

Informationsschriften (HuV-1)

Jahrgang 11, Heft 2, 1998

**Editorial****ICC-Special**

Von Nürnberg nach Rom: Auf dem Weg zu einem Internationalen Strafgerichtshof

*Benjamin B. Ferencz*

Reference Paper on War Crimes submitted by Germany, UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.23

Der neue Internationale Strafgerichtshof: Meilenstein des Völkerrechts oder Instanz ohne Durchsetzungsvermögen?

Fach- und Medientagung  
Bonn, 28. Mai 1998

*Sascha Rolf Lüder*

**Das Thema**

Minenräumung und Hilfe für Minenopfer – eine Herausforderung für Hilfsorganisationen?

*Andreas v. Block-Schlesier*

The Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Revision

*Thomas Desch*

**Praxis**

Der aktuelle Fall: Die Verurteilung des ehemaligen ruandischen Ministerpräsidenten Jean Kambanda durch den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda

*Sascha Rolf Lüder*

**Rückblende**

Das Massaker von My Lai am 16. März 1968 und die (späte) Würdigung der Leistungen der Soldaten Thompson, Colburn und Andreotta

*Michael Hoffmann*

**Forum****Verbreitung**

Einige Überlegungen zu Begriff und Bedeutung der Katastrophenvorsorge unter besonderer Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte

*Marco Kuhn*

80

90

92

96

103

109

114

116

## Panorama

### Konferenzen

#### Habeas Corpus

International Conference on Human Rights on the Occasion of the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights

Leiden (Niederlande), 9.-10. Januar 1998

Gregor Schotten

#### Russia and its Western Neighbours

ISODARCO 11th Winter Course

Andalo/Trento (Italien), 25. Januar-1. Februar 1998

Jutta Dissen

#### Politische oder rechtliche Absicherung von Minderheitenrechten?

Workshop über Minderheitenrechte

Bochum, 20. Februar 1998

Michael Hoffmann

#### Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit des europäischen Minderheitenschutzes

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

Bonn, 11.-13. März 1998

Hans-Joachim Heintze

#### Concours Jean-Pictet

Wettbewerb im humanitären Völkerrecht

Valetta (Malta), 14.-22. März 1998

Regina v. Ledebur

### Besprechungen

Georg Troost, Die Autorisierung von UN-Mitgliedstaaten zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates in Recht und Praxis der Vereinten Nationen

Sascha Rolf Lüder

121

122

125

128

130

131

# Editorial

Neben der Gewährleistung des Individualschutzes im bewaffneten Konflikt befaßt sich das humanitäre Völkerrecht auch mit der Verhältnismäßigkeit der Methoden und Mittel bewaffneter Gewaltanwendung. Letzterer als sog. Haager Recht bekannte Teil des humanitären Völkerrechts wurde in den vergangenen Jahren fortgeführt; so gelang zuletzt durch die Unterzeichnung der sog. Ottawa-Konvention ein entscheidender Schritt zur Eindämmung der Landminenplage.

„Das Thema“ dieser Ausgabe der Zeitschrift widmet sich zwei der jüngsten Entwicklungen: Zunächst analysiert *Andreas v. Block-Schlesier* in seiner Funktion als Bundesvorstand der Johanniter-Unfall-Hilfe die tatsächlichen Auswirkungen von Landminen und stellt verschiedene Programme zur Minenräumung vor. Speziell zielt sein Beitrag auf die Mitwirkung von Hilfsorganisationen bei der Bewältigung des Minenproblems. Im Anschluß untersucht *Thomas Desch*, Leiter des Völkerrechtsreferats im österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung, den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen über eine Revision der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten.

Seit dem 15. Juni 1998 findet in Rom die Diplomatische Konferenz zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs

(ICC) statt. Auf dieser Konferenz wird sich zeigen, ob und inwieweit es der Staatengemeinschaft gelingt, auf völkerrechtliche Verstöße zukünftig regelmäßig mit dem Mittel des Strafrechts zu reagieren. Wir widmen dieser wichtigen Konferenz das „ICC-Special“.

Der „aktuelle Fall“ befaßt sich dieses Mal mit dem ersten Schuldspruch des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda. Anhand der Verurteilung des ehemaligen ruandischen Ministerpräsidenten *Jean Kambanda* untersucht *Sascha Rolf Lüdér* das völker- und strafrechtliche Umfeld der gerichtlichen Entscheidung.

Ergänzt wird die vorliegende Ausgabe durch Buchbesprechungen und Konferenzberichte. Wir weisen an dieser Stelle noch einmal darauf hin, daß es sich bei den Beiträgen um die persönlichen Auffassungen der Autoren handelt. Der Abdruck in unserer Zeitschrift bedeutet nicht, daß wir uns mit den dargestellten Positionen identifizieren.

## Die Herausgeber

## Vorbemerkung der Herausgeber

Seit dem 15. Juni 1998 findet in Rom die Diplomatische Konferenz zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) statt.

Dieses historische Ereignis ist uns Anlaß, in einer umfassenden Darstellung des ehemaligen Chefanklägers in den Nürnberger Folgeprozessen *Benjamin Ferencz* die Hintergründe des Vorhabens zu erläutern.

Ergänzt werden seine Ausführungen durch ein Arbeitspapier zu Kriegsverbrechen, das die deutsche Delegation während der vorbereitenden Verhandlungsrunden zu der Diplomatischen Konferenz vorgelegt hat. Abgerundet wird dieser Teil durch den Bericht über eine Fachtagung, die sich mit dem ICC beschäftigte.

# Von Nürnberg nach Rom: Auf dem Weg zu einem Internationalen Strafgerichtshof\*

Benjamin B. Ferencz\*\*

Die strafrechtliche Verfolgung von Verbrechen gegen den Frieden und die Menschlichkeit wurde nicht 1945 in Nürnberg erfunden. Seit der Antike haben angesehene Gelehrte von *Plato bis Grotius* die Rechtmäßigkeit von Krieg und Kriegsführung diskutiert. Vor mehr als zweihundert Jahren forderte *Immanuel Kant* in seiner Schrift „Zum Ewigen Frieden“ den Schutz des Friedens und der Menschenrechte durch die Herrschaft des Völkerrechts. Nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs entsprachen die Nürnberger Tribunale dem weltweit verbreiteten Wunsch der Menschen nach einer friedlicheren und menschlicheren Welt. Als 1991 im ehemaligen Jugoslawien und 1994 in Ruanda ethnische und politische Gewalt in Form von Völkermord und anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausbrach, reagierte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch die schnelle Einsetzung von speziellen Tribunalen in Den Haag und Arusha, deren Aufgabe die Strafverfolgung der Haupttäter ist. Ein weiterer bedeutender Schritt, vom Gesetz der Stärke zur Stärke des Gesetzes zu gelangen, könnte im Sommer 1998 in Rom folgen. Dort werden sich die Nationen versammeln, um den Grundstein für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu legen.

Das erste große Bemühen, kriegsbezogenen Verbrechen durch das Völkerrecht Einhalt zu gebieten, gab es nach dem Ersten Weltkrieg. Eine von den Siegermächten berufene Kommission gelangte 1919 hinsichtlich der Feindstaaten zu folgender Forderung: Alle Personen, die gegen Kriegsgesetze und -gebräuche oder gegen Gesetze, die dem Schutz der Menschenwürde dienen, verstoßen hätten, müßten – unabhängig von ihrer Position – strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden. Niemals zuvor war ein Souverän für die Entscheidung, einen Krieg zu führen, gerichtlich belangt worden. Deshalb hielt man es für unfair und rechtlich nicht begründbar, den deutschen Kaiser für das Verbrechen der Aggression vor ein Strafgericht zu stellen. Statt dessen sah der Vertrag von Versailles vor, daß *Wilhelm II.* sich vor einem Alliierten Gericht „schwerster Verletzung der internationalen Moral und Heiligkeit der Verträge“ zu verantworten hätte. Befehlshaber geringeren Ranges, welche verschiede-

ner Greuelthaten bezichtigt wurden, sollten dem Gericht ebenfalls überstellt werden.

Deutschland verurteilte den Vertrag unverzüglich als Diktat. Der Kaiser fand Zuflucht in Holland. Seine Auslieferung wurde mit dem Hinweis verweigert, daß kein internationales Strafgericht die Kompetenz habe, ein Staatsoberhaupt anzuklagen. Die enttäuschten Bevollmächtigten der Alliierten empfahlen, die deutsche Aggression formell zu verurteilen und künftig strafrechtliche Sanktionen für solch gravierende Verstöße gegen elementare Grundsätze des Völkerrechts vorzusehen. Einige deutsche Offiziere, die der Greuelthaten bezichtigt waren, wurden schließlich vor den deutschen Reichsgerichtshof gestellt. Dieser verhängte nur wenige und geringe Strafen. Die Unfähigkeit, die Hauptverantwortlichen für den Krieg und seine Greuel vor Gericht zu stellen, unterstrich die Notwendigkeit, ein effektiveres System internationaler Strafjustiz zu schaffen.

Der Völkerbund erklärte 1927, daß ein Angriffskrieg niemals als Mittel internationaler Streitbeilegung fungieren könne und folglich ein internationales Verbrechen sei. Im Jahr 1928 schwor der Kellogg-Pakt dem Krieg als Instrument nationaler Politik ab, und eine Pan-Amerikanische Konferenz erklärte den Angriffskrieg zu einem „Verbrechen gegen die Menschheit“. Dennoch wurde kein Gericht geschaffen, welches die Vertragsbrüchigen zu bestrafen vermocht hätte. 1931 marschierte Japan in der Mandchurei ein, und 1934 griff *Mussolini* Äthiopien an. Nachdem König *Alexander von Jugoslawien* 1935 in Marseilles ermordet worden war, berief der entrüstete Völkerbund ein Komitee, das eine Konvention

\* Der Artikel ist als „Policy Paper 8“ bei der Stiftung Entwicklung und Frieden, Götterstr. 152, 53175 Bonn, erschienen und dort zu beziehen. Wir danken der Stiftung Entwicklung und Frieden für die freundliche Genehmigung zum Abdruck.

\*\* Prof. em. *Benjamin B. Ferencz* promovierte 1943 an der Harvard University und war im Rahmen der Nürnberger Folgeprozesse Chefankläger in den Verfahren gegen die SS-Einsatzgruppen. Er leitete später Organisationen in Deutschland, die sich um die Entschädigung und Wiedergutmachung für Opfer der Nazi-Verfolgung kümmerten.

zur Unterdrückung solcher terroristischer Anschläge entwerfen sollte. Das Komitee erarbeitete einen vollständigen, etwa fünf Seiten langen Vertragstext für die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes. Kein Staat war jedoch gewillt, ihn zu akzeptieren. Die Menschheit sollte für die Unentschlossenheit ihrer Entscheidungsträger teuer bezahlen.

Hitler begann den deutschen Eroberungsfeldzug durch Europa. Nach dem Blitzkrieg der deutschen Panzer kamen die SS-Einsatzgruppen, um ohne Erbarmen oder Reue jeden Juden – ob Mann, Frau oder Kind –, jeden Zigeuner oder jeden zu ermorden, der als Widersacher wahrgenommen wurde und dessen man habhaft werden konnte. Kriegsgefangene wurden hingerichtet oder zu Tode gehungert; Millionen von Zivilisten wurden zu Sklavenarbeit gezwungen, während diejenigen, die zur Zwangsarbeit nicht in der Lage waren, in den Gaskammern der Konzentrationslager einfach vernichtet wurden. Japanische Truppen begingen ähnliche Verbrechen in den von ihnen besetzten Gebieten. Wiederholte Warnungen der Alliierten, man werde die Verantwortlichen dieser Greuelthaten zur Verantwortung ziehen, verhallen unbeachtet. Die Briten schlugen vor, bekannte Nazigrößen – wenn der Krieg gewonnen sei – einfach außer Landes zu bringen und hinzurichten. Deutsche und japanische Befehlshaber hätten es vor diesem Hintergrund als Erleichterung, nicht aber als Überraschung empfinden können, daß sie sich für ihre verwerflichen Taten vor einem ordentlichen Gericht zu verantworten hatten.

## I. Nürnberg und andere Tribunale

Drei Monate nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zeichneten die Vereinigten Staaten, Großbritannien, die Sowjetunion und Frankreich nach sechs Wochen intensiver Verhandlungen in London eine Vereinbarung zur Errichtung eines Internationalen Militärtribunals (International Military Tribunal, IMT), das die größten Kriegsverbrecher der europäischen Achsenmächte verfolgen und bestrafen sollte. Die Zuständigkeit des Gerichts sollte nur drei Arten von Verbrechen, für die es eine Verantwortlichkeit des Individuums gibt, umfassen:

1. VERBRECHEN GEGEN DEN FRIEDEN (Planung und Führen eines Angriffskrieges),
2. KRIEGSVERBRECHEN (verboten durch Gewohnheitsrecht und die Haager Konventionen) und
3. VERBRECHEN GEGEN DIE MENSCHLICHKEIT (wie Völkermord und ähnliche Greuelthaten gegen die Zivilbevölkerung).

Nur die Befehlshaber, die Organisatoren oder Anstifter der Verbrechen sollten vor dem IMT zur Verantwortung gezogen werden. Befehle von übergeordneter Stelle sollten nicht als Rechtfertigung dienen, sondern als mildernde Umstände bei der Strafzumessung berücksichtigt werden können. Jede Bestimmung der 30 Artikel war sorgfältig konstruiert, um den Angeklagten ein faires Verfahren zu garantieren. Es war das erste Gericht dieser Art in der Geschichte der Menschheit.

24 bedeutenden Nazi-Kriegsverbrechern wurde das Verfahren gemacht. Der Chefankläger der Vereinigten Staaten und Hauptarchitekt der IMT-Charta war *Robert H. Jackson*. Er war vom Obersten Gerichtshof der USA, dem US Supreme Court, entsendet worden. „Wir dürfen nie vergessen“, sagte *Jackson*, „daß der Maßstab, den wir bei der Verurteilung der Angeklagten anlegen, der Maßstab ist, an dem uns morgen die Geschichte messen wird.“ Die Angeklagten wurden vor Gericht von qualifizierten Verteidigern ihrer eigenen Wahl vertreten – die Kosten trugen die Alliierten. Die Richter der Siegerstaaten bedauerten, daß keine wirklich neutralen Personen zu Gericht saßen; aber Rache war nie ihr Ziel. Das Verfahren wurde in vier Sprachen abgehalten. Es war der Öffentlichkeit zugänglich. Jeder sollte sehen können, daß die Prozesse der Nachwelt als Empfehlung dienen wollten, indem sie das große Ziel der Menschheit erfüllten, Gerechtigkeit zu tun. Die Nazigrößen erhielten ein faires Verfahren, welches sie selbst niemandem gewährt hätten. Einige Angeklagte wurden freigesprochen. Daß feindliche Gefangene dem Urteil des Gesetzes unterstellt wurden, war, wie *Jackson* es formulierte, „einer der bedeutendsten Tribute, den die Stärke jemals an die Vernunft gezahlt hat“.

Die Rechtsprechung der angesehenen Juristen der Alliierten war eindeutig, umfassend und überzeugend. Die Richter verwiesen auf die vielen Verträge und internationalen Deklarationen, die den Angriffskrieