbe zum Verkauf von Landminen durch die DDR-Regierung noch am 1. Oktober 1990, Drucksache 12/3922 vom 4.12.1992, S. 17 (Nr. 28); Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs Bernd Wils auf die Fragen der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul zum Einsatz von deutschen Landminen in Bürgerkriegen und zu den Absichten der Bundesregierung, den Transfer von Minen zu unterbinden, Drucksache 12/4405 vom 19.2.1993, S. 16 f. (Nr. 30 und 31); Antwort der Staatsministerin Ursula Seiler-Albring auf die Frage des Abgeordneten Hans Wallow zu einem Exportmoratorium für Landminen, Plenarprotokoll 12/202 vom 13.1.1994, S. 17556 f. (Anlage 15); Antwort des Staatsministers Helmut Schäfer auf die Frage des Abgeordneten Gernot Erler zur Ortung von Landminen mittels Mikrowellentechnik, Plenarprotokoll 12/235 vom 23.6.1994, S. 20696 f. (Anlage 36); Antwort des Staatssekretärs Dr. Wichert auf die Frage des Abgeordneten Volker Krönig zum deutschen Beitrag zur Räumung der in Bosnien-Herzegowina verlegten Landminen, Drucksache 13/3474 vom 12.1.1996, S. 26 (Nr. 52); Antworten des Staatsministers Helmut Schäfer auf die Fragen des Abgeordneten Volker Krönig zur Beseitigung deutscher Landminen aus dem Zweiten Weltkrieg in Libyen, Drucksache 13/3813 vom 16.2.1996, S. 6 f. (Nr. 6 und 7).

30 In den Sitzungen der 13. Wahlperiode am 8. März 1995 (7. Sitzung), 21. Juni 1995 (13. Sitzung), 29. November 1995 (23. Sitzung), 13. März 1996 (31. Sitzung), 22. Mai 1996 (35. Sitzung) und 19. Juni 1996 (37. Sitzung).

wärtigen Ausschuß<sup>31</sup> nebst seinem Unterausschuß für Abrüstung und Rüstungskontrolle<sup>32</sup> und in Plenararbeiten<sup>33</sup> sowie Beiträge von Abgeordneten im Fachschrifttum<sup>34</sup>.

Aus dem Kreis der humanitären Organisationen begleiten insbesondere das Deutsche Rote Kreuz und der Bundesdeutsche Initiativkreis „Für Das Verbot Von Landminen“<sup>35</sup> die Bundesregierung und ihren Beitrag zur Lösung der internationalen Landminenproblematik in einem kritischen Dialog.

### 1. Kein Export von Schützenabwehrminen durch die deutsche Industrie

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschloß im Dezember 1993 auf Antrag der USA und 40 Mitunterzeichnerstaaten eine Resolution im Konsens, in der die Staaten aufgerufen wurden, nationale Moratorien hinsichtlich des Exports von Schützenabwehrminen zu erklären<sup>36</sup>.

Deutschland hat auf diese Resolution als einer der ersten Staaten reagiert. Die Bundesregierung hat in ihrer Kabinettsitzung vom 8. Juni 1994 beschlossen, „daß für einen Zeitraum von drei Jahren ab dem 1. Juli 1994 keine Genehmigung für den Export von Antipersonenminen erteilt wird“. Um ein deutliches politisches Zeichen für die Überprüfungs-konferenz zum VN-Waffenübereinkommen zu setzen, hat die Bundesregierung am 11. Januar 1996 die Entfristung ihres Exportmoratoriums beschlossen. Die Kernpunkte des deutschen Exportmoratoriums sind also: die Geltung für alle Antipersonenminen, die unbefristete Laufzeit und die Wirkung gegenüber allen Staaten. Der Kabinettsbeschuß bringt den politischen Willen der Bundesregierung zum Ausdruck, daß Antipersonenminen aus Deutschland nicht mehr ausgeführt werden dürfen, um dem unkontrollierten und unterschiedslosen Einsatz von Antipersonenminen in vielen Konfliktgebieten Einhalt zu gebieten. Die Bundesregierung hat damit ein weiteres wichtiges politisches Signal an die deutsche und internationale Öffentlichkeit gerichtet. Die Bundesregierung kommt dadurch auch der Aufforderung des Deutschen Bundestages in seiner Entschlieung vom 29. Juni 1995 nach, sich für ein „weltweites Exportverbot von Antipersonenminen einzusetzen“<sup>37</sup>. In gleicher Weise entspricht das Handeln der Bundesregierung Forderungen des Europäischen Parlaments in seiner Entschlieung vom 29. Juni 1995<sup>38</sup> und der Nordatlantischen Versammlung in ihrer Entschlieung vom 18. November 1994<sup>39</sup> nach Einschränkung des Transfers von Landminen.

Bereits vor dem Exportmoratorium handhabte die Bundesregierung den Export von Landminen restriktiv<sup>40</sup>. Das Kriegswaffenkontrollgesetz und die Außenwirtschaftsverordnung sehen ein grundsätzliches Verbot der Ausfuhr mit Erlaubnisvorbehalt vor. Die Bundesregierung genehmigte die Ausfuhr im Rahmen der von ihr beschlossenen rüstungspolitischen Grundsätze zurückhaltend. Es kam nur zum Export von Panzerabwehrminen in kleinen Stückzahlen in NATO-Länder; für Schützenabwehrminen erteilte die Bundesregierung über Jahre hinweg keine Ausfuhrgenehmigung. Insofern bestätigt das Exportmoratorium die bisherige Regierungspolitik. Gleichwohl kann es das internationale Bemühen, die weitere

Verbreitung von Schützenabwehrminen einzuschränken, fördern und ist nicht nur aus humanitärer, sondern auch aus militärpolitischer Sicht zu unterstützen.

Mit Beschluß vom 12. Mai 1995 hat der Europäische Rat auf der Grundlage des EU-Vertrages die „Gemeinsame Aktion über Antipersonenminen“ angenommen<sup>41</sup>. Die Gemeinsame

- 31 In der Sitzung am 23. Juni 1995: Beschlußempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses zu den Anträgen der CDU/CSU und F.D.P. (Drucksache 13/1299), der SPD (Drucksache 13/1308), der PDS (Drucksache 13/1302) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/1304), Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1780 vom 23.6.1995.
- 32 In der Sitzung der 12. Wahlperiode am 27. April 1994 (43. Sitzung) und in den Sitzungen der 13. Wahlperiode am 10. Mai 1995 (4. Sitzung), 31. Mai 1995 (5. Sitzung), 20. September 1995 (6. Sitzung), 25. Oktober 1995 (8. Sitzung), 7. Februar 1996 (12. Sitzung), 17. April 1996 (14. Sitzung) und am 12. Juni 1996 (16. Sitzung).
- 33 In folgenden Sitzungen des Deutschen Bundestages: 36. Sitzung am 12. Mai 1995, Plenarprotokoll 13/36; 47. Sitzung am 29. Juni 1995, Plenarprotokoll 13/47; 84. Sitzung am 2. Februar 1996, Plenarprotokoll 13/84; 98. Sitzung am 18. April 1996, Plenarprotokoll 13/98; 105. Sitzung am 10. Mai 1996, Plenarprotokoll 13/105.
- 34 Siehe: *Angelika Beer* (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Erfolgreich, aber (noch) nicht am Ziel: Die internationale Kampagne gegen Landminen, in: *Hanne-Margret Birkenbach* u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch Frieden 1996*. Konflikte, Abrüstung, Friedensarbeit, München 1995; S. 241-251; *Olaf Feldmann* (F.D.P.), Landminen als heimtückische Killer. Dem Minenterror ein Ende bereiten, in: *Die Liberale*, 6/94, S. 19 f.; *Volker Krönig* (SPD), Rüstungskontrolle und Abrüstung von Landminen. Noch voller Hürden, in: *Rotes Kreuz* 6/1995, S. 22-24; *ders.*, Landminen bleiben in der Diskussion. Mehr Deutlichkeit, in: *Rotes Kreuz* 2/1996, S. 12 f.; *ders.*, Anti-Personen-Minen. Ein Verbot ist absehbar, in: *Rotes Kreuz* 5/1996, S. 22-24; *ders.*, Das Minenproblem. Völkerrechtliche und rüstungskontrollpolitische Antworten, in: *Notfallvorsorge* 3/1996, S. 5-8; *Markus Lackamp/Friedbert Pfleger* (CDU), Landminen: Schleichende Massenvernichtungswaffen, in: *Sicherheit und Frieden* 1995, S. 184-188.
- 35 Eine Arbeitsgemeinschaft folgender Verbände: Brot für die Welt, Christoffel Blindenmission, Deutsche Welthungerhilfe, Deutscher Caritasverband, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Diakonisches Werk der EKD, EIRENE-International, Jesuiten Flüchtlingsdienst, Kinderorthilfe, medico international, MISERERE, OXFAM-Deutschland, Pax Christi, Solidaritätsdienst International, terre des hommes, UNICEF.
- 36 Resolution 48/75K vom 16.12.1993. Der Wortlaut des entsprechenden operativen Paragraphen Nr. 1 ist: „Calls upon States to agree to a moratorium on the export of anti-personnel land-mines that pose grave dangers to civilian populations“.
- 37 Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1780 vom 23.6.1995; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/47 vom 29.6.1995, S. 3837 (D).
- 38 Entschlieung zu Landminen und Laserwaffen mit Blendwirkung (auch Bundesrat, Drucksache 436/95 vom 13.7.1995).
- 39 Entschlieung 249 betr. Maßnahmen zur endgültigen Beseitigung von Landminen (Bundesrat, Drucksache 120/95 vom 26.1.1995, S. 23 f.).
- 40 Siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Angelika Beer* und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Landminenexporte aus der Bundesrepublik Deutschland“, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2432 vom 26.9.1995.
- 41 Die genaue Bezeichnung lautet: Beschluß des Rates vom 12. Mai 1995 betreffend die aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommene gemeinsame Aktion über Antipersonenminen. Dieser Beschluß ist hinsichtlich der Aussagen zum gemeinsamen Exportmoratorium für Antipersonenminen durch den Beschluß des Rates vom 25. März 1996 zur Ergänzung des Beschlusses 95/170/GASP vom 12. Mai 1995 betreffend die vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommene gemeinsame Aktion über Antipersonenminen nicht geändert worden. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union beraten gegenwärtig über eine neue Gemeinsame Aktion zu Antipersonenminen. Die geplante Gemeinsame Aktion enthält folgende Forderungen: weltweite Abschaffung von Antipersonenminen, umfassende Exportmoratoria hinsichtlich Antipersonenminen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und umfangliche Hilfe der Europäischen Union beim Minenräumen.

Aktion beinhaltet auch ein gemeinsames Exportmoratorium für Schützenabwehrminen. Es hat folgenden Inhalt:

*„Dieses Moratorium umfaßt das vollständige Verbot der Ausfuhr von nicht detektierbaren Antipersonenminen und Antipersonenminen ohne Selbstzerstörungsmechanismus in jedwedem Bestimmungsland sowie das Verbot der Ausfuhr aller sonstigen Arten von Antipersonenminen in Staaten, die das Übereinkommen von 1980 und das Protokoll Nr. 2 dieses Übereinkommens noch nicht ratifiziert haben. Die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, können Moratorien von größerer Reichweite anwenden.“*

Das EU-Exportmoratorium umfaßt also das vollständige Verbot der Ausfuhr von Antipersonenminen, die nicht detektierbar sind oder die sich nicht selbst zerstören, sowie das Verbot der Ausfuhr aller sonstigen Antipersonenminen in Staaten, die das VN-Waffenübereinkommen noch nicht ratifiziert haben. Das EU-Exportmoratorium bleibt damit in seiner Reichweite mehrfach hinter dem deutschen Moratorium zurück. Aus diesem Grunde ist die Bundesregierung dafür eingetreten, in den Beschluß des Rates der Europäischen Union die Regelung aufzunehmen, daß die Mitgliedstaaten Moratorien von größerer Reichweite erlassen bzw. beibehalten dürfen.

## 2. Unterstützung von Minenräumaßnahmen der Vereinten Nationen durch die Bundesregierung

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat auf der Grundlage einer von den EU-Staaten initiierten Resolution der Generalversammlung im Oktober 1993<sup>42</sup> einen Fonds zur Minenräumung eingerichtet<sup>43</sup>. Die Bundesregierung hatte zuvor im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausdrücklich für diesen Fonds geworben<sup>44</sup>.

Der Europäische Rat nahm auf eine deutsche Initiative hin am 12. Mai 1995 die bereits erwähnte Gemeinsame Aktion betreffend Antipersonenminen an; er beschloß, zum freiwilligen Minenräumfonds der Vereinten Nationen bis zu drei Mio. ECU beizutragen. Dadurch wurde das Engagement der EU bei der Minenräumung unterstrichen und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in diesem wichtigen Politikfeld ein deutliches und positives Profil verliehen.

Die Bundesregierung finanziert aus dem Sonderfonds Ausstattungshilfe des Auswärtigen Amtes im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel seit 1992 bilaterale Projekte der Minenräumung u.a. in Nicaragua, Mosambik, Somalia und Kambodscha. Für das künftige deutsche Engagement im Bereich des bilateralen humanitären Minenräumens hat der Deutsche Bundestag zusätzlich zu den für die Jahre 1996 bis 1998 gewährten zehn Mio. DM gesondert für das Jahr 1996 noch einmal zusätzlich zehn Mio. DM zur Verfügung gestellt. Trotz der Aufstockung dieser Mittel müssen jedoch weiterhin Prioritäten gesetzt werden. Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung ist neben dem humanitären Aspekt der Dring-

lichkeit einer Hilfe auch, daß sich die betroffenen Staaten der Verantwortung für die Minenräumung bewußt sind und sich dieser Aufgabe faktisch angeschlossen haben<sup>45</sup>. Die Bereitschaft zur Aufstellung nationaler Minenräumprogramme und zur Errichtung nationaler Minenräumschulen sowie sichtbares eigenes Engagement bei der Minenräumung sollten Vorbedingungen für die deutsche Hilfe sein. Auch müssen die Staaten dafür Sorge tragen, daß keine weiteren Minen verlegt werden.

Die Bundeswehr hat in den vergangenen Jahren immer wieder Materialabgaben geleistet, um die Vereinten Nationen oder Nichtregierungsorganisationen auf Anfrage bei Minenräumaktionen zu unterstützen. In geeigneten Fällen wird sie dies auch zukünftig tun. Die Bundeswehr verfügt jedoch nur über Mittel zum militärischen Minenräumen. Die Ausrüstungsplanung, -entwicklung und -beschaffung der Bundeswehr ist auf die Fähigkeit zugeschnitten, im Gefecht Minensperren frühzeitig aufzuklären und durch Schaffen von Minenpfaden und Minengassen zu öffnen. Gerät zum humanitären Minenräumen, d.h. zum großflächigen Räumen von Minen, besitzt keine Priorität, da es für militärische Zwecke nicht benötigt wird.

Das Minendokumentationszentrum der Bundeswehr wird seit Mitte 1993 an der Pionierschule und Fachschule des Heeres für Bautechnik in München aufgebaut. Es hat den Auftrag, in einer Datenbank die wesentlichen Informationen über alle weltweit vorhandenen Minen und Sprengmittel sowie deren Zünder zu speichern. In der Datenbank sind 467 Minen - alle bisher bekannten Landminenarten - und 43 Minenzünder gespeichert. Die Datenbank enthält u.a. Angaben zu den technischen Merkmalen, zur Funktionsweise und Sprengstoffart sowie zum Kampfmittelräumverfahren. Die durch den Aufbau des Minendokumentationszentrums gewonnenen Erfahrungen und die dort vorhandenen Informationen werden den Vereinten Nationen für den Aufbau der in Verantwortung des Department for Humanitarian Affairs (DHA) einzurichtenden Datenbank über Landminen zur Verfügung gestellt. Rechtzeitig vor der internationalen Minenräumkonferenz der Vereinten Nationen im Juli 1995 in Genf<sup>46</sup> konnten die umfangreichen organisatorischen Vorbereitungen und Abspra-

42 Resolution 48/7 vom 19.10.1993.

43 Der entsprechende operative Paragraph Nr. 5 der Resolution 48/7 lautet: „Also requests the Secretary-General to include in his report consideration of the financial aspects of activities related to mine clearance and, in this context, of the advisability of establishing a voluntary trust fund to finance, in particular, information and training programmes relating to mine clearance and to facilitate the launching of mine-clearance operations.“

44 Die Rede des Außenministers vor der 48. VN-Generalversammlung (29. September 1993) ist abgedruckt in: Vereinte Nationen 1993, S. 200-202.

45 Siehe hierzu das „7-Punkte-Aktionsprogramm zu Personenminen“ des Außenministers vom 18. Juli 1996: „Mehr als bisher müssen sich die betroffenen Länder selbst am Kampf gegen Personenminen beteiligen. Ich werde mich mit Nachdruck dafür einsetzen, daß die konstruktive Mitwirkung der minenverseuchten Länder bei der Beseitigung des Minenproblems ab sofort ein Kriterium für unsere finanzielle und technische Zusammenarbeit wird.“ (Pressemittteilung des Auswärtigen Amtes Nr. 1100/96 vom 18.7.1996).

46 International Meeting on Mine Clearance, 5.-7. Juli 1995.



chen mit den Vereinten Nationen abgeschlossen werden. Die offizielle Zusage der Übergabe der relevanten Daten des Minendokumentationszentrums an das VN-Sekretariat durch einen Vertreter der Bundesregierung im Rahmen der Konferenz fand ein überaus positives Echo. Mit der Übergabe erster Datensätze konnte den Wünschen des DHA nahezu vollständig entsprochen werden. Dieser Beitrag der Bundeswehr stellt nach Aussagen des DHA eine wesentliche und bisher einmalige Hilfe dar und schließt damit eine gravierende Lücke im Informationsbedarf der Vereinten Nationen. Nicht zuletzt durch diese Unterstützung wird das DHA in die Lage versetzt, seinen Auftrag zur weltweiten Koordinierung humanitärer Minenräummaßnahmen effektiv, schnell und kostengünstig zu verwirklichen.

Ein wesentlicher Beitrag für die Verbesserung des Minensuchens ist die gezielte Aufklärung von Minensperren wie auch Einzelminen. Mittel- und langfristig sollen daher die Vorhaben des Heeres zur Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial zur luftgestützten Aufklärung von Minensperren, sog. Aufklärungsausstattung Minensperren AAMIS, sowie zum Suchen und Räumen von Minen, sog. Mobiles Minensuch- und Minenräumgerät, vorrangig vorangetrieben werden. Diese Vorhaben dienen zwar in erster Linie der Begrenzung der Minenbedrohung im Gefecht, jedoch dürften die dabei entwickelten Technologien außerhalb militärischer Einsätze zum Kennzeichnen verminderter Gebiete und deren späterer vollständiger Räumung nutzbar sein.

Auf dem Gebiet des Minensuchens durch Mikrowellen arbeitet die Bundeswehr seit 25 Jahren mit der deutschen Industrie und entsprechenden Forschungseinrichtungen zusammen. Im März 1994 haben im Institut für angewandte Fernerkundung der Gemeinsamen EU-Forschungsstelle in Ispra, Italien, erste Versuche zur Detektion von Plastikminen mittels Mikrowellen stattgefunden<sup>47</sup>. Die bisherigen Ergebnisse sind ermutigend, doch sind weitere Versuche notwendig.

### 3. Vernichtung aller Schützenabwehrminen der Bundeswehr

Die Bundesregierung unterstützt das durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1994 bzw. 1995 postulierte politische Ziel einer weltweiten Abschaffung von Antipersonenminen mit Nachdruck<sup>48</sup>. Die Bundeswehr hat aus diesem Grund ihre Schützenabwehrminen zur Vernichtung durch die Industrie ausgesondert; der Abschluß der Vernichtung ist für Ende 1997 geplant. Die Bundesregierung erhielt auf der Überprüfungs-Konferenz zum Waffenübereinkommen gerade auch aus den Reihen der 70<sup>99</sup> auf der Konferenz vertretenen Nichtregierungsorganisationen Anerkennung für ihr Vernichtungsprogramm. Diese weitreichende Maßnahme versteht die Bundeswehr als Zeichen ihres guten Willens. Das darf aber international gesehen keine einseitige deutsche Vorleistung bleiben. Es muß erwartet werden können, daß andere Streitkräfte ihr auf diesem Weg folgen.

Über die Vernichtung von Antipersonenminen werden die Staaten, die noch über Schützenabwehrminen verfügen, vor

dem rechtlichen Hintergrund entscheiden, daß Landminen in den vom humanitären Völkerrecht festgelegten engen Grenzen, die tragischerweise nicht immer beachtet werden, nach wie vor ein von der Völkergemeinschaft mehrheitlich anerkanntes und erlaubtes Mittel der Kriegführung sind. Die Regierungsexpertengespräche zur Vorbereitung der Überprüfungs-Konferenz zum Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen und die Überprüfungs-Konferenz selbst haben deutlich gemacht, daß die Forderung nach einem sofortigen generellen Verbot von Schützenabwehrminen unter den Vertragsstaaten des Landminenprotokolls nicht konsensfähig ist.

## IV. Schlußbemerkung

Die vorliegende Darstellung macht deutlich, daß sich die internationale Gemeinschaft auf dem Weg zur Lösung der Landminenproblematik befindet. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit ihren bisherigen Entscheidungen mit an die Spitze einer internationalen Bewegung gestellt, die sich zum Ziel gesetzt hat, Schützenabwehrminen weltweit zu bannen. Leider bliebe es nur Wunschdenken, an eine schnelle und vollständige Lösung des weltweiten Minenproblems zu glauben.

Diplomatie und Politik müssen sich damit bescheiden, nicht den großen Wurf machen zu können, sondern nur in kleinen Einzelschritten zur Linderung der humanitären Katastrophe beizutragen. Allein mit diplomatischem Augenmaß und politischer Hartnäckigkeit werden die in den Staaten Verantwortlichen das Machbare gestalten und das Wünschenswerte international einfordern können.

Es müssen weiterhin alle Chancen genutzt werden, Staaten und Bürgerkriegsparteien erneut auf die Beachtung des humanitären Völkerrechts zu verpflichten und zur Ratifikation bzw. Befolgung des revidierten Landminenprotokolls zu bewegen. Das soziale Gewissen muß wach bleiben und sich weiter schärfen. Der kritische Dialog zwischen den Verantwortlichen in den Regierungen und Parlamenten mit den humanitären Organisationen, zu nennen sind insbesondere das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die Kirchen und Kultusgemeinschaften und die Presse- und Rundfunkorgane, bleibt unverzichtbar.

Den zivilen Opfern unkontrolliert verlegter Landminen schuldet die Staatengemeinschaft eine verantwortbare Lösung für die Zukunft.

47 Siehe hierzu die Studie zum Wissensstand zur Ortung und Erkennung von Landminen der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission, Luxemburg 1995.

48 Siehe die Resolutionen 49/75D vom 15.12.1994 und 50/700 vom 12.12.1995. In der Resolution 50/700 heißt es: „Recognizing that States can move most effectively towards the goal of the eventual elimination of anti-personnel land-mines as viable alternatives are developed that significantly reduce the risk to the civilian population, and emphasizing the need for States to work on developing such alternatives on an urgent basis“ (Nr. 16 der Präambelparagraphen) und „Encourages further immediate international efforts to seek solutions to the problems caused by anti-personnel land-mines, with a view to the eventual elimination of anti-personnel land-mines“ (Nr. 6 der operativen Paragraphen).

49 Siehe Nr. 20 des Konferenzdokuments CCW/CONF.I/16 (Part I).

# Der Ständige Internationale Strafgerichtshof: Ein Beitrag zur Weltfriedensordnung?

Angelika Schlunck\*

Unser heutiges Thema sind die Modelle internationaler Strafgerichtsbarkeit. Sie alle haben in der Tagespresse über die Ad-hoc-Tribunale gelesen, die der VN-Sicherheitsrat für Jugoslawien und für Ruanda eingerichtet hat. Mein Vortrag beschäftigt sich mit dem in der Presse weit weniger beachteten VN-Projekt eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, nicht nur für Jugoslawien, nicht nur für Ruanda, sondern für alle künftigen Krisen- und Konfliktfälle.

Ich möchte Ihnen zunächst einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung dieses Projekts geben. Anschließend werde ich kurz auf die Hauptprobleme eingehen, die bei den Beratungen über die rechtlichen Grundlagen des Strafgerichtshofs zutage getreten sind. Zum Schluß möchte ich mit Ihnen über die Frage diskutieren, ob ein solcher Ständiger Strafgerichtshof geeignet sein kann, einen effektiven Beitrag zur Friedensordnung in der Welt zu leisten.

## I. Geschichtliche Entwicklung

Die Überlegungen der Vereinten Nationen, eine Kodifikation des Internationalen Strafrechts zu schaffen, reichen in die Zeit unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges zurück. Im Jahre 1947 beauftragte die VN-Generalversammlung die Internationale Völkerrechtskommission (ILC), ein entsprechendes Regelwerk auszuarbeiten.

Es sollten die Grundsätze des internationalen Rechts, die in der Charta des Nürnberger Militärtribunals und in den Urteilen dieses Gerichts niedergelegt worden waren, zu einem Kodex der Verbrechen gegen Frieden und Sicherheit der Menschheit verarbeitet werden. Dieses Projekt erhielt den englischen Namen „Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind“.

Die Internationale Völkerrechtskommission hat im Jahre 1954 einen entsprechenden Entwurf vorgelegt, der aber die VN-Mitgliedstaaten noch nicht zufriedenstellte. Insbesondere war umstritten, wie das Delikt der Vorbereitung und Durchführung eines Angriffskrieges formuliert werden könnte. Die VN-Generalversammlung beauftragte daraufhin ein sog. „Special committee“, eine Definition für den Angriffskrieg zu finden. Aus den Vorschlägen dieser Kommission ist die Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974 hervorgegangen, die seither als Beispiel für eine Definition des Angriffskrieges immer wieder herangezogen wird.

Sie sehen bereits an den Jahreszahlen - Vorlage des ersten Entwurfs 1954 und Verabschiedung der Resolution zum Thema „Angriffskrieg“ 1974 -, daß die Beratungen nicht gerade mit besonderer Eile vorangetrieben wurden. Das lag nicht zuletzt daran, daß sich mittlerweile die politische Lage in den

Zeiten des kalten Krieges deutlich verändert hatte. Das Interesse an einem Internationalen Strafgerichtshof war über die Jahrzehnte hin äußerst gering.

Nach 1989 hat sich die politische Großwetterlage allerdings drastisch geändert. Der alte Ost-West-Konflikt existiert nicht mehr. Die grauenerregenden Geschehnisse im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda haben aber gezeigt, daß wir vielfach immer noch nicht in der Lage sind, Konflikte friedlich zu lösen. Allerdings scheint - und ich begrüße das sehr - die Staatengemeinschaft nicht mehr willens zu sein, Gewaltverbrechen im Rahmen von kriegerischen Auseinandersetzungen tatlos mit anzusehen. Das alte Projekt eines Internationalen Strafgerichtshofs, geboren unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges, hat wieder neuen Auftrieb bekommen.

Im Jahre 1990 hat daher die VN-Generalversammlung die Internationale Völkerrechtskommission damit beauftragt, bei ihren Arbeiten an einem Strafrechtskodex insbesondere auch die Frage der Internationalen Strafgerichtsbarkeit zu berücksichtigen. Das heißt, es sollte die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichts und einer Internationalen Prozeßordnung geprüft werden.

Die Völkerrechtskommission hat daraufhin im Jahre 1992 einen ersten Entwurf eines Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof vorgelegt.

Dieser Entwurf wurde in den VN-Mitgliedstaaten beraten, daraufhin von der Völkerrechtskommission überarbeitet und liegt seit 1994 in überarbeiteter Fassung vor.

Der Entwurf fand allerdings nicht die Zustimmung der meisten VN-Mitgliedstaaten. Für uns ist er unter verfassungsrechtlichen und strafrechtlichen Aspekten unbefriedigend. Der sog. „ILC-Draft“ war daraufhin im Jahre 1995 Gegenstand der Beratungen eines von der VN-Generalversammlung eingesetzten Ad-hoc-Komitees, das im April und im August 1995 getagt hat. Das Ad-hoc-Komitee hatte die Aufgabe, die Probleme, die der Entwurf aufwirft, darzustellen und die Meinungen der VN-Mitgliedstaaten zu sammeln. Dieses Mandat hat das Ad-hoc-Komitee erfüllt. Es hat den Vereinten Nationen empfohlen, eine Arbeitsgruppe (Preparatory Committee) einzusetzen, die nun in zwei Sitzungen im März/April und im August dieses Jahres den Text überarbeitet.

\* Dr. Angelika Schlunck ist Regierungsdirektorin im Bundesministerium der Justiz. Sie ist Mitglied der deutschen Regierungsdelegation in der Vorbereitungskommission zur Erarbeitung eines Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Bei dem Aufsatz handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrages, den die Referentin während der 6. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 16. März 1996 gehalten hat.

Am Ende der August-Sitzung wird die Vorbereitungskommission darüber entscheiden, ob sie ihrerseits ihr Mandat erfüllt hat und einen überarbeiteten Text vorlegen kann, der im Rahmen einer Diplomatischen Konferenz den VN-Mitgliedstaaten präsentiert werden kann, oder ob noch weitere Beratungssitzungen des Vorbereitungskomitees im nächsten Jahr erforderlich sind.

## II. Diskussionsstand

Wie sieht die rechtliche Regelung für den Internationalen Strafgerichtshof aus?

1. Es sind mehrere Wege denkbar, einen Internationalen Strafgerichtshof zu errichten:

- durch Ergänzung der VN-Charta,
- durch Resolution des VN-Sicherheitsrates wie in den Fällen des Jugoslawien- und des Ruanda-Strafgerichtshofes
- oder durch völkerrechtlichen Vertrag wie beispielsweise der Internationale Seegerichtshof.

Die Internationale Völkerrechtskommission hat sich für die Errichtung durch völkerrechtlichen Vertrag entschieden. Die Regelungen über die Aufgaben und Funktionsweise des Internationalen Strafgerichtshofes werden daher Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages sein. Die Grundlage für diesen Vertrag bildet der Statutenentwurf der Völkerrechtskommission in der durch die Vorbereitungskommission überarbeiteten Fassung.

2. Der Statutenentwurf gliedert sich bisher in folgende Regelungsbereiche:

- a) Errichtung des Gerichts
- b) Zusammensetzung des Gerichts und seine Verwaltung
- c) Gerichtsbarkeit - Für welche Straftatbestände ist der Internationale Strafgerichtshof zuständig?
- d) Ermittlungsverfahren
- e) Hauptverhandlung
- f) Rechtsmittel
- g) Internationale Zusammenarbeit mit nationalen Behörden und Rechtshilfe
- h) Strafvollstreckung.

Die Verfasser des ILC-Entwurfs haben sich bemüht, in dem Statut eine Kombination aus dem Strafverfahren des Common Law und des Civil Law zu fertigen. Diese Vorgehensweise hat allerdings den Nachteil, daß die einzelnen Vorschriften nicht immer stimmig erscheinen. Dies zeigt sich z.B. an folgenden, willkürlich herausgegriffenen Stellen:

- Es gibt im Statut kein Beweisantragsrecht der Verteidigung. Offenbar gingen die Verfasser vom adversarischen Verfahren aus, in dem die Verteidigung für die Beschaffung ihrer Beweise selbst verantwortlich ist. Gleichwohl

enthält das Statut keinen expliziten Hinweis, ob vom adversarischen oder vom durch den Amtsermittlungsgrundsatz geprägten Strafverfahren auszugehen ist.

- Nach Common-Law-Vorbild gibt es ein „pre-trial“-Verfahren, das allerdings im Statut nicht näher ausgestaltet wird.
- Die Möglichkeit des „Plea-bargaining“ ist nicht ausgeschlossen.
- Besonders bemerkenswert ist das Vertrauen, das die Richter genießen. Sie sollen nach Artikel 19 Abs. 2 des Entwurfs ihre Verfahrensregeln selbst festlegen.
- Der Präsident des Gerichts hat eine besonders herausgehobene Stellung. Er entscheidet sowohl über die Zulassung der Anklage als auch über Rechtsmittel gegen Urteile des Gerichts. Darüber hinaus benennt er für jedes konkrete Verfahren die zuständigen Richter aus einem Kreis von Richtern, die vorher zum Strafgerichtshof gewählt wurden. Dies ist mit unserer Vorstellung des gesetzlichen Richters kaum vereinbar.
- Die Rolle des Richters in der Hauptverhandlung ist nicht geregelt.
- Für die Verhängung der Strafe kann der Richter aus verschiedenen Rechtsordnungen wählen. Ein Strafrahmen ist nicht vorgeschrieben.

Für einen deutschen Strafrechtler zeigt sich hier erheblicher Nachbesserungsbedarf. Allerdings handelt es sich insoweit vor allem um juristische Streitfragen, die keine politischen Aspekte aufweisen.

3. Wesentlich mehr Kopfzerbrechen bereitet den Ländervertretern bisher die Frage, über welche Delikte der Strafgerichtshof Gerichtsbarkeit haben soll. Bisher zählt der Statutenentwurf folgende Delikte katalogartig auf:

- Völkermord,
- Angriffskrieg,
- Kriegsverbrechen,
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Hinzu kommen nach dem bisherigen ICL-Entwurf sog. „Vertragsdelikte“, die sich aus einem Anhang zu dem Übereinkommen ergeben sollen und die insbesondere die Bereiche Terrorismus und Rauschgiftkriminalität betreffen.

Tatbestandsmerkmale oder wenigstens Kriterien, welche Handlungen unter die gerade erwähnten Delikte fallen, sucht man im Entwurf vergebens. Die Verfasser des Entwurfs, vorwiegend Völkerrechtler, gingen offenbar davon aus, daß sich ein Völkergewohnheitsrecht gebildet habe, aus dem sich entnehmen lasse, was unter „Völkermord“ oder „Angriffskrieg“ zu verstehen ist.

Sicherlich kann insoweit auf die Völkermord-Konvention von 1948 und das Statut für das Nürnberger Militär-Tribunal zurückgegriffen werden. Alle diejenigen unter uns, die sich bisher mit strafrechtlichen Fragen befaßt haben, werden allerdings verstehen, daß eine solche Sichtweise dem Grundsatz „nullum crimen sine lege“ nur schwer gerecht wird. Der

Bestimmtheitsgrundsatz, wonach nur bestraft werden kann, was gesetzlich festgelegt ist, ist in unserer Rechtsordnung verfassungsrechtlich verankert (Artikel 103 Abs. 2 GG).

Das hat für Deutschland zur Folge, daß wir ein Übereinkommen, das eine Strafbarkeit von Taten vorsieht, die nicht hinreichend genau beschrieben werden, nicht ratifizieren könnten. Es muß daher versucht werden, eine Konkretisierung dieser Delikte zu erreichen.

Sicherlich werden wir nicht in der Lage sein, völlig neue Definitionen zu finden. Es gibt in der völkerrechtlichen und insbesondere in der strafrechtlichen Literatur aber bereits einige Ansätze, die eine wertvolle Hilfe darstellen. So können hinsichtlich des Delikts „Völkermord“ die Artikel II und III der bereits zitierten Völkermord-Konvention herangezogen werden. Formulierungshilfen für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ergeben sich aus den Genfer Konventionen von 1949. Einen ähnlichen Weg hat beispielsweise das Statut für den Jugoslawien-Gerichtshof gewählt. Allerdings sind die dort gefundenen Formulierungen an einigen Stellen durchaus verbesserungsfähig. Hier ins Detail zu gehen, böte zwar reichhaltigen Diskussionsstoff, würde aber den heutigen Rahmen sprengen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang noch darauf hinweisen, daß auch die Wissenschaft sich dieses Themas natürlich bereits angenommen hat. Die Internationale Vereinigung der Strafrechtswissenschaftler ADIP und das Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Strafrecht in Freiburg haben im Juni letzten Jahres ein Seminar organisiert, auf dem ein Gegenentwurf zu dem Statut erstellt wurde. Dieser Gegenentwurf enthält einige materielle Verbesserungen, insbesondere bei den Definitionen, im Verfahrensrecht und hinsichtlich allgemeiner Regelungen wie z.B. Rechtfertigungsgründe, Schuld etc., die im Statut bisher völlig fehlen. Dieser „Syrakus-Entwurf“, der auch bereits in einer überarbeiteten Fassung vorliegt, ist den Ländervertretern in der Vorbereitungscommission bekannt.

Einige Worte zu den „Vertragsdelikten“.

Völlig indiskutabel als Grundlage für die Strafbarkeit ist, wie bei den „Vertragsdelikten“ im Entwurf vorgesehen, eine bloße Verweisung auf bereits bestehende Übereinkommen. Darüber hinaus halte ich es nicht für glücklich, den Internationalen Strafgerichtshof mit den Bereichen Terrorismus- und Rauschgiftkriminalitätsbekämpfung zu belasten. Wenn diese Bereiche auch - gerade für Länder in Latein- und Mittelamerika - internationale Dimensionen aufweisen, so sind sie im Verhältnis zu Völkermord, Angriffskrieg und Kriegsverbrechen meines Erachtens von anderer moralischer Bedeutung und anderem moralischen Gewicht für die Staatengemeinschaft. Die deutsche Delegation hat sich daher zusammen mit anderen Staaten in New York dafür ausgesprochen, die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes auf vier sog. „Kerndelikte“ Völkermord, Angriffskrieg, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu beschränken.

Ich will allerdings in diesem Zusammenhang nicht verschweigen, daß die Frage, ob der „Angriffskrieg“ als Straftatbestand in das Statut aufgenommen werden sollte, politisch nicht unumstritten ist. Viele Delegierte haben sich darauf berufen, daß eine strafrechtlich akzeptable Definition des Angriffskrieges nur schwer vorstellbar sei. Darüber hinaus gibt es einige Staaten, die aus historischen oder politischen Gründen Schwierigkeiten mit der Vorstellung haben, bestimmte militärische Aktionen könnten nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes strafbar sein.

Die Verfasser des Nürnberger Militärtribunals, dessen Art. 6 lit. a gern als Vorbild für eine Definition des Delikts „Angriffskrieg“ ins Feld geführt wird, hatten es vergleichsweise leicht. Die militärischen Vormärsche *Hitlers*, insbesondere der Einmarsch in Polen 1939, ließen sich zweifelsfrei als Aggression qualifizieren. Wieviel schwieriger ist es jedoch, *pro futuro* festzulegen, was eine militärische Aggression ist. Das Statut behilft sich auf folgende Weise: Da eine tragfähige Definition bisher nicht gefunden werden konnte, soll zunächst der VN-Sicherheitsrat feststellen, ob eine Aggression vorliegt. Der Sicherheitsrat dient somit als Filter.

Diese Funktion des VN-Sicherheitsrates wurde natürlich von einigen VN-Mitgliedstaaten erheblich kritisiert. Das „objektive Strafverfahren“ vor dem Gericht wird so durch politische Entscheidungen des Sicherheitsrates - die schließlich nur einstimmig getroffen werden können - „verwässert“. Auch ist im Ergebnis zweifelhaft, ob bei der Besetzung des Sicherheitsrates jemals ein Staat wegen Durchführung eines Angriffskrieges angeklagt werden könnte. Darüber hinaus gibt es auch eine juristische Schwierigkeit. Sollen die Richter des Gerichts an die Vorentscheidung des Sicherheitsrates materiell gebunden sein oder sollen sie die Befugnis haben, selbst zu entscheiden, ob nach ihrer Auffassung der Straftatbestand „Angriffskrieg“ im konkreten Fall erfüllt ist? Viele pragmatische Erwägungen sprechen also zunächst gegen eine Einbeziehung.

Allerdings wäre ein Statut für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof trotz aller juristischer Schwierigkeiten unvollständig, wenn es auf das Delikt „Angriffskrieg“ gänzlich verzichten würde. Ist nicht gerade die militärische Aggression in der Regel das „Ausgangsdelikt“ für die übrigen Straftaten, die das Statut nennt? Aus diesem Grund dürfte die Einbeziehung dieses Delikts durchaus erstrebenswert sein.

4. Nun haben wir uns mit der Zuständigkeit des Gerichts befaßt; wir wollen nun zu der Frage kommen, wie dieses Gericht eingeschaltet werden kann.

Nach dem Statutenentwurf gibt es folgende Möglichkeiten:

- Ein Staat, der gleichzeitig Vertragsstaat des „Strafgerichtshof-Übereinkommens“ und der Völkermord-Konvention ist, kann beim Ankläger des Gerichts einen Völkermord anzeigen.
- Ein Vertragsstaat kann auch wegen der übrigen Delikte, für die der Strafgerichtshof zuständig ist, „Anzeige erstatten“.

- sofern er die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes für dieses Delikt selbst völkerrechtlich anerkannt hat.
- Der VN-Sicherheitsrat kann dem Strafgerichtshof einen Vorgang überweisen.

Sie sehen, die Frage der Initiierung eines Verfahrens ist einigermaßen kompliziert geregelt. Die Regelung steht in engem Zusammenhang mit der Frage, welche Rolle das Internationale Strafgericht gegenüber den nationalen Gerichten spielt.

In der Präambel des Statutenentwurfs ist festgelegt, daß der Internationale Strafgerichtshof lediglich eine Ergänzung zu der bestehenden nationalen Gerichtsbarkeit darstellen soll. Was heißt das? Soll der Gerichtshof ausschließliche Zuständigkeit für die im Statut beschriebenen Delikte haben? Soll er nur dann zuständig sein, wenn nationale Gerichte entweder nicht vorhanden oder nicht funktionsfähig sind oder wenn ein Staat beschließt, daß ein bestimmtes Verfahren vor einem internationalen Gericht verfolgt werden soll?

Bisher sieht der Statutenentwurf vor, daß bei Völkermord eine ausschließliche Zuständigkeit des Strafgerichtshofes besteht. Allerdings kann diese Regelung nur maßgeblich sein für Staaten, die Vertragsstaaten des „Strafgerichtshofs-Übereinkommens“ sind. Für andere Delikte wie Angriffskrieg, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist geplant, daß jeder Staat bei Ratifizierung des „Strafgerichtshofs-Übereinkommens“ eine Erklärung abgibt, für welche Delikte er - neben Völkermord - die Zuständigkeit des Strafgerichtshofes anerkennt.

In den Fällen, in denen der VN-Sicherheitsrat ein Verfahren an den Gerichtshof überweist, gelten diese Voraussetzungen jedoch nicht.

Für Deutschland hat die Frage der ausschließlichen oder konkurrierenden Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unter einem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt besondere Bedeutung. Soweit der Gerichtshof in einem Fall ausschließliche Gerichtsbarkeit beanspruchen kann, wie bisher bei Völkermord, und der Verdächtige deutscher Staatsangehöriger ist, wäre Deutschland verpflichtet, diese Person dem Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen. Eine Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an ein fremdes oder internationales Gericht ist jedoch nach Art. 16 Abs. 2 GG unzulässig. Deutschland könnte daher einer solchen völkerrechtlichen Verpflichtung - zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt - aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht nachkommen.

### III. Ausblick

Ich habe Ihnen nun eine Vielzahl von einzelnen juristischen Problemen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Statutenentwurf dargestellt. Welche konkreten rechtlichen Lösungen die Vorbereitungskommission in diesem Jahr finden wird, ist noch offen. Dabei wird man auch folgenden Aspekt im Auge haben müssen. Ein perfektes Statut wird sich in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und mangels ent-

sprechender ausreichender Erfahrung wohl nicht verwirklichen lassen. Die verschiedenen Rechtsordnungen, aus denen die jeweiligen Staatenvertreter kommen, erschweren darüber hinaus oft die gemeinsame Verständigung. Dies wird in der praktischen Anwendung, wie dies auch beim Jugoslawien-Strafgerichtshof deutlich wird, nach Erfahrungen von Kollegen, die dort arbeiten, in besonderer Weise akut. Das bedeutet, daß, um die Funktionalität des Gerichts zu sichern, eine gewisse Flexibilität für die handelnden Personen, Ankläger und Richter, gewährleistet werden muß. Diese Balance zwischen ausreichender Bestimmtheit und klaren Verfahrensregeln einerseits und den Erfordernissen monistischer Ermittlungsverfahren mit einer Vielzahl von Personen, die aus unterschiedlichsten Rechtstraditionen kommen, den Anforderungen an Beweissicherung und Zeugenschutz und den Rechten des Angeklagten andererseits zu finden, ist eine außerordentlich schwierige Aufgabe. Leider verfügen wir noch nicht über hinreichende Erfahrung im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Strafgerichtshof. Ein schottischer Kollege, den ich auf einer Seminarveranstaltung im letzten Jahr kennengelernt habe und der bei der Anklagebehörde des Jugoslawien-Strafgerichtshofes in Den Haag arbeitet, hat hierfür ein schönes Bild gefunden: Stellen Sie sich ein Spielfeld vor, auf dem Menschen zusammenkommen, um miteinander Ball zu spielen. Der eine hat einen Hockeyschläger, der andere einen Tennisschläger, der dritte einen Baseballschläger mitgebracht und so fort. Die Spieler werden nun sehen müssen, wie sie mit ihrem unterschiedlichen Handwerkszeug zurecht kommen. Wir müssen ihnen dafür einen geeigneten Rahmen bieten.

#### Lohnt diese Anstrengung?

In England, den USA, in Frankreich, in Deutschland, überall gibt es mehr oder weniger vernünftige, jedenfalls funktionierende Strafprozeßordnungen. Die meisten Staaten - zumindest die westlichen Industrienationen - verfügen über ein funktionierendes Rechtssystem. Weshalb brauchen wir dann einen Internationalen Strafgerichtshof? Ich kann und will Ihnen hierzu keine abschließende Antwort geben. Ich weiß nicht, wann wir ein funktionsfähiges Internationales Strafgericht haben werden. Ich bin mir auch nicht sicher, ob die Strafverfahren von einem solchen internationalen Gericht wirklich besser durchgeführt werden können als von nationalen Gerichten. Zumindest ist ein erheblicher Kosten- und Zeitaufwand für alle Beteiligten nötig.

Ich bin mir allerdings sicher, daß die Existenz eines internationalen Strafgerichtshofes, der für Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und möglicherweise auch Angriffskrieg zuständig ist, ein deutliches Signal an die Weltöffentlichkeit ist, daß die Staatengemeinschaft - oder zumindest ein großer Teil davon - nicht mehr bereit ist, Grausamkeiten, wie sie in Jugoslawien und wie sie in Ruanda geschehen sind, hinzunehmen. Ein Strafgerichtshof wird nicht verhindern können, daß solche Taten in Zukunft verübt werden. Aber der Internationale Strafgerichtshof wird eine Abschreckungswirkung haben: Jeder, der an ei-

nem bewaffneten Konflikt in irgendeiner Form beteiligt ist, muß wissen: Der Tag kann kommen, an dem ich Rechenschaft ablegen muß. Viele Opfer können nur darauf hoffen, daß Personen wie beispielsweise *Tadic* oder *Milosevic* nicht ungeschoren davonkommen. Ein Internationaler Strafge-

richtshof wird auch eine Befriedigungsfunktion haben. Nach Ende eines bewaffneten Konflikts müssen die früheren Streitparteien lernen, wieder miteinander auszukommen. Die Aufarbeitung von grausamen Geschehnissen und Kriegsverbrechen durch ein Tribunal kann dabei helfen.

## Der aktuelle Fall: Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Schutz von Zeugen in Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien

Sascha Rolf Lüder\*

### I. Tatsächliches Geschehen

Im Zuge des Ermittlungsverfahrens gegen den mutmaßlichen serbischen Kriegsverbrecher *Dusan Tadic* hält es die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag für erforderlich, einen in Baden-Württemberg wohnenden Serben als Zeugen zu vernehmen. Da die Preisgabe der Identität die Sicherheit des Zeugen gefährden könnte, soll dem Serben Zeugenschutz gewährt werden. Dieser Sachverhalt wird dem Bundesministerium der Justiz mit der Bitte um Amtshilfe mitgeteilt. Beamte des baden-württembergischen Landeskriminalamtes bringen den Zeugen in einem neutralen Dienstfahrzeug zur deutsch-niederländischen Grenze in Nordrhein-Westfalen. Die Landeskriminalämter von Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sind über den Transport informiert und leisten den baden-württembergischen Beamten die notwendigen Hilfestellungen. An der deutsch-niederländischen Grenze wird der Zeuge der niederländischen Polizei übergeben, die den Weitertransport zur Anklagebehörde in Haag übernimmt. Nach dessen Vernehmung bringt ihn die niederländische Polizei wieder zurück zur Grenze. Das baden-württembergische Landeskriminalamt besorgt den Rücktransport des Zeugen an seinen Wohnort in Baden-Württemberg.<sup>1</sup>

### II. Völkerrechtliche Fragestellung

Im Zusammenhang mit dem Schutz von Zeugen in Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien ergeben sich mehrere Rechtsprobleme, die sowohl im Bereich des Völkerrechts als auch im Bereich der nationalen Rechtsordnung wurzeln.

Im Rahmen des vorliegenden Falles soll zunächst geprüft werden, nach welchen Vorschriften sich eine Zuständigkeit deutscher Behörden beim Schutz von Zeugen ergibt. Des weiteren ist der Frage nachzugehen, wer die auf einzelstaatlicher Seite durch den Zeugenschutz entstandenen Kosten zu tragen hat.

### 1. Beziehung des Tribunalrechts zum nationalen Recht

#### a) Vollzug von Entscheidungen internationaler Organisationen

Betrachtet man die eingangs gestellten Fragen, so zeigt sich beim Schutz von Zeugen in Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien ein Problem, welches beim Vollzug von Entscheidungen internationaler Organisationen grundsätzlich besteht: Internationale Organisationen sind im Gegensatz zu Staaten regelmäßig nicht mit eigenen Vollzugsorganen ausgestattet. Zur Rechtsdurchsetzung sind internationale Organisationen folglich auf die Mitwirkung von Organen ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen. Schwierigkeiten beim Vollzug von Entscheidungen entstehen insbesondere in den Fällen, in denen einer Völkerrechtsnorm supranationale Wirkung zukommt:<sup>2</sup> Indem sich eine Rechtsnorm nicht allein an den Staat als Völkerrechtssubjekt richtet, sondern auch im Hoheitsbereich des Staates Wirkungen entfaltet, berechtigt oder verpflichtet sie die sich in einem Staat befindlichen natürlichen und juristischen Personen direkt und unmittelbar, ohne daß die gesetzgebenden

\* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Für wertvolle Anregungen ist der Verfasser Herrn Oberstaatsanwalt Bernhard Düllmann, Staatsanwaltschaft Dortmund, zu großem Dank verpflichtet.

- 1 Dieser Sachverhalt wurde im wesentlichen auf einer vom Deutschen Roten Kreuz in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Justiz Ende April 1996 in Göttingen veranstalteten Tagung zum Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien mitgeteilt. Zum Fall *Tadic* vgl. allgemein Christopher Greenwood, *International Humanitarian Law and the Tadic Case*, in: EJIL 7 (1996), 265 ff.; Wolf Heintschel von Heinegg, *Zur Zulässigkeit der Errichtung des Jugoslawien-Strafgerichtshofes durch Resolution 827 (1993)*, in: HaV 19 (1996), 75 ff.
- 2 Zur Abgrenzung zwischen internationaler und supranationaler Zusammenarbeit vgl. statt vieler Volker Epping, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 3. Aufl., München 1990, § 6, Rdn. 17: „Charakteristisch für die Sonderfall der zwischenstaatlichen Organisation ist, daß die Integration der Mitgliedsstaaten in diese Verbandseinheit bis in die innere Souveränitätssphäre der Staaten hineinreicht“.

Organe des Staates diese Geltung angeordnet haben.<sup>3</sup> Die gesetzgebenden Organe der Mitgliedsstaaten werden in keiner Weise mehr beteiligt.<sup>4</sup>

### b) Das Haager Tribunal als „zwischenstaatliche Einrichtung“

In ähnlicher Weise verhält es sich bei den für den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien geltenden Rechtsnormen.

Bei diesem handelt es sich um eine „zwischenstaatliche Einrichtung“ i.S.d. Art. 24 Abs. 1 GG.<sup>5</sup> Das Haager Tribunal ist entsprechend seiner Rechtsgrundlage, der Resolution 827 des VN-Sicherheitsrates vom 25. Mai 1993,<sup>6</sup> befugt, durch einseitige Anordnung Rechtsverpflichtungen zu begründen und diese auch durchzusetzen; es greift folglich unmittelbar auf den innerstaatlichen Hoheitsbereich durch. Diese Vorrangstellung gegenüber nationalen Gerichten spiegelt sich am deutlichsten in Art. 9 Abs. 2 S. 1 des Statuts wider. Gemäß dieser Vorschrift kann das Haager Tribunal jederzeit ein bereits bei einem nationalen Gericht anhängiges Verfahren an sich ziehen.<sup>7</sup> Das Tribunal nimmt daher im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte wahr. Insoweit hat die Bundesrepublik auf die Ausübung eigener Hoheitsrechte verzichtet.<sup>8</sup> Das auf einer Resolution des VN-Sicherheitsrates basierende Statut und die vom Tribunal sich selbst gegebenen Verfahrens- und Beweisregeln stellen supranationales Strafrecht dar.<sup>9</sup>

### c) Rechtshilfe durch den Schutz von Zeugen

Art. 29 des Statuts verpflichtet die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen dabei zu weitestgehender Rechtshilfe und Unterstützung des Tribunals.<sup>10</sup> Hierunter fällt auch der Zeugschutz.

### 2. Zuständigkeit beim Zeugenschutz

Somit ist zunächst nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsregelung für bundesdeutsche Behörden beim Schutz von Zeugen zu fragen.

#### a) Aufgabenkreis der Polizei

Auf innerstaatlicher Seite könnte für den Bereich des Zeugenschutzes eine Zuständigkeit der Polizei begründet sein. Gemäß § 1 Abs. 1 MEPOG<sup>11</sup> hat die Polizei die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Die Polizei muß aber auch außerhalb des Rechts der Gefahrenabwehr zahlreiche sondergesetzlich zugewiesene Aufgaben wahrnehmen. Ein besonderes Gewicht kommt dabei der Verfolgung von Straftaten sowie der Amts- und Vollzugshilfe zu. Bei der Verfolgung von Straftaten handelt es sich um repressives Tätigwerden der Polizei: Gemäß § 161

StPO<sup>12</sup> ist die Polizei verpflichtet, einem Ermittlungser suchen der Staatsanwaltschaft Folge zu leisten; gemäß § 152 GVG<sup>13</sup> i. V. m. landesrechtlichen Verordnungen wird den Beamten der Kriminalpolizei die Funktion eines „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“ verliehen.<sup>14</sup>

Die polizeilichen Kompetenzen bei der Gefahrenabwehr und im Rahmen der Strafverfolgung kommen wegen der polizeilichen Doppelfunktion oftmals nebeneinander zur Anwendung. Entscheidend ist, in welchem Funktionskreis die Polizei nach ihrer objektiven Zweckrichtung jeweils tätig werden will, d.h., ob der Schwerpunkt bei präventiven oder repressiven Zwecken liegt.<sup>15</sup>

„Die Frage, ob die Polizei zur Gefahrenabwehr nach dem Polizeigesetz oder als Justizbehörde auf dem Gebiet der Strafrechtspflege tätig geworden ist, unterliegt einer funktionellen Betrachtungsweise. Soweit der Grund des polizeilichen Handelns dem Betroffenen nicht selbst von der Polizei genannt wurde, ist für die

3 Als Musterfall der supranationalen Zusammenarbeit gilt die Europäische Gemeinschaft. Der insoweit maßgebende Art. 189 S. 2 EGV bestimmt: „(Die Verordnung) (...) ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat“. BGBl. 1992 II, S. 1253 ff.

4 Vgl. Volker Epping, Grundstrukturen der Europäischen Union, in: Jura 17 (1995), 449 (456); Thomas Oppermann, Europarecht, München 1991, § 111 I, Rdn. 775; Michael Schweitzer, Staatsrecht III, 3. Aufl., Heidelberg 1991, § 3 C II 3 a.

5 BGBl. 1949 I, S. 1 ff.

6 S/RES/827 (1993). Zur Rechtsgrundlage des Tribunals vgl. Wolff Heinschel von Heinegg, *ibid.*, 75 (76 f.); Theodor Meron, War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law, in: AJIL 88 (1994), 78 (79 f.).

7 Hierzu Karin Oellers-Frahm, Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, in: ZaöRV 54 (1994), 416 (427 f.).

8 Thomas Trautwein, Zum Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, in: NJW (1995), 1658 (1659).

9 Sascha Rolf Läder, Erlaß eines „internationalen Haftbefehls“ gegen Karadzic bekräftigt Bedeutung des Völkerstrafrechts, Bo-Fax Nr. 144 vom 30.5.1996.

10 Zur internationalen Zusammenarbeit bei völkerrechtlichen Verbrechen John R.W.D. Jones, The Implication of the Peace Agreement for the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, in: EJIL 7 (1996), 226 (229); Karin Oellers-Frahm, Zusammenarbeit der Staaten mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien nach Art. 29 des Statuts - Durchführungsregelung Italiens -, in: HuV 1-7 (1994), 60 (60); Peter Wilkirk, Die völkerrechtlichen Verbrechen und das staatliche Strafrecht, in: ZStW 99 (1987), 455 (476 ff.).

11 Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPOG, zitiert in: Franz-Ludwig Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., München 1991, Anhang. Das Polizeirecht gehört zu den zentralen Rechtsgebieten, deren Ausformung der Landesgesetzgebung vorbehalten ist. Die Länder haben daher auf der Basis des von der Konferenz der Innenminister verabschiedeten Musterentwurfes für ihren Hoheitsbereich jeweils eigene Polizeigesetze erlassen.

12 Strafprozeßordnung, BGBl. 1987 I, S. 1319 ff.

13 Gerichtsverfassungsgesetz, BGBl. 1975 I, S. 1077 ff.

14 Hierzu Peter J. Tettinger, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1990, § 18 III 1; Klaus Vogel/Wolfgang Martens, Gefahrenabwehr, Köln/Berlin/Bonn/München 1986, § 9.1 a.

15 OVG Münster, in: NJW 33 (1980), 855; Erhard Denninger, in: Hans Lisker/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, München 1992, Kap. E II 1, Rdn. 139 m.w.N.

Abgrenzung der beiden Aufgabengebiete maßgebend, wie sich der konkrete Sachverhalt einem verständigen Bürger in der Lage des Betroffenen bei natürlicher Betrachtungsweise darstellt. Dabei muß der Sachverhalt im allgemeinen einheitlich betrachtet werden, soweit nicht einzelne Teile objektiv abtrennbar sind.<sup>16</sup>

### b) Zeugenschutz als strafverfahrensrechtliche Aufgabe

Bei dem Schutz von Zeugen handelt es sich um eine Maßnahme, welche die Sicherung von Leben und Gesundheit des Zeugen zum Gegenstand hat. Zeugenschutz ist daher an sich präventiven Charakters. Gleichwohl darf dieses Ziel der polizeilichen Arbeit nicht isoliert betrachtet werden: Zeugenschutz findet stets im Rahmen eines Strafverfahrens statt. Um eine materiell richtige, prozessordnungsmäßig formell zustande kommende und Rechtsfrieden schaffende Entscheidung über die Strafbarkeit eines Beschuldigten herbeizuführen,<sup>17</sup> ist die Vernehmung eines Zeugen häufig erforderlich. Steht zu befürchten, daß die Sicherheit des Zeugen gefährdet ist, müssen auf seiten der Polizei Maßnahmen ergriffen werden, die die Sicherheit des Zeugen im Rahmen seiner Vernehmung gewährleisten.

Bei der Ladung von Zeugen durch das Haager Tribunal ergeben sich bereits bei der Anreise des Zeugen Schwierigkeiten: Der Zeuge ist während der Fahrt von Deutschland nach Den Haag abzusichern. Bezüglich der Vernehmung von Zeugen durch das Tribunal sieht § 4 Abs. 2 S. 1 Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz<sup>18</sup> aber lediglich vor:

*„Verlangt der Gerichtshof das persönliche Erscheinen einer Person, die sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes auf freiem Fuß befindet, als Zeuge zur Vernehmung, zur Gegenüberstellung oder zur Einnahme eines Augenscheins, so kann ihr Erscheinen mit denselben Ordnungsmitteln durchgesetzt werden, die im Falle der Ladung durch ein deutsches Gericht oder eine deutsche Staatsanwaltschaft angeordnet werden könnten.“*

Hingegen fehlt eine Vorschrift, die sich mit dem Schutz des gefährdeten Zeugen befaßt. Somit ist anhand allgemeiner Merkmale festzustellen, in welchem Funktionskreis die Polizei hier tätig wird. Will die Bundesrepublik dem Haager Tribunal einen gefährdeten Zeugen zur Verfügung stellen, bedient sich die für diese Rechtshilfe zuständige Stelle regelmäßig der Landeskriminalämter. Dies resultiert aus der rechtlichen Konstellation, daß das Landeskriminalamt die einzelnen Polizeibehörden des betreffenden Landes insbesondere bei der Verfolgung von Straftaten zu unterstützen haben (vgl. etwa für Nordrhein-Westfalen § 13 Abs. 3 POG NW<sup>19</sup>). Sofern der jeweilige Landesinnenminister in Einvernehmen mit dem Landesjustizminister dies anordnet respektive der Generalbundesanwalt darum ersucht - dies geschieht beim Zeugenschutz regelmäßig -, hat das Landeskriminalamt eine Straftat auch selbst zu verfolgen, d.h., am Ermittlungsverfahren teilzunehmen (vgl. etwa für Nordrhein-Westfalen § 13 Abs. 4 POG NW).

### c) Zwischenergebnis

Aus allem folgt, daß die Landeskriminalämter beim Zeugenschutz entsprechend der objektiven Zweckrichtung ihres Tätigwerdens repressiv, d.h. als Justizbehörde auf dem Gebiet der Strafrechtspflege, handeln. Der Transport des Serben von Baden-Württemberg zur deutsch-niederländischen Grenze in Nordrhein-Westfalen durch Beamte der beteiligten Landeskriminalämter bemißt sich aus diesem Grunde nach den Vorschriften über das Strafverfahrensrecht. Für den Bereich des Zeugenschutzes begründet das deutsche Recht mithin eine Zuständigkeit der Polizei.

### 3. Kostenregelung beim Zeugenschutz

Zum zweiten ist zu prüfen, wer die auf einzelstaatlicher Seite durch den Zeugenschutz entstandenen Kosten zu tragen hat. Nachdem oben festgestellt wurde, daß es sich bei dem Schutz des Serben um eine Maßnahme auf dem Gebiet der Strafrechtspflege handelt, scheiden Kostenansprüche nach polizeigesetzlichen Regelungen aus. In Frage kommen ausschließlich Kostenregelungen nach dem Strafverfahrensrecht.

#### a) Grundsatz der Kostentragung im deutschen Strafverfahren

Grundlage des Kostenrechts im bundesdeutschen Strafprozeß ist das Veranlassungsprinzip: Der Beschuldigte hat durch die Zuwiderhandlung gegen einen Straftatbestand die Strafverfolgung gegen sich verursacht und dadurch die Verfahrenskosten veranlaßt.<sup>20</sup>

Kosten des Verfahrens sind die Gebühren und Auslagen der Staatskasse (§ 464a Abs. 1 S. 1 StPO). Dazu zählen gemäß § 464a Abs. 1 S. 2 StPO auch die durch die Vorbereitung einer öffentlichen Klage entstandenen Kosten, mithin alle Aufwendungen, die zur Tataufklärung, auch durch Ermittlungen in einer sich nicht bestätigenden Verdachtsrichtung, entstanden sind. Darin sind auch die Auslagen eingeschlossen, die der Polizei und anderen Verwaltungsbehörden im Rahmen des Ermittlungsverfahrens entstanden sind (vgl. § 5 Abs. 4, 5 KostVfG<sup>21</sup>). Die im Rahmen des Zeugentransportes

16 VGH Mannheim, in: DÖV 42 (1989), 171.

17 Zum Ziel des Strafverfahrens allgemein Theodor Kleinknecht/Karlheinz Meyer/Lutz Meyer-Goßner, Strafprozeßordnung, 42. Aufl., München 1995, Einleitung, Rdn. 1 ff.; Gerd Pfeiffer, in: ders. (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozeßordnung, 3. Aufl., München 1993, Einleitung, Rdn. 1 f.; Claus Roxin, Strafverfahrensrecht, 23. Aufl., München 1993, § 1 B II.

18 Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, BGBl. 1995 I, S. 485 ff.

19 Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen (POG NW), GV. NW. 1982, S. 205 ff.

20 BVerfGE 18, 302 (304); BGHSt 25, 109 (118).

21 Durchführungsbestimmungen zu den Kostengesetzen vom 1.3.1976 i.d.F. vom 1.6.1987, zitiert in: Richard Priller/Georg Hermann (Hrsg.), Justizverwaltungsvorschriften, München 1985; hierzu auch Theodor Kleinknecht/Karlheinz Meyer/Lutz Meyer-Goßner, ibid., § 464a, Rdn. 2; Helmut Schimansky, in: Gerd Pfeiffer (Hrsg.), ibid., § 464a, Rdn. 3.



zwischen Baden-Württemberg und der deutsch-niederländischen Grenze angefallenen Kosten sind daher an sich berücksichtigungsfähig.

#### b) Kostentragung bei Strafverfahren mit Auslandsbezug

Der Zeugenschutz findet hier aber im Rahmen der Rechtshilfe statt. Es fragt sich, ob die Kostenvorschriften der deutschen Strafprozeßordnung auch bei einem Strafverfahren mit Auslandsbezug angewendet werden können. Gemäß § 75 IRG<sup>22</sup> kann auf die Erstattung von Kosten der Rechtshilfe gegenüber dem ersuchenden Staat verzichtet werden. Diese Vorschrift gibt die Möglichkeit, gegenüber dem ersuchenden Staat völkerrechtlich auf die Kosten der Rechtshilfe zu verzichten, die ihm innerstaatlich durch die Leistung der Rechtshilfe entstanden sind.<sup>23</sup>

Nach der in Nr. 15 Abs. 1 RiVAsT<sup>24</sup> erfolgten Konkretisierung des § 75 IRG können Kosten der Rechtshilfe nur angefordert oder erstattet werden, soweit eine völkerrechtliche Übereinkunft dies zuläßt oder der ausländische Staat auch seinerseits Erstattung verlangt.

Nr. 15 Abs. 1 RiVAsT, welcher nach der *ratio legis* auch auf Ersuchen zwischen- und überstaatlicher Einrichtungen anzuwenden ist, entspricht allgemeinen Maximen des Völkerrechts: Zunächst ist nach einer positivrechtlichen Regelung zu suchen. Besteht diese nicht, kann entsprechend dem völkerrechtlichen Grundsatz der Gegenseitigkeit überprüft werden, ob auch das jeweils andere Völkerrechtssubjekt entsprechend vorgeht und die Bundesrepublik mithin Erstattung verlangen kann.<sup>25</sup>

Da im vorliegenden Fall die letztgenannte Alternative ausscheidet, fragt sich, ob das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien eine Kostenregelung für den Zeugenschutz trifft. Nach Art. 32 des Statuts werden die Kosten des Internationalen Strafgerichtshofes i.S.d. Art. 17 VN-Charta aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen bestritten.<sup>26</sup>

Die den deutschen Behörden im Rahmen des Zeugenschutzes entstanden Kosten müßten demnach „Kosten des Internationalen Strafgerichtshofes“ sein. Zwar läßt sich aus dem Wortlaut des Art. 32 des Statutes schließen, daß unter diesen Begriff auch der im Auftrag der Haager Anklagebehörde von staatlichen Organen ausgeführte Zeugenschutz zu fassen ist. Indes ergibt sich aus einer Zusammenschau der im Statut enthaltenen Normen ein anderes: Wie bereits an früherer Stelle erwähnt, verpflichtet Art. 29 des Statutes die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen zu weitestgehender Rechtshilfe und Unterstützung des Tribunals. Diese Verpflichtung besteht in sämtlichen Abschnitten des Verfahrens, d.h. auch in dem von der Anklagebehörde geführten Ermittlungsverfahren. Art. 29 des Statutes steht einer Kostenübernahme durch das Tribunal somit entgegen. Infolgedessen sind die den deutschen Behörden im Rahmen des Zeugenschutzes entstanden Kosten nicht erstattungsfähig.

#### c) Zwischenergebnis

Es ergibt sich daher für den Internationalen Strafgerichtshof keine Verpflichtung, die der Bundesrepublik für den Zeugenschutz entstandenen Kosten zu übernehmen. Dies führt zu dem Ergebnis, daß mangels einer entsprechenden Regelung die Kosten von der Bundesrepublik Deutschland zu tragen sind.

Hinsichtlich der Verteilung der durch den Zeugenschutz entstandenen Kosten ist Nr. 15 Abs. 4 RiVAsT zu beachten. Nach dieser Vorschrift findet bezüglich der Kosten, die der ersuchende ausländische Staat nicht erstattet, ein Rückgriff auf andere Verwaltungen nicht statt. Dies bedeutet, daß die Träger der an dem Zeugenschutz beteiligten Landeskriminalämter - hier sind dies die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen - die ihnen entstandenen Kosten jeweils selbst zu übernehmen haben.<sup>27</sup>

### III. Endergebnis

Der Zeugenschutz in Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien entbehrt sowohl auf der Ebene des Tribunalrechts als auch auf der Ebene des innerstaatlichen Rechts im wesentlichen einer gesetzlichen Regelung. Zwar läßt sich im bundesdeutschen Recht eine Zuständigkeit der Polizei beim Zeugenschutz begründen. Gleichwohl fehlen in der bundesdeutschen Rechtsordnung ausdrückliche Vorschriften, die sich mit der Übernahme und der Verteilung der durch den Zeugenschutz auf nationaler Seite entstandenen Kosten befassen. Insbesondere das im Jahre 1995 in Kraft getretene Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien sieht keine diesbezüglichen Regelungen vor.

Die bisher von bundesdeutschen Behörden durchgeführten Zeugenschutzmaßnahmen basieren daher vornehmlich auf einem *good will*. Dieser *good will* resultiert zum einen aus der völkerrechtlichen Verpflichtung des Völkerrechtssubjektes Bundesrepublik Deutschland, die übergeordnete Stellung des

- 22 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG), BGBl. 1982, I, S. 2071 ff.
- 23 Wolfgang Schomburg, in: *Stigmar Uhlig/Wolfgang Schomburg/Otto Lagodny*, Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 2. Aufl., München 1992, § 75, Rdn. 1.
- 24 Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAsT), BAnz. Nr. 176 vom 18.9.1984.
- 25 Zum Prinzip der Gegenseitigkeit allgemein *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, Völkerrecht, Band I/1, Berlin/New York 1989, § 8 I 2; *Wolff Heintschel von Heinegg*, in: *Knut Ipsen*, *ibid.*, § 3 I 3, Rdn. 11; *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, *ibid.*, § 3, Rdn. 34.
- 26 Als Kriterium für eine Ausgabe i.S.d. Art. 17 Abs. 2 VN-Charta gilt „*ihre Verhältnisse zu den Zwecksetzungen der Vereinten Nationen*“; vgl. *Rudolf Schmidt*, in: *Brano Simma* (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, München 1991, Art. 17, Rdn. 34 m.w.N. Das Haager Tribunal erfüllt als nichtmilitärische Zwangsmaßnahme i.S.d. Art. 41 VN-Charta dieses Kriterium zweifelsfrei.
- 27 Möglicherweise ist der Bund aber gehalten, bei Rechtshilfemaßnahmen, die in erster Linie bei den Ländern entstehen, ein Einvernehmen herzustellen; vgl. *Wolfgang Schomburg*, *ibid.*, § 75, Rdn. 2.

Haager Tribunals in der rechtlichen Praxis anzuerkennen.<sup>28</sup> Zum anderen besteht in Deutschland auch ein politisches Interesse an einer effektiven Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal.

Geleitet von diesen Gründen mag der Gesetzgeber die rechtlichen Voraussetzungen für einen effektiven Zeugenschutz schaffen. Dies sollte nicht zuletzt auch unter dem Aspekt ge-

schehen, daß in Zukunft vermehrt Zeugenladungen aus dem Haag zu erwarten sind. Durch Schaffung einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage könnten etwaige Unsicherheiten für den Rechtsanwender beseitigt werden.

28 In bezug auf die *overruling jurisdiction* des Haager Tribunals formuliert beispielsweise Thomas Trautwein, daß „(das Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz) (...) den Anforderungen aus dem Statut (...) gerecht werden (will)“; Thomas Trautwein, *ibid.*, 1658 (1658).

## Der internationale Schutz von Kulturgütern Ein Rückblick

Hartmut Körbs\*

### I. Einleitung

Die Rechtsmaterie des internationalen Kulturgüterschutzes ist in jüngster Zeit gerade in der Bundesrepublik Deutschland wieder in den Mittelpunkt des Interesses geraten. Auslöser hierfür war der Umstand, daß die russische Staatsduma am 5. Juli 1996 mit 303 von insgesamt 450 Stimmen ein Gesetz verabschiedete, durch welches die im Zuge des Zweiten Weltkriegs aus Deutschland in die UdSSR verbrachte „Beutekunst“ - hierunter unter anderem der von Heinrich Schliemann ausgegrabene Schatz des *Priamos* - zum Eigentum Rußlands erklärt wurde. Offiziellen russischen Angaben zufolge sollen diese Kulturgüter als Kompensation für denjenigen Verlust gelten, den die deutsche Wehrmacht der russischen Kultur im Zweiten Weltkrieg zugefügt hat. Die Bundesrepublik Deutschland ließ von offizieller Seite ihre Ansicht verlautbaren, daß das russische Gesetz mit bestehenden bilateralen Abkommen zwischen beiden Staaten und dem allgemeinen Völkerrecht nicht in Einklang stehe.<sup>1</sup>

Diese konkrete Fallkonstellation, in welcher sich die gegenwärtige Relevanz des internationalen Kulturgüterschutzes erneut manifestiert hat, soll als Anlaß dazu dienen, das Recht des internationalen Kulturgüterschutzes einer kurzen rückblickenden Betrachtung zu unterziehen. Im folgenden soll in einem ersten Teil zunächst ein kurzer Abriss der Entwicklung des universalen internationalen Kulturgüterschutzes und seiner völkerrechtlichen Kodifikation gegeben werden, bevor dann in einem zweiten Teil insbesondere auf die Problematik der im Zusammenhang mit entwendeten Kulturgütern stehenden völkerrechtlichen Rückgabeansprüche eingegangen wird.

### II. Die Entwicklung des internationalen Kulturgüterschutzes und seiner völkerrechtlichen Kodifikation

Die Rechtsmaterie des internationalen Kulturgüterschutzes steht in engem Zusammenhang mit dem Kriegsvölkerrecht,

denn die Frage nach einem effektiven Schutz von Kulturgütern stellt sich im Falle eines bewaffneten Konfliktes in einem ganz besonderen Maße. Hinsichtlich der den Krieg betreffenden Materien des Völkerrechts lassen sich drei verschiedene Bereiche voneinander abgrenzen, nämlich einerseits das Recht zur Kriegführung (*ius ad bellum*), des weiteren das Kriegführungsrecht (*ius in bello*) und schließlich das Kriegsfolgenrecht (*ius post bellum*). Während es im *ius ad bellum* um die Frage nach der grundsätzlichen Zulässigkeit des Einsatzes militärischer Gewalt geht, werden unter dem Begriff des *ius in bello* diejenigen Regeln verstanden, welche die von den kriegführenden Parteien im Krieg durchgeführten Maßnahmen betreffen, und das *ius post bellum* schließlich umfaßt diejenigen einseitig durchgesetzten oder in Friedensverträgen enthaltenen Regelungen, die über die Beendigung des Kriegszustandes und die Wiederherstellung friedlicher Beziehungen hinausgehen.<sup>2</sup> Das *ius ad bellum*, also die Frage nach dem rechtmäßigen Kriegsgrund, soll hier nicht Gegenstand der Untersuchung sein. Vielmehr soll im folgenden zunächst die Entwicklung des den internationalen Schutz der Kulturgüter betreffenden *ius in bello* und des *ius post bellum* einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

#### 1. Die Entwicklung des Kulturgüterschutzes bis zum 20. Jahrhundert

Über Jahrhunderte haben die an den internationalen Beziehungen beteiligten Herrschafts- und Personenverbände für sich das Recht in Anspruch genommen, sowohl fremde Kulturgüter im Verlaufe kriegerischer Auseinandersetzungen zu zerstören als auch sich von dem im Kriege unterlegenen Gegner bewegliche Sachen anzueignen und diese dem eigenen Vermögen einzuverleiben. Dem traditionellen Verständnis

\* Hartmut Körbs ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Vgl. hierzu beispielsweise die Süddeutsche Zeitung vom 8. Juli 1996 „Parlamentarischer Zugriff auf Beute - Duma erklärt deutsche Kunstwerke zum Eigentum Rußlands“, S. 1, und vom 16. Juli 1996 „Wem gehören Trojas Schätze?“, S. 4.

2 Vgl. hierzu Stefan Turner, in: *Wolfgang Fiedler* (Hrsg.), *Internationaler Kulturgüterschutz und deutsche Frage*, Berlin 1991, S. 27.

des Kriegsvölkerrechts war demzufolge im formell erklärten Krieg die Annahme der Rechtmäßigkeit einer Aneignung beweglicher Sachen des Gegners und Rückgewinnung eigener beweglicher Sachen zur Durchsetzung der eigenen Kriegsziele nicht unbekannt; ein derartiges Beuterecht entsprach bis in das 18. Jahrhundert hinein der gängigen Staatenpraxis.<sup>3</sup> Erst mit dem Zeitalter der Aufklärung setzte hinsichtlich des bislang in Kriegszeiten immer wieder in Anspruch genommenen Beuterechts ein Bewußtseinswandel ein, der zu einer allmählichen Umorientierung führte: Man begann, die Zerstörung von Gütern mit kulturellem Wert oder die Aneignung und Entfernung solcher Güter von einem besetzten Territorium als eine Verletzung der guten Sitten und Gebräuche anzusehen.<sup>4</sup> Ausdruck fand dieses neue Bewußtsein beispielsweise darin, daß die Siegermächte der napoleonischen Befreiungskriege dem besiegten Frankreich auf dem Wiener Kongreß im Jahre 1815 die erste Rückführungsverpflichtung großen Stils in der Geschichte auferlegten.<sup>5</sup>

Trotz eines entsprechenden Bewußtseinswandels sollten aber noch mehrere Jahrzehnte vergehen, bevor in dieser Hinsicht auch völkerrechtlich verbindliche Normen geschaffen wurden. Einen wichtigen Schritt auf dem Wege zu einer mit den Haager Friedenskonferenzen der Jahre 1899 und 1907 allmählich einsetzenden Kodifikation des internationalen Kulturgüterschutzes stellten der „Lieber-Code“ aus dem Jahre 1863,<sup>6</sup> die „Brüsseler Deklaration“ aus dem Jahre 1874<sup>7</sup> und das „Oxford Manual“ aus dem Jahre 1880<sup>8</sup> dar,<sup>9</sup> in denen die bis dato geltenden Regeln des Völkergewohnheitsrechts zusammengefaßt wurden.<sup>10</sup>

Der „Lieber-Code“, der eine rein innerstaatliche Anweisung an die amerikanische Armee darstellte und von US-Präsident Abraham Lincoln im Jahre 1863 während des amerikanischen Bürgerkriegs in Kraft gesetzt wurde, ging von dem Grundsatz aus, daß die Kriegführung durch die „militärische Notwendigkeit“ begrenzt sein sollte, weshalb nur diejenigen Maßnahmen vorgenommen werden durften, die für die Beendigung des Krieges unabdingbar waren (Art. 14). Konsequenterweise war das Privateigentum grundsätzlich zu schützen; nur das öffentliche Eigentum durfte beschlagnahmt werden (Art. 31). Von dieser Regelung ausdrücklich ausgenommen wurde jedoch das Eigentum von Kunstmuseen und wissenschaftlichen Museen, Universitäten, wissenschaftlichen Akademien, Observatorien und Kirchen (Art. 34). Für diese Sachen war in den Art. 35 und 36 ein besonderer Schutz angeordnet:

Art. 35

„Classical works of art, libraries, scientific collections, or precious instruments, such as astronomical telescopes, as well as hospitals, must be secured against all avoidable injury, even when they are contained in fortified places, whilst besieged or bombarded.“

Art. 36

„If such works of art, libraries, collections, or instruments belonging to a hostile nation or government, can

be removed without injury, the ruler of the conquering state or nation may order them to be seized and removed for the benefit of the said nation. The ultimate ownership is to be settled by the ensuing treaty of peace (...).“

Die genannten Gegenstände durften also keinesfalls zerstört oder beschädigt werden. Die im Eigentum des feindlichen Staates stehenden Kulturgüter konnten zwar beschlagnahmt, durften jedoch weder verkauft noch einer privaten Aneignung zugänglich gemacht werden, da über ihr endgültiges Schicksal erst im Rahmen eines Friedensvertrages entschieden werden sollte.

In der „Brüsseler Deklaration“, die mangels Ratifikation niemals in Kraft trat und dementsprechend keine völkerrechtliche Bindungswirkung zu entfalten vermochte, war Art. 8 dem

- 3 Vgl. *Christine Höhn*, Die Verlagerung deutscher Kulturgüter nach dem Zweiten Weltkrieg aus völkerrechtlicher Sicht, in: *HuV-I* 1/1995, S. 26-32 (27).
- 4 Vgl. *Karl Josef Partsch*, Protection of Cultural Property, in: *Dieter Fleck* (ed.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford 1995, S. 377-404 (377); *Frank Fechner*, Rechtlicher Schutz archäologischen Kulturguts, Berlin 1991, S. 87; *Michael Kilian*, Kriegsvölkerrecht und Kulturgut. Die Bemühungen um den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Auseinandersetzungen, in: *NZWehr* 25 (1983), S. 41-57 (46); *Bernhard Walter*, Rückführung von Kulturgut im internationalen Recht, Bremen 1988, S. 79; *Kay Heilbronner/Georg Röss/Torsten Stein* (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung*, Festschrift für *Karl Doehring*, Berlin u.a. 1989, S. 853-871 (856-857); *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, La protection internationale du patrimoine culturel national, in: *RGDIP* 97 (1993), S. 395-409 (398); *Stanislaw E. Nahlik*, La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé, in: *RdC* 120 (1967-1), 61-163 (74-76, 146-147); *Andrea Jäger*, Internationaler Kulturgüterschutz, Köln u.a. 1993, S. 14-15; *Ludwig Engstler*, Die territoriale Bindung von Kulturgütern im Rahmen des Völkerrechts, Diss. Köln 1964, S. 89-91; *Höhn*, a.a.O. (Fn. 3), S. 27.
- 5 Vgl. zum Ausmaß der unter Napoleon systematisch durchgeführten Verschleppung von Kulturgütern *Jifke Jofe*, *International Legal Protection of Cultural Heritage*, Stockholm 1994, S. 27-28; zu den zeitgenössischen Reaktionen hierzu vgl. *Turner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 48-55; *Nahlik*, a.a.O. (Fn. 4), S. 78-81; *Engstler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 195-196; *Wolfgang Fiedler*, Zur Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts im Bereich des internationalen Kulturgüterschutzes, in: *Kay Heilbronner/Georg Röss/Torsten Stein* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 199-218 (204-206); *Eveline Lattmann*, Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, Diss. Zürich 1974, S. 36; vgl. ausführlich zur Rückführung der napoleonischen Kunstbeute *Engstler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 98-119.
- 6 „Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field, prepared by Francis Lieber, promulgated as General Orders No. 100 by President Lincoln, 24 April 1863“; Text in: *Diethrich Schindler/Jiri Toman* (eds.), *The Laws of Armed Conflict*, 3rd edition, Dordrecht 1988, S. 4-23. Vgl. zum Lieber-Code auch *Knut Ipsen*, in: *Knut Ipsen*, *Völkerrecht*, 3. Aufl., München 1990, § 2 Rdn. 58-59, S. 33.
- 7 „Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War“ vom 27. August 1874; Text in: *Schindler/Toman* (eds.), a.a.O. (Fn. 6), S. 27-34.
- 8 „The Laws of War on Land, Manual published by the Institute of International Law (Oxford Manual), adopted by the Institute of International Law at Oxford, 9 September 1880“; Text in: *Schindler/Toman* (eds.), a.a.O. (Fn. 6), S. 36-48.
- 9 *Vgl. Partsch*, a.a.O. (Fn. 4), S. 377; *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 6), § 2 Rdn. 59, S. 33; *Turner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 35; *Jofe*, a.a.O. (Fn. 5), S. 47-48; *Nahlik*, a.a.O. (Fn. 4), S. 89; *Jäger*, a.a.O. (Fn. 4), S. 15; *Fiedler*, a.a.O. (Fn. 5), S. 213-215; *Engstler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 201, 203; *Lattmann*, a.a.O. (Fn. 5), S. 40, 43, 46.
- 10 *Vgl. Ipsen*, a.a.O. (Fn. 6), § 2 Rdn. 59, S. 33; *Partsch*, a.a.O. (Fn. 4), S. 378.

Schutz von Kulturgütern gewidmet, der folgenden Wortlaut hatte:

Art. 8

*„The property of municipalities, that of institutions dedicated to religion, charity and education, the arts and sciences, even when State property, shall be treated as private property.*

*All seizure or destruction of, or wilful damage to, institutions of this character, historic monuments, works of art and science should be made the subject of legal proceedings by the competent authorities.“*

Diese Regelung stellte gegenüber den entsprechenden Vorschriften des „Lieber-Code“ insofern eine Fortentwicklung dar, als hierin für die Nichtbefolgung der Regeln zum Schutz von Kulturgütern erstmals strafrechtliche Sanktionen angedroht wurden.

Im „Oxford Manual“, das wie der „Lieber-Code“ eine private Initiative darstellte, wurde als einzig rechtmäßiges Ziel des Krieges wiederum die Schwächung und Niederringung der militärischen Streitkräfte des Feindstaates festgelegt (Art. 4). Der Überzeugung von der Notwendigkeit eines Schutzes der Kulturgüter im Krieg wurde in den Art. 34 und 53 Ausdruck verliehen, die folgende Regelungen enthielten:

Art. 34

*„In case of bombardment all necessary steps must be taken to spare, if it can be done, buildings dedicated to religion, art, science and charitable purposes, hospitals and places where the sick and wounded are gathered on the condition that they are not being utilized at the time, directly or indirectly, for defense.*

*It is the duty of the besieged to indicate the presence of such buildings by visible signs notified to the assailant beforehand.“*

Art. 53

*„The property of municipalities, and that of institutions devoted to religion, charity, education, art and science cannot be seized.*

*All destruction or wilful damage to institutions of this character, historic monuments, archives, works of art, or science is formally forbidden, save when urgently demanded by military necessity.“*

Auch insoweit zeigt sich, daß der Schutz der Kulturgüter nicht absolut verstanden wurde, sondern unter dem Vorbehalt der „militärischen Notwendigkeit“ stand. Gegenüber der „Brüsseler Deklaration“ stellten die Bestimmungen des „Oxford Manual“ zum Kulturgüterschutz insoweit einen Rückschritt dar, als hier auf die Androhung strafrechtlicher Sanktionen wieder verzichtet wurde.

## 2. Die „Haager Abkommen“ von 1899 und 1907

Einen Durchbruch erlangte die Idee von der Notwendigkeit

eines Schutzes der internationalen Kulturgüter durch die Kodifikation rechtlich verbindlicher Regeln erst mit den Haager Friedenskonferenzen der Jahre 1899 und 1907. Auf diesen Konferenzen wurden die bis dahin bereits anerkannten Regeln des Landkriegsrechts erstmals völkervertragsrechtlich kodifiziert und insoweit am 29. Juli 1899 das „II. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“ (II. Haager Abkommen) nebst der Anlage zum Abkommen „Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“<sup>11</sup> und am 18. Oktober 1907 das „IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“ (IV. Haager Abkommen) nebst der Anlage zum Abkommen „Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“ (Haager Landkriegsordnung, HLKO)<sup>12</sup> verabschiedet, in welchen die ausdrückliche Ablehnung eines kulturgüterbezogenen Zerstörungs- und Beuterechts im Kriege erstmals ausdrücklich einer inhaltlich indes knappen - Kodifikation zugeführt wurde.<sup>13</sup> Die im Zusammenhang mit dem internationalen Kulturgüterschutz relevanten Bestimmungen der Anlage des „II. Haager Abkommens“<sup>14</sup> haben folgenden Wortlaut:

Art. 27

*„In sieges and bombardments all necessary steps should be taken to spare as far as possible edifices devoted to religion, art, science, and charity, hospitals, and places where the sick and wounded are collected, provided they are not used at the same time for military purposes.*

*The besieged should indicate these buildings or places by some particular and visible signs, which should previously be notified to the assailants.“*

Art. 56

*„The property of the communes, that of religious, charitable, and educational institutions, and those of arts and science, even when State property, shall be treated as private property.*

*All seizure of, and destruction, or intentional damage done to such institutions, to historical monuments, works of art or science, is prohibited and should be made the subject of proceedings.“*

Die fast wortgleich rezipierten Bestimmungen der Anlage zum „IV. Haager Abkommen“ (HLKO) lauten:

11 „II. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“ (II. Haager Abkommen); Text in: *Schindler/Toman*, a.a.O. (Fn. 6), S. 69-93.

12 „Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“ (IV. Haager Abkommen); Text in: *RGBl.* 1910 II, S. 107; *Schindler/Toman*, a.a.O. (Fn. 6), S. 69-93.

13 Vgl. *Fechner*, a.a.O. (Fn. 4), S. 87; *Höhn*, a.a.O. (Fn. 3), S. 27; *Rudolf*, a.a.O. (Fn. 4), S. 858; *Walter*, a.a.O. (Fn. 4), S. 45; *Brigitte Schwadorf-Ruckdeschel*, Rechtsfragen des grenzüberschreitenden rechtsgeschäftlichen Erwerbs von Kulturgütern, Frankfurt 1995, S. 41.

14 Für diejenigen 17 Staaten, die zwar das „II. Haager Abkommen“ ratifiziert, das „IV. Haager Abkommen“ jedoch nicht unterzeichnet haben, sind nur die Bestimmungen des „II. Haager Abkommens“ von Bedeutung. Auf diejenigen Staaten, die beiden Konventionen beigetreten sind, findet nach Art. IV des „IV. Haager Abkommens“ nur letzteres Anwendung, da dieses die Bestimmungen des „II. Haager Abkommens“ für diese Vertragsparteien ersetzt hat.

## Art. 27

*„In sieges and bombardments all necessary steps must be taken to spare, as far as possible, buildings dedicated to religion, art, science, or charitable purposes, historic monuments, hospitals, and places where the sick and wounded are collected, provided they are not being used at the same time for military purposes.*

*It is the duty of the besieged to indicate the presence of such buildings or places by distinctive and visible signs, which shall be notified to the enemy beforehand.“*

## Art. 56

*„The property of municipalities, that of institutions dedicated to religion, charity and education, the arts and sciences, even when State property, shall be treated as private property.*

*All seizure of, destruction or wilful damage done to institutions of this character, historic monuments, works of art and science, is forbidden, and should be made the subject of legal proceedings.“*

Neben diesen explizit auf Kulturgüter Bezug nehmenden Vorschriften erklären die Anlagen beider Abkommen in ihren identischen Art. 23 Abs. 1 lit. g) die Zerstörung oder Inbesitznahme von im Eigentum des Feindes stehenden Sachen nur noch dann für gerechtfertigt, wenn dies durch eine „militärische Notwendigkeit“ geboten ist; das Vorbild des „Lieber Code“ und des „Oxford Manual“ ist insoweit unverkennbar. Des weiteren sind Plünderungen durch die Art. 28, 47 der Anlagen beider Abkommen untersagt. Schließlich ordnen die Art. 46 der Anlagen beider Abkommen an, daß das Privateigentum im Falle der Besetzung eines Staates von dem besetzenden Staat zu respektieren und nach Art. 53 Abs. 2 nur einem beschränkten Nutzungsrecht unterworfen ist. Abweichend von dem in Art. 46 enthaltenen Grundsatz der Unantastbarkeit des Privateigentums sind nur Kontributionen (Art. 49), Requisitionen (Art. 52) und vorübergehende Eingriffe (Art. 53 Abs. 2) erlaubt. Diese Einschränkungen gelten wegen des in Art. 56 Abs. 1 enthaltenen Verweises auf Art. 46 auch hinsichtlich der im Eigentum von Gemeinden oder Anstalten stehenden Kulturgüter. Art. 56 Abs. 2 unterstellt aber gewisse Kategorien von privatem oder öffentlichem Eigentum einem besonderen Schutz. Aus all diesen Bestimmungen wird deutlich, daß die Wegnahme von Kulturgütern mit kriegerischen Mitteln als widerrechtlich angesehen wurde und sich innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft das Bewußtsein durchgesetzt hatte, daß Kulturgüter in jeder Phase eines bewaffneten Konflikts einem besonderen völkerrechtlich verbindlichen Schutzregime zu unterstellen waren, um ihren Verlust durch Zerstörung oder Verschleppung zu verhindern.

Den in den „Haager Abkommen“ zum Ausdruck kommenden Regeln des Landkriegsrechts wird heute überwiegend eine völkergewohnheitsrechtliche Geltung zuerkannt,<sup>15</sup> so daß ihre Bestimmungen auch für diejenigen Staaten eine völkerrechtliche Bindungswirkung besitzen, die den Abkommen nicht beigetreten sind.<sup>16</sup>

## 3. Der „Roerich-Pakt“ vom 15. April 1935

Ein wichtiges Indiz für die zunehmende Bedeutung, die dem internationalen Kulturgüterschutz innerhalb der Staatengemeinschaft beigemessen wurde, stellte hierneben auf der regionalen Ebene die Verabschiedung des ersten ausschließlich dem Kulturgüterschutz gewidmeten Vertrages, des sogenannten „Roerich-Paktes“ vom 15. April 1935<sup>17</sup> dar, der unter der Ägide der Pan-Amerikanischen-Union ausgehandelt wurde und nur amerikanischen Staaten zum Beitritt offensteht. Im „Roerich-Pakt“ wurde zum ersten Mal eine umfassende Verpflichtung zur Respektierung und zum Schutz kultureller Güter normiert. In Art. 1 Satz 1 heißt es insoweit:

*„The historic monuments and cultural institutions shall be considered as neutral and as such respected and protected by belligerents.“*

Hierneben wird in Art. 1 Satz 3 des Paktes festgestellt, daß die genannten Einrichtungen nicht nur in Kriegszeiten, sondern auch in Friedenszeiten einem absoluten Schutz unterliegen sollen. Gerade diese Neuerung war es, die dem „Roerich-Pakt“ einen maßgeblichen Einfluß auf die weitere Entwicklung des internationalen Kulturgüterschutzes auf der universalen Ebene zukommen lassen sollte.<sup>18</sup>

## 4. Das „IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten“ vom 12. August 1949

Die vier Genfer Abkommen aus dem Jahre 1949 enthalten allesamt keine speziell auf den internationalen Kulturgüterschutz zugeschnittenen Vorschriften. Gleichwohl ist im „IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949“<sup>19</sup> in Art. 53 eine Vorschrift normiert, die an die bereits in den „Haager Abkommen“ enthaltenen – oben zitierten – Vorschriften anknüpft und für den Fall der Besetzung eines Staates anordnet:

*„Any destruction by the Occupying Power of real or personal property belonging individually or collectively to private persons, or to the State, or to other public*

15 Vgl. *Partsch*, a.a.O. (Fn. 4), S. 379; *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 6), § 61 Rdn. 2, S. 983; *Engstler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 223. Eine Bestätigung dafür, daß den Regeln der „Haager Abkommen“ zumindest ab dem Zweiten Weltkrieg eine völkergewohnheitsrechtliche Geltung zukommt, kann in dem Nürnberger Urteil des Militärgerichtshofs vom 1. Oktober 1946 gesehen werden, der diesbezüglich ausgeführt hat: *(...) these rules laid down in the convention were recognized by all civilized nations, and were regarded as being declaratory of the laws and customs of war (...)“*; vgl. AJIL 41 (1947), S. 248.

16 Vgl. *Seidl-Hohenveldern*, a.a.O. (Fn. 4), S. 398; implizit *Fiedler*, a.a.O. (Fn. 5), S. 213, 217.

17 „Treaty on the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historic Monuments“ (Roerich-Pakt) vom 15. April 1935; Text in: LNTS vol. CLXVII, S. 290-294; *Schindler/Toman*, a.a.O. (Fn. 6), S. 737-739.

18 Vgl. *Knut Dörmann*, The Protection of Cultural Property as laid down in the Roerich-Pact of 15 April 1935, in: HuV-I 4/1993, S. 230-231 (230); *Partsch*, a.a.O. (Fn. 4), S. 378; *Jote*, a.a.O. (Fn. 5), S. 53.

19 „Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War“; Text in: UNTS vol. 75, S. 287 ff.; BGBl. 1954 II, S. 1133 ff.; *Schindler/Toman*, a.a.O. (Fn. 6), S. 501-556.

authorities, or to social or co-operative organizations, is prohibited, except where such destruction is rendered absolutely necessary by military operations."

Der in dieser Bestimmung enthaltene Eigentumsbegriff ist in einem weiten Sinne zu verstehen und umfaßt sowohl Privates als auch staatliches Eigentum, worunter auch das Eigentum an Gütern fällt, die der Religion, Kunst, Wissenschaft, Erziehung oder ähnlichen Zwecken dienen.<sup>20</sup> Die Bestimmung des Art. 53 dient damit ebenfalls - wenn auch nicht ausdrücklich und allein - dem Schutz von Kulturgütern vor Zerstörung im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts.

#### 5. Die „Kulturgüterschutzkonvention“ und das „Kulturgüterschutzprotokoll“ vom 14. Mai 1954

Unter dem Eindruck der seitens Deutschlands im Ersten sowie im Zweiten Weltkrieg massiv betriebenen Verschleppung fremder Kulturgüter wurden im Rahmen der UNESCO mit der „Konvention zum Schutz von Kulturgütern im bewaffneten Konflikt“ (Kulturgüterschutzkonvention)<sup>21</sup> - oftmals als „*Rotkreuz der Kulturgüter*“ bezeichnet<sup>22</sup> - und dem „Protokoll zum Schutz von Kulturgütern im bewaffneten Konflikt“ (Kulturgüterschutzprotokoll),<sup>23</sup> beide vom 14. Mai 1954, auf der universalen Ebene erstmals Regelwerke geschaffen, die sich ausschließlich mit dem internationalen Kulturgüterschutz befassen und dem Gedanken eines „kulturellen Internationalismus“ Rechnung tragen.<sup>24</sup> Während die „Kulturgüterschutzkonvention“ den generellen Schutz von Kulturgütern ins Auge faßt, liegt der Schwerpunkt der Zielsetzung des „Kulturgüterschutzprotokolls“ in der Verhinderung einer Verschleppung und in der Gewährleistung einer Restitution von Kulturgütern.

Die „Kulturgüterschutzkonvention“ enthält in Art. 1 zunächst eine detaillierte Definition der von ihr erfaßten Kulturgüter, worunter generell

„(a) *movable or immovable property of great importance to the cultural heritage of every people (...);*  
 (b) *buildings whose main and effective purpose is to preserve or exhibit the movable cultural property defined in sub-paragraph (a) (...);*  
 (c) *centers containing a large amount of cultural property as defined in sub-paragraphs (a) and (b) (...)*“

fallen. Diese Kulturgüter sind nach Art. 2 zu schützen und zu respektieren. Die Schutzverpflichtung umfaßt hierbei nach Art. 3 das Gebot zur Sicherung von Kulturgütern bereits in Friedenszeiten. Im Hinblick auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Respektierung fremden Kulturguts enthält die „Kulturgüterschutzkonvention“ insbesondere die folgenden Bestimmungen:

#### Art. 4

„1. *The High Contracting parties undertake to respect cultural property situated within their own territory as well as within the territory of other High Contracting*

*Parties by refraining from any use of the property and its immediate surroundings or of the appliances in use for its protection for uses which are likely to expose it to destruction or damage in the event of armed conflict; and by refraining from any act of hostility directed against such property.*

2. *The obligations mentioned in paragraph 1 of the present Article may be waived only in cases where military necessity imperatively requires such a waiver.*

3. *The High Contracting Parties further undertake to prohibit, prevent and, if necessary, put a stop to any form of theft, pillage or misappropriation of, and any acts of vandalism directed against, cultural property. They shall refrain from requisitioning movable cultural property situated in the territory of another High Contracting Party.*

4. *They shall refrain from any act directed by way of reprisals against cultural property.*

5. (...).“

Mit dieser Bestimmung werden die in Art. 1 definierten Kulturgüter unter einen umfassenden Schutz vor einer schädigenden Nutzung, bewaffneten Angriffen und Repressalien sowie vor einer Verschleppung gestellt; eingeschränkt wird dieser Schutz wiederum nur durch den Vorbehalt einer „militärischen Notwendigkeit“. Neben diesem allgemeinen Schutz besteht nach der „Kulturgüterschutzkonvention“ die Möglichkeit, die Lagestätten von Kulturgütern durch Eintrag in ein besonderes Register einem speziellen Schutzregime zu unterstellen (Art. 8), was im Falle eines bewaffneten Konflikts zum Schutz dieser Kulturgüter vor Angriffen und vor einer fremden Nutzung führt (Art. 9). Schließlich können auch die Transporte von Kulturgütern einem speziellen Schutzregime unterstellt werden (Art. 12, 13), was die Konsequenz einer Immunität dieser Kulturgüter von einer fremden Inbesitznahme nach sich zieht.

Spiegelt sich in diesen Bestimmungen der „Kulturgüterschutzkonvention“ die Zielsetzung einer primär präventiven Sicherung von Kulturgütern wider, so kommt im „Kulturgüterschutzprotokoll“, das neben einem Aneignungsverbot auch eine Verpflichtung zur Rückführung verbotswidrig in Besitz genommener Kulturgüter enthält, dessen auf die Ent-

20 Vgl. Jean S. Pictet (ed.), IV Geneva Convention - Commentary, Genf 1958, Article 53, S. 301; Monica Wallenfels, A Current Case: The Destruction of the Last Mosques in Banja Luka on 8 September 1993, in: *HuV* 14/1993, S. 217-220 (219).

21 „Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict“ vom 14. Mai 1954; Text in: UNTS vol. 249, S. 240-357; BGBl. 1967 II, S. 1233 ff.; *Schindler/Toman*, a.a.O. (Fn. 6), S. 747-767.

22 Vgl. *Fechner*, a.a.O. (Fn. 4), S. 87; *Kilian*, a.a.O. (Fn. 4), S. 50; *Lattmann*, a.a.O. (Fn. 5), S. 72.

23 „Protocol for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict“ vom 14. Mai 1954; Text in: UNTS vol. 249, S. 358-386; *Schindler/Toman*, a.a.O. (Fn. 6), S. 777-780.

24 Dieser Gedanke spiegelt sich darin wieder, daß nach dem Haager Recht aus dem Jahre 1954 jegliches Kulturgut unabhängig davon zu schützen ist, ob es einen ursprünglichen nationalen Bezug zu dem Gebiet hat, auf dem es sich gerade befindet, und daß nationales Kulturgut als gemeinsames kulturelles Erbe der ganzen Menschheit angesehen wird; vgl. *Rudolf*, a.a.O. (Fn. 4), S. 861; ähnlich *Schwadorf-Ruckdeschel*, a.a.O. (Fn. 13), S. 42.

faltung sekundärer Rechtsfolgen gerichteter, auch repressiver Charakter zum Ausdruck. In den hier relevanten Passagen der Abschnitte I und II ordnet das „Kulturgüterschutzprotokoll“ an:

- I
1. Each High Contracting Party undertakes to prevent the exportation, from a territory occupied by it during an armed conflict, of cultural property (...).
  2. Each High Contracting Party undertakes to take into its custody cultural property imported into his territory either directly or indirectly from any occupied territory (...).
  3. Each High Contracting Party undertakes to return, at the close of hostilities, to the competent authorities of the territory previously occupied, cultural property which is in its territory if such property has been exported in contravention of the principle laid down in the first paragraph. Such property shall never be retained as war reparations.
  4. (...)
- II
5. Cultural property coming from the territory of a High Contracting Party and deposited by it in the territory of another High Contracting Party for the purpose of protecting such property against the dangers of an armed conflict, shall be returned by the latter, at the end of hostilities, to the competent authorities of the territory from which it came."

Inbesondere die in diesen Vorschriften enthaltenen Rückgabeverpflichtungen erschienen einer Vielzahl der Teilnehmerstaaten der Kulturgüterschutzkonferenz als zu weitreichend, weshalb man sich schließlich darauf einigte, diese Bestimmungen nicht in die „Kulturgüterschutzkonvention“ zu integrieren, sondern statt dessen in einem eigenständigen Protokoll zusammenzufassen.<sup>25</sup> Hierin ist eine Schwäche der Rechtsinstrumente aus dem Jahre 1954 zu sehen,<sup>26</sup> denn das „Kulturgüterschutzprotokoll“ bedarf zu seinem Inkrafttreten nach Art. 7 lit. a) der eigenständigen Durchführung eines Ratifikationsverfahrens, weshalb die Möglichkeit vorgezeichnet ist, daß nicht alle Unterzeichnerstaaten der „Kulturgüterschutzkonvention“ auch durch die Bestimmungen des „Kulturgüterschutzprotokolls“ gebunden sind.

**6. „Das Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgütern“ vom 14. November 1970**

Einen Versuch, auch die Einfuhr von Kulturgütern zu verhindern, die aus einem anderen Staat illegal ausgeführt wurden, unternahm die UNESCO mit dem „Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgütern“ vom 14. November 1970,<sup>27</sup> welches auf der universalen Ebene bislang das einzige Instrument mit einer entsprechenden Zielsetzung darstellt.<sup>28</sup>

Der Konvention liegt ein weiter Begriff der Kulturgüter zugrunde, der sämtliche Gegenstände umfaßt, die von den Staaten aus religiösen oder säkularen Gründen als für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft für besonders bedeutungsvoll bezeichnet werden (Art. 1 und 4). Im Hinblick auf diese Kulturgüter verpflichten sich die Staaten, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden nationalen Mitteln die illegale Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung zu verhindern (Art. 2 Abs. 2); eine gegen diese nationalen Vorschriften verstoßende Einfuhr, Ausfuhr oder Übereignung von Kulturgütern wird von der Konvention für rechtswidrig erklärt (Art. 3). Sind es hiernach die Vertragsstaaten, die bestimmen, was unerlaubte Einfuhr, Ausfuhr und Übertragung von kulturellem Eigentum ist, so ist festzustellen, daß der Konvention - anders als den Haager Instrumenten des Jahres 1954 - insoweit der Gedanke eines „kulturellen Nationalismus“ zugrunde liegt.<sup>29</sup> Die Vertragsstaaten sind des weiteren verpflichtet, nationale Behörden zur Bekämpfung der illegalen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgütern einzusetzen (Art. 5) und eine Ausfuhrbescheinigung einzuführen und die Ausfuhr von Kulturgütern zu verbieten, sofern eine entsprechende Ausfuhrbescheinigung nicht vorgelegt wird (Art. 6). Die wichtigsten Bestimmungen zum Verbot der rechtswidrigen Aneignung und zur Restitution von rechtswidrig erlangten Kulturgütern sind in den Art. 7, 11, 13 enthalten.

**Art. 7**

- „The States Parties to this Convention undertake:
- (a) To take the necessary measures, consistent with national legislation, to prevent museums and similar institutions within their territories from acquiring cultural property originating in another State Party which has been illegally exported (...);
  - (b) (i) to prohibit the import of cultural property stolen from a museum or a religious or secular public monument or similar institution in another State Party to this Convention (...);
  - (ii) at the request of the State Party of origin, to take appropriate steps to recover and return any such cultural property imported (...).“

Ein Verstoß gegen Art. 7 lit. (b) soll nach dem jeweiligen nationalen Recht mit strafrechtlichen oder verwaltungsrechtli-

25 Vgl. zu den Gründen für die Zusammenfassung der Restitutionsregelungen in einem eigenständigen Protokoll *Schindler/Toman*, a.a.O. (Fn. 6), S. 777; *Walter*, a.a.O. (Fn. 4), S. 72; *Nahlik*, a.a.O. (Fn. 4), S. 136-137; *Lattmann*, a.a.O. (Fn. 5), S. 63.

26 Vgl. *Paritsch*, a.a.O. (Fn. 4), S. 404; demgegenüber sieht *Lattmann*, a.a.O. (Fn. 5), S. 64 hierin eine der Realität wohl Rechnung tragende, bestmögliche Lösung.

27 „UNESCO Convention concerning Measures to be Taken to Prohibit and Prevent the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property“ vom 14. November 1970; Text in: *ILM* 10 (1971), S. 289-293; abgedruckt auch bei *Walter*, a.a.O. (Fn. 4), S. 225-230; *Jäger*, a.a.O. (Fn. 4), S. 161-168. Vgl. zu der Konvention auch die Darstellungen bei *Jote*, a.a.O. (Fn. 5), S. 195-241; *Walter*, a.a.O. (Fn. 4), S. 48-56; *Rudolf*, a.a.O. (Fn. 4), S. 861-866; *Jäger*, a.a.O. (Fn. 4), S. 19-21; *Schwadlow-Ruckdeschel*, a.a.O. (Fn. 13), S. 140-142; *Martin Philipp Wyss*, Der völkerrechtliche Schutz von Kulturgütern - Neue Impulse innerhalb der UNESCO, in: *HuV*-I 1/1994, S. 12-21 (17-19).

28 Vgl. *Jote*, a.a.O. (Fn. 5), S. 201.

29 Vgl. *Rudolf*, a.a.O. (Fn. 4), S. 861.

chen Sanktionen belegt werden (Art. 8). Hierneben erklärt das Übereinkommen die im Falle der Besetzung eines Staates unter Zwang erfolgende Ausfuhr und Übereignung von Kulturgütern per se als rechtswidrig; Art. 11 lautet insoweit:

Art. 11

*„The export and transfer of ownership of cultural property under compulsion arising directly or indirectly from the occupation of a country by a foreign power shall be regarded as illicit.“*

Schließlich statuiert Art. 13 wichtige Pflichten für die Vertragsstaaten, die auch die Restitution illegal importierter, exportierter oder übereigneter Kulturgüter vorsehen:

Art. 13

*„The States Parties to this Convention also undertake, consistent with the laws of each State:*

*(a) To prevent by all appropriate means transfers of ownership of cultural property likely to promote the illicit import or export of such property;*

*(b) to ensure that their competent services cooperate in facilitating the earliest possible restitution of illicitly exported cultural property to its rightful owner;*

*(c) to admit actions for recovery of lost or stolen items of cultural property brought by or on behalf of the rightful owners;*

*(d) (...).“*

Aus diesen Bestimmungen, insbesondere den Art. 7 lit. (b) (ii), 13 lit. (b), zeigt sich, daß das Übereinkommen es als selbstverständlich voraussetzt, daß aus der illegalen Einfuhr, Ausfuhr oder Übereignung von Kulturgütern eine Pflicht zur Restitution und ein entsprechender Anspruch des Berechtigten folgt, dem die Vertragsparteien dementsprechend durch nationale Maßnahmen Rechnung zu tragen haben.

## 7. Das „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ vom 23. November 1972

Die Zielsetzung eines umfangreichen Schutzes von Kulturgütern auch in Friedenszeiten liegt - ebenso wie dem „Roerich-Pakt“ - auch dem „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ vom 23. November 1972<sup>30</sup> zugrunde, die - wie die „Kulturgüterschutzkonvention“ aus dem Jahre 1954 - ebenso im Rahmen der UNESCO ausgearbeitet wurde.<sup>31</sup> Wie in der Präambel zum Ausdruck gebracht, ist das Übereinkommen geleitet von der

*„(...) Erwägung, daß Teile des Kultur- oder Naturerbes von außergewöhnlicher Bedeutung sind und daher als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden müssen (...).“*

Hieraus wird deutlich, daß das Übereinkommen ebenso wie die Haager Instrumente des Jahres 1954 dem Grundgedanken eines „kulturellen Internationalismus“ folgt. Die Konvention enthält eine umfassende Definition der Begriffe „Kulturerbe“ und „Naturerbe“. Nach Art. 1 sind unter dem Begriff „Kul-

turerbe“ Denkmäler, Ensembles und sonstige von Menschenhand erschaffene Stätten, die aus geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen Gründen von außergewöhnlichem universellen Wert sind, zu verstehen, während der Begriff „Naturerbe“ nach Art. 2 Naturgebilde, geologische und physiographische Erscheinungsformen sowie Naturstätten und Naturgebiete umfaßt, die aus ästhetischen oder wissenschaftlichen Gründen oder ihrer Erhaltung oder natürlichen Schönheit wegen von außergewöhnlichem universellen Wert sind. Das Übereinkommen erklärt die Erfassung und den Schutz dieses Kultur- und Naturerbes zu einer primär von den einzelnen Staaten wahrzunehmenden Aufgabe (Art. 3-5), deren Erfüllung hierneben aber auch durch eine verstärkte Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene erfolgen soll (Art. 6-7). Zur Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt wurde mit dem Übereinkommen innerhalb der UNESCO ein „Komitee für das Erbe der Welt“ eingerichtet (Art. 8-10). Zur Hauptaufgabe dieses Komitees gehört es, auf der Grundlage der von den Vertragsstaaten vorzulegenden Kulturverzeichnisse (Art. 11 Abs. 1) eine „Liste des Erbes der Welt“ (Art. 11 Abs. 2) und eine „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ (Art. 11 Abs. 4) aufzustellen, auf dem jeweils neuesten Stand zu halten und zu verbreiten. Die Eintragung eines nationalen Kultur- oder Naturguts in diese Liste ist konstitutiv für die Möglichkeit eines jeden Vertragsstaats, beim Komitee eine internationale Unterstützung zur Erhaltung des Kultur- oder Naturguts zu beantragen (Art. 13 Abs. 1), welche in Form von Untersuchungen, der Bereitstellung und Ausbildung von Fachpersonal, der Lieferung von Ausrüstungsgegenständen, der Gewährung von zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen sowie ausnahmsweise der Gewährung verlorener Zuschüsse erfolgen kann (Art. 22).

## 8. Die „Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949“ vom 8. Juni 1977

Weitere Bestimmungen zum Schutz von Kulturgütern vor Zerstörung sind schließlich in den Art. 53 und 85 Abs. 4 lit. d) des „Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer Internationaler bewaffneter Konflikte“ (Zusatzprotokoll I)<sup>32</sup> und in Art. 16 des „Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte“ (Zusatzprotokoll II),<sup>33</sup> beide vom 12.

30 „Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage“ vom 23. November 1972; Text in: UNTS vol. 1037, S. 151-162; ILM 11 (1972), S. 1358-1366; BGBl. 1977 II, S. 213 ff.

31 Zum Verhältnis der beiden Konventionen von 1954 und 1972 zueinander vgl. Francesco Francioni, World Cultural Heritage List and National Sovereignty, in: HuV-14/1993, S. 195-198.

32 „Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)“ vom 8. Juni 1977; Text in: Schindler/Toman, a.a.O. (Fn. 6), S. 627-687.

33 „Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)“ vom 8. Juni 1977; Text in: Schindler/Toman, a.a.O. (Fn. 6), S. 691-699.



Dezember 1977, enthalten. Die Bestimmungen des „Zusatzprotokolls I“ lauten:

„Art. 53. *Protection of cultural objects and places of worship*

*Without prejudice to the provisions of the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954, and of other relevant international instruments, it is prohibited*

- a) to commit any acts of hostility directed against the historic monuments, works of art or places of worship which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples;*

- b) to use such objects in support of the military effort;*
- c) to make such objects the object of reprisals.“*

„Art. 85. *Repression of breaches of this Protocol*

(...)

(4) *In addition to the grave breaches defined in the preceding paragraphs and in the Conventions, the following shall be regarded as grave breaches of this Protocol, when committed willfully and in violation of the Conventions or the Protocol:*

(...)

- d) making the clearly recognized historic monuments, works of art or places of worship which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples and to which special protection has been given by special arrangement, for example, within the framework of a competent international organization, the object of attack, causing as result extensive destruction thereof, where there is no evidence of the violation by the adverse party of Article 53, sub-paragraph (b), and when such historic monuments, works of art and places of worship are not located in the immediate proximity of military objectives (...).“*

Hierneben bestimmt das „Zusatzprotokoll II“ in enger Anlehnung an Art. 53 des „Zusatzprotokolls I“:

„Art. 16. *Protection of cultural objects and places of worship*

*Without prejudice to the provisions of the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954, it is prohibited to commit any acts of hostility directed against historic monuments, works of art or places of worship which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples, and to use them in support of the military effort.“*

Die genannten Bestimmungen knüpfen damit an die entsprechenden Bestimmungen der „Haager Abkommen“ und des „IV. Genfer Abkommens“ an und entwickeln diese dadurch fort, daß sie ausdrücklich auf die Kulturgüter sowie die „Kulturgüterschutzkonvention“ von 1954 Bezug nehmen.<sup>34</sup>

## 9. Zusammenfassung

Die in den genannten Konventionen enthaltenen Bestimmungen sind Ausdruck dafür, daß sich (erst) in diesem Jahrhundert innerhalb der Staatengemeinschaft das Bewußtsein

durchgesetzt hat, daß die Kulturgüter insbesondere im Falle eines bewaffneten Konflikts, aber auch schon in Friedenszeiten zu ihrer Erhaltung eines besonderen Schutzes bedürfen.

Der Schwerpunkt der meisten dargestellten völkerrechtlichen Kodifikationen liegt beim Schutz der Kulturgüter vor Zerstörung im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts, was seinen Grund in der Tatsache findet, daß sich die internationale Staatengemeinschaft im 20. Jahrhundert ganz neuen Möglichkeiten der Kriegführung ausgesetzt sah.<sup>35</sup> Bestand schon zu Beginn dieses Jahrhunderts ein völkergewohnheitsrechtliches Verbot zur Zerstörung fremder Kulturgüter im Kriege zur Durchsetzung der eigenen Kriegsziele, so ist dieses Verbot durch die in den Art. 27, 56 der Anlagen zu den „Haager Abkommen“, Art. 53 des „IV. Genfer Abkommens“, Art. 4 der „Kulturgüterschutzkonvention“, Art. 53, 85 Abs. 4 lit. d) des „Zusatzprotokolls I“ und Art. 16 Abs. 2 des „Zusatzprotokolls II“ enthaltenen Bestimmungen näher konkretisiert und fortlaufend erweitert worden. Hierneben ist auch die Möglichkeit zur Aneignung fremder Kulturgüter in den Art. 23 Abs. 1 lit. g), 28, 46, 47, 56 der Anlagen zu den „Haager Abkommen“, Art. 4 der „Kulturgüterschutzkonvention“ und den Abschnitten I und II des „Kulturgüterschutzprotokolls“ sowie der Art. 7, 11, 13 der UNESCO-Konvention von 1970 gewichtigen Einschränkungen unterworfen worden. Zusammenfassend läßt sich demnach festhalten, daß nach dem gegenwärtig geltenden Völkerrecht sowohl die Zerstörung als auch die Aneignung fremder Kulturgüter grundsätzlich verboten sind.

## III. Die Problematik der Rückgabe verschleppter Kulturgüter

Ungeachtet der genannten Verbote hat eine Vielzahl von Staaten während oder in der Folgezeit bewaffneter Konflikte immer wieder ein Recht für sich in Anspruch genommen, fremde Kulturgüter zu konfiszieren und in das eigene Staatsvermögen einzuverleiben, ohne diese nach Beendigung der Feindseligkeiten an den enteigneten Staat zurückzugeben. Wie der Ausgangsfall deutlich gemacht hat, stellt die Rückgabe verschleppter Kulturgüter oftmals eine immer noch offene Problematik dar, die im folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden soll. Insoweit wird zunächst der Frage nachgegangen, ob sich aus dem allgemeinen Völkerrecht eine Restitutionspflicht in bezug auf verschleppte Kulturgüter ableiten läßt. Hieran sollen sich einige Bemerkungen zu der gegenwärtig aktuellen Kulturgüterproblematik im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen UdSSR anschließen.

### 1. Der völkerrechtliche Bestand an Restitutionsverpflichtungen

Hat sich anhand der bisherigen Ausführungen gezeigt, daß der Schwerpunkt bei der Kodifikation des internationalen

34 Vgl. zu dem Verhältnis der Bestimmungen der beiden „Zusatzprotokolle“ zu den „Haager Konventionen“ und zur „Kulturgüterschutzkonvention“ Partsch, a.a.O. (Fn. 4), S. 379-380.

35 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 66.

Kulturgüterschutz eher auf den Schutz der Kulturgüter vor Zerstörung als auf ihren Schutz vor Verschleppung gelegt wurde, so verwundert es kaum, daß sich eine Verpflichtung zur Restitution rechtswidrig erlangter Kulturgüter aus den einzelnen Verträgen zumeist zumindest nicht direkt erschließen läßt. Gleichwohl spricht der jeweilige systematische Zusammenhang der einzelnen Vorschriften zueinander dafür, daß den Vertragswerken auch die Überzeugung zugrunde liegt, daß rechtswidrig erlangte Kulturgüter zurückzuerstatten sind.

Aus den Bestimmungen der Art. 23 Abs. 1 lit. g), 28, 46, 47, 56 der Anlagen zu den „Haager Abkommen“ aus den Jahren 1899 und 1907 lassen sich zwar gewisse Verbotstatbestände, nicht jedoch auch eine ausdrückliche Restitutionsverpflichtung für den Fall ableiten, daß den dort normierten Verboten zuwidergehandelt wurde. Dessen ungeachtet bestimmen die jeweiligen Art. 3 der beiden „Haager Abkommen“, daß jede Kriegspartei, welche die Bestimmungen der in der jeweiligen Anlage enthaltenen Landkriegsordnung verletzt, gegebenenfalls zum Schadensersatz verpflichtet ist. Nach dem allgemeinen Völkerrecht impliziert die Pflicht zur Leistung von Schadensersatz wegen begangenen völkerrechtlichen Unrechts primär die Verpflichtung zur Wiederherstellung der völkerrechtsgemäßen Lage durch Wiedergutmachung.<sup>36</sup> Bei der völkerrechtswidrigen Aneignung von fremden Kulturgütern läßt sich aus der Bestimmung des Art. 3 des jeweiligen „Haager Abkommens“ demzufolge eine Pflicht ableiten, völkerrechtswidrig erlangte fremde Kulturgüter an den rechtmäßigen Eigentümer zurückzugeben.<sup>37</sup>

Ähnlich stellt sich die Situation auf der Grundlage der Übereinkommen aus dem Jahre 1954 dar. Die „Kulturgüterschutzkonvention“ enthält in Art. 4 Abs. 3 zwar ein umfassendes Verbot der Plünderung, des Diebstahls und der Verlagerung fremder Kulturgüter von dem Territorium des berechtigten Staates, normiert aber hierneben keine ausdrückliche Restitutionsverpflichtung für den Fall, daß diesen Verbotstatbeständen zuwidergehandelt wird. Eine ausdrückliche Rückgabeverpflichtung ist demgegenüber explizit in Abschnitt I Ziffer 3 und Abschnitt II Ziffer 5 des „Kulturgüterschutzprotokolls“ enthalten. Nach Abschnitt I Ziffer 3 sind die durch das Protokoll gebundenen Staaten gehalten, in Besitz genommenes und vom Hoheitsgebiet des berechtigten Staates entferntes Kulturgut zurückzugeben, und sie dürfen jenes unter keinen Umständen als Reparationsleistung behalten. Nach Abschnitt II Ziffer 5 gilt eine entsprechende Rückgabeverpflichtung für diejenigen Staaten, denen Kulturgüter eines anderen Staates von diesem anvertraut wurden, um jene vor den Folgen eines bewaffneten Konflikts zu schützen. Sind mit diesen Vorschriften Regelungen geschaffen worden, die über die entsprechenden Verpflichtungen der beiden „Haager Abkommen“ deutlich hinausgehen, so ist gleichwohl zu berücksichtigen, daß eine Vielzahl der noch offenen Problemlagen, die zumeist aus dem Zweiten Weltkrieg resultieren, von dieser Vorschrift überhaupt nicht erfaßt werden, denn das „Kulturgüterschutzprotokoll“ tritt nach Abschnitt III Ziffer 10 b) für jeden Unterzeichnerstaat drei

Monate nach Ratifikation in Kraft und entfaltet keine Rückwirkung, so daß sich die in dem Protokoll enthaltene Rückgabeverpflichtung allenfalls auf solche Sachverhalte beziehen kann, die sich erst nach dem Inkrafttreten des „Kulturgüterschutzprotokolls“ realisiert haben.

Eine Verpflichtung zur Restitution illegal importierter, exportierter oder übereigneter Kulturgüter wird hierneben auch in den Art. 7 lit. (b) (ii), 13 lit. (b) des „Übereinkommens über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgütern“ aus dem Jahre 1970 vorausgesetzt. Insoweit ist aber - ebenso wie hinsichtlich der entsprechenden im „Haager Protokoll“ von 1954 enthaltenen Rückgabepflicht - festzustellen, daß das Übereinkommen nach Art. 21 erst drei Monate nach Ratifikation in Kraft tritt und keinerlei Rückwirkung entfaltet, weshalb die in ihm enthaltenen Restitutionsverpflichtungen keine Anwendung auf diejenigen illegalen Importe, Exporte oder Übereignungen von Kulturgütern finden können, die bereits vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens stattgefunden haben.

Schließlich läßt sich eine Verpflichtung zur Rückgabe rechtswidrig verschleppter Kulturgüter nach ganz herrschender Auffassung auch aus dem Völkergewohnheitsrecht ableiten.<sup>38</sup> Insoweit kann hier offenbleiben, ob die eine Rückgabeverpflichtung normierenden Bestimmungen des „Kulturgüterschutzprotokolls“ von der Mehrzahl der Staaten bereits als Völkergewohnheitsrecht anerkannt worden sind. Jedenfalls kam den entsprechenden Bestimmungen der Anlagen zu den beiden „Haager Abkommen“ zumindest zu Beginn des Zweiten Weltkriegs eine völkergewohnheitsrechtliche Geltung zu.<sup>39</sup> Die entsprechenden Rückgabeverpflichtungen gelten damit über die Vertragsparteien hinaus für alle Beteiligten der internationalen Staatengemeinschaft.

## 2. Die besondere Restitutionsproblematik im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Rußland

Wie eingangs bereits erläutert, stellt die Restitution der seitens der ehemaligen UdSSR nach der Einstellung der Kampfhandlungen am 2. Mai 1945 abtransportierten deutschen Kulturgüter eine nach wie vor offene Problematik dar, die im folgenden aus völkerrechtlicher Sicht einer näheren Betrachtung unterzogen werden soll. Im Hinblick auf die Frage, ob dieser Abtransport dem geltenden Völkerrecht widerspricht und demzufolge die Konsequenz einer Restitutionsverpflichtung der Staaten der ehemaligen UdSSR und einen hiermit korrespondierenden Herausgabeanspruch der Bundesrepu-

36 Vgl. Ipsen, a.a.O. (Fn. 6), § 35 Rdn. 14, S. 494; Walter, a.a.O. (Fn. 4), S. 77, 103-104.

37 Vgl. Höhn, a.a.O. (Fn. 3), S. 27; Walter, a.a.O. (Fn. 4), S. 77, 103-104.

38 Walter, a.a.O. (Fn. 4), S. 78-84; Nahlik, a.a.O. (Fn. 4), S. 135; Engstler, a.a.O. (Fn. 4), S. 223-224; Fiedler, a.a.O. (Fn. 5), S. 199; Rudolf, a.a.O. (Fn. 4), S. 860; Höhn, a.a.O. (Fn. 2), S. 28; Ridha Fraoua, *Le trafic illicite des biens culturels et leur restitution*, Diss. Fribourg 1985, S. 134.

39 Vgl. Fn. 15.

blik Deutschland<sup>40</sup> nach sich zog, ist insbesondere die besondere Lage des besiegten Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg zu berücksichtigen. Diese besondere Lage Deutschlands resultierte aus dem Umstand, daß Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einem besonderen Besatzungsregime unterstellt wurde, mit welchem die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs neben anderen Kriegsziele auch die Zielsetzung verfolgten, ihre Restitutionsforderungen gegenüber Deutschland durchzusetzen, das während des Zweiten Weltkriegs seinerseits einen massiven Kunst-raub betrieben hatte.<sup>41</sup> Ohne daß hier im einzelnen auf die rechtlichen Implikationen des für Deutschland geltenden besonderen Besatzungsregimes eingegangen werden soll, ist doch anzunehmen, daß es den Alliierten aufgrund der *debellatio* Deutschlands, also seiner vollständigen militärischen Zerschlagung, rechtlich möglich war, ihre bis zur völligen inneren Umgestaltung Deutschlands reichenden Kriegsziele eigenhändig zu verwirklichen.<sup>42</sup> Im Hinblick auf die einzelnen Maßnahmen, die auf der Grundlage des besonderen Besatzungsregimes für Deutschland getroffen wurden, stellt sich dann aber die weitergehende Frage, ob - und bejahendenfalls welchen - Schranken die Alliierten hierbei unterlagen.

Hinsichtlich dieser für das besondere Besatzungsregime geltenden Schranken ist zunächst festzustellen, daß eine direkte Anwendung der Regelungen der HLKO deshalb ausscheidet, weil die - das *ius in bello* betreffende - HLKO die Nutzung des Territoriums als Kriegsmittel mit dem Ziel der militärischen Überwindung des Gegners betrachtet; im Falle des - dem *ius post bellum* zuzurechnenden - besonderen Besatzungsregimes für Deutschland lag aber weder eine nur vorübergehende Besetzung vor noch war diese von dem Ziel der militärischen Überwindung des - bereits besiegten - Gegners getragen, so daß dem Besatzungsregime der Alliierten in Deutschland keine der in der HLKO vorgesehenen vorübergehenden Besetzung eines fremden Territoriums entsprechende Motivationslage zugrunde lag.<sup>43</sup> Ist demnach davon auszugehen, daß die Regeln der HLKO auf den in Frage stehenden Sachverhalt zumindest keine direkte Anwendung finden kann, so bedeutet dies gleichwohl nicht, daß den Besatzungsmächten eine schrankenlose Handlungsfreiheit zugekommen wäre. Vielmehr ist davon auszugehen, daß sich in der Vorschrift des Art. 56 Abs. 2 HLKO als Ausdruck des (kulturellen) Selbstbestimmungsrechts der Völker ein fundamentales Prinzip manifestiert, das nicht nur im *ius in bello* Anwendung findet, sondern dessen Regelungsgehalt auch in das *ius post bellum* hineinwirkt und den Besatzungsmächten Deutschlands völkerrechtliche Schranken bei der Realisierung ihrer Kriegsziele auferlegte.<sup>44</sup>

Hinsichtlich der Frage einer Restitutionsverpflichtung der Staaten der ehemaligen UdSSR ist demnach entscheidend, ob die Schranken des Art. 56 Abs. 2 HLKO beachtet wurden oder nicht. Insoweit ist insbesondere auf die Intention der ehemaligen UdSSR bei der Vornahme des Abtransports einzugehen und zu fragen, ob der Abtransport deutscher Kulturgüter hiernach als völkerrechtsgemäß oder völkerrechtswidrig angesehen werden muß.

Die UdSSR begründete den Abtransport deutscher Kulturgüter unmittelbar nach der Einstellung der Kampfhandlungen zum einen mit der Notwendigkeit ihrer Sicherung,<sup>45</sup> Sicherungsmaßnahmen im Interesse des Kulturgutes können grundsätzlich nicht als völkerrechtswidrig angesehen werden, denn die Vorschrift des Art. 56 HLKO verbietet nach ihrem Sinn und Zweck nur „kulturfeindliche“, nicht aber auch „kulturfreundliche“ Beschlagnahmehandlungen.<sup>46</sup> Ein aufgrund dieser behaupteten Motivationslage vorgenommener Eingriff in das kulturelle Selbstbestimmungsrecht Deutschlands könnte aber allenfalls unter der kumulativen Voraussetzung nach Art. 56 Abs. 2 HLKO als gerechtfertigt angesehen werden, wenn die betroffenen Kulturgüter objektiv gefährdet waren und der Wille der Besatzungsmacht subjektiv auf ein Rettungshandeln im Interesse des besetzten Staates ausgerichtet war.<sup>47</sup> Insoweit begegnet bereits das Vorliegen des objektiven Merkmals dieses Rechtfertigungstatbestandes durchgreifenden Bedenken: Selbst wenn man angesichts der Nachkriegswirren eine objektive Gefährdung der deutschen Kulturgüter bejaht, so erscheint doch kaum nachvollziehbar, warum hierzu gerade ein Abtransport erforderlich gewesen sein soll, denn die Kulturgüter waren zumeist in gut gesicherten und einen ausreichenden Schutz gewährleistenden Repositorien untergebracht, weshalb die betroffenen Kulturgüter wohl auch auf dem deutschen Territorium vor äußeren Zugriffen hätten geschützt werden können.<sup>48</sup> Demzufolge kann der Abtransport deutscher Kulturgüter und deren Verbringung auf das Territorium der ehemaligen UdSSR nicht mit dem angeblichen Bestandserhaltungsinteresse der ehemaligen UdSSR gerechtfertigt werden.

Neben dieser Begründung haben sich die ehemalige UdSSR wie auch jüngst Rußland darauf berufen, die aus Deutschland ausgeführten Kulturgüter als Kompensation für denjenigen Verlust behalten zu dürfen, den die deutsche Wehrmacht der russischen Kultur im Zweiten Weltkrieg zugefügt hat. Hiermit wurde gegenüber Deutschland ein Anspruch auf eine sogenannte „*restitution in kind*“ geltend gemacht, die einen Spezialfall der Reparationen darstellt. Während unter Reparationen die in einem Friedensvertrag ausbedungene Pflicht zur Lieferung von Geld sowie gattungsmäßig oder individuell bestimmten Sachen zu verstehen ist, zielt die „*restitution in kind*“ auf die Lieferung gleichwertigen Ersatzes für untergegangene, im Krieg zerstörte oder geraubte Objekte ab, wobei an die Stelle der nicht mehr realisierbaren Restitution des vom Gegner im Krieg entwendeten Gutes die Leistung

40 Die Begründung einer entsprechenden Pflichtenstellung der Staaten der ehemaligen UdSSR und einer diesbezüglichen Rechtsstellung der Bundesrepublik Deutschland, in der die DDR aufgegangen ist, richtet sich nach dem Recht der Kulturgüter in der Staatensukzession; vgl. hierzu Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 74-101.

41 Vgl. Hohn, a.a.O. (Fn. 3), S. 29; Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 131.

42 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 113; Hohn, a.a.O. (Fn. 3), S. 29.

43 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 113-114.

44 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 115, 128, 134; Hohn, a.a.O. (Fn. 3), S. 29.

45 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 126; Hohn, a.a.O. (Fn. 3), S. 29.

46 Vgl. Engstler, a.a.O. (Fn. 4), S. 188.

47 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 129; Hohn, a.a.O. (Fn. 3), S. 29.

48 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 130; Hohn, a.a.O. (Fn. 3), S. 29.

gleichwertiger Sachen tritt.<sup>49</sup> Eine friedensvertragliche Regelung der „restitution in kind“ ist zwar grundsätzlich völkerrechtlich zulässig. Im Hinblick auf die Entfernung deutscher Kulturgüter unmittelbar nach dem Ende des deutschen Weltkriegs ist aber auch die damalige Staatenpraxis der Alliierten zu beachten. Insoweit ist festzustellen, daß die Fragen zur Reparation und zur „restitution in kind“ im Alliierten Kontrollrat, insbesondere im „Coordinating Committee of the Allied Control Council“ (CORC), sehr schnell eine endgültige Erledigung fanden.<sup>50</sup> Die UdSSR selbst sprach sich hierbei für eine strikte Begrenzung der „restitution in kind“ auf seltene Einzelstücke aus.<sup>51</sup> In diesem Sinne lautete dann schließlich auch der in Art. 3 der Kontrollratsdirektive vom 21. Januar 1946 sich manifestierende Kompromiß, wonach die „restitution in kind“ zwar grundsätzlich zugelassen, aber auf „Güter von einmaligem Charakter“ beschränkt und die Feststellung des Ersatzes einer besonderen Entscheidung vorbehalten wurde.<sup>52</sup> Das insoweit näher konkretisierte Rechtsinstitut der „restitution in kind“ wurde indes als unbefriedigend und nicht zeitgemäß empfunden, so daß in der Praxis hiervon schließlich endgültig Abstand genommen wurde.<sup>53</sup> Die dargestellte Staatenpraxis spricht demzufolge dafür, daß nach dem Zweiten Weltkrieg Reparationen durch Kulturgüter überhaupt nicht vorgenommen wurden und vom Prinzip der „restitution in kind“ vollständig abgerückt wurde, was als Indiz dafür herangezogen werden kann, daß die Wertung des Art. 56 Abs. 2 HLKO konsequent vom *ius in bello* in das *ius post bellum* übertragen wurde und eine „restitution in kind“ nach heutigem Völkerrecht nicht mehr als zulässig angesehen werden kann.<sup>54</sup>

Laufen die gegenwärtig von Rußland gegenüber einer Restitutionspflicht geltend gemachten Einwände demnach bereits ins Leere, so können als weitere Indizien dafür, daß auch die ehemalige UdSSR von der Geltendmachung einer „restitution in kind“ abgewichen ist, die mit der deutschen Wiedervereinigung im Zusammenhang stehenden Verträge, an denen die ehemalige UdSSR beteiligt war, herangezogen werden. Ein entsprechender Vorbehalt zugunsten der Möglichkeit einer „restitution in kind“ wurde nicht nur nicht in den „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ vom 12. September 1990<sup>55</sup> aufgenommen, obwohl dies nahegelegen hätte, wenn die UdSSR zu diesem

Zeitpunkt den Standpunkt vertreten hätte, die deutschen Reparationsverpflichtungen seien noch nicht vollständig erfüllt worden. Des weiteren haben die ehemalige UdSSR und die Bundesrepublik Deutschland in Art. 16 Abs. 2 des „Vertrages über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ vom 9. November 1990<sup>56</sup> in ihrem gegenseitigen Verhältnis zueinander ausdrücklich anerkannt,

„(...) daß verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze, die sich auf ihrem Territorium befinden, an den Eigentümer oder seinen Rechtsnachfolger zurückgegeben werden.“

Auch aus diesem Grunde ist es den Staaten der ehemaligen UdSSR, die als Rechtsnachfolger der UdSSR an diese Bestimmung gebunden sind, verwehrt, sich nachträglich auf das Rechtsinstitut der „restitution in kind“ zu berufen.

Nach alledem zeigt sich, daß das eingangs erwähnte Vorgehen Rußlands mit dem geltenden Völkerrecht nicht in Einklang zu bringen ist. Dessen ungeachtet wird die Möglichkeit und Bereitschaft einer vollständigen Restitution des deutschen Kulturguts durch die Staaten der ehemaligen UdSSR in Zukunft wohl weniger von rechtlichen Erwägungen, als von dem Verhandlungsgescheh der beteiligten Akteure abhängen. Entsprechende Verhandlungen werden auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs gegenwärtig geführt.

49 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 37; Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Fn. 4), S. 399; Höhn, a.a.O. (Fn. 2), S. 30.

50 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 122; Höhn, a.a.O. (Fn. 3), S. 30; Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Fn. 4), S. 399.

51 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 123.

52 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 123.

53 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 122-124, 132; Höhn, a.a.O. (Fn. 3), S. 30.

54 Vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 2), S. 133.

55 „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ vom 12. September 1990; Text in: ILM 29 (1990), S. 1186-1193; BGBl. 1990 II, S. 1317 ff.

56 „Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ vom 9. November 1990; Text in: BGBl. 1991 II, S. 703 ff.

# Alljährlicher Höhepunkt der Verbreitungsarbeit: Bad Teinach - zur 6. Teinacher Tagung: Völkerrecht in der Entwicklung -

Claus Hoffmann/Markus Lackamp\*

Schon Tradition hat die Teinacher Tagung, die am 15. und 16. März 1996 bereits zum sechsten Mal im Kurhotel Bad Teinachs stattfand. Bei den Organisatoren vom Deutschen Roten Kreuz - dem Generalsekretariat in Bonn und den Landesverbänden Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz - sowie beim Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung und beim Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum (IFHV) hatten sich über 70 Tagungsteilnehmer angemeldet. In seiner kurzen Begrüßung drückte der Präsident des DRK-Landesverbandes Baden-Württemberg, S.G.H. *Ludwig Prinz von Baden*, seine Freude darüber aus, daß sich wieder eine so große Anzahl von Rechtsberatern, Rechtslehrern, Konventionsbeauftragten und interessierten Gästen eingefunden hatte, um sich über die neuesten Entwicklungen im Völkerrecht zu informieren und Erfahrungen aus Praxis und Wissenschaft auszutauschen.

Nach einem kurzen Grußwort von *Dr. Rudolf Goldmann* vom DRK-Landesverband Baden-Württemberg gab *Dr. Horst Fischer* vom IFHV eine kurze Einführung in den Tagungsablauf und zum Leitthema der Konferenz, Völkerrecht in der Entwicklung.

Die Reihe der Vorträge eröffnete *Richard Büllsbach* vom Legal Office, Headquarters Multinational Division in Mönchengladbach. *Richard Büllsbach* hatte die überaus schwierige Aufgabe, über das Thema „Friedenssicherung - Konzeptionelle Probleme des bestehenden Rechts“ zu referieren. Schon zu Beginn seines Vortrags wies er darauf hin, daß es unmöglich sei, einen umfassenden theoretischen Vortrag über die Rechtsentwicklung zu geben, da gerade dieser Bereich sehr dynamisch sei und sich schnell entwickle. *Büllsbach*, der mehrere Monate als Rechtsberater der Bundeswehr bei der in Split stationierten Sanitätseinheit Dienst geleistet hatte, zeigte deshalb anhand konkreter Einzelbeispiele und persönlicher Erlebnisse auf, mit welcher Spannweite von Rechtsproblemen man bei internationalen Einsätzen konfrontiert werden kann. Dazu gehören auch juristische Fragen, die trotz intensiver Vorbereitung nicht abzusehen waren und deren Beantwortung, obwohl ihre Relevanz für den humanitären bzw. militärischen Einsatz gering war, viel Zeit in Anspruch genommen hätten. Fragen wie die, ob ein in Kroatien erworbener Motorrad- oder Bootsführerschein auch in der Bundesrepublik anerkannt werde, gehörten noch zu den leichten Aufgaben. Ernsthafterer Natur war dagegen schon das Problem des Rechtsstatus des deutschen Feldlazarets. Zu Beginn des deutschen Einsatzes in Split habe es große Schwierigkeiten gegeben, den Kroaten zu vermitteln, warum der Standort einer Sanitätseinheit militärisch sorgfältig gesichert und letztlich wie eine Kaserne geführt werde. Für die Sicherheit der Soldaten sei es aber von großer Bedeutung, sich in einem Bereich aufzuhalten, der exterritoriales Gebiet

sei, also damit auch nicht der kroatischen Exekutive oder Jurisdiktion unterliege. Entscheidend sei gewesen, daß dies den Kroaten konsequent vermittelt wurde: Der Standort wurde wie eine normale Kaserne bewacht, ohne Meldung am Tor wurde kein Einlaß gewährt. Diese militärische Absicherung bewirkte, daß beide Seiten klar voneinander getrennt waren und somit Konflikte oder Streitigkeiten vermieden wurden, die zu Rechts- oder letztlich gar Sicherheitsproblemen hätten führen können.

Ein weiteres Thema, das auch in der anschließenden Diskussion für Gesprächsstoff sorgte, waren die sog. 'rules of engagement', also die Vorschriften, die den Blauhelm-Soldaten vorgeben, wie sie in welchen Situationen reagieren sollen und dürfen. Es sei, so *Büllsbach*, nicht nachzuvollziehen, warum verschiedene Staaten in der gleichen VN-Mission unterschiedliche 'rules of engagement' hätten. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, daß diese 'rules' paradoxerweise von den VN als vertraulich eingestuft wurden, was in doppelter Hinsicht Schwierigkeiten hätte aufwerfen können:

1. Da nicht jeder Soldat geheimschutzgeprüft sei, hätten ihm die 'rules' eigentlich nicht zugänglich gemacht werden dürfen. In Deutschland hat man sich dem Problem entzogen, indem den Soldaten eine leicht abgewandelte Übersetzung der englischen Fassung an die Hand gegeben wurde, was eine praktikable, aber angesichts der Vertraulichkeitseinstufung nicht ganz unbedenkliche Lösung gewesen sei.
2. Eine weitere Schwierigkeit hätte sich daraus ergeben können, daß ein - potentieller - Gegner, der die Verhaltensregeln seines Opponenten nicht kennt, sich auch keine Vorstellung von dessen Reaktionen machen könne. Damit hätte die Vertraulichkeit zur Verunsicherung und Destabilisierung führen können.

*Richard Büllsbach* wies darauf hin, daß es enorm wichtig sei, den Soldaten die 'rules of engagement' möglichst beispielorientiert zu vermitteln. Der normale Soldat sei üblicherweise eben kein Jurist und sollte deshalb mit der Interpretation der bisweilen komplexen Vorschriften nicht allein gelassen werden. Die klar definierten Verhaltensrichtlinien der deutschen Einheit seien auch ein Grund dafür gewesen, daß die deutsche Mission in Kroatien bislang ohne größere Zwischenfälle gemeistert wurde.

*Dr. Horst Fischer* warf in seinem Kommentar vor allem die Frage auf, welchen rechtlichen Status Blauhelme in unterschiedlichen Einsatzsituationen haben. Das Völkerrecht ge-

\* *Claus Hoffmann* ist Oberregierungsrat im Bundesministerium des Innern; *Dr. Markus Lackamp*, Politikwissenschaftler, ist Wiss. Mitarbeiter im Deutschen Bundestag bei *Dr. Friedbert Pflüger*, MdB.

be hier keine klare Antwort, die aber zur rechtlichen Sicherheit und zum rein physischen Schutz der VN-Soldaten dringend benötigt werde. Das Problem, wann ein Blauhelm-Soldat Kombattant sei und wann nicht, wurde anschließend kontrovers diskutiert. Ein VN-Soldat, der in eine Situation kommt, in der er in ein Gefecht involviert wird, ist *de facto* Kombattant. Dieser Status hätte aber *de iure* zur Folge, daß er seinen besonderen Rechtsschutz als Blauhelm verliert. Als Kombattant kann er - wie jeder andere Soldat auch - in Gefangenschaft geraten, doch dürfte er nach bestehender Rechtslage nicht wie ein gewöhnlicher Kriegsgefangener behandelt werden, sondern müsse - nach Abgabe seiner Waffen - aufgrund seines besonderen Status als VN-Soldat wieder freigelassen werden. Man war sich einig, daß die Rechtslage hier außerordentlich problematisch sei und dringend eine Lösung gefunden werden müsse, die juristisch praktikabel ist und den Blauhelm-Soldaten in seiner Mission schützt.

Einen umfassenden Überblick über die internationale Landminenproblematik, die aufgrund der laufenden Verhandlungen über das Minenprotokoll des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen besondere Aktualität hatte, bot *Dr. Willibald Hermsdörfer* vom Bundesministerium der Verteidigung. Er konstatierte, daß durch den unkontrollierten und hemmungslosen Einsatz von Landminen in vielen Teilen der Welt eine humanitäre Katastrophe herbeigeführt wurde, die jede Woche 150 bis 200 getötete oder verstümmelte Zivilisten zur Folge hat. Die Bundesregierung habe diese Gefahr erkannt und unterstütze daher nicht nur die internationalen Bemühungen, den Einsatz von Landminen einzuschränken, sondern habe auch national Maßnahmen ergriffen, die Deutschland zu einem Vorreiter im Kampf gegen die Landminenplage machten. Allerdings müsse man anerkennen, daß in den Grenzen des humanitären Völkerrechts Landminen nach wie vor mehrheitlich als anerkanntes Mittel der Kriegführung gelten. Daher werde die Forderung nach einem generellen Verbot auch nicht erwogen, doch verfolgt man langfristig das in einem Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen artikuliert Ziel, die humanitär besonders bedenklichen Anti-Personen-Minen (APM) zu ächten, „sobald geeignete und humane Alternativen entwickelt sind“. Entsprechend habe die Bundeswehr einen Großteil ihrer APM zerstört und Einsatzauflagen für alle Landminen vorgeschrieben, die eine Gefährdung der Zivilbevölkerung ausschließen. Um den heimtückischen und oftmals völkerrechtswidrigen Einsatz von Landminen einzudämmen, trete die deutsche Delegation bei den Verhandlungen über eine Verschärfung des Minenprotokolls für strikte Einsatzbeschränkungen und einen effektiven Verifikationsmechanismus ein. Diese Position könne die Bundesregierung besonders glaubwürdig vertreten, da sie 1996 selbst keine APM angeschafft habe. Darüber hinaus hat das Kabinett am 11. Januar 1996 eine Entfristung des zunächst auf drei Jahre begrenzten Exportmoratoriums für APM beschlossen, das die ohnehin restriktive Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung unterstreicht und auch weiter über das hinausgeht, was im Rahmen einer 'Gemeinsamen Aktion' auf EU-Ebene beschlossen wurde. Aufgrund einer Parlamentsinitiative wurden die Mittel für die humanitäre Minenräumung für 1996

von 3 auf 13 Mio. DM erhöht. Einen weiteren wichtigen Beitrag im Kampf gegen das Landminenproblem hat Deutschland durch die Bereitstellung der Daten des Minendokumentationszentrums der Bundeswehr geleistet, das in seinem Umfang einmalige Informationen über Beschaffenheit und Funktionsweisen aller bekannten Minentypen umfaßt. Dem Department for Humanitarian Affairs, bei den VN zuständig für die Landminenproblematik, werde damit ermöglicht, das Risiko bei der humanitären Minenräumung zu senken und schneller und kostengünstiger zu arbeiten. Scheinbar naheliegende Forderungen, die Bundeswehr zur Minenräumung einzusetzen, wies *Hermsdörfer* aber zurück, da die Bundeswehr lediglich für das militärische Minenräumen ausgerüstet sei. Mittel zum großflächigen Minenräumen, das 'minenverseuchte' Landstriche wieder für die Zivilbevölkerung nutzbar macht (und deshalb humanitär genannt wird), besitzt die Bundeswehr nicht. Man habe lediglich die Fähigkeit, Minensperren zu öffnen, indem man minenfreie Pfade schafft. Um bei der gefährlichen und kostenintensiven humanitären Minenräumung erfolgreicher zu sein, wird seit langem an neuen Methoden wie der Minensuche mittels Mikrowellen gearbeitet.

*Hermsdörfer* resümierte, daß es Wunschenken sei, an eine schnelle und vollständige Lösung des internationalen Landminenproblems zu glauben, doch sei er zuversichtlich, daß man sich auf dem Weg zur Lösung befinde. Nur eine Verschärfung des Völkerrechts durch eine realistische Politik der kleinen Schritte, bei der der kritische Dialog mit Organisationen wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz unerlässlich sei, könne letztlich zum Erfolg führen.

*Knut Dörmann*, Projektmitarbeiter am IFHV und durch seine noch in Arbeit befindliche Dissertation zum Minenprotokoll des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen Experte in Rechtsfragen zur internationalen Landminenproblematik, ging in seinem Kommentar zum Vortrag *Hermsdörfers* vor allem auf Stand und Probleme der internationalen Verhandlungen zur Verschärfung des Landminenprotokolls ein. Dabei entstand ein Bild, das an dem von *Hermsdörfer* vermittelten Eindruck, die Staatengemeinschaft befinde sich „auf dem Weg zur Lösung der Landminenproblematik“, zumindest Zweifel aufkommen ließ. So sei bei den Verhandlungen über das Minenprotokoll in Genf das von Deutschland und zahlreichen weiteren westlichen Partnern angestrebte Verifikationsregime, das die Einhaltung der Bestimmungen durch die Vertragsparteien zur Aufgabe haben sollte, wohl kaum zu verwirklichen. Eine Verankerung von Mechanismen, die eine Ahndung im Falle von Verstößen gegen die Protokollbestimmungen und damit eine wichtige Abschreckungsfunktion gegen solche Vertragsverletzungen zur Folge gehabt hätten, werde daher bei der anstehenden Novellierung des Protokolls keinesfalls berücksichtigt werden. Bedauerlicherweise werde damit ein wichtiges Verhandlungsziel, das für die Effektivität und Glaubwürdigkeit des Minenprotokolls von großer Bedeutung gewesen wäre, nicht erreicht.

Ein Erfolg - wenn auch mit Einschränkungen - zeichne sich bei der Forderung ab, daß das Minenprotokoll auch für in-

nerstaatliche Konflikte Geltung besitzen müsse. Bei den Verhandlungen in Genf konnte diesbezüglich insoweit ein Kompromiß erzielt werden, als eine entsprechende Klausel in das Protokoll aufgenommen werden soll, die allerdings mit einer Einschränkung versehen wird: Diese soll die Anwendbarkeit des Minenprotokolls in innerstaatlichen bewaffneten Auseinandersetzungen ausschließen, wenn es 'lediglich' zu Revolten oder sporadischen bewaffneten Gewalttätigkeiten kommt, die nicht den Charakter eines bewaffneten Konflikts haben. Definitionsprobleme, wann die Grenze zwischen Revolten bzw. sporadischen bewaffneten Unruhen und militärischen Konflikten überschritten ist, sind zukünftig wohl kaum zu vermeiden und können daher zu Spannungen zwischen den Vertragspartnern und damit zu einer Belastung des Minenprotokolls führen. Dennoch bedeutet diese Regelung einen großen Schritt nach vorne, da die humanitäre Katastrophe der Landminenproblematik vor allem aus innerstaatlichen Konflikten resultiert.

Auch bei der Forderung nach einem Verbot von Anti-Personen-Minen (APM), die mit herkömmlichem Suchgerät nicht detektierbar sind, konnten große Fortschritte bei den Verhandlungen erzielt werden. China, das sich lange gegen ein generelles Verbot gesperrt hatte, hat nun doch nachgegeben, verlangt aber eine ausreichende, noch nicht festgelegte Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Klausel. Darüber hinaus weigert sich China - im Verbund mit anderen Staaten - weiterhin, dieses Verbot auch auf Panzerabwehrminen ('anti-tank mines', ATM) auszuweiten. Umstritten ist auch noch, wie weit die Einsatzbeschränkungen für APM ausgedehnt werden sollen. Dabei handelt es sich vor allem um Selbsterstörungs- und Selbstdeaktivierungsmechanismen und deren Zuverlässigkeit sowie die Frage, nach welcher Übergangsfrist entsprechende Vorgaben Rechtsgültigkeit erlangen sollen. Wie *Dörmann* in seinem vor allem auf technische Fragen abzielenden Vortrag deutlich machte, liegen die Ansichten hierzu international noch weit auseinander.

In der anschließenden Diskussion wurde auf die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen APM und ATM hingewiesen und die Frage aufgeworfen, ob aus humanitären Gründen nicht ein generelles Verbot angestrebt werden sollte. *Hernsdorfer* verwies dagegen darauf, daß erstens ein derartiges Verhandlungsziel keine Aussicht auf Durchsetzbarkeit hätte und zweitens Landminen auch unter militärischen Gesichtspunkten auf absehbare Zeit, d.h. bis geeignete und humane Alternativen entwickelt sind, notwendig seien. Dennoch wurden weitere Vorbehalte geäußert, z.B. daß die von der westlichen Staatengruppe geforderten Standards an Selbsterstörungs- und Selbstdeaktivierungsmechanismen z.Zt. noch gar nicht realisiert werden könnten. Auch hätten diese High-Tech-Minen einen Preis, der sie bloß für reiche Länder erschwinglich machen würde und somit ärmere Staaten von der Ratifizierung eines verschärften Minenprotokolls abhalten oder zum Verstoß gegen die Bestimmungen verleiten könnte. Nach interessanter und kontroverser Diskussion, die reichlich Gesprächsstoff für den gemeinsamen Abend bot, wurde der erste Sitzungstag beendet.

Der zweite Tag der Veranstaltung war der internationalen Strafgerichtsbarkeit gewidmet. Mehr als fünfzig Jahre nach dem im August 1945 von den Alliierten des Zweiten Weltkrieges eingerichteten Militärgerichtshof von Nürnberg sollte der Blick der Teilnehmer auf den aktuellen Stand der Arbeiten der Völkerrechtskommission der VN (International Law Commission - ILC) zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes sowie auf die Stellung und die Arbeitsweise des für die Verfolgung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien eingesetzten Tribunals in Den Haag gelenkt werden. Die Referate und die sich daran anschließenden Diskussionen zeigten einmal mehr, daß viele der sich in diesem Zusammenhang heute aufwerfenden grundsätzlichen Fragestellungen seit der Zeit des Nürnberger Tribunals 1945 im wesentlichen gleich geblieben sind. Vor allem sind seit Nürnberg zwar nennenswerte materiell-rechtliche Entwicklungen auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts erreicht worden - hier mag insoweit der Hinweis auf die vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949 und die im Jahr 1977 angenommenen Zusatzprotokolle genügen; für den Fall eines Rechtsbruches mangelt es dem Völkerrecht aber immer noch an einem allgemein anerkannten und effektiven Sanktionsmechanismus.

Die Vortragsreihe des zweiten Tages eröffnete ein sehr instruktives Referat von Regierungsdirektorin *Dr. Angelika Schlunck* aus dem Bundesministerium der Justiz zum Thema „Der Ständige Strafgerichtshof: Ein Beitrag zur Weltfriedensordnung?“. Der Darstellung kam wesentlich zugute, daß die Referentin bei ihrem Bericht eigene berufliche Erfahrungen als Vertreterin des Bundesjustizministeriums in der Völkerrechtskommission einbringen konnte. Sie erwies sich als profunde Kennerin der Materie.

Zunächst gab *Schlunck* einen geschichtlichen Überblick, angefangen von den ersten Überlegungen zur Kodifizierung eines internationalen Strafrechts kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis heute. Bereits im Jahr 1947 hatte die Generalversammlung der VN die Völkerrechtskommission damit beauftragt, eine entsprechende Kodifikation zu erarbeiten. Nach Ausbruch des kalten Krieges ließ das Interesse der VN-Mitgliedstaaten an einem Internationalen Strafgerichtshof jedoch stark nach, so daß die Beratungen nur schleppend vorankamen. Erst nach 1989 hat sich diese Haltung grundlegend verändert, nachdem der Warschauer Pakt zusammengebrochen und der Ost-West-Gegensatz in Gestalt der alten Militärblocke weggefallen war. Hinzu kamen die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda, die der Staatengemeinschaft deutlich vor Augen geführt haben, wie wenig sie in der Lage ist, zur friedlichen Beilegung von bewaffneten Konflikten beizutragen. Im Jahr 1990 beauftragte die VN-Generalversammlung die Völkerrechtskommission damit, die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes mit einer eigenen Strafprozeßordnung zu prüfen. Der von der Völkerrechtskommission ausgearbeitete Entwurf eines Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof (ILC-Entwurf) liegt seit 1994 vor. Er ist im Jahr 1995 in einem Ad-hoc-Komitee der VN beraten worden. Auf Empfehlung dieses Ad-hoc-Komitees hat die VN-General-

versammlung eine Arbeitsgruppe (Preparatory Committee) eingesetzt, die zur Zeit noch (in einer Sitzung im März/April und voraussichtlich einer weiteren Sitzung im August 1996) mit der Überarbeitung des Entwurfs befaßt ist.

Nach dieser Einführung stellte die Referentin den derzeitigen Diskussionsstand zu den Rechtsgrundlagen des Internationalen Strafgerichtshofes vor, wie er sich nach den bisherigen Beratungen über den Statutenentwurf darstellt. Der ILC-Entwurf geht davon aus, daß Rechtsgrundlage für den Strafgerichtshof ein völkerrechtlicher Vertrag klassisches Typs sein soll. Damit habe sich die Völkerrechtskommission gegen eine Errichtung durch Ergänzung der VN-Charta und auch gegen eine Errichtung durch (bloße) Resolution des VN-Sicherheitsrates wie im Fall des Jugoslawien- und Ruanda-Tribunals entschieden. In seinen Verfahrensregelungen kombiniere der Statutenentwurf Teile aus dem Strafverfahren des Common Law und des Civil Law. Aus deutscher straf- und verfassungsrechtlicher Sicht bestehe noch nennenswerter Verbesserungsbedarf. So sei die Verfahrensstellung der Richter in der Hauptverhandlung im Statut nicht geregelt; der Ablauf des Ermittlungsverfahrens und der Hauptverhandlung und die Entwicklung entsprechender Regelungen sollen die Richter selbst festlegen. Zur Verhängung einer Strafe könnten die Richter auf verschiedene Rechtsordnungen zurückgreifen. Ein vorgeschriebener Strafrahmen fehle. Schließlich entscheide der Präsident des Gerichtshofes, wer von den zum Strafgerichtshof gewählten Richtern für die einzelnen rechtsabhängigen Verfahren zuständig sein solle. Daß eine solche Regelung der grundgesetzlichen Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 GG) nicht hinreichend Rechnung trage, liege auf der Hand. *Schlunck* wies aber - völlig zu Recht - darauf hin, daß es sich bei all diesen verfahrensrechtlichen Streitpunkten nicht etwa um grundlegende politische Differenzen, sondern um rein juristische Streitfragen handle, die in den weiteren Erörterungen des Entwurfs geklärt werden könnten.

Wesentlich problematischer erscheinen nach Auffassung der Referentin die materiellen Regelungen, die der Statutenentwurf vorsieht. Danach solle der Strafgerichtshof zuständig sein für Völkermord, Angriffskrieg, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und daneben für „Vertragsdelikte“, die sich vor allem auf Terrorismus und Betäubungsmittelkriminalität erstrecken. Der Entwurf sehe allerdings keinerlei Tatbestandsmerkmale vor, die diese Delikte ausfüllen könnten. Mit dem im Grundgesetz in Art. 103 Abs. 2 verankerten Prinzip des *nullum crimen sine lege* dürfte eine solche Regelung nur schwer in Einklang zu bringen sein. Es werde daher Aufgabe der deutschen Delegation sein, in den weiteren Beratungen des Vorbereitungskomitees entsprechende Konkretisierungen durchzusetzen. Insoweit plädierte die Referentin dafür, zur Beschreibung des Deliktes „Völkermord“ auf die Art. II und III der Völkermord-Konvention aus dem Jahr 1948 zurückzugreifen und für die Ausformulierung der Delikte „Kriegsverbrechen“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ die Genfer Konventionen aus dem Jahr 1949 in Anspruch zu nehmen. Als hilfreich könne sich in diesem Zusammenhang auch ein Gegenentwurf

zum ILC-Entwurf erweisen, der auf Initiative der Internationalen Vereinigung der Strafrechtswissenschaftler und des Max-Planck-Instituts für internationales und ausländisches Strafrecht in Freiburg aus Kreisen der Strafrechtswissenschaft erstellt worden sei und der gegenüber dem ILC-Entwurf bei den materiell-strafrechtlichen Regelungen einige Verbesserungen enthalte.

Die Referentin ließ keinen Zweifel daran, daß sie die Einbeziehung der „Vertragsdelikte“ in die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes für mißglückt hält. Die bloße Verweisung auf vertragliche Übereinkommen zur Begründung der Strafbarkeit könne aus ihrer Sicht nicht in Betracht kommen. Abgesehen davon hätten Terrorismus- und Betäubungsmittelkriminalität für die Staatengemeinschaft eine andere Qualität als Völkermord, Angriffskrieg, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Demzufolge habe sich die deutsche Delegation bereits in den bisherigen Erörterungen des ILC-Entwurfes konsequent dafür ausgesprochen, die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes auf die vier o.g. Kermdelikte zu begrenzen.

Darüber hinaus werde aber auch die Aufnahme des Straftatbestandes „Angriffskrieg“ in das Statut in den VN-Mitgliedstaaten kontrovers beurteilt. In der Tat sei es außerordentlich kompliziert, abstrakt und für die Zukunft festzulegen, was unter einer militärischen Aggression zu verstehen sei. In Anbetracht dieser Problemlage sehe der Statutenentwurf vor, daß der VN-Sicherheitsrat - gewissermaßen als Filter - zunächst feststellen solle, ob eine militärische Aggression vorliege. Einige VN-Mitgliedstaaten befürchteten aber, daß durch diese vorgeschaltete politische Entscheidung des Sicherheitsrates das Strafverfahren vor dem Gerichtshof politisiert werde. Zudem sei nicht geklärt, ob die Richter des Gerichtshofes an die Entscheidung des Sicherheitsrates inhaltlich gebunden seien oder die Frage des Vorliegens eines Angriffskrieges einer eigenen Beurteilung zu unterziehen hätten. Dennoch unterstützte die Referentin die Einbeziehung der militärischen Aggression, da ein Statut für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof ohne den Straftatbestand „Angriffskrieg“ unvollständig wäre.

Über die Frage, wem das Initiativrecht für Verfahren vor dem Gerichtshof zusteht, kam *Schlunck* auf die Abgrenzung der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofes zu der der nationalen Strafgerichte. Soweit dem Strafgerichtshof - wie im ILC-Entwurf für Völkermord vorgesehen - die ausschließliche Zuständigkeit zukomme, werfe sich für die deutsche Delegation eine besonders heikle verfassungsrechtliche Konfliktlage auf: Wenn der Verdächtige Deutscher sei und sich in Deutschland aufhalte, wäre die deutsche Justiz verpflichtet, diesen Verdächtigen dem Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen. Art. 16 Abs. 2 GG verbiete aber eine Auslieferung Deutscher an das Ausland, so daß das VN-Mitglied Deutschland die völkerrechtliche Pflicht zur Überstellung des Verdächtigen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht erfüllen könnte. Insoweit sei der verfassungsändernde Gesetzgeber aufgerufen, für eine Ergänzung des Art. 16 Abs. 2 GG zu sorgen.



Trotz der Vielzahl noch offener Fragen zog *Schlunck* am Ende ihrer Betrachtungen ein optimistisches Resümee: Zwar könne nicht sicher prognostiziert werden, ob überhaupt und in welcher Zeit es gelingen werde, einen funktionierenden Ständigen Internationalen Strafgerichtshof einzurichten, und wie effizient dieser dann zu arbeiten im Stande sein werde. Aber allein schon die Einrichtung eines Strafgerichtshofes werde der Weltöffentlichkeit unmißverständlich signalisieren, daß die Staatengemeinschaft Taten wie die zuletzt im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda begangenen unmenschlichen Barbareien nicht mehr hinzunehmen bereit sei.

Die Ausführungen von *Schlunck* wurden abgerundet durch einen Kommentar von *Sascha Rolf Lüder*, Projektmitarbeiter am IFHV in Bochum. *Lüder* zeigte einige grundsätzliche Fragen auf, die sich mit der Einrichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes stellen.

Er hob hervor, daß das Völkerrecht in seiner Fortentwicklung maßgeblich von der nationalen Rechtsordnung beeinflusst werde. Dieser Einfluß resultiere daraus, daß die an der Fortentwicklung des Völkerrechts Mitwirkenden als Delegierte ihres Staates mitwirken und dementsprechend ihrer nationalen Rechtsordnung, vor allem ihrer nationalen Verfassungsordnung, verpflichtet seien. Was die verfassungsrechtliche Bindung der deutschen Delegierten bei der Schaffung eines Statuts für einen Internationalen Strafgerichtshof angeht, verwies *Lüder* auf Art. 1 Abs. 3 GG sowie auf Art. 20 Abs. 3 GG. Die deutsche Delegation habe insbesondere darauf hinzuwirken, daß die im Grundgesetz verankerten grundlegenden Verfahrensgarantien im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes sichergestellt würden. Hierzu zählten in erster Linie die Justizgrundrechte, also neben der Ächtung der Todesstrafe nach Art. 102 GG vor allem der Grundsatz des fairen Verfahrens, das Verbot der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*) aus Art. 103 Abs. 3 GG und der Grundsatz des *nullum crimen sine lege* des Art. 103 Abs. 2 GG. Sofern es der Delegation nicht gelinge, einzelne dieser Verfassungsgarantien im Statut zu verankern, bestעה nach dem bisherigen Bearbeitungsstand des ILC-Entwurfes die Möglichkeit, bei Unterzeichnung oder Ratifizierung Erklärungen abzugeben oder Vorbehalte geltend zu machen. Im weiteren Verlauf machte der Referent deutlich, daß nicht etwa nur die nationale Rechtsordnung - gewissermaßen einseitig - auf das Statut beeinflussend wirke. Auch das Statut werde - so es denn ratifiziert ist - seinerseits Einfluß auf die nationale Rechtsordnung ausüben: Für die Self-executing-Regeln des Statuts verstehe sich dies geradezu von selbst. Sie müßten nicht erst in das nationale Normenwerk eingearbeitet werden, sondern beanspruchten bereits kraft Ratifikation unmittelbar Geltung. Die Non-self-executing-Regeln verpflichteten den staatlichen Gesetzgeber zur Übernahme in das nationale Recht und bewirkten so eine Angleichung der nationalen Rechtsordnung.

Im Verhältnis zwischen Völkerrecht und internationaler Politik bei der Entwicklung der internationalen Beziehungen der Staaten wertete *Lüder* die internationale Politik als das dynamische Element und wies dem Völkerrecht im Vergleich dazu eine eher statische Funktion zu. Im Hinblick auf die Ein-

richtung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit erinnerte er daran, daß die politischen Entscheidungsträger der Völkergemeinschaft zunächst einmal die Notwendigkeit für eine solche Strafgerichtsbarkeit hätten erkennen müssen, nachdem in kriegerischen Auseinandersetzungen immer wieder festgestellt worden sei, daß selbst ein zivilisatorisches Minimum nicht eingehalten werde. Demgegenüber bestehe die - eher statische - Aufgabe des Völkerrechts darin, durch die Einrichtung eines Ständigen Strafgerichtshofes die judikative Durchsetzung des geltenden humanitären Völkerrechts sicherzustellen.

Abschließend machte *Lüder* deutlich, daß nach seiner Überzeugung eine internationale Strafgerichtsbarkeit jedenfalls nur dann funktionieren und damit erfolgreich sein werde, wenn die nationalen Rechtsanwender über ausreichende Kenntnisse im humanitären Völkerrecht verfügten. Dies betreffe sowohl die nationalen Ermittlungsorgane als auch die Rechts- und Amtshilfeorgane auf nationaler Ebene. Die derzeitige nationale Verbreitung des humanitären Völkerrechts hält *Lüder* für ungenügend, eine Feststellung, der das Gros der Zuhörerschaft in der anschließenden, lebhaft geführten Diskussion beizutreten schien.

Im Anschluß referierte der Vortragende Legationsrat I. Kl. *Dr. Reinhard Hilger* aus dem Auswärtigen Amt zum zweiten Thema des Vormittags, „Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und seine gegenwärtige Praxis: Ein Beitrag zur Konfliktbewältigung?“. Der Sicherheitsrat der VN hat mit seinen Resolutionen 808 und 827 vom 22. Februar und 25. Mai 1993 die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes zur Ahndung der Kriegsverbrechen beschlossen, die nach dem 1. Januar 1991 im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien begangen worden sind; gleichzeitig hat er das vom Generalsekretär der VN vorgeschlagene Statut für das Tribunal angenommen. Seine sachliche Zuständigkeit hierfür sieht der Sicherheitsrat in Kapitel VII der VN-Charta (Ergreifung von Zwangsmaßnahmen nach Art. 41).

*Hilger* führte in einem kurzen Abriss zunächst in die Bemühungen der Völkergemeinschaft aus der neueren Vergangenheit ein, eine internationale Strafgerichtsbarkeit zu konstituieren. Dann kam er auf die Gründe und die Rechtsgrundlage für die Einrichtung des Tribunals in Den Haag zu sprechen, stellte die Regelungsinhalte des Statuts dar und erläuterte den institutionellen Aufbau des Gerichtshofes sowie die Festlegung seiner grundsätzlich vorrangigen Zuständigkeit gegenüber den nationalen Gerichten. Anschließend gab er den Tagungsteilnehmern einen Einblick in die Verfahrensordnung, die Rechte des Angeklagten, die Regelung des Rechtsmittelverfahrens und die Strafvollstreckung und erläuterte schließlich die dem Gerichtshof für seine Rechtsprechung zur Verfügung stehenden Strafatabestände. Hierbei zeigte sich, daß der Strafkatalog im Vergleich zu dem des Internationalen Militärtribunals von Nürnberg einige Besonderheiten aufweist: „Verbrechen gegen den Frieden“ sind im Statut des Jugoslawien-Tribunals - anders als in Nürnberg - gar nicht aufgenommen, und die Strafbarkeit von Verletzungen des humanitären Völkerrechts wurde wesentlich präzi-

siert, indem im Statut für das Tribunal auf die - erst 1949 angenommenen - vier Genfer Konventionen mit ihrem im Vergleich zu Nürnberg neu gefaßten Schutz der Zivilbevölkerung Bezug genommen wird. Von einer Strafverfolgung wegen begangener Aggressionshandlungen sei aus rechtlichen, aber vor allem aus politischen Gründen letztlich Abstand genommen worden. Wichtige Rechtsfragen in diesem Zusammenhang seien nach wie vor umstritten und ungelöst. Eine entscheidende Schwäche resultiere jedoch vor allem daraus, daß Personen wie *Radovan Karadzic* in einer Doppelrolle einerseits als politische Verhandlungsführer auftreten, die auch von der Völkergemeinschaft als Verhandlungspartner akzeptiert werden (oder akzeptiert werden müssen), dieselben Personen aber andererseits die maßgeblichen militärischen Verantwortungsträger im Konflikt selbst sind.

*Hilger* kam dann auf die gegenwärtige Praxis des Jugoslawien-Gerichtshofes zu sprechen und schilderte, in welchem Umfang sich Deutschland bisher zu Rechts- und Amtshilfemaßnahmen zugunsten des Tribunals bereit gefunden hat. Bereits im April 1995 ist in der Bundesrepublik ein Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Kraft getreten, das die aus dem Statut für das Tribunal völkerrechtlich begründeten Pflichten Deutschlands in nationales Recht umsetzt. Damit sei ein enges Zusammenwirken der deutschen Justizbehörden mit dem Internationalen Strafgerichtshof gewährleistet. Hierzu zählt neben der Erledigung von Rechtshilfeersuchen auch die Überstellung Tatverdächtiger, wie dies bereits auf Ersuchen des Gerichtshofes praktiziert worden sei. Dabei handelte es sich um den Fall des bosnischen Serben *Dusan Tadic*, der sich in Deutschland in Untersuchungshaft befand und gegen den die Bundesanwaltschaft wegen des Verdachts der Beihilfe zum Völkermord, wegen Mordes und gefährlicher Körperverletzung ermittelte. *Tadic* erwartet z.Zt. in VN-Gewahrsam sein Hauptverfahren.

Nach dem Gesamteindruck, den *Hilger* vermittelte, wird der Gerichtshof in der Zukunft noch immense Schwierigkeiten zu bewältigen haben, zumal die Tätigkeit des Tribunals unter ebenso großem Erwartungs- wie Zeitdruck steht. Zu den Perspektiven des Internationalen Strafgerichtshofes, insbesondere zu der im Thema des Referates enthaltenen Frage, ob von dem Jugoslawien-Tribunal die ihm zgedachte konfliktbewältigende und friedensfördernde Aufgabe zur Beendigung des Krieges auf dem Balkan tatsächlich erfüllt werden könnte, wollte sich *Hilger* nicht festlegen. Er verwies darauf, dies sei Spekulation ins Ungewisse.

Der Vortrag von *Hilger* wurde durch einen Kommentar des Vorsitzenden Richters am Oberlandesgericht i.R. und Landeskonzventionsbeauftragten im DRK-Landesverband Niedersachsen, *Werner Patetz*, ergänzt und um eine Reihe von grundlegenden Gedanken vertieft.

Im Mittelpunkt der Überlegungen *Patetz*s stand die Grundatzfrage, ob und inwieweit der Jugoslawien-Gerichtshof überhaupt geeignet sein kann, zur Konfliktbewältigung auf dem Balkan beizutragen. Dazu stellte er einleitend klar, daß

ein in einem konkreten Konflikt eingesetztes und tätiges Gericht wie das Jugoslawien-Tribunal nicht nur ein politisches Mittel zur Bewältigung dieses konkreten Konfliktes darstelle, sondern auch der Beilegung künftiger Konflikte diene. Allerdings sei es nur ein Beitrag von mehreren innen- und außenpolitisch möglichen.

Dann wandte sich der Referent einigen grundlegenden rechtsphilosophischen und - wie er es nannte - rechtsideologischen Gesichtspunkten zu. Die Wertegesetze im ehemaligen Jugoslawien seien zwar aus vielen historischen und aktuellen Gründen außerordentlich stark; gänzlich unauflösbar seien sie aber nicht. Die Tätigkeit des Gerichtshofes sei daher durchaus geeignet, zur Konfliktbewältigung auf dem Balkan beizutragen. Gegenwärtig treffe die Funktion des Tribunals im aktuellen Bewußtsein der Bevölkerung im ehemaligen Jugoslawien noch nicht auf die nötige Akzeptanz; dies würde voraussetzen, daß die Bevölkerung die dem Tribunal zugrunde liegenden Eckwerte von Verantwortung, Schuld und Strafbarkeit akzeptiere. Insoweit sehe er für die Zukunft trotz der massiven Verfeindungen in den drei großen Bevölkerungsgruppen im ehemaligen Jugoslawien durchaus Chancen. Zur Begründung verwies er darauf, daß die Konfliktparteien als islamische, christlich-orthodoxe und katholische Bevölkerungsgruppen an der Basis trotz ihrer Gespaltenheit im übrigen eine religiös-ideelle Gemeinsamkeit besäßen, die die Akzeptanz des Tribunals ebenso stärken werde wie die besondere Schwere der Verbrechen, die zur Verfolgung und Verurteilung anstünden.

Als nachteilig für die Akzeptanz des Gerichtshofes wertete der Referent insbesondere die geringe Zahl bisheriger Verfahren gegenüber einer unübersehbar großen Zahl von Verbrechen. Dazu gehöre die „Auswahl“ der bisher Beschuldigten, betrachte man diese nach ihrer Volksgruppenzugehörigkeit als Serben, Bosnier und Kroaten. Die Überzahl serbischer Beschuldigter werde wohl erst allmählich nachlassen. Eine große Schwäche liege auch in der fehlenden Unterstützung des Gerichtshofes vor Ort. Hierzu zählten z.B. die staatlich gestützte Weigerung von Zeugen, vor dem Tribunal in Den Haag zu erscheinen, oder die Beförderung von Militärangehörigen in den Armeen trotz Beschuldigung oder gar Anklage vor dem Tribunal. Der Primat des Tribunals leide hierunter erheblich. Ein schwerwiegender Mangel liege ferner in der Dauer der Verfahren. Dabei müsse aber berücksichtigt werden, daß sich - anders als bei den Tribunalen von Nürnberg und Tokio - der Jugoslawien-Gerichtshof weniger auf Dokumente stütze als auf Zeugeneinvernahmen aller Art. Dies habe zwar zu ganz ausführlichen Ermittlungsergebnissen geführt. Die Gerichtsarbeit sei so aber ungleich aufwendiger als bei der Verwendung von Dokumenten.

Die politischen Außenwirkungen, mit denen sich das Tribunal konfrontiert sehe, seien wesentlich härter als die der Tribunale von Nürnberg und Tokio. Auch mit Drohungen schwerer Art gegenüber etwaigen Verhaftungen militärischer Führer, die unter Anklage oder Beschuldigung stünden, sei zu rechnen; dies habe sich bereits im Oktober 1995 beim

Ruanda-Tribunal gezeigt. Diesen Widrigkeiten müsse sich das Tribunal aber stellen, gegebenenfalls unter Zuhilfenahme außergerichtlicher Mittel.

Der Kritik, Angeklagte dürften nur in Abwesenheit verurteilt werden und würden daher nicht vor dem Gerichtshof erscheinen, trat *Patett* entschieden entgegen. Zwar könne dieser Umstand eine Schwächung der Funktion des Gerichts zur Folge haben. Diese sei dann aber um der Rechtsstaatlichkeit willen hinzunehmen.

Auch *Patett* tat sich bei der abschließenden Bewertung der Hauptfrage, ob das Tribunal einen Beitrag zur Konfliktbewältigung darstelle, schwer. Jedes Gericht diene der Konfliktbewältigung und könne diese nur annähernd erreichen.

## Konventionsarbeit - Einige Gedanken zur Teinacher Tagung -

Christian B. Schad\*

Jährlich treffen sich im März - dieses Jahr zum sechsten Mal - in Bad Teinach die Konventionsbeauftragten aus Baden-Württemberg und die Landeskonzventionsbeauftragten aus allen Bundesländern zur „Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes“, um Fragen des humanitären Völkerrechts zu beraten. Getragen wird diese Tagung durch das DRK-Generalsekretariat, die DRK-Landesverbände Baden-Württemberg und Baden sowie durch das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Durch den intensiven Gedankenaustausch wird der satzungsgemäße Auftrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung der Kenntnisse über die Genfer Konventionen von 1949, der Zusatzprotokolle von 1977 sowie des humanitären Völkerrechts in besonderem Maße Rechnung getragen. Gerade jetzt, da auch die Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien tätig ist, zeigt sich, wie wichtig es ist, den Gedankenaustausch mit den Juristen der Bundeswehr, aber auch den Rechtsberatern anderer Staaten zu pflegen.

Die Tagung wurde durch den Präsidenten des Landesverbandes, S.G.H. *Prinz von Baden*, eröffnet. Er betonte in seiner Ansprache, wie wichtig es für das Rote Kreuz sei, nachhaltig und in allen gesellschaftlichen Bereichen darauf hinzuwirken, daß dem humanitären Völkerrecht mehr Achtung zukomme.

In diesem Jahr wurden unter dem Motto „Völkerrecht in der Entwicklung“ anhand aktueller Beispiele Probleme des Friedenssicherungsrechts und der internationalen Strafgerichtsbarkeit diskutiert. Auch über den Verhandlungsstand zur Ächtung von Landminen wurde beraten. Gerade letzteres Thema bewegt das Rote Kreuz in besonderem Maße, wie auch die 26. Internationale Rotkreuz-Konferenz im Dezember vergangenen Jahres in Genf gezeigt hat. Hochkarätige Referenten aus den Bundesministerien Justiz, Verteidigung und Auswärtiges berichteten zum Stand der rechtlichen Entwicklungen auf internationaler Ebene aus Sicht der Bundes-

Das gelte auch für das Tribunal. Zwar seien euphorische Erwartungen an den Gerichtshof nicht angebracht; er sei jedoch in jedem Fall ein begrüßenswertes Instrument, Konflikte zu bewältigen, Brutalitäten entgegenzuwirken und ihre Folgen zu mildern.

Rückblickend kann auch die diesjährige - 6. - Teinacher Tagung wie schon die Veranstaltungen der vergangenen Jahre ohne Umschweife als erfolgreich bezeichnet werden. Die Organisation des Tagungsablaufes war wie in den Jahren zuvor vorbildlich. Die Vorträge und die sich jeweils anschließenden Diskussionsrunden boten wieder einmal eine Fülle lohnender Ansätze für weitere Überlegungen zu völkerrechtlichen Fragen, die wohl noch auf Jahre hinaus im Brennpunkt des weltpolitischen Geschehens stehen werden.

regierung. Es zeigte sich, daß derzeit vor allem über die Frage diskutiert wird, wie das humanitäre Völkerrecht besser durchgesetzt werden könne. Hierbei vertritt das Rote Kreuz die Ansicht, aus dem Tribunal, das sich derzeit nur mit Ex-Jugoslawien und Ruanda befaßt, einen ständigen internationalen Strafgerichtshof entstehen zu lassen, um die Menschenrechte besser zu schützen. Dabei muß aber gerade das Rote Kreuz darauf achten, daß Grundlagen seiner Arbeit, beispielsweise der Neutralitätsgedanke, nicht tangiert werden dürfen: Konsequenterweise bedarf es hier eines Zeugnisverweigerungsrechtes für die Delegierten des Roten Kreuzes.

Wie kompliziert die praktische Rechtsberatung vor Ort in Ex-Jugoslawien für die Soldaten sein kann, wurde insbesondere im Referat von *Richard Büllesbach*, Rechtsberater der UN Peace Force im ehemaligen Jugoslawien, deutlich. Die Arbeit umfaßt nicht nur die rechtliche Beurteilung des Status der beteiligten Soldaten oder die Fragestellung, ob diesen ein Kombattanten-Status zuerkannt werden müsse, sondern auch die Beurteilung „alltäglicher Fragen“ wie die Abwicklung von Verkehrsunfällen und das Problem, ob diese durch nationales Recht vor Ort, nach dem Recht des Soldaten entsendenden Staates oder nach internationalem Recht zu beurteilen sind.

Derzeit gilt es für das Rote Kreuz, sich als nationale Rotkreuz-Gesellschaft verstärkt mit den angesprochenen Fragen auseinanderzusetzen. Den Konventionsbeauftragten kommt dabei eine besondere „Übersetzerstätigkeit“ der oft komplizierten Rechtssprache zu, vermitteln sie doch den Geist und die Werte, unter welchen das Rote Kreuz historisch gesehen angetreten ist, um diese in der Gegenwart und für die Zukunft für die Menschen zu nutzen. Sie haben innerhalb des Roten Kreuzes eine entscheidende, weil identitätsstiftende Bedeutung.

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

# Inter-Parliamentary Union Conference: resolution on anti-personnel mines, Beijing, 16-21 September 1996

20 September 1996

## Introduction

Inter-Parliamentary Union Conference resolution calls on governments to ban anti-personnel mines.

The 96th Inter-Parliamentary Conference concluded its session in Beijing on 20 September 1996 by adopting a forceful resolution calling for parliamentary action towards a comprehensive ban on anti-personnel mines. In addition, two other resolutions were adopted, one on the promotion of rights for women and children, the other on the right to food.

The Inter-Parliamentary Conference is the largest gathering of Members of Parliament (MPs) world-wide. The five-day session in Beijing was attended by 589 MPs from 118 member-countries of the Inter-Parliamentary Union (IPU) - the world organization of Parliaments of sovereign States which brings together parliamentarians from around the world every six months to study international problems and make recommendations for action.

The resolution, entitled „World-wide ban on anti-personnel mines and the need for mine clearance for humanitarian purposes“, calls on the IPU in collaboration with other international organizations and the International Committee of the Red Cross (ICRC) „to work towards a comprehensive ban on anti-personnel mines“. It asks parliamentarians to „urge their governments to ban anti-personnel mines, develop comprehensive programmes for destroying existing stockpiles, and support international efforts to achieve a binding international agreement on a global ban“.

The Conference also requests that States „accede at least“ to the most recent Protocol on landmines adopted at the Review Conference of the 1980 UN Convention on Conventional Weapons (CCW) and to Protocol IV of the CCW which bans blinding laser weapons. The resolution also urges States to draw up a register of transfers of, and trade in, anti-personnel mines. Furthermore, it calls for more financial and technical assistance for mine clearance, and for humanitarian organizations such as the ICRC „to make the civilian population aware of the dangers posed by mines“ and to provide „aid to victims of anti-personnel mines“.

The Inter-Parliamentary Conference is the principal body that expresses the IPU's views on political issues and delegations attending customarily include MPs from all parties. Voting rights vary according to a State's population, and votes can be split to reflect the different opinions of delegation members. IPU members submit to their respective assemblies and governments the recommendations adopted by the IPU at the Conferences and promote their implementation. Numerous measures of a legislative, policy or technical nature have been taken all over the world as a result.

## Resolution

### INTER-PARLIAMENTARY UNION WORLDWIDE BAN ON ANTI-PERSONNEL MINES AND THE NEED FOR MINE CLEARANCE FOR HUMANITARIAN PURPOSES

Resolution adopted without a vote<sup>1</sup> by the 96th Inter-Parliamentary Conference  
(Beijing, 20 September 1996)

The 96th Inter-Parliamentary Conference,

Concerned that the widespread use of landmines is a considerable obstacle to the establishment of conditions for peace within and between States previously in conflict, as well as in States whose territories were the scene of an international conflict,

Acknowledging that landmines continue to disrupt refugee settlement, agricultural development and reconstruction of basic communications and transportation infrastructures long after armed conflict has ended,

Aware that the widespread loss of life and injury caused by landmines perpetuate inter-community and inter-State tensions,

Aware also of the tremendous loss of life and destruction that such weapons inflict on economies, especially those of young countries, which need all their human resources to win the battle for development,

Concerned that there are over 110 million anti-personnel mines laid in more than 60 countries - most of them in the developing world - and that a further 100 million remain in national stockpiles,

Deploing the fact that every year some 10 million anti-personnel mines are produced, and condemning the fact that 2 million new mines are laid annually, whereas mine clearance operations account for the removal of no more than approximately 100,000 mines a year,

Appalled at the fact that landmines have maimed at least 250,000 people in the world and kill more than 10,000 people each year, more than 90 per cent of whom are civilians, mostly women and children,

Aware of the dangers of landmines for peacekeeping and humanitarian operations, and deploring the fact that 42 persons engaging in such activities have been killed and 315 injured,

Noting that a further danger of anti-personnel mines is that their low cost of manufacturing (US\$ 3-5 per mine) makes them affordable to even the poorest countries, and pointing out that, by contrast, the human and financial cost of mine clearance is particularly high (US\$ 900-1000 per mine),

Convinced that mine clearance and support measures, namely the re-establishment of security and the facilitation of reconstruction measures in affected areas, require international solidarity and greater involvement of the States affected by the landmine problem, as well as understanding and co-operation on the part of States responsible for laying them,

Welcoming the contributions already made by States to mine clearance, and the notable achievements of many international and non-governmental organizations in tackling the mine problem worldwide, especially the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the National Red Cross and Red Crescent Societies,

<sup>1</sup> The Chinese delegation expressed a reservation to operational paragraph 1, while the Cuban, Libyan and Vietnamese delegations expressed reservations to the text as a whole.

Acknowledging the efforts of the Review Conference of the 1980 United Nations Convention on Prohibition or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects (CCW), as well as United Nations General Assembly resolution 50/70(0) of 12 December 1995,

Recalling the contribution of the Inter-Parliamentary Union to promotion of international humanitarian law and a total ban on anti-personnel mines, particularly the resolutions on these subjects adopted at the 90th, 93rd and 94th Conferences,

Welcoming the unilateral steps taken by a number of States to ban the production, stockpiling, transfer and use of anti-personnel mines,

Concerned that, often, the instability of the terrain in which landmines are laid makes their location and removal or deactivation impossible,

1. Calls on parliamentarians to urge their governments to ban anti-personnel mines, develop comprehensive programmes for destroying existing stockpiles and support international efforts to achieve a binding international agreement on a global ban;
2. Also calls on States to accede at least to revised Protocol II (landmines) of the CCW which was adopted on 3 May 1996 at the Review Conference in Geneva;
3. Further calls on States to accede to Protocol IV (Blinding Laser Weapons) of the CCW;
4. Urges those States which are not yet parties to the CCW to take the necessary steps to accede to it, and calls on all States to strengthen and promote universal adherence to that instrument;
5. Requests the United Nations to strengthen its efforts to secure the elimination of anti-personnel landmines;
6. Calls on the international community, in the meantime, through the United Nations, to draw up an international register of transfers of and trade in anti-personnel mines;
7. Welcomes the establishment in September 1994 of the United Nations Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Clearance, and calls on the international community to provide ongoing financial support since present funding is inadequate, only US\$ 20 of the 75 million sought having been so far made available;
8. Calls on States to provide financial assistance for mine clearance on a bilateral and multilateral basis, take measures to raise awareness of the dangers of landmines and train mine-clearance personnel;

9. Urges States with expertise in mine clearance to provide technical assistance and advice to countries requiring them and to develop local mine-clearance capabilities in these countries, and recommends to this end the following support measures:

- (a) Development of training in mine detection, mine clearance and munitions destruction for former soldiers or other suitable personnel in the affected areas, which will also facilitate their reintegration following demobilization;
  - (b) Participation in programmes to catalogue, map and mark mines and minefields;
  - (c) Exchange of data with landmine documentation centres and exchange of information on mines and explosive devices that have been planted during conflicts after the cessation of hostilities;
  - (d) Initiation of and support for programmes to raise awareness and educate local populations;
  - (e) Promotion of integrated programmes to provide assistance for landmine victims (setting-up and funding of orthopaedic workshops and surgery centres, rehabilitation of landmine victims);
  - (f) Support of non-governmental organizations in such activities and improvement of the conditions under which they operate in the countries concerned;
  - (g) Promotion of technical improvements to maximize the effectiveness of mine detection and humanitarian mine-clearance operations and the ensuring of the fullest possible exchange of equipment for this purpose;
10. Calls on States to assist humanitarian organizations such as the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the National Red Cross and Red Crescent Societies in their activities, particularly their current programmes to make the civilian population aware of the dangers posed by mines, and in providing aid to the victims of anti-personnel mines;
  11. Notes the important work being done by the IPU's Ad Hoc Committee to Promote Respect for International Humanitarian Law (IHL), especially the survey it is conducting on parliamentary action to ensure application at the national level of IHL and of the IPU's recommendations concerning anti-personnel mines, thanks those Parliaments which have already replied, and urges all IPU members which have not yet done so to supply promptly the information requested;
  12. Calls for the IPU, in conjunction with other international organizations, to work towards a comprehensive ban on anti-personnel mines.

## International Strategy Conference, Ottawa, October 3-5, 1996 TOWARDS A GLOBAL BAN ON ANTI-PERSONNEL MINES

Statement of Cornelio Sommaruga, President, International Committee of the Red Cross, Geneva (4 October 1996)

I would like to pay tribute at the outset to the Canadian government and in particular to Foreign Minister Lloyd Axworthy for undertaking this important initiative to bring the international community together, for the first time, in pursuit of the total prohibition and elimination of anti-personnel landmines. This conference is invested with the aspirations of many tens of thousands of potential civilian victims who simply wish to live their lives without fear that the land which feeds them will kill or maim them, that the rains and streams upon which they depend will carry the seeds of unspeakable suffering, that a step too far will be the last. This is not too much for a human being to hope for; this is why this conference can and must succeed.

Every single day our doctors and nurses have to look into the eyes of children writhing in pain from a limb turned into a bloody tangle

of blood, dirt, plastic bits, bone fragments and flesh. Eyes which ask us „why, why, why?": to which we have no coherent answer. Neither, so far, has the international community.

Given its mandate to care for and protect the victims of war the International Committee of the Red Cross (ICRC) would have been negligent if it did not act. In our field work we have made intensive efforts to develop effective surgical techniques for mine victims and to expand prosthetic and rehabilitative care. In 1995 alone ICRC's 33 prosthetics programs fitted nearly 8 thousand amputees and manufactured some 11 thousand prosthesis. Over the past decade we have treated over 30 thousand mine victims and cooperated with local and national medical personnel to assist many times that number. We are currently running mine awareness programs for civilian populations in six countries on four continents.

In addition to its specific operational mandate as an impartial humanitarian organization in situations of armed conflict the ICRC

is charged with the promotion and development of international humanitarian law. Based on our field experience we began consultations in 1992 with military commanders, diplomats, and legal and medical experts to develop a view of what could be done on the legal level. By early 1994 we were convinced that anti-personnel mines were too cheap, too small and too difficult to use according to the complex rules of the 1980 UN Convention. At that point we publicly stated our view that these mines are an indiscriminate weapon and that the only effective solution would be an absolute prohibition on their production, transfer and use. My first high level political contact on this issue was here in Ottawa with the Honourable Prime Minister of Canada, Jean Chrétien, in May 1994.

Anti-personnel mines must not only be outlawed, but their use must also be stigmatized, so that whatever their understanding of the law combatants will choose not to use them because they are considered abhorrent to the societies in which they operate. Towards this end the ICRC, along with the entire Red Cross and Red Crescent Movement launched in 1995, for the first time in its history, an international media campaign seeking to stigmatize AP mines and call for their elimination. Global efforts to reach the public on this issue have been effective. A recent survey by the Gallup organization of public opinion in 21 countries, from both north and south, shows support for a total ban by 60 to 92 percent of these populations, including - I am glad to say - 73% of Canadians.

Since 1994 the ICRC has had the privilege, in keeping with its mandate as guardian of the Geneva Conventions, to participate and contribute background documentation to the preparatory process and meetings of the Review Conference of the 1980 UN Convention on Certain Conventional Weapons.

The ICRC warmly welcomed a number of improvements in the landmines Protocol including its extension to apply in both international and non-international armed conflicts, clear assignment of responsibility for mine clearance, requirements that the location of all mines be recorded, new protections for ICRC and other humanitarian workers and a requirement that States enact penal sanctions to punish serious violations of its provisions.

Unfortunately, the new limitations on the use of anti-personnel mines, covering detectability and self-destruction of certain mines, are weak and overly complex. There is a danger that these provisions will not be implemented in the type of conflicts in which most recent use has occurred. Poorly trained or equipped forces may be unwilling or unable to abide by a complex set of rules or pay an increased price for self-destructing mines. It is indeed appalling that parties are not required to implement even these minimal restrictions on use until 9 years after entry-into-force of the revised Protocol, which means around 2007. By this time we expect that mines will have claimed well over 200,000 new victims - unless States do far more than is required by the law.

We are therefore greatly encouraged that more than forty States have come to Ottawa ready to do more; determined to go beyond what could be achieved by the lowest common denominator in a process of consensus and explore what must be done in the name of humanity, compassion and enlightened self-interest.

It is our belief that the Ottawa plan of action towards the elimination of anti-personnel mines can build upon four conclusions which many States have accepted, explicitly or implicitly, in supporting a total ban:

1. that States have a moral and humanitarian responsibility to protect their own populations and territories from the proven effects of anti-personnel mines;
2. that these weapons are inherently indiscriminate;
3. that, as agreed by a wide range of acting and former military commanders, the use of anti-personnel mines in accordance with

law and doctrine is difficult, if not impossible, even for modern professional armies, and

4. that the limited military utility of anti-personnel mines is far outweighed by their human, economic and social costs.

In accepting these conclusions one is compelled to move beyond negotiation to independent action. The end of the landmines crisis can not await a globally negotiated consensus. Indeed, few, if any, emergencies of this scale have been resolved by consensus. The ICRC is convinced that leadership by like-minded governments, non-governmental bodies and the concerned public is now indispensable in ending the landmines crisis. Let me indicate the kind of steps we have in mind:

1. National and Regional Initiatives - National governments and regional or sub-regional organizations can decide to eliminate anti-personnel mines from their own territories and thus contribute to a global solution. The twenty-five States which have renounced the use of anti-personnel mines and the eleven which are destroying their stockpiles have begun the process of changing State practice. When a critical mass of States have taken such steps a de facto ban will have been achieved; a legal ban may follow as State practice changes.

We welcome the resolution adopted in June by the Organisation of American States which called for the establishment of an „Anti-personnel Mine Free Zone“ in the Americas. A similar initiative of the Central American Parliament, in which national renunciation of AP mines is combined with increased assistance for mine-clearance and victim assistance could make Central America the first mine infested region to free itself from this scourge.

In February 1996 the Council of Ministers of the Organisation of African Unity called on sub-regional organizations to launch initiatives for the prohibition of AP mines in support of the OAU's previous commitment to a total ban.

Although such action has not yet reached governmental level in Europe, the European Parliament, on 13 May, called on all Member States to unilaterally ban the production and use of AP mines and to destroy existing stocks.

2. At the global level the Ottawa conference must clearly signal the beginning of the end of anti-personnel mines. It can only do so by committing States present to a specific plan of concrete actions which they will take independently and encourage others to take. Renunciation of the use of anti-personnel mines by a specific early date and a permanent end to their production and transfer should be the hallmarks of the Ottawa Group and an example for others to follow. Indeed many of the States present have already undertaken such commitments. In taking on such political commitments States of the Ottawa group will be in a stronger position to promote consideration of similar steps in resolutions of the UN General Assembly and regional fora.

The Ottawa Group can also commit themselves to specific forms of political cooperation and material assistance among themselves, for instance in the destruction of existing mines and mine clearance activities. We hope this Group will launch a process of regular meetings which will review progress in implementing the Ottawa declaration and consider new means to promote a global ban.

3. Although it is essential to continue building support for a future global legal ban on anti-personnel mines it is our view that it would be premature to begin new global negotiations for a ban before regional and political efforts, such as that being launched here, have a chance to mature. Given that recent negotiations by consensus on legal restraints produced only modest results the ICRC is concerned that new negotiations, particularly if conducted on the basis of consensus, would lead to further disillusionment with the negotiating process and could divert attention from national and regional decisions on how to achieve progress in particular geographic areas. In addition, there is a real danger that negotiations conducted exclusively in a disarmament context, as is now being considered, would quickly lose sight of the humanitarian purpose and humanitarian law basis of this exercise.

4. Progress in international humanitarian law is the result of an ongoing dialogue between military imperatives and humanitarian concerns. The ICRC sought to launch an in-depth dialogue on the military utility of anti-personnel mines through the publication, in March 1996, of a study by military commanders on the actual use and effectiveness of these weapons in 26 conflicts. The ICRC will seek in 1997 to broaden and deepen our dialogue on this issue with military officers and research institutes and would encourage efforts of others in the same direction.

5. Currently only a small proportion of mine victims have access to rehabilitation programs. Greatly expanded resources for emergency medical treatment and lifetime prosthetics care to victims are needed. National and international agencies must be encouraged to increase support for these essential efforts both through bilateral arrangements and through humanitarian agencies.

6. In 1995 pledges announced for mine clearance amounted to around \$100 million of the estimated \$33 billion required to clear all currently emplaced mines. A massive and long-term international effort is needed if future generations are to be spared paying the price for today's landmine legacy. Clearance efforts also need to be integrated into comprehensive national and regional efforts to ensure that new mines are not laid and that the needs of affected populations are addressed.

In closing I would like to return to the human face of the landmines crisis.

Much of the emphasis in efforts to ban anti-personnel mines has been on the fact, also stressed by the ICRC, that they injure combatants and civilians alike without discrimination. This focus on non-combatants is of great importance. However, it has stolen attention from another group of potential victims of war who are provided protection by international humanitarian law, namely, soldiers.

Article 35 of Protocol I additional to the Geneva Conventions of 1949 re-states a long-standing customary rule of humanitarian law: „It is prohibited to employ weapons (...) of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering.“ This rule is intended to protect combatants. It is understood to prohibit the infliction, by design, of more injury than is needed to take a soldier out of combat.

If a person steps on a buried anti-personnel mine, his or her foot or leg is blown off. The force of the blast drives earth, grass, the vaporized mine case and portions of the victim's shoe and foot upwards into the tissues of the other leg, buttocks, genitals, arms and sometimes the eyes. With those mines which have a larger volume of explosive, including some fragmentation mines, death may be inevitable. If the wounded person gets to a hospital with the necessary facilities and expertise (both of which are rare in mine affected countries) he or she will require several operations, will stay in hospital four weeks at least and will require a safe blood transfusion. Awaiting the survivor is permanent and severe disability with all the social, psychological and economic implications of being an amputee. Mines are designed to produce these effects.

Would not most people, including soldiers, describe the effects of mines just mentioned as superfluous and excessive to the military need?

The international response to the landmines crisis, the recent prohibition of blinding laser weapons, the well established bans on chemical and biological arms, and indeed the whole history of humanitarian law are proof that humanity is not impotent in the face of its worst tendencies or the destructive uses of modern technology. Collectively the governments and organisations gathered here have the ability to ensure that anti-personnel landmines disappear from large parts of the world; that children in war torn lands no longer

have to fear the ground they tread upon. In the name of the victims we insist that Ottawa must mark a watershed in eradicating forever the plague of anti-personnel mines.

#### Declaration of the Ottawa Conference (5 October 1996)

#### TOWARDS A GLOBAL BAN ON ANTI-PERSONNEL (AP) MINES

Following consultations with relevant international agencies, international organizations and non-governmental organizations, the states represented at the Ottawa conference, the 'Ottawa Group', have agreed to enhance co-operation and coordination of efforts on the basis of the following concerns and goals with respect to anti-personnel mines:

1. a recognition that the extreme humanitarian and socio-economic costs associated with the use of anti-personnel mines requires urgent action on the part of the international community to ban and eliminate this type of weapon.
2. a conviction that until such a ban is achieved, states must work to encourage universal adherence to the prohibitions or restrictions on anti-personnel mines as contained in the amended Protocol II of the Convention on Certain Conventional Weapons.
3. an affirmation of the need to convince mine-affected states to halt all new deployments of anti-personnel mines to ensure the effectiveness and efficiency of mine-clearance operations.
4. a recognition that the international community must provide significantly greater resources to mine-awareness programs, mine-clearance operations and victim assistance.
5. a commitment to work together to ensure:

- the earliest possible conclusion of a legally-binding international agreement to ban anti-personnel mines;
- progressive reductions in new deployments of anti-personnel mines with the urgent objective of halting all new deployments of anti-personnel mines;
- support for an UNGA 51 resolution calling upon member states, *inter alia*, to implement national moratoria, bans or other restrictions, particularly on the operational use and transfer of anti-personnel mines at the earliest possible date;
- regional and sub-regional activities in support of a global ban on anti-personnel mines; and,
- a follow-on conference hosted by Belgium in 1997 to review the progress of the international community in achieving a global ban on anti-personnel mines.

#### Global Plan of Action (7 October 1996)

#### CHAIRMAN'S AGENDA FOR ACTION ON ANTI-PERSONNEL (AP) MINES

Participants in the Ottawa Conference have re-affirmed their commitment to seek the earliest possible conclusion of a legally-binding agreement to ban the production, stockpiling, transfer and use of anti-personnel (AP) mines. This agreement will be achieved most rapidly through increased co-operation within the international community.

The purpose of the Ottawa Conference was to catalyze practical efforts to move toward a ban and create partnerships between states, international organizations and agencies and non-governmental organizations essential to building the necessary political will to achieve a global ban on AP mines.

The following Agenda for Action captures the dynamism of the discussions in Ottawa, the recognition that movement toward a global ban has already begun and details concrete activities to be undertaken by the international community - on an immediate and urgent basis - to build upon the Ottawa Declaration and to move this process ahead in preparation for the follow-up meeting which will be hosted by Belgium in 1997.

This Agenda for Action reflects the interrelationship of the global ban, mine clearance and victim assistance agendas. It highlights the need to reach out beyond the already committed to engage the broader international community in the global ban effort. It also recognizes that action must be taken at the global, regional, sub-regional and national levels to achieve a rapid global ban on AP mines.

#### A. Global Action

Building the necessary political will for a new legally-binding international agreement banning AP mines will require more nations to adopt national bans or moratoria, on the production, stockpiling, use and transfer of AP mines. Nations which are not AP mine producers should also consider adopting bans on the imports of AP mines.

These actions will also have the effect of reducing the total number of new deployments of AP mines - deployments which would create new victims and increase the costs of mine clearance operations.

Global actions suggested by participants in this conference include:

1. The passage of an UNGA 51 Resolution promoting an international agreement to ban AP mines.

Recognizing that a key vehicle for building international support for a global ban will be the development of overwhelming support for the resolution being proposed by the United States at the current session of the General Assembly, the following activities were identified as key opportunities to develop political support for the resolution:

- \* Potential co-sponsors' meeting - 10 October 1996, New York (4 PM, UN Conference Room 9)
- \* Inter-Parliamentary Union Meeting at the UN - 22 October
- \* Parliamentarians for Global Action - Annual General Meeting, October 1996, New York
- \* Landmine Panel, NGO, Committee on Disarmament, 24 October 1996, New York
- \* Work in regional or sub-regional groupings, as well as bilaterally, to build support for the resolution

2. Building public awareness and political will for a global AP mine ban.

Building increased public awareness of the social, economic and human costs of AP mines is essential to develop and sustain the necessary political will for a global AP mine ban. Opportunities for building political will and public awareness include:

- \* Launch of the Machel Study in response to Resolution A/RES/48/157 of the 48th session of UNGA on the Impact of Armed Conflict (and Land Mines) on Children, New York at the UN and by Archbishop Tutu in South Africa - 11 November, 1996
- \* Adoption of the Machel Report by the UNGA and implementation of its recommendations
- \* Reports on progress in the development of national AP mines policies in national reporting on the implementation of the Convention on the Rights of the Child to the Geneva-based Committee on the Rights of the Child
- \* Engaging military experts in the study of the military utility/humanitarian costs of AP mine use
- \* Adding the AP mine issue to the agenda of appropriate United Nations fora

3. Encourage rapid entry into force and universal adherence to the prohibitions and restrictions on AP mines as contained in the amended Protocol II of the Convention on Certain Conventional Weapons.

4. Increased exchanges of information and data on AP mines and national AP mine policies to build the confidence and transparency necessary for rapid progress towards a global AP mine ban, including:

- \* The development and publication of a global data-base on national AP mine policies (to be circulated by Canada in the fall of 1996)
- \* Studies by experts on the international production and legal and illicit trade of AP mines

5. To lay the necessary groundwork for a legally-binding international agreement to ban AP mines, Austria will produce a first draft and Canada will produce a possible framework for the verification of such an agreement.

6. Suggested follow-up conferences to the Ottawa Conference include:

- \* Belgium, June 1997
- \* Norway, Germany, Switzerland

#### B. Regional Action

Actions at the sub-regional and regional levels will be instrumental in catalysing the development of political will for a global ban on AP mines. To build upon the recent decision by the Central American Council of Ministers for Foreign Affairs to ban the production, use and trade in AP mines - thus creating the world's first regional AP mine-free zone - participants in the Conference suggested the following actions:

Increased funding for mine clearance and victim assistance for those regions and sub-regions which have taken concrete steps to create „AP mine-free zones“.

Within Africa:

- \* Efforts to enhance the de-mining capacities of African countries with priority given to heavily mine-affected countries. This will include a Conference of African Experts in Demining and Assistance to Victims of Landmines (1997)
- \* Meetings to engage military/national security experts on AP mines issues at the sub-regional level - including an ICRC seminar in Southern Africa (1997)
- \* 4th ICBL Conference on Landmines: Toward a Mine-Free [Southern] Africa, Feb. 25-28, 1997 Maputo, Mozambique
- \* Work towards the implementation of the three-part program of the Union Inter-african des droits de l'homme

Within Asia:

- \* Meetings to engage military/national security experts on AP mines issues at the sub-regional level - including a planned ICRC/Philippines seminar (proposed for the first half of 1997)
- \* ICBL Conference, 1998
- \* Work toward consideration of AP mine issues within the ARF framework, including an ARF intersessional meeting on Demining for UN Peacekeepers, to be held in New Zealand in March/April 1997

Within the Americas:

- \* Defence Ministerial of the Americas, Bariloche, Argentina, October 6-9, 1996 — seek support for follow-up to the OAS resolution on „The Western Hemisphere as an Antipersonnel Land Mine-Free Zone“
- \* Special meeting at the end of October or early November 1996 of the Organization of American States' Committee on Hemispheric Security to promote implementation of OAS General Assembly Resolution „The Western Hemisphere as an Antipersonnel Land Mine-Free Zone“ including:



- information exchanges on national AP mine policies
- provision of information to establish a hemispheric AP mine registry
- \* Regional ICBL Conference - Fall 1997
- \* Possible discussion in the Rio Group on AP mines under the topic of conventional arms control
- \* Meetings to engage military authorities on AP mines issues at the regional and sub-regional level
- \* Include anti-personnel landmines trade in discussions on illicit traffic in arms
- \* Encourage development of CBM regimes to replace AP mines in border areas.

#### Within Europe:

\* Implementation by the European Union (EU) of the joint action on AP mines adopted by the EU on 1 October 1996, in which the EU clearly asserts its determination to pursue the total elimination of AP mines. To this end:

- the EU will pursue efforts to ensure full implementation of the results of the Review Conference of the 1980 Convention on the one hand, and support for international efforts to ban AP mines on the other hand;
- the EU is committed to the goal of the total elimination of AP mines and shall work actively towards the achievement at the earliest possible date of an effective international agreement to ban these weapons world-wide;
- the EU shall seek to raise without delay the issue of a total ban in the most appropriate international forum;
- the Member States of the EU shall implement a common moratorium on the export of all AP mines to all destinations and shall refrain from issuing new licences for the transfer of technology to enable the manufacture of AP mines in third countries;
- EU Member States shall endeavour to implement national restrictions or bans additional to those contained in Protocol II of the CCW Convention;
- the EU will reinforce its contribution to international mine clearance. A budget of 7 million ECU is to be provided for initiatives to be launched in the period up to the end of 1997, in the form of contributions to the UN Voluntary Trust Fund for assistance in mine clearance and/or specific EU actions providing assistance for mine clearance in response to the request of a regional organization or a third country's authorities. In addition, the Commission of the European Communities intends to continue the Community's support for activity in the field of mine clearance in the context of humanitarian aid, reconstruction and development co-operation.
- \* The EU will invite the Associate countries of Central and Eastern Europe, the Associate countries Cyprus and Malta and the EFTA countries members of the European Economic Area to align themselves with initiatives taken in pursuit of the aims of its joint action
- \* Support will be sought within the OSCE for participating States to work towards a ban on all AP mines as soon as possible

\* In addition, other European countries:

- have taken concrete steps in terms of destroying their stocks of AP mines or have made decisions to do so within a specific timeframe;
- are introducing national legal regulations prohibiting exports and imports of AP mines and their components;
- are strengthening their capacity to carry out demining activities;
- are making contributions to strengthen the ability of the UN to initiate and coordinate demining activities in other regions, and;
- in the field of developing demining technology, Norway has started a pilot mine clearance programme in the former Yugoslavia utilizing a new mechanical mine clearance machine.

#### C. Land Mine Clearance, Mine Awareness and Victim Assistance

Delegates highlighted the need to take special action to deal with the humanitarian crisis caused by AP mines, while recognizing that without a ban, mine clearance and victim assistance programs will always be insufficient to deal with the crisis.

In this regard, in addition to the announcement of many states of increased financial commitments to clearance, awareness and assistance efforts, the following specific initiatives and ideas were discussed to foster international technical co-operation and to make further progress to improve and share mine clearance technology, equipment and expertise; to improve mine awareness efforts and to enhance victim assistance programmes. These initiatives include:

- \* Meeting of Technical Experts on De-mining Technology, in preparation for the Tokyo meeting - Germany, early 1997
- \* Development of Canadian capacities in humanitarian demining and assistance to victims - Winnipeg, Canada - early 1997
- \* Demining and victim assistance - Tokyo, March 1997
- \* Cooperation on victim assistance (Canada-Mexico and Cuban, South African offer of their expertise)
- \* Increased international co-operation in AP mine stockpile destruction
- \* Efforts to develop standard procedures for mine-awareness education
- \* Include consideration of humanitarian mine clearance within peace accords
- \* Strengthening the efforts by Central America to achieve a land-mine free zone by the year 2000
- \* Establishment of a centre at James Madison University to act as a database to assist in co-ordinating international demining efforts
- \* Submission by the Presidency of the European Union of an UNGA 51 Resolution on assistance with mine clearance

In addition to the above, a number of countries indicated that other events are being planned and that appropriate details will soon be forthcoming.

# Gemeinsame Aktion vom 1. Oktober 1996 - vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union beschlossen - über Antipersonenminen (96/588/GASP)

## DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf die Artikel J.3 und J.11,  
gestützt auf die allgemeinen Leitlinien des Europäischen Rates vom 26. und 27. Juni 1992, in denen die Sicherheitsbereiche angegeben sind, die ab dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union Gegenstand gemeinsamer Aktionen sein können,

in Erwägung nachstehender Gründe:

In Anbetracht der Ergebnisse der Konferenz zur Revision des Übereinkommens über das Verbot bzw. die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, bei denen man davon ausgehen kann, daß sie übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken, im folgenden „Übereinkommen von 1980“ genannt, sollten die Initiativen der Europäischen Union im Rahmen des Beschlusses 95/170/GASP des Rates vom 12. Mai 1995 betreffend die aufgrund von Artikel 7.3 des Vertrages über die Europäische Union angenommene gemeinsame Aktion über Antipersonenminen<sup>1</sup> und des Gemeinsamen Standpunkts 95/379/GASP vom 18. September 1995, vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt, betreffend Blendlaser<sup>2</sup> aktualisiert und weiter ausgebaut werden.

Mit dem Beschluß 96/251/GASP des Rates vom 25. März 1996 zur Ergänzung des Beschlusses 95/170/GASP betreffend die vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommene gemeinsame Aktion über Antipersonenminen<sup>3</sup> hat der Rat bereits zur Unterstützung von Minenräumaktionen in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien im Jahre 1996 beigetragen -

HAT FOLGENDE GEMEINSAME AKTION ANGENOMMEN:

### Artikel 1

Die Europäische Union ist entschlossen, den wahllosen Einsatz und die weltweite Verbreitung von Antipersonenminen zu bekämpfen und zu beenden und zur Lösung der durch solche Waffen bereits verursachten Probleme beizutragen. Mit dieser gemeinsamen Aktion sollen die von der Europäischen Union in Verfolgung dieser Ziele bereits eingeleiteten umfassenden politischen und praktischen Maßnahmen weiter verstärkt werden.

Diese gemeinsame Aktion umfaßt zu diesem Zweck drei Aspekte, die in den Titeln I, II und III dargelegt sind:

- fortgesetzte Bemühungen der Europäischen Union um eine vollständige Umsetzung der Ergebnisse der ersten Konferenz zur Revision des Übereinkommens von 1980 zum einen und Unterstützung der Bemühungen auf internationaler Ebene um eine Ächtung der Antipersonenminen zum anderen;
- ein gemeinsames Exportmoratorium für Antipersonenminen;
- einen breit gefächerten Beitrag der Europäischen Union zu Minenräumaktionen.

## TITEL I BEENDIGUNG DES WAHLLOSEN EINSATZES VON AN- TIPERSONENMINEN

### Artikel 2

Die Europäische Union bekennt sich zu dem Ziel der vollständigen Abschaffung der Antipersonenminen und wird sich aktiv darum bemühen, daß zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine wirksame internationale Übereinkunft zur weltweiten Ächtung dieser Waffen erzielt wird.

### Artikel 3

(1) Alle Mitgliedstaaten ergreifen unmittelbar folgende Maßnahmen:

- Sie werden alles tun, um das geänderte Protokoll II über Landminen sowie das neue Protokoll IV über Blendlaser-Waffen, das dem Übereinkommen von 1980 beigefügt wird, zu einem früheren Zeitpunkt ohne Inanspruchnahme der Bestimmungen über den Aufschub der Umsetzung zu ratifizieren;
- sie treffen Vorkehrungen, um die Verbote und Beschränkungen gemäß diesen Protokollen in Erwartung ihres Inkrafttretens umzusetzen.

(2) Die Europäische Union setzt sich dafür ein, daß weltweit alle Staaten dem Übereinkommen von 1980, insbesondere dem geänderten Protokoll II und dem neuen Protokoll IV, beitreten. Zu diesem Zweck wird der Vorsitz in dem von Artikel J.5 Absatz 3 des Vertrags vorgegebene Rahmen Demarchen unternehmen.

(3) Zur Förderung des Beitritts zum geänderten Protokoll II und dessen Umsetzung werden die Mitgliedstaaten darüber hinaus einen aktiven Beitrag zu den jährlichen Konferenzen der Hohen Vertragsparteien, die in Artikel 13 dieses Protokolls vorgesehen sind, leisten.

(4) Die Europäische Union wird sich darum bemühen, die Frage einer vollständigen Ächtung, zu der sie sich nach Artikel 2 bekennt, in dem geeignetesten internationalen Gremium umgehend zur Sprache zu bringen.

(5) Die Europäische Union wird ihre Aufmerksamkeit auf diejenigen Drittländer richten, welche die unverantwortliche Lieferung und den wahllosen Einsatz von Antipersonenminen fortsetzen.

### Artikel 4

Die Mitgliedstaaten bemühen sich insbesondere hinsichtlich des operationellen Einsatzes von Antipersonenminen darum, daß nationale Beschränkungen oder Ächtungen, die diejenigen des geänderten Protokolls II ergänzen, durchgesetzt werden.

- 1 ABI Nr. L 115 vom 22.5.1995, S. 1.
- 2 ABI Nr. L 227 vom 22.9.1995, S. 3.
- 3 ABI Nr. L 87 vom 4.4.1996, S. 3.

## TITEL II EXPORTMORATORIUM FÜR ANTI-PERSONENMINEN

### Artikel 5

Die Mitgliedstaaten halten ein gemeinsames Moratorium hinsichtlich der Ausfuhr aller Antipersonenminen nach sämtlichen Bestimmungsländern ein. Sie unterlassen die Ausstellung neuer Lizenzen für den Transfer von Technologie, wodurch in Drittländern Antipersonenminen hergestellt werden können.

## TITEL III BEITRAG ZU DEN INTERNATIONALEN MINENRÄUMAKTIONEN

### Artikel 6 Aktionen der Europäischen Gemeinschaft

Die europäische Gemeinschaft hat ihre Tätigkeiten im Bereich von Minenräumaktionen im Rahmen der humanitären Hilfe, des Wiederaufbaus und der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beabsichtigt die Unterstützung der Gemeinschaft für diese Tätigkeiten, die einen wichtigen Bestandteil der Hilfe der Gemeinschaft für bestimmte Drittländer bilden, fortzusetzen. Ferner führt die Gemeinschaft Forschungstätigkeiten weiter, die für Minenräumaktionen von Belang sind.

### Artikel 7 Finanzieller Beitrag der Europäischen Union

(1) Über die in Artikel 6 genannten Tätigkeiten der Europäischen Union hinaus wird die Europäische Union ungeachtet etwaiger Beiträge der Mitgliedstaaten internationale Minenräumarbeiten fortlaufend unterstützen; hierzu gehören auch weitere Beiträge zum Freiwilligen Treuhandfonds der Vereinten Nationen für Unterstützung bei der Minenräumung und/oder weitere Beiträge im Rahmen von Ersuchen regionaler Organisationen oder von Ersuchen der Behörden eines Drittlandes. Ein Betrag von 7 Millionen ECU geht zu Lasten des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften. Die Hälfte dieses Betrags wird dem Freiwilligen Treuhandfonds der Vereinten Nationen zugewiesen. Der verbleibende Betrag wird für Initiativen der Europäischen Union bereitgestellt, die nach dem Verfahren des Artikels 10 in der Zeit bis zum 31. Dezember 1997 in die Wege geleitet werden sollen.

(2) Die Beiträge zu dem Freiwilligen Treuhandfonds der Vereinten Nationen für Unterstützung bei der Minenräumung werden für Maßnahmen bereitgestellt, die für die Europäische Union Vorrang haben. Der Vorsitz wird im Benehmen mit der Kommission die erforderlichen Kontakte mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen aufnehmen, um die Bedingungen für die Verwendung des Betrags der Europäischen Union festzulegen. Die Verwaltung der Ausgaben, die durch die in Absatz 1 genannten Beiträge finanziert werden, erfolgt gemäß den Haushaltsverfahren und -vorschriften der Europäischen Gemeinschaft.

### Artikel 8 Spezifische Aktionen der Europäischen Union

(1) Die Europäische Union kann Minenräumaktionen in bestimmten Drittländern unterstützen. Die Europäische Union kann auf Ersuchen regionaler Organisationen oder auf Ersuchen der Behörden eines Drittlandes handeln. Sie kann darüber hinaus im Rahmen der Programme der Organisation der Vereinten Nationen oder gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit ihr zur Ergänzung ihrer Maßnahme tätig werden. Die Europäische Union erkennt die bedeutende Rolle der Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten des Sekretariats der Vereinten Nationen als zentraler Stelle für Koordinierung der Minenräumaktionen und verwandter Fragen innerhalb der Vereinten Nationen an.

(2) Beschließt der Rat eine spezifische Aktion für ein Drittland, so legt er die Mittel hierfür unter Berücksichtigung etwaiger Sachleistungen der Mitgliedstaaten fest. Er legt die Hauptausrichtung der Unterstützung der Europäischen Union fest, die insbesondere in folgender Form geleistet werden kann:

- Aufklärung über Antipersonenminen;
- Ausbildung von Minenräumspezialisten und von Ausbildern für die Minenräumung,
- Beteiligung an Minenräumaktionen,
- Aufbau einer Datei über Minen,
- Unterstützung bei der Rehabilitation von Opfern.

Bei der Annahme von Rechtsakten nach Unterabsatz 1 beschließt der Rat einstimmig.

(3) Nach Maßgabe von Artikel J.3 Absatz 2 des Vertrags legt der Rat die Bedingungen für die Durchführung spezifischer Aktionen der Europäischen Union fest und berücksichtigt dabei, daß es von Bedeutung sein kann, in bestimmten Fällen eine für die Durchführung der spezifischen Aktion an Ort und Stelle verantwortliche Person zu benennen.

(4) Gemäß Artikel J.4 Absatz 2 des Vertrags behält sich die Europäische Union die Möglichkeit vor, die Westeuropäische Union zu ersuchen, die spezifischen Aktionen der Europäischen Union zur Unterstützung bei der Minenräumung auszuarbeiten und durchzuführen.

### Artikel 9 Kohärenz des Vorgehens der Europäischen Union

(1) Der Rat und die Kommission sind dafür verantwortlich, die Kohärenz der Tätigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Minenräumaktionen sicherzustellen. Gemäß ihren jeweiligen Befugnissen stellen sie die Durchführung der entsprechenden Aktionen jeweils sicher.

(2) Die Mitgliedstaaten bemühen sich darum, die Wirksamkeit ihrer nationalen Beiträge zu Minenräumaktionen zu steigern. Aktionen nach Artikel 8 werden möglichst mit den Aktionen der Mitgliedstaaten und der Kommission abgestimmt.

### Artikel 10 Koordination des Beitrags der Europäischen Union

(1) Die zuständige Arbeitsgruppe des Rates hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Zuweisung von Mitteln im Rahmen von Ersuchen regionaler Organisationen oder von Ersuchen der Behörden eines Drittlandes sowie Festlegung diesbezüglicher Prioritäten,
- Festlegung der Prioritäten für die Verwendung des Beitrags der Europäischen Union zu dem Freiwilligen Treuhandfonds der Vereinten Nationen,
- Festlegung der Durchführungsbedingungen für die spezifischen Aktionen der Europäischen Union in Drittländern nach Artikel 8.

(2) In dem von Artikel J.5 Absatz 3 des Vertrags vorgegebenen Rahmen ist der Vorsitz verantwortlich für

- die Unterhaltung der Kontakte zu den Vereinten Nationen,
- die Herstellung der für die Durchführung der spezifischen Aktionen der Europäischen Union erforderlichen Kontakte mit den regionalen Organisationen und den Drittländern.

Er unterrichtet die Arbeitsgruppe regelmäßig über das Ergebnis dieser Kontakte.

(3) Der Arbeitsgruppe werden alle sachdienlichen Informationen vorgelegt, damit der Rat und die Kommission die Kohärenz der externen Aktion der Europäischen Union insgesamt unter den bestmöglichen Umständen sicherstellen können.

## Artikel 11

Diese gemeinsame Aktion tritt zum Zeitpunkt ihrer Annahme in Kraft.

Diese gemeinsame Aktion wird im Amtsblatt veröffentlicht. Geschehen zu Luxemburg am 1. Oktober 1996.

Im Namen des Rates  
Der Präsident  
D. SPRING

## ERKLÄRUNGEN DER DÄNISCHEN DELEGATION

Zu Artikel 8 Absatz 4:

## European Seminar „Risk Sciences: Employment and Training“ Council of Europe, EUR-OPA Major Hazards Agreement

Paris (Frankreich), 29.-30. April 1996

Hans-Joachim Heintze\*

Das Seminar fand im Rahmen der Vorbereitung des FORM-OSE Programms (European Programme for Training in the Field of Risk Sciences) des Europarats statt. Es bildete zugleich eine Implementierungsaktivität zum Open Partial Agreement on the Prevention of, Protection against and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters (EUR-OPA Major Hazards Agreement). Daß dieses Programm bereits detaillierte Konturen angenommen hat, wird an der Einberufung einer Internationalen Konferenz „Employment and Training in the Field of Risk Sciences“ für Mitte Oktober 1996 nach Moskau deutlich, die das Erreichte bilanzieren soll. Der Vorbereitung eben dieser Konferenz diene das Frühjahrsseminar in Paris. Es zeigte in beeindruckender Weise, welche umfangreichen Aktivitäten der Europarat in der jüngsten Vergangenheit ergriffen hat, um die Risikowissenschaften zu entwickeln und ihre Erkenntnisse praktisch wirksam werden zu lassen.

Das Seminar wurde von Prof. J.P. Massue, dem Executive Secretary des EUR-OPA Major Hazards Agreement, eröffnet und geleitet. Er verwies einleitend auf die Bedeutung des Übereinkommens, das am 20. März 1987 geschlossen wurde und dem bislang 14 Staaten des Europarats angehören. Drei Staaten (Österreich, Deutschland und Schweiz) sind als Beobachter teilweise an den Aktivitäten ebenso beteiligt wie acht Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats und fünf internationale Organisationen. Angesichts dieses offenkundigen Interesses und der breiten Teilnahme bezeichnete Massue das Abkommen als einerseits geschlossen und andererseits offen, wobei alle Beteiligten dem Ziel verpflichtet seien, Expertenkommissionen zu schaffen, die von den Regierungen im Bedarfsfall angefragt werden könnten. Dazu würden seitens des Europarats in breitem Umfang auch Kooperationen angestrebt, so mit ECHO oder der ESA. Als aufschlußreiches Beispiel wurde angeführt, daß jüngst mit der ESA eine Analyse über die Möglichkeiten der Raumfahrt im Rahmen der Risikowissenschaften erstellt wurde.

Der erste Schwerpunkt des Seminars bezog sich auf das pädagogische Konzept der Risikowissenschaft. Dazu legte eine Wissenschaftlergruppe von über zwanzig europäischen Universitäten eine erste Studie vor. Da das Team von der Universität des Haute-Alsace koordiniert wurde, stellte Prof. G. Prado (Mulhouse) die Ergebnisse vor. Sie können durchaus Allgemein Gültigkeit beanspruchen und verdienen deshalb großes Interesse. Demnach sollte man keine Studenten ausbilden, wenn später keine Beschäftigungsmöglichkeiten gegeben seien. Die zukünftigen Absolventen dürften keine Schmalspurausbildung als Sicherheitsingenieure erhalten, sondern müssen eine Querschnittsbildung angeboten bekommen. Eben dafür seien

„Nach Abschnitt C des auf der Tagung des Europäischen Rates am 11./12. Dezember 1992 in Edinburgh gefaßten Beschlusses beteiligt Dänemark sich nicht an der Ausarbeitung und Durchführung von Beschlüssen und Maßnahmen der Europäischen Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben.

Die dänische Regierung hat beschlossen, daß Dänemark sich an künftigen, auf Artikel J.4 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union gestützten Entscheidungen des Rates über das weitere Vorgehen im Anschluß an die gemeinsame Aktion über Antipersonenminen nicht beteiligt.

Im Einklang mit dem Beschluß von Edinburgh wird Dänemark die Mitgliedstaaten nicht an der Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit auf diesem Gebiet hindern. Der oben dargelegte Standpunkt steht dem Erlaß entsprechender Entscheidungen des Rates somit nicht im Wege.“

Universitäten bestens geeignet. So biete Mulhouse ein einjähriges Aufbaustudium für Ingenieure an, das interdisziplinär angelegt sei. Die Koordination im Netzwerk sei jedoch kompliziert, weil jeweils die nationale Anerkennung der Abschlüsse erforderlich sei. Auch sei die Bereitstellung von qualifizierten Lehrkräften auf Dauer nur möglich, wenn die Möglichkeiten von Videokonferenzen genutzt würden. Die Universitäten des Netzwerkes bräuchten folglich eine entsprechende Ausstattung, da Reisemittel für Referenten nicht zur Verfügung gestellt werden könnten. Bei Nutzung der modernen Kommunikation sei es möglich, daß sich jede Universität des Netzwerkes auf ein Gebiet konzentriert und die Lehrveranstaltungen dann per Video bei anderen Bildungsstätten durchführt.

Eine weitere Schwierigkeit ergebe sich daraus, daß viele Teilnehmer des Studienganges bereits im Berufsleben stehen, weshalb wöchentliche Veranstaltungen vorgezogen würden, obwohl der Arbeitsmarkt für die Absolventen sehr groß sei. Freilich gebe es noch Probleme hinsichtlich des akademischen Grades, der vergeben werden kann. Bislang sei ein europäischer Master-Degree nicht anerkannt; auch würden in Frankreich nur finanzielle Unterstützungen für den Erwerb nationaler Grade gewährt. Die im Rahmen des Erasmus-Programms vergebenen Mittel langten nicht aus, zumal wenn, wie geplant, auch Rußland in die Ausbildung einbezogen werden soll.

Mit der Situation der Risikowissenschaft in Rußland befaßte sich der Vortrag von Prof. A. Porchnev/Ya. Vishnyakov, der eine Marktstudie beinhaltet. Demnach resultieren viele Probleme in Rußland daraus, daß man nicht auf einer vorhandenen Basis aufbauen könne, sondern völlig neu anfangen. Zudem gebe es keine „Risikokultur“. Die Schwierigkeiten würden dadurch verschärft, daß sich das Land in einer tiefen wirtschaftlichen und ökologischen Krise befinde. Dem Beispiel Rußlands würden die Erfahrungen in Frankreich und Norwegen gegenübergestellt. Gerade in dem letztgenannten Land habe sich in den letzten Jahren an der Universität für Wissenschaft und Technik in Trondheim unter der Leitung von Prof. J. Hovden ein umfangreicher Ausbildungszweig der Risikowissenschaft entwickelt, der von der Industrie und den staatlichen Einrichtungen sehr akzeptiert sei. In der Diskussion wurde deutlich, daß dieses norwegische Modell breite Aufmerksamkeit verdient. Es soll daher auf der Konferenz in Moskau umfassend untersucht werden, wobei insbesondere die Übertragbarkeit auf Rußland interessieren wird.

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

Das Seminar vermittelte trotz seiner Kürze einen schlaglichtartigen Einblick in die Herausbildung der Risikowissenschaft. Unstrittig war die große Bedeutung, die diesem Wissenschaftszweig angesichts potentieller naturbedingter oder von Menschen hervorgerachter Gefahren innewohnt. Deshalb sollen die Erkenntnisse, die in den vorläufigen Studien zu Norwegen, Rußland und Frankreich enthalten sind, ausgebaut werden, so daß auf der Konferenz in Moskau Abschlußberichte vorgestellt werden können. Die zweite Festlegung des Seminars bezog sich darauf, daß das Ausbildungsnetzwerk ausgebaut werden soll. Insbesondere ist anzustreben, daß auch Bildungseinrichtungen in Osteuropa einbezogen werden. Des weiteren ist das Bildungskonzept der Risikowissenschaft zu konkretisieren. Durch diese Maßnahmen ist sicherzustellen, daß keine Notwendigkeit für die Schaffung neuer Einrichtungen in Osteuropa entsteht. Diese Festlegung des Seminars resultiert vor allem daraus, daß der von russischen Wissenschaftlern vorgeschlagene Vorschlag, in Moskau ein neues Institut für Risikowissenschaften zu gründen, aus finanziellen Erwägungen nicht realisierbar ist. Schließlich beschloß

das Seminar, daß Theorie und Praxis, d.h. die Risikowissenschaft und der Zivilschutz, enger zusammenarbeiten sollen und daß neue Technologien der Kommunikation auch für diesen Zweck verstärkt genutzt werden müssen.

Abschließend sei noch vermerkt, daß die Seminar Teilnehmer dem Studiengang „Humanitäre Hilfe“ großes Interesse entgegenbrachten. Dieser Umstand war insbesondere für den Berichtersteller sehr befriedigend, da dieser Studiengang von einem Netzwerk europäischer Universitäten durchgeführt und der deutsche Anteil von der Ruhr-Universität Bochum geleistet wird. Insofern erfüllt es uns mit Freude, daß wir eingeladen wurden, auf der Konferenz in Moskau einen Bericht über unsere Erfahrungen bei der Durchführung eines europäischen Aufbaustudienganges vorzutragen. Ohne diesen inhaltlich vorwegzunehmen, kann man einschätzen, daß sich die Problematik bei der Ausbildung in der humanitären Hilfe und der Risikowissenschaft sehr ähneln. Wünschenswert ist folglich eine weitere und intensivere Zusammenarbeit zwischen beiden Studiengängen.

## Course on International Humanitarian Law

Warschau (Polen), 5.-15. August 1996

Heike Niebergall/Catherine Rauch\*

„Humanitäres Völkerrecht - ein Kompromiß aus humanitären Interessen und militärischen Notwendigkeiten“ - so die These, die in der Einführungsvorlesung von Prof. Roman Jasica des Seminars zum humanitären Völkerrecht in Warschau zur Diskussion gestellt wurde. Doch wieviel Gewicht haben humanitäre Interessen innerhalb dieses Kompromisses? Wie sieht die Praxis aus? Wo liegen mögliche Schwächen bei der Durchsetzung humanitärer Interessen und wie könnte eine stärkere Durchsetzung erreicht werden?

Zum 14. Mal veranstaltete das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Zusammenarbeit mit dem Polnischen Roten Kreuz das englischsprachige Seminar zum humanitären Völkerrecht in Warschau. Zehn Tage lang hatten 28 Seminarteilnehmer aus 19 europäischen Ländern Gelegenheit, mit Professoren, Vertretern des Militärs, des UNHCR und natürlich des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, Theorie und Praxis des humanitären Völkerrechts zu erarbeiten und Antworten auf die anfangs aufgeworfenen Fragen zu suchen. Dies geschah zum einen im Rahmen der zwei oder drei Vorlesungen pro Tag und den daran anschließenden Arbeitsgruppen. Zum anderen boten außerhalb des offiziellen Programmes die Diskussionen der Kursteilnehmer untereinander und mit den Referenten viel Gelegenheit, einzelne Themen zu vertiefen oder neue aufzugreifen.

Nach der bereits erwähnten Einführungsveranstaltung wurden in mehreren Vorlesungen die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle im Hinblick auf ihren Anwendungs- und Schutzbereich vorgestellt. Hierbei verstanden es die Referenten, durch Berichte und aktuelle Beispiele aus der Praxis die Probleme bei der Umsetzung des humanitären Völkerrechts und die Widersprüche zwischen Rechtslage und Realität aufzuzeigen.

Neben der Einführungsvorlesung referierte Prof. Jasica, der lange Zeit Präsident des Polnischen Roten Kreuzes war, in einem zweiten Vortrag über den Schutz der Kranken und Verwundeten nach der I. Genfer Konvention und des Zusatzprotokolls I und grenzte deren Anwendungsbereich von dem der III. Genfer Konvention ab. Der anschließende Übungsfall behandelte vor allem den Schutz des medizinischen Personals.

Sodann erläuterte Colonel Walter Knüsli vom Schweizer Verteidigungsministerium den Begriff des Kombattanten und den anderer Konfliktbeteiligter. In einer praktischen Übung sollten die Teilnehmer anhand von Dias eine Abgrenzung zwischen militärischen und

zivilen Objekten vornehmen. Die Bewertung der Bilder fiel innerhalb der Seminargruppe trotz längerer Diskussionen nicht einheitlich aus, was die Schwierigkeiten in der Praxis anschaulich demonstrierte.

Vor allem die beiden weiteren Vorlesungen zu den Genfer Konventionen zeigten den Teilnehmern auf teilweise ermutigende Weise, wie sehr die Praxis von den Vorgaben der Konventionen abweicht.

Brigadier George Chweshwe von den Streitkräften Simbawes sprach über das III. Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsgefangenen. Seine Berichte über den Befreiungskrieg in Simbabwe führten den Kursteilnehmern eine erschütternde Realität vor Augen. Obwohl die Genfer Konventionen den Kriegsparteien bekannt waren, wurden sie nicht bzw. nur der eigenen Partei gegenüber beachtet. Die Frage, wie eine Beachtung hätte erreicht werden können, blieb unbeantwortet.

Auch bei Prof. Yoram Dinstein von der Universität in Tel Aviv wurde deutlich, daß in der Praxis humanitäre Interessen häufig hinter militärischen Notwendigkeiten zurückstehen. Prof. Dinstein referierte zum Thema des Schutzes der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten nach der IV. Genfer Konvention und dem Zusatzprotokoll I. Neben der Darstellung der Rechtsnormen machte er zugleich auf die Problematik bei der Umsetzung und Befolgung der Normen im Konfliktfall aufmerksam. Seine unter den Kursteilnehmern heftig diskutierte Kritik stützte sich vor allem darauf, daß die Vorgaben der IV. Genfer Konvention und des Zusatzprotokolls I teilweise unrealistisch und Verstöße daher unumgänglich seien. Im Rahmen der Besprechung des Übungsfalles, in dem die Legalität verschiedener Bombenangriffe zu bewerten war, wurde deutlich, daß der von den Konventionen beabsichtigte Schutz der Zivilbevölkerung oftmals durch legale militärische Aktionen außer Kraft gesetzt werden kann. Daß sich jedoch militärische und humanitäre Interessen nicht grundsätzlich ausschließen, sondern die Beachtung humanitärer Grundsätze durchaus im Interesse rein militärischer Erwägungen sein kann, betonte Lieutenant-Colonel Kim Carter von den kanadi-

\* Heike Niebergall ist Assessorin, während ihres Studiums in Passau und London hat sie sich mit Fragen des internationalen Menschenrechtsschutzes befaßt und u.a. einige Monate am Centre for Human Rights in Genf gearbeitet; Catherine Rauch ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum.

schen Streitkräften, die über den Schutz der Zivilbevölkerung in Feindeshand referierte. In ihrer Vorlesung ging sie nach einer Darstellung der rechtlichen Normen ausführlich auf Gründe ein, die neben den moralischen und formal-juristischen Aspekten für eine Beachtung humanitärer Grundsätze im Rahmen militärischer Einsätze sprechen. Hier nannte sie die Disziplin innerhalb der Streitkräfte, die nur durch klar definierte Regeln und Grenzen auch gegenüber feindlichen Truppen und der Zivilbevölkerung erreicht werden können. Des Weiteren führte sie die Reintegration der Soldaten in die Gesellschaft nach Kriegsende an, aus der sich ein nationales Interesse ergebe, daß die Soldaten in Kriegszeiten nicht „verrohen“.

Durch diese Vorlesungen erhielten die Seminarteilnehmer auf der einen Seite einen fundierten Überblick über Aufbau und Inhalt der Genfer Konventionen. Auf der anderen Seite wurde der anfangs erwähnte Kompromiß zwischen humanitären Interessen und militärischen Notwendigkeiten verständlich und deren Gewichtung deutlich.

Über Fragen der Durchsetzung humanitärer Interessen referierte Prof. *Adam Roberts* von der Universität Oxford. Prof. *Roberts* ging zunächst auf die verschiedenen Möglichkeiten der Ahndung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht durch die Staatengemeinschaft ein und stellte sodann Kollektivbestrafung, etwa in Form von Reparationszahlungen, der Individualbestrafung gegenüber. Anhand des Jugoslawien-Tribunals wurde zudem intensiv der Konflikt zwischen einer konsequenten Verfolgung von Kriegsverbrechen durch ein internationales Gericht und der Sicherung eines unter Umständen nicht perfekten Friedens diskutiert. Dabei wurde auch der in Südafrika gewählte Weg der Einrichtung einer „Wahrheitskommission“ zur Aufarbeitung der Vergangenheit angesprochen.

Die verstärkte Durchsetzung humanitären Völkerrechts durch weltweite Verbreitungsarbeit war Thema einer weiteren Vorlesung. *Yves Mauron* vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz demonstrierte anschaulich, wie unterschiedlich die Verbreitungsarbeit des Komitees und der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften gestaltet sein muß, um möglichst viele verschiedene Kulturkreise, Gesellschafts- und Altersschichten sowie Berufszweige zu erreichen. Mit dem von ihm geleiteten Filmmaterial und vor allem der Gruppenarbeit, in der konkrete Programme für die Verbreitungsarbeit entworfen wurden, verstand er es, die Teilnehmer für diese wichtige Aufgabe der Rotkreuz-Bewegung zu begeistern.

In diesem Zusammenhang war der Vortrag *Luigi Cabrini*, Leiter des UNHCR Liaison Office in Warschau, interessant, der über Flüchtlingsproblematik in bewaffneten Konflikten referierte. Er stellte hierbei die Arbeit des UNHCR unter anderem anhand von Filmmaterial vor und wies dabei besonders auf die immer intensiver werdende Zusammenarbeit mit dem Militär bei humanitären Hilfsprogrammen hin, bei der sich die Flüchtlingshilfsorganisation vor allem die Logistik des Militärs zunutze mache.

Im Zusammenhang mit der verstärkten Durchsetzung humanitärer Interessen steht natürlich die Arbeit der Rotkreuz- und Rothalmond-Bewegung überhaupt. *Joanna Maclean* von der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalmond-Gesellschaften sowie *Robert Gaillard-Moret* vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz stellten in ihrem gemeinsamen Vortrag die geschichtliche Entwicklung und den heutigen organisatorischen Aufbau der Bewegung vor. Dabei gingen die Vortragenden besonders auf die sieben Grundprinzipien der Bewegung ein und dem daraus resultierenden Selbstverständnis. Die Haltung der Bewegung, sich jeglicher öffentlicher Stellungnahme zu zwar humanitären, aber politisch umstrittenen Themen wie etwa der Todesstrafe, zu enthalten, wird vielfach kritisiert. Deshalb verwundert es nicht, daß sie im Seminar ebenfalls angesprochen und im Rahmen der Übungsfälle zu den Grundprinzipien diskutiert wurde.

Weitere Vorträge befaßten sich mit den Herausforderungen an das Humanitäre Völkerrecht, die durch die zunehmende Zahl nicht-in-

ternationaler bewaffneter Konflikte hervorgerufen werden. Da dieses Recht hauptsächlich Regelungen für internationale Konflikte beinhaltet, ist es den gegenwärtigen Realitäten nur bedingt gewachsen.

Professor *Milan Sahovic* vom Institute of International Politics and Economics in Belgrad referierte über bewaffnete Konflikte nicht internationaler Art. Nachdem er die existierenden Rechtsquellen, den nicht-internationalen Konflikt betreffend, darstellte, machte er deutlich, daß der Schutz, den das Humanitäre Völkerrecht gewährleisten kann, im Bereich des nicht-internationalen Konfliktes extrem eingeschränkt ist. Der Referent wies dies anhand eines Vergleichs nach. Während es fast 500 Vorschriften gebe, die den internationalen Konflikt betreffen, stünden diesen nur 20 Vorschriften für den nicht-internationalen Konflikt gegenüber. Ursache hierfür sei, daß Regelungen für den nicht-internationalen Konflikt stets auch in die Souveränität der Staaten eingriffen.

Professor *Sahovic* zeigte die Notwendigkeit eines einheitlichen Humanitären Völkerrechts auf. Die unterschiedliche Klassifizierung der Konflikte führe einerseits zu unterschiedlichen Schutzstandards und beinhalte andererseits auch große Probleme für das IKRK, da Konflikte oft nur schlecht zu qualifizieren seien, oder auch teilweise gemischten Charakters seien. Die Praxis zeige nach Auffassung des Referenten aber, daß eine solche Vereinheitlichung nur sehr schwer zu erreichen sein wird.

Über die Aktivitäten des IKRK in nicht-internationalen Konflikten und anderen Situationen innerer Gewalt sprach *Jean-Louis Jacot* vom IKRK. *Jacot* definierte zunächst den nicht-internationalen Konflikt und grenzte diesen von den Fällen der „inneren Unruhen“ ab. *Jacot* machte deutlich, daß die Abgrenzung in der Realität häufig sehr schwierig sei. Dennoch würde das IKRK oft auch bereits bei inneren Unruhen - bei denen die Vorschriften der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle keine Anwendung finden - seine Hilfe anbieten, wobei es sein Initiativrecht dann auf Art. 5 Absatz 3 der Statuten der Rotkreuz-Bewegung stütze.

In seinem ausgezeichneten Vortrag zum Thema Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht skizzierte *Paul Berman* vom IKRK zunächst die historische Entwicklung der Menschenrechte. Anschließend zeigte er in einem Vergleich der beiden Rechtssysteme deren grundlegende Unterschiede auf. Während Menschenrechte grundsätzlich in nationalem Recht (Verfassungsrecht) kodifiziert seien, fände das Humanitäre Völkerrecht seine Rechtsgrundlage in internationalen Verträgen. Ebenso unterschiedlich sei der Anwendungsbereich der beiden Rechtsmassen. Während Menschenrechte - mit Ausnahme der nicht derogierbaren Menschenrechte - insbesondere in Friedenszeiten Beachtung und Anwendung fänden, greife der Mindeststandard des Humanitären Völkerrechts erst bei einem nicht-internationalen Konflikt ein. *Berman* erklärte, daß in der Theorie die Aufhebung von Menschenrechten bei einem nationalen Notstand durch das Eingreifen des Humanitären Völkerrechts kompensiert würde. In der Praxis entstände aber oft eine nicht gegelte Lücke, nämlich zwischen der Erklärung des nationalen Notstandes und des tatsächlichen Eintretens eines nicht-internationalen bewaffneten Konfliktes. Innerhalb dieser Regelungslücke sei der Schutzstandard auf ein Minimum an nicht derogierbaren Menschenrechten reduziert.

Insgesamt bot das vielfältige Themenangebot sowohl Anfängern als auch Fortgeschritten ausgezeichnete Möglichkeiten, humanitäres Völkerrecht kennenzulernen oder vorhandenes Wissen zu vertiefen. Die sorgfältig ausgewählten Referenten ermöglichten sehr verschiedene, aber immer interessante und inspirierende Diskussionen, die auch durch die Kursteilnehmer und deren unterschiedliche beruflichen und privaten Hintergründe bereichert wurden. Ausgewählt werden die Teilnehmer übrigens von den nationalen Rotkreuz-Gesellschaften, an die man sich - falls dieser Bericht Interesse geweckt hat - bezüglich zukünftiger Veranstaltungen wenden kann. Zudem sollten Interessierte auf die Ankündigungen achten, die alljährlich zu Beginn des Jahres an den Informationstafeln der Universitäten erscheinen.

## 2. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht

Frankfurt (Oder), 10.-18. August 1996

Christian Pernhorst\*

Die Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) veranstaltete zusammen mit dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) vom 10.-18. August 1996 den 2. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht in deutscher Sprache. Der erste Kurs, der mit damals 35 Teilnehmern vom 28. August-7. September 1994 stattfand, war ein großer Erfolg und veranlaßte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), an der Veranstaltung des diesjährigen Sommerkurses mitzuwirken.

Dieser deutschsprachige Kurs wird insbesondere angeboten, um auch Interessenten anzusprechen, die an den englisch- oder französischsprachigen Sommerkursen des IKRK zum Humanitären Völkerrecht mangels Sprachkenntnissen nicht teilnehmen können. So wurden von den vielen Bewerbern 43 Studenten höherer Semester, Referendare und junge Juristen aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und aus Frankreich ausgewählt, die sich acht Tage mit den verschiedenen Bereichen des Humanitären Völkerrechts beschäftigten.

Im folgenden gestaltete sich die Behandlung der zehn Themengebiete derart, daß in diese der jeweilige Referent durch eine etwa einstündige Vorlesung einführte. Daraufhin folgte eine ebenfalls etwa einstündige Gruppenarbeit in immer wieder unterschiedlich zusammengesetzten Kleingruppen, in denen die gerade erworbenen oder vertieften Kenntnisse auf z.T. sehr aktuelle Fälle angewendet wurden. In der sich anschließenden Plenumsdiskussion, für die oftmals leider nicht ausreichend Zeit zur Verfügung stand, stellte ein Gruppenmitglied die Arbeitsergebnisse seiner Gruppe vor, die Gegenstand interessanter und lebhafter Diskussionen wurden.

Nachdem der Prorektor für Forschung und Wissenschaft an der Europa-Universität, Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener, die Teilnehmer herzlich begrüßt hatte, führte Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, ordentlicher Professor an der Ruhr-Universität Bochum und Präsident des DRK, diese in das Humanitäre Völkerrecht ein. In seinem Vortrag stellte er die historische Entwicklung des Humanitären Völkerrechts mit all seinen Kodifikationen dar. Dabei ging der Referent auf die gängige Unterscheidung zwischen dem „Haager Recht“, das die Kriegführung normiert und die Person des „Täters“ in den Vordergrund stellt, und dem „Genfer Recht“ ein, das den Gedanken der Humanität und somit das „Opfer“ in den Mittelpunkt stellt. Diese Unterscheidung sei nur noch entstellungsgeschichtlich zu rechtfertigen, inhaltlich gesehen gebe es viele Überschneidungsbereiche dieser beiden Rechtseinflüsse. Darüber hinaus verfolgte Prof. Ipsen die Hauptprobleme der Gegenwart im Humanitären Völkerrecht, die er vor allem in der Ursachen- und Zielverschiebung bewaffneter Konflikte sieht. Heute seien es nicht mehr die imperialistischen Ansprüche der verschiedenen Mächte, sondern oftmals die Eliminierung anderer ethnischer Gruppen, was zu einer Relativierung der Gegenseitigkeitserwartung und damit zu einer immer schwierigeren Handlungssituation für Hilfsorganisationen führe. Als Lösungsvorschläge unterbreitete er neben der Internationalisierung der Konflikte und der zunehmenden Einschaltung von NGOs vordringlich die Schärfung des normativen Bewußtseins aller am Konflikt Beteiligten. Zum Abschluß seines Vortrages berichtete Prof. Ipsen aus seinem reichen Erfahrungsschatz von alltäglichen Problemen bei der Durchführung von Hilfslieferungen oder auch von Schwierigkeiten, die er bei der Verhandlung über die Zusatzprotokolle von 1977 erlebte.

Am Nachmittag referierte Prof. Dr. Eibe Riedel von der Universität Mannheim über den internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikt. Grundsätzlich bestehe gem. Art. 2 Nr. 7 der UN-Charta ein Verbot für die Vereinten Nationen, in ihrem Wesen nach innerstaatlichen Angelegenheiten zu intervenieren. Eine Ausnahme bildeten die Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der UN-

Charta, die nach der Feststellung einer Situation i.S.v. Art. 39 der UN-Charta getroffen werden könnten. Des weiteren erläuterte er die Auswirkungen einer vorzeitigen Anerkennung von Staaten, gerade auch im Hinblick auf die Anerkennung der aus dem früheren Jugoslawien hervorgegangenen Staaten. Schließlich wurde die von Prof. Riedel ausgeteilte „Declaration on Minimum Humanitarian Standards“ nach vorheriger Besprechung in den einzelnen Arbeitsgruppen im Plenum auf ihre Eignung hin untersucht, das Humanitäre Völkerrecht weiterzuentwickeln.

Den zweiten Tag des Sommerkurses eröffnete Prof. Dr. Roman Jasica, ehemaliger Präsident des Polnischen Roten Kreuzes, mit seinem Vortrag über den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte, der vor allem im IV. Genfer Abkommen von 1949 sowie im I. Zusatzprotokoll von 1977 normiert ist. Er machte deutlich, daß Kriegshandlungen nur gegen Kombattanten und militärische Ziele gerichtet werden dürfen, wohingegen die Zivilbevölkerung und die zivilen Objekte durch Bestimmungen der genannten Verträge fast vollständig geschützt seien. Insbesondere wies Prof. Jasica auf die Notwendigkeit des Bestehens der humanitär-völkerrechtlichen Regelungen hin, die im Gegensatz zu den Menschenrechten im Konfliktfall nicht derogiert werden könnten.

Einen Einblick in die internationale Vernetzung und in die Arbeitsweise des DRK bot Dr. Johannes Richert vom DRK in seinem Referat über Helfer und Hilfsaktionen. Er arbeitete die Grundsätze für Rotkreuz-Einsätze heraus und verdeutlichte das Zusammenspiel zwischen IKRK und DRK in den verschiedenen Konfliktlagen. Geleitet vom Prinzip der Unparteilichkeit und der Neutralität sei allein die menschliche Not Maßstab für den Rotkreuz-Einsatz, der im Konfliktfall vom IKRK koordiniert würde. Dr. Richert veranschaulichte den Ablauf von Hilfsaktionen durch die Schilderung von vielen eigenen Erlebnissen, über die mitgebrachtes Filmmaterial den Teilnehmern eine Vorstellung vermitteln konnte.

Prof. Dr. Wolfram Karl von der Universität Salzburg erörterte in seinem Beitrag den Kombattantenstatus und die Behandlung der Kriegsgefangenen. Er unterschied deutlich den Kombattantenbegriff unter der Haager Landkriegsordnung und dem III. Genfer Abkommen sowie dem I. Zusatzprotokoll, in dem der nationale Befreiungskrieg als internationaler bewaffneter Konflikt anerkannt worden und somit auch der Guerillakämpfer gem. Art. 44 III des I. Zusatzprotokolls unter der einen Bedingung als Kombattant einzustufen sei, daß er die Waffen offen trage. Diese Qualifizierung als Kombattant stelle einen politischen Kompromiß dar, um der Sonderposition des Guerillakämpfers gerecht zu werden. Außerhalb dieses Guerillakampfes gelte zusätzlich die Pflicht, sich von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden. Im Zusammenhang mit der Kriegsgefangenenproblematik führte Prof. Karl einige Beispiele aus dem ersten und zweiten Golfkrieg an, die damals teilweise für großes Aufsehen sorgten, wie z.B. die Vorführung der amerikanischen Piloten im irakischen Fernsehen, die einen klaren Verstoß gegen die Rechte der Kriegsgefangenen bedeutete hätte.

Nach dem Mittagessen starteten die Kursteilnehmer am Dienstag mit dem Bus zu einer Exkursion in das benachbarte Polen, wo das Schloßhotel in Lubniewice (ehemals Königswalde) das erste Ziel der Reise darstellte. Dort bestand die Möglichkeit, in dem sich hinter dem Schloß ausdehnenden See zu schwimmen, mit dem Boot oder Kanu die weitere Seenlandschaft zu erkunden oder einfach auf dem Schloßturn sitzend etwas auszuspazieren und die wunderschö-

\* Christian Pernhorst, stud. jur., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster.

ne Gegend auf sich wirken zu lassen. Tags darauf ging es weiter nach Posen, dessen historische Altstadt unter sachkundiger Führung besichtigt werden konnte. Sehr herzlich sind die Kursteilnehmer in der Adam-Mickiewicz-Universität von dem Prorektor der Universität, Prof. Dr. T. Gadowski, empfangen worden, der ihnen ausführlich die Studienangebote der Universität zu Posen vorstellte. Nach einigen Stunden der freien Zeitgestaltung wurde am frühen Abend die Rückfahrt nach Frankfurt (Oder) angetreten.

Das Humanitäre Völkerrecht als Notordnung, die im Falle des völkerrechtlich grundsätzlich verbotenen Kriegszustandes diesen mit eigenen Regeln möglichst humanitär zu gestalten versuche, dies Erklärung des Humanitären Völkerrechts stellte Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg an den Anfang seiner überzeugend vorgebrachten Ausführungen zu den Kriegführungsregeln, Waffenverboten und zur Abrüstung. Er zeigte die seit der St. Petersburger Erklärung von 1868 und die seit der Pariser Seerechtsklärung von 1856 kontinuierliche Zunahme der Waffeneinsatz- und Kriegsmethodenverbote auf, die doch zu einer „Humanisierung“ des Krieges, wenn eine solche Begriffsveränderung in diesem Zusammenhang überhaupt angemessen ist, beitragen. Als die Zulässigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen problematisiert wurde, ging Prof. Heintschel von Heinegg auf das vom Internationalen Gerichtshof kürzlich erstellte Gutachten zum Einsatz von Nuklearwaffen ein, in dem sich die zuständigen Richter mit einem denkbar knappen Votum nicht für ein definitives Verbot des Nuklearwaffeneinsatzes entscheiden konnten, der somit unter besonderen Voraussetzungen weiterhin erlaubt ist. An dem sodann bearbeiteten Übungsfall erlangten die Kursteilnehmer einen Blick für die rechtliche Komplexität alltäglicher Kriegsabläufe.

Dr. Hans-Joachim Heintze vom Bochumer Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) arbeitete zum Thema „Humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte, Flüchtlinge“ die Entwicklungsgeschichte des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes heraus. Im klassischen Völkerrecht hätten Krieg und Frieden als gleichberechtigte Normalzustände der internationalen Beziehungen lange Zeit nebeneinander existiert, und noch bis 1945 sei die Trennung in Kriegs- und Friedensrecht aufrechterhalten worden. Erst durch die zunehmende Kodifizierung der Menschenrechte in völkerrechtlichen Verträgen nach dem Zweiten Weltkrieg sei diese Trennung überwunden worden. Im Rahmen der Durchsetzung der Menschenrechte erklärte Dr. Heintze die verschiedenen Berichts- und Beschwerdeverfahren sowohl der Staaten als auch der Individuen, die regelmäßig vor dem Menschenrechtsschutz stattfinden.

Dr. Hans-Peter Gasser, Rechtsberater beim IKRK, konzentrierte sich in seiner Vorlesung über die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung vor allem auf die Tätigkeit des IKRK. Eine der wichtigsten Aufgaben sei es, die Kodifikation des Humanitären Völkerrechts ständig voranzutreiben. Ansonsten würden in Friedenszeiten viele Anstöße zur Sicherung der Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts gegeben, im Kriegsfall hingegen stehe die Überwachung der Einhaltung der humanitär-völkerrechtlichen Regeln („monitoring“) und die Hilfe für die Opfer bewaffneter Konflikte im Vordergrund. Zudem sei es die gängige Praxis, in durch Völkerrechtsverletzungen in Erscheinung getretenen Ländern mit Regierungsvertretern zu verhandeln und zunächst auf diesem Wege dem Humanitären Völkerrecht zur Durchsetzung zu verhelfen. Dr. Gasser wollte dabei jedoch nicht verschweigen, daß solche internationalen Verhandlungen oftmals auch die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen und somit für das IKRK frustrierend endeten. Anhand aktueller Einsätze des IKRK, die im Plenum besprochen wurden, veranschaulichte der Referent zum Abschluß seines Vortrages die Bandbreite der IKRK-Arbeit.

Nach einer nur kurzen Einführung in die Thematik „Verbreitung des Humanitären Völkerrechtes“ animierte Dr. Heike Spieker vom IFHV die Kursteilnehmer, sich über die Sinnhaftigkeit der Verbrei-

tung des Humanitären Völkerrechtes gemeinsam Gedanken zu machen. Dies führte zu einer lebhaften Debatte, in der auch der Verbreitung des Humanitären Völkerrechtes eher skeptisch gegenüberstehende Diskussionssteilnehmer ihre Meinung deutlich artikulierten. Besondere Sensibilität sei gegenüber den Dritte-Welt-Ländern gefordert, denen nicht in jedem Falle die oftmals stark von Rechtsideen der „westlichen Welt“ geprägten Regeln des Humanitären Völkerrechtes aufgedrängt werden dürften. Im Zusammenhang mit dieser nicht mehr rein juristischen Frage wurde auch auf die Interdependenz zwischen Recht und Moral hingewiesen, die von elementarer Bedeutung sei.

Den letzten Sitzungstag des Sommerkurses eröffnete Prof. Dr. Manfred Mohr von der Europa-Universität Viadrina, der in seinem Beitrag zur Durchsetzung des Humanitären Völkerrechtes sprach. Ausgehend von Art. 1 der Genfer Abkommen, der die Verpflichtung zur Einhaltung und zur Durchsetzung der Einhaltung des Humanitären Völkerrechts normiere, unterschied er die nationalen und internationalen Durchsetzungsmechanismen. Auf nationaler Ebene führte er die Art. 25 und 59 des Grundgesetzes an, auf internationaler Ebene bezog er sich auf die bilateralen (diplomatischer Druck, wirtschaftliche Sanktionen) und auf die kollektiven (UN-Sanktionen) Durchsetzungsmethoden. Darüber hinaus plädierte Prof. Mohr dafür, den Entwurf eines Völkerstrafgesetzes wieder aufzugreifen, da die unterschiedlichen und oft lückenhaften nationalgesetzlichen Völkerstrafrechtsregelungen für eine nachhaltige Durchsetzung des Humanitären Völkerrechtes nicht ausreichten.

Dr. Horst Fischer, Akademischer Direktor am IFHV, hatte als kleinen Höhepunkt des Kurses einen Moot-Court in Anlehnung an den vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ITY) kürzlich abgeschlossenen Prozeß gegen *Dusko Tadic* vorbereitet. Nachdem schon am Tage zuvor die Gruppen eingeteilt und die rechtlichen Probleme innerhalb der einzelnen Gruppen besprochen worden waren, konnte am Samstag mit der Simulation der Verhandlung sofort begonnen werden. Reichlich Diskussionsstoff bestand im Hinblick auf das rechtliche Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Strafverfolgung und die jeweiligen Rechtsgrundlagen einer Verurteilung. Dabei trat die Frage nach der Einordnung des Bosnien-Konfliktes als internationalen bewaffneten oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikt in den Mittelpunkt der sachlichen Auseinandersetzung. Gerade auch wegen der ausführlichen Erörterung der ITY-Entscheidung im *Tadic*-Prozeß stellte der Moot-Court trotz kurzer Vorbereitungszeit einen gelungenen Abschluß des Sommerkurses dar.

Ganz besonderer Dank gilt dem Lehrstuhl von Prof. Mohr und Dr. Borschberg, Landeskonventionsbeauftragter des DRK in Brandenburg, für die tadellose Organisation und Durchführung des Kurses. Die hervorragende Auswahl der Referenten, die behandelten Themen und das Rahmenprogramm trugen zum Gelingen der Veranstaltung bei, die sowohl einen Einstieg in diesen Teilbereich des Völkerrechtes als auch eine Vertiefung der vorhandenen humanitär-völkerrechtlichen Kenntnisse bot. Prof. Mohr nahm in einer abschließenden Reflexion über den Sommerkurs zahlreiche Anregungen der Teilnehmer auf, die von einer zeitlichen Streckung der Veranstaltung bis zu einer Aufteilung in Grund- und Aufbaukurs, um noch gezielter jüngere und im Humanitären Völkerrecht fortgeschrittene Studenten und Juristen anzusprechen, reichten. Weiterhin wurde der Vorschlag unterbreitet, im Sinne einer interdisziplinären Bereicherung des Kurses in den kommenden Jahren auch Studenten aus anderen Fachbereichen für die Teilnahme zu gewinnen. Leider konnte ebenfalls in diesem Jahr kein Abschlußdiplom erworben werden, da die Korrektur der anzufertigenden Arbeiten oder Klausuren durch das IKRK in personaltechnischer Hinsicht Probleme bereite. Es bleibt zu hoffen, daß in diesem Punkt 1997 eine Klärung erreicht sein wird. Hervorzuheben ist schließlich die überaus lockere Atmosphäre unter den Kursteilnehmern, die auch die Abschlußveranstaltung in einem Frankfurter Studentenclub bestimmte.



# Frank-Erich Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation: Vom Puffer zur Neuen Treuhand,

Schriften zum Völkerrecht, Band 123, Duncker & Humblot, Berlin u.a. 1996, 349 Seiten, DM 118,-

Sascha Rolf Lüder\*

Der mit dem Regime des Völkerrechts befaßte Jurist ist heute mehr denn je gezwungen, sich mit der Problematik der sog. *disintegrated states* auseinanderzusetzen. Ein Hauptgrund hierfür liegt in der „*Sezessionswelle*“, die seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes „*durch die Staatengemeinschaft (geht), die bestehende Staaten zerbriert und oft von grausamen Bürgerkriegen begleitet wird*“ (S. 2). Neben den Normen des humanitären Völkerrechts spielt dabei vor allem das Friedenssicherungsrecht eine Rolle: In welcher Weise kann die Staatengemeinschaft angesichts auseinanderbrechender Staatsgefüge den Frieden in diesen Konfliktregionen angemessen sicherstellen?

Der sich mit dieser zentralen Frage des heutigen Friedenssicherungsrechts beschäftigende 123. Band der „Schriften zum Völkerrecht“ gliedert sich in fünf Hauptabschnitte: Auf eine kurze „Einführung“ folgt 2. eine Erläuterung über den Begriff des „Peace-Keeping der zweiten Generation“, 3. eine Untersuchung der „Rechtsgrundlage“ dieser neuen Form des *peace-keeping*, 4. eine Überprüfung von „Grenzen und Vorgaben der Friedensoperationen der zweiten Generation“ und schließlich 5. eine „Schlußbetrachtung“.

Ganz dem Titel seiner Abhandlung folgend, legt der Autor Frank-Erich Hufnagel den Schwerpunkt seiner Arbeit auf die Friedensmissionen der neunziger Jahre. Indes stellt er in die diesem Jahrzehnt stattfindenden Operationen keineswegs isoliert dar, sondern bindet sie in die Gesamtentwicklung der Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Friedendssicherung ein: Im Rahmen einer Einführung bespricht der Autor kurz die Charakteristika des traditionellen *peace-keeping* - Konsens sämtlicher Konfliktparteien, Unparteilichkeit, Gewaltanwendung nur zum Zweck der Selbstverteidigung - sowie dessen Rechtsgrundlage. Den Untersuchungsschwerpunkt legt Hufnagel jedoch auf diejenigen Voraussetzungen des neuen *peace-keeping*, die sich vom „*klassischen Muster*“ (S. 20) abgrenzen. Das Umfeld dieses traditionellen *peace-keeping* umreißt er zu Recht wie folgt:

„Beim traditionellen Peace-Keeping handelt es sich um eine von der Charta gedeckte Aktivität der Weltorganisation zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die systematisch im Bereich der Kapitel VI und VII oder - in Dag Hammarskjölds Worten - in ein 'Kapitel VI 1/2' einzuordnen ist. (...) Die Handlungsform des traditionellen Peace-Keeping, die durch die oben aufgelisteten Merkmale - insbesondere durch das Zustimmungserfordernis und die prinzipielle Gewaltlosigkeit - zugleich charakterisiert und beschränkt wird, ist abzugrenzen von den in Kap. VII der Charta vorgesehenen Zwangsmaßnahmen. Diese Abgrenzung ist ihrerseits Teil der Definition des traditionellen Peace-Keeping als 'minus' zur militärischen Erzwingung“ (S. 30).

Im zweiten Hauptabschnitt geht Hufnagel der Existenz eines „Peace-Keeping der zweiten Generation“ anhand dreier Fallstudien nach. Auf empirischer Ebene untersucht der Autor zunächst die auf einem VN-Mandat basierenden Truppenverwendungen in Namibia, Kambodscha und Somalia. Kraft der dort gewonnenen Erkenntnisse charakterisiert Hufnagel die Krisensituationen, in denen ein *peace-keeping* der zweiten Generation“ bislang stattfand, wie folgt:

„Einerseits handelt es sich um Dekolonisierungssituationen, andererseits um Fälle instabiler Staaten, wobei sich letztere (...) ihrerseits in drei Untergruppen einteilen lassen: den in-

stabilen Staat, der zu zerbrechen droht, den schon zusammengebrochenen Staat mit noch erkennbarer Repräsentation und schließlich den in Anarchie versunkenen Staat ohne erkennbare Repräsentation“ (S. 221).

Nach Ansicht des Autors liegen die weiter bestehenden Gemeinsamkeiten des traditionellen *peace-keeping* und der Friedensmissionen neuen Typs in erster Linie in der operativen Führung durch den VN-Sicherheitsrat. Als entscheidenden Unterschied zur traditionellen Form der Friedenssicherung bezeichnet Hufnagel indes die „*Modifikation der bisherigen strikten Trennung zwischen Peace-Keeping und militärischen Zwangsmaßnahmen* (...) die ihrerseits zu einer Neubewertung der aus dieser Trennung resultierenden Bedingungen des Erfordernisses der Zustimmung aller Konfliktparteien und der grundsätzlichen Gewaltfreiheit von Friedensoperationen führt“ (S. 210). Aus diesem Grund wird das „*peace-keeping* der zweiten Generation“ bisweilen auch als „*robustes peace-keeping*“ bezeichnet.

Im Rahmen des dritten Hauptabschnitts überprüft Hufnagel, an welcher Stelle ein solches „*peace-keeping* der zweiten Generation“ in der VN-Charta seine Rechtsgrundlage findet. Aufgabe sowohl des traditionellen *peace-keeping* als auch eines „*peace-keeping* der zweiten Generation“ ist die „*Wahrung des Weltfriedens*“, zu Recht sieht der Autor im „*negativen, zwischenstaatlichen Frieden*“ (S. 226) eine Definition des klassischen Friedensbegriffs, wie sie sich u.a. auch in den *travaux préparatoires* zur VN-Charta wiederfindet. Unter Zugrundelegung der neueren Auslegungspraxis des VN-Sicherheitsrates aber gelangt Hufnagel zu dem Ergebnis, daß der Begriff der „*Wahrung des Weltfriedens*“ im Wege einer dynamischer Auslegung expandiert ist. So fallen heute neben dem völkerrechtlichen Individualschutz, der Bekämpfung des internationalen Terrorismus insbesondere „*innerstaatliche Krisen*“ (S. 248) unter das Begriffspaar des „*Weltfriedens*“ und der „*internationalen Sicherheit*“:

„Die dynamisch-objektive Interpretation im Lichte der Praxis hat keinen starren, sondern einen expandierenden, am Range noch unscharfen neuen Begriffsumfang aufgedeckt, der die innere Stabilisierung zerfallender Staaten in die Aufgabe der Wahrung des Weltfriedens einschließt. (...) Die auf die innere Entwicklung von Staaten konzentrierte Aufgabe der zweiten Generation des Peace-Keeping wird somit von dem Mandat der UNO zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in seinem neuen, weiteren Umfang gedeckt“ (S. 289).

Folgerichtig umreißt der Autor das durch die Expansion des Friedensbegriffes notwendig gewordene erweiterte Aufgabenprofil der Friedenstruppen. Hiernach „*werden die treuhänderischen Funktionen zum Zweck des innerstaatlichen Aufbaus zu einem prägenden Kennzeichen des Peace-Keeping der zweiten Generation*“ (S. 310).

Der vierte Hauptabschnitt beschäftigt sich mit den „*Grenzen und Vorgaben der Friedensoperationen der zweiten Generation*“. Hufnagel spricht sich an dieser Stelle für eine grundsätzliche Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der Durchführung von Friedensmissionen aus. Gleichwohl ist zu beachten, daß es gerade dem sog. *disintegrated state* an einer funktionierenden Staatsgewalt fehlt, welche zu einer eigenverantwortlichen Konfliktlösung imstande wäre. Der Autor nennt daher sehr zu Recht den „*politischen*

\* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Konflikt, durch den der Staat gerade in seiner Staatlichkeit betroffen ist" (S. 313) als zukünftigen Hauptanwendungsfall für eine von der Weltorganisation ausgeführte Friedensmission. Zu den „operativen Vorgaben“ (S. 327) einer solchen „treuhänderischen Mission“ zählen nach Hufnagel u.a. die Zustimmung der Konfliktparteien, der Aufbau einer demokratischen Gesellschaft „von unten“, die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen sowie der zurückhaltende Einsatz der Streitkräfte.

Hufnagel schließt seine Untersuchung mit einer Analyse der politischen und tatsächlichen Einflüsse auf eine Friedensoperation. Besondere Aufmerksamkeit schenkt er in diesem Zusammenhang dem Verhalten der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates, mithin dem VN-Organ, welches die Entsendung von Peace-keeping-Truppen beschließt. In der Tat spiegelt sich in der Arbeit dieses Organs der politische Faktor wider, der auch in den Organentscheidungen anderer internationaler Organisationen stets zu berücksichtigen ist: Eine internationale Organisation besteht aus der Gesamtheit ihrer Mitgliedsstaaten; das Organhandeln einer internationalen Organisation beruht daher zwangsläufig auch auf den politischen Erwägungen dieser Staaten.

Die vorliegende Dissertation Hufnagels, die unter der Betreuung des heute an der Berliner Humboldt-Universität lehrenden Völkerrechtlers Christian Tomuschat entstand, wurde von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wil-

helms-Universität Bonn im Wintersemester 1994/95 angenommen. Aus diesem Grunde mußte Hufnagel sein Manuskript bereits im August 1994 abschließen.

Seit diesem Datum ist die Entwicklung im Bereich der Friedenssicherung weiter vorangeschritten. Zum einen fanden Unterstützungshandlungen für eine laufende Peace-keeping-Mission durch eine internationale Streitmacht bzw. eine Regionalorganisation statt, um den VN-Friedenstruppen die Ausübung ihres Mandates zu ermöglichen. Zum anderen wird eine Waffenstillstandsvereinbarung durch eine internationale Streitmacht abgesichert, wobei das militärische Oberkommando nicht mehr bei den Vereinten Nationen besteht, sondern bei den Teilnehmerstaaten dieser Streitmacht in Verbindung mit einer Regionalorganisation angesiedelt ist. Mithin mußte die rechtliche Einordnung sowohl der aus Resolution 988 des VN-Sicherheitsrates hervorgegangenen *Rapid Reaction Force* als auch der auf dem Abkommen von Dayton basierenden *Implementation Force* zumindest in Hufnagels Dissertation außen vor bleiben, obgleich gerade diese beiden Missionen die Diskussion über die Existenz eines „robusten peace-keeping“ weiter auf den Weg gebracht haben. Speziell die Abstümmung einer Waffenstillstandsvereinbarung war nach traditionellem Verständnis der klassische Fall eines peace-keeping durch die Vereinten Nationen. Auch aus diesem Grunde ist der Zeitablauf bei der Herstellung dieser gelungenen Dissertation ein anschaulicher Beweis für die Bewegung, in der sich das Friedenssicherungsrecht momentan befindet.

## Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme,

in: Jost Delbrück (Hrsg.), Schriften zum Völkerrecht, Band 122, Duncker & Humblot, Berlin 1996, 492 Seiten, DM 134,-

Hartmut Körbs\*

Die Ereignisse der Jahre 1989 und 1990 haben zu einer bis dato ungeahnten Aufwertung des KSZE-Prozesses geführt. War die KSZE seit dem Gipfel von Helsinki im Jahre 1975 während der Zeit des Ost-West-Konfliktes in den Augen der beteiligten Akteure primär als ein Forum zur gegenseitigen Annäherung der antagonistischen Blocksysteme im Rahmen einer pragmatischen Konferenzdiplomatie gedacht, so wurde mit dem Pariser Sondergipfel Ende des Jahres 1990 der Grundstein für einen fundamentalen Wandel der KSZE von einem bloßen Verhandlungsprozeß zu einem durch fortschreitende Institutionalisierung gekennzeichneten Organisationsprozeß gelegt. Diese tatsächliche Entwicklung stellt eine notwendige Konsequenz des Umstandes dar, daß das Augenmerk hinsichtlich einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung nach dem Ende des kalten Krieges maßgeblich auf die KSZE/OSZE und die von ihr in Zukunft einzunehmende Rolle gerichtet wurde und immer noch wird. Diese Aufwertung der alten KSZE machte institutionelle Vorkehrungen erforderlich, um den gewandelten Zielsetzungen und den hieraus sich ergebenden Anforderungen gerecht zu werden. Die KSZE/OSZE hat sich im Jahre 1992 zu einer „regionalen Abmachung“ im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta erklärt und stellt heute an sich selbst den Anspruch, in Europa die zentrale Instanz zur Friedenssicherung zu sein. Neben diesem Selbstverständnis als Friedenssicherungsinstrument verfolgt die OSZE aber noch zahlreiche weitere Ziele politischer, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Art. Die OSZE in ihrer gegenwärtigen Form beruht nach wie vor nicht auf einem völkerrechtlichen Gründungsvertrag und wirkt als Paradebeispiel einer auf einer außerrechtlichen Grundlage beruhenden Staatenverbindung eine Reihe von Fragen auf, die mit der Rechtsnatur der OSZE in Verbindung stehen. Die OSZE läßt sich aus diesem Grunde gegenwärtig nicht mehr nur als ein bloßes politisch motiviertes Phänomen ansehen, sondern muß auch als ein rechtlich-

relevantes Faktum betrachtet werden. Insofern bleibt zu hoffen, daß sich neben der Politikwissenschaft nunmehr verstärkt auch die Völkerrechtswissenschaft der OSZE widmet. Die Untersuchung von Bortloff leistet hierzu einen wichtigen Beitrag.

Die angesichts der zahlreichen mit der OSZE verbundenen Einzelaspekte umfangreiche Arbeit gliedert sich in fünf Teile. Ein erster Teil ist dem historischen Entwicklungsprozeß der KSZE/OSZE und den hierdurch hervorgebrachten Ergebnissen gewidmet (S. 32-174). Im zweiten Teil gibt der Autor einen detaillierten Überblick über die im Rahmen der OSZE geschaffenen Grundsätze und Verpflichtungen (S. 175-321), um diese dann im dritten Teil der Arbeit einer Analyse hinsichtlich ihrer Rechtsnatur und Bindungswirkung zu unterziehen (S. 322-369). Im vierten Teil der Untersuchung stellt Bortloff die Organisationsstruktur der OSZE in ihren zahlreichen Einzelaspekten vor (S. 370-468). Ein kurzer fünfter Teil schließlich gibt eine Prognose über die künftige Rolle und Möglichkeiten der OSZE (S. 469-471).

Im ersten Kapitel des ersten Teils (S. 32-64) werden die Rahmenbedingungen für die Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems in und für Europa in den beiden Nachkriegsepochen dieses Jahrhunderts aufgezeigt und im folgenden der Gang der Vorverhandlungen und der Verlauf des ersten KSZE-Gipfels von Helsinki im Jahre 1975 skizziert. Die Darstellung der zur KSZE-Schlußakte von Helsinki führenden Vorgängergeschichte der KSZE ist übersichtlich gehalten und vermittelt dem Leser dennoch einen gründlichen Einblick in die zu Beginn der Konferenz bestehende

\* Hartmut Körbs ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Motivationslage der beteiligten Akteure. Dieser Überblick über die bei den Konferenzteilnehmern vorhandenen Zielsetzungen ist insofern nützlich, als er das Verständnis der im folgenden dargestellten einzelnen Regelungselemente („Körbe“) der KSZE-Schlußakte erleichtert. Diesen darstellenden Ausführungen folgt eine kurze Abhandlung über die politische Bedeutung und Auswirkungen der KSZE-Schlußakte. Der Autor stellt hierbei zu Recht die Primärfunktion dieses Dokuments heraus, den Grundstein für die künftige Bildung gegenseitigen Vertrauens zwischen den antagonistischen Blocksystemen zu legen. Das zweite und dritte Kapitel des ersten Teils sind der Darstellung des weiteren Prozesses der KSZE bis zum fünften KSZE-Folgetreffen von Budapest im Jahre 1994 gewidmet. Ausgehend von der Prämisse, daß die KSZE in dem Zeitraum zwischen 1975 und 1990 das Forum eines institutionalisierten Verhandlungsprozesses dargestellt hat und seit dem Gipfeltreffen von Paris im Jahre 1990 den Status einer Internationalen Organisation besitzt (S. 32), teilt *Bortloff* den Entwicklungsprozeß der OSZE in lediglich zwei Phasen ein. Diese grobe Klassifizierung erscheint vor dem Hintergrund, daß der OSZE-Prozeß im Schrifttum ganz überwiegend in zumindest vier verschiedene Phasen untergliedert wird, etwas zu differenziert. Gleichwohl werden die einzelnen Entwicklungsschritte der KSZE im Zeitraum zwischen 1975 und 1994 gezielt herausgearbeitet. Das zweite Kapitel des ersten Teils (S. 64-96) behandelt den Entwicklungsprozeß der KSZE bis zum KSZE-Sondergipfel von Paris im Jahre 1990. Von den ersten drei KSZE-Folgetreffen von Belgrad (1977-1978), Madrid (1980-1983) und Wien (1986-1989) wird dem Wiener KSZE-Folgetreffen wegen der hier erzielten Ergebnisse auf dem Gebiet der Verhandlungen über Vertrauensbildende Maßnahmen (VVSBM) und der Konventionellen Streitkräfte (VKSE) zu Recht die größte Aufmerksamkeit gewidmet. Hierneben werden in chronologischer Reihenfolge auch die Ergebnisse der einzelnen Expertentreffen auf den verschiedensten Tätigkeitsgebieten der KSZE (Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, friedliche Streitbeilegung, Menschenrechte, Umweltschutz) beleuchtet. Angesichts der großen Vielfalt der behandelten Bereiche verwundert es nicht, daß die einzelnen Darstellungen jeweils nur skizzenhaft die wesentlichen Ergebnisse der einzelnen Expertentreffen wiedergeben können. Das gleiche gilt entsprechend für das dritte Kapitel des ersten Teils (S. 97-174), in welchem der Entwicklungsprozeß der KSZE von dem KSZE-Sondergipfel von Paris im Jahre 1990 bis zur Fünften KSZE-Folgekonferenz von Budapest im Jahre 1994 nachgezeichnet wird. Der Autor geht zu Recht davon aus, daß der KSZE-Prozeß mit der „Charta von Paris“ eine neue Qualität erhalten hat, und legt im folgenden bei der Darstellung einen besonderen Schwerpunkt auf die im Rahmen der KSZE am Rande der einzelnen Gipfeltreffen abgeschlossenen Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen – die Wiener Dokumente 1990 und 1992, den KSE-Vertrag einschließlich der Akte über die Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa und den „Open-Skies“-Vertrag – sowie auf die anlässlich der vierten und fünften KSZE-Folgetreffen von Helsinki im Jahre 1992 und Budapest im Jahre 1994 getroffenen Beschlüsse. Der im ersten Teil der Arbeit gegebene Aufriß des KSZE-Prozesses ist insgesamt als gelungen anzusehen. Wenngleich einzelne Gesichtspunkte – etwa die Ergebnisse der einzelnen Expertentreffen zur friedlichen Streitbeilegung, die einen Eckpfeiler des KSZE-Prozesses bildet – auch etwas stärker hätten betont werden können, hat der Autor doch sein mit dem ersten, rein darstellenden Teil der Arbeit verfolgtes Ziel erreicht, dem Leser einen komprimierten und gut verständlichen Überblick über den Entwicklungsprozeß der KSZE/OSZE zu geben.

Im zweiten Teil der Untersuchung werden Bestand und Inhalt der Grundsätze und Verpflichtungen der KSZE/OSZE anhand verschiedener Themenbereiche – Friedenssicherung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und sonstige Bereiche der Zusammenarbeit – analysiert und einem Vergleich mit „echten“ völkerrechtlichen Normen unterzogen. Im ersten Kapitel dieses Teils (S. 176-308) setzt sich der Autor zunächst ausführlich mit den grundlegenden OSZE-Verbindungen auseinander, wobei insoweit vier Aspekte des Dekaloges der „Schlußakte von Helsinki“ – die souveräne Gleichheit der Mitgliedstaaten, das Gewaltverbot, das Gebot zur friedlichen Streit-

beilegung sowie die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker – thematisiert werden. Hinsichtlich des Grundsatzes der souveränen Gleichheit gelangt der Autor zu Recht zu dem Ergebnis einer Übereinstimmung dieses Prinzips in der „Schlußakte von Helsinki“ mit dem des allgemeinen Völkerrechts. In bezug auf das in seinen zahlreichen Einzelaspekten umfassend untersuchte Gewaltverbot werden die Kongruenzen und die graduellen Unterschiede zwischen dem völkerrechtlichen Gewaltverbot und dem Gewaltverbot des Dekaloges der „Schlußakte von Helsinki“ herausgearbeitet, wobei der Autor als Kongruenzen die Beschränkung des Gewaltverbots auf militärische Gewalt und auf das Verbot gewaltsamer Repressalien, die Erfassung nichtmilitärischer physischer Gewalt über das Interventionsverbot sowie die zeitliche Begrenzung des Gewaltverbots bei inneren Konflikten herstellt und graduelle Unterschiede hierneben in der im Dekalog voraussetzenden Erstreckung des Gewaltverbots auf Gewaltmanifestationen sowie in der Festlegung des Merkmals der Legitimität der Regierung beim Eingriff von Drittstaaten in innere Konflikte sieht. Wie beim Grundsatz der souveränen Gleichheit wird sodann auch im Hinblick auf das Gebot zur friedlichen Streitbeilegung eine Deckungsgleichheit zwischen diesem Prinzip im Rahmen der OSZE und im allgemeinen Völkerrecht angenommen. Der umfangreichste Teil des Prinzipienvergleichs widmet sich anschließend dem Gleichberechtigungsgrundsatz und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Einer Untersuchung des völkerrechtlichen Geltungsanspruchs und Inhalts des Selbstbestimmungsprinzips folgt eine Analyse des Bestandes dieses Prinzips im Rahmen der OSZE, die im Ergebnis auf die zutreffende Schlußfolgerung hinausläuft, daß das interne Selbstbestimmungsrecht der Völker im Rahmen der OSZE durch die Konstituierung eines Grundsatzes der demokratischen Legitimität der Regierungen erweitert wurde. Als konstitutive Elemente dieses neuen Prinzips werden im einzelnen die Merkmale der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Minderheitenschutzes herausgestellt, wobei dem Minderheitenschutz infolge seiner immer weiter fortschreitenden Bedeutung zu Recht besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Im Anschluß an die Analyse des Grundsatzes der demokratischen Legitimität im Rahmen der OSZE stellt *Bortloff* fest, daß sich ein gleichlautendes Prinzip im Völkerrecht bislang noch nicht herausgebildet hat und daß eine solche Verankerung im Völkerrecht bei der Frage der Anerkennung von Regierungen und der Zulässigkeit von „demokratischen Interventionen“ auch zu Problemen führen würde. In einem weiteren Abschnitt des ersten Kapitels (S. 300-308) erläutert *Bortloff* das im Rahmen der OSZE bestehende Konzept der „kooperativen Sicherheit“, welches sich durch eine Integration zahlreicher Faktoren – der Pflege der wirtschaftlichen Beziehungen, des Umweltschutzes, der Prinzipien der innerstaatlichen Rechtsordnungen wie etwa Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechts- und Minderheitenschutz – in den Bereich der Friedenssicherung auszeichnet. Von diesen übrigen Bereichen der Zusammenarbeit werden dann im zweiten Kapitel (S. 308-318) die Bereiche Wirtschaft, Umweltschutz sowie Wissenschaft und Technik und im dritten Kapitel (S. 318-321) Fragen der Kultur, der Wanderarbeitnehmer und des Mittelmeerraumes behandelt.

Der dritte Teil der Arbeit knüpft insofern an den zweiten Teil an, als nunmehr die Rechtsnatur, Bindungswirkung und völkerrechtliche und innerstaatliche Relevanz des zuvor dargestellten Normenbestandes der OSZE untersucht werden. Im ersten Kapitel dieses Abschnitts (S. 323-326) untersucht der Autor die verschiedenen Arten der OSZE-Vereinbarungen und differenziert diese hierbei nach der Ebene der Abschlußorgane einerseits und nach ihrem Inhalt andererseits. Im zweiten Kapitel (S. 326-369), das der völkerrechtlichen Relevanz der OSZE-Verpflichtungen gewidmet ist, gelangt *Bortloff* zutreffenderweise zu der Schlußfolgerung, daß die bisherigen Dokumente der OSZE keine völkerrechtlichen Verträge im Sinne des Art. 2 Abs. 1 lit. a) der Wiener Vertragsrechtskonvention darstellen, weil sie nicht „vom Völkerrecht bestimmt“ sind. Auch die Frage nach der Qualifizierbarkeit der OSZE-Normen als Völkergewohnheitsrecht wird unter Hinweis darauf, daß sich bei den OSZE-Mitgliedstaaten noch keine entsprechende *opinio iuris* herausgebildet

hat, richtigerweise abgelehnt. Der Autor verdient des weiteren Zustimmung hinsichtlich der These, daß sich mit der Zeit gleichwohl eine entsprechende Rechtsüberzeugung noch herausbilden könnte, weshalb er die im Rahmen der OSZE bestehenden Verpflichtungen bereits jetzt als Völkergewohnheitsrecht „*in statu nascendi*“ bezeichnet. Werden die OSZE-Verpflichtungen demzufolge zutreffend als außerrechtliche Verpflichtungen charakterisiert, denen ein hoher objektiver Autoritätsgrad zukommt, so stellt der Autor im folgenden das Vertrauensprinzip und den Grundsatz von Treu und Glauben sowie die Geltung moralischer Grundsätze in den zwischenstaatlichen Beziehungen als Berührungspunkte zwischen völkerrechtlichen und außerrechtlichen Vereinbarungen und damit als Anknüpfungspunkte der völkerrechtlichen Relevanz der OSZE-Bestimmungen heraus. Bortloff gelangt zu dem Schluß, daß die OSZE-Verpflichtungen infolge des hiermit begründeten Vertrauens als Auslegungshilfe bei der Interpretation der sonstigen zwischen einzelnen OSZE-Mitgliedstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge in Frage kommen und für die OSZE-Mitgliedstaaten hierneben die politische Verpflichtung begründen, zum einen keine Handlungen zu unternehmen, die das Ziel der OSZE-Vereinbarungen beeinträchtigen oder vereiteln könnten, sowie des weiteren die OSZE-Verpflichtungen als völkerrechtsgemäß und verbindlich anzuerkennen, wenn diese in einem völkerrechtlichen Streit durch einen Staat angeführt werden. Schließlich mißt der Autor den OSZE-Normen als Auslegungshilfe und Vorgabe für innerstaatliche Entscheidungen eine weitere Relevanz zu. Die Analyse der völkerrechtlichen Bedeutung der OSZE-Verpflichtungen führt insgesamt zur Herausarbeitung wichtiger Kriterien. Hierneben hätte allerdings auch eine stärkere kritische Auseinandersetzung mit der Frage erfolgen können, welche Nachteile der außerrechtliche Ansatz zur Normierung gegenseitiger Verpflichtungen im einzelnen birgt. Eine solche Kritik hätte deshalb nahegelegen, weil eine Vielzahl der von Bortloff im Rahmen dieses Teils der Arbeit zitierten Autoren das Phänomen der außerrechtlichen Vereinbarungen wegen der im Vergleich zu den völkervertragsrechtlichen Vereinbarungen abstrakt geringeren Rechtssicherheit und Durchsetzbarkeit nicht durchweg als eine rundum positive Entwicklung begrüßt.

Im vierten Teil der Untersuchung setzt sich der Autor mit der Organisation und Struktur der OSZE auseinander. Einer übersichtlichen und gut nachvollziehbaren Darstellung der einzelnen OSZE-Organe und ihrer Befugnisse im ersten Kapitel dieses Teils (S. 370-398) folgt eine Untersuchung der Frage, ob die OSZE bereits gegenwärtig als eine Internationale Organisation zu qualifizieren ist (S. 398-402). Hiermit wird eine Frage aufgeworfen, die der Autor zuvor bereits an mehreren Stellen der Arbeit (S. 32, 172) bejaht hat. Die in dieser Hinsicht gezogenen Schlußfolgerungen Bortloffs, daß die OSZE trotz des durch einen entsprechenden Willen der Mitgliedstaaten bedingten Mangels an Völkerrechtsfähigkeit einerseits und des Fehlens einer völkervertragsrechtlichen Grundlage andererseits dennoch bereits seit dem KSZE-Sondergipfel von Paris im Jahre 1990 als Internationale Organisation zu qualifizieren sei, vermag nicht zu überzeugen. Zum einen hat sich das Konzept einer auf einer außerrechtlichen Vereinbarung beruhenden Internationalen Organisation bislang weder in der Staatenpraxis noch im völkerrechtlichen Schrifttum durchgesetzt. Zum anderen erscheint es bedenklich, der OSZE einen Status zuzuwenden, der über das hinausgeht, was die Mitgliedstaaten selbst der OSZE zugestehen bereit sind. Im zweiten Kapitel dieses Teils (S. 404-428) untersucht der Autor die Mitwirkungsmöglichkeiten von Staaten und Internationalen Organisationen im Rahmen der OSZE. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Untersuchung des Verhältnisses zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen (S. 414-425) zu, denn die Selbstqualifizierung der OSZE als „regionale Abmachung“ im Sinne des

Kapitels VIII der UN-Charta stellt einen der wesentlichsten Faktoren für das derzeitige Selbstverständnis der OSZE überhaupt dar. In Übereinstimmung mit einer im Vordringen befindlichen Auffassung im völkerrechtlichen Schrifttum und unter Hinweis auf die Staatenpraxis qualifiziert Bortloff die OSZE ungeachtet ihres fehlenden völkerrechtlichen Gründungsvertrages als „regionale Abmachung“, wertet Literatur und Staatenpraxis hierbei aber allenfalls rudimentär aus und begründet die Entbehrlichkeit eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages für die Qualifizierbarkeit als „regionale Abmachung oder Einrichtung“ mit dem zumindest zweifelhaften Argument, daß auch die Internationalen Organisationen über keinen völkerrechtlichen Gründungsvertrag verfügen müßten, was dann bei den Regionalorganisationen des Kapitels VIII der UN-Charta erst recht zu gelten habe (S. 415). Der Diskussionsstand zur friedlichen Streitbeilegung nach Art. 52 der UN-Charta und zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Art. 53 der UN-Charta wird im übrigen zutreffend wiedergegeben, wobei aber auch insoweit eine nur knappe Auswertung des Schrifttums erfolgt. Einer kurzen Darstellung des im Rahmen der OSZE bestehenden Kommunikationsnetzes im dritten Kapitel (S. 429-430) und des Verfahrensmodus innerhalb der OSZE - Konsensprinzip, „Konsens minus eins“- und „Konsens minus zwei“-Prinzip - im vierten Kapitel (S. 430-434) folgt im fünften Kapitel dieses Teils (S. 435-468) eine Untersuchung der in bezug auf die OSZE-Verpflichtungen zur Verfügung stehenden Durchsetzungsmechanismen bei der Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung einerseits und im Rahmen der menschlichen Dimension der OSZE andererseits. Angesichts der von Bortloff vorgenommenen Qualifizierung der OSZE als „regionale Abmachung“ im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta hätte im Rahmen der Darstellung der Konfliktverhütungsmechanismen der OSZE neben den Hinweisen auf den Jugoslawienkonflikt ein zumindest kurzer Blick auf das Engagement der OSZE auch in den zahlreichen Konflikten auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR nahegelegen, um ebenfalls die Effektivität des vorhandenen Streitbeilegungspotentials in der Praxis zu hinterfragen.

Im fünften Teil der Arbeit schließlich gibt Bortloff einen kurzen zusammenfassenden Ausblick über die gegenwärtige und die mögliche künftige Rolle der OSZE im Rahmen einer Gesamtsicherheitsordnung in und für Europa und betont hierbei insbesondere die Rolle der OSZE als Instrument zur Integration der Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes, zur Konfliktbewältigung und zur Fortentwicklung des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.

Insgesamt betrachtet wird mit der Untersuchung ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet, daß sich neben der Politikwissenschaft in Zukunft auch die Völkerrechtswissenschaft verstärkt mit dem Phänomen der OSZE befaßt und hierdurch einem gesteigerten praktischen Bedürfnis nachkommt. Die Arbeit Bortloffs wird ihrem Anspruch, die OSZE in nahezu all ihren Facetten und damit in ihrem gegenwärtigen Gesamtbestand zu erfassen, durchaus gerecht. Wegen der zahlreichen, heute fast schon unüberschaubaren Einzelaspekte der OSZE ist die Arbeit breit angelegt und spiegelt die Vielfalt der im Rahmen der OSZE wahrgenommenen Aufgaben naturgetreu wider. Positiv zu vermerken ist hierneben, daß Bestand, Inhalt und Charakter der im Rahmen der OSZE begründeten Verpflichtungen - in dieser Breite zum ersten Mal - umfassend aufgearbeitet und gewürdigt worden sind. Aufgrund der in der Untersuchung gelungenen Verknüpfung der OSZE betreffenden Fragen sowohl politischer als auch völkerrechtlicher Art empfiehlt sich die Arbeit Bortloffs schließlich nicht nur der Völkerrechtswissenschaft, sondern sollte und wird gerade auch in den Reihen der Politikwissenschaft auf eine interessierte Leserschaft treffen.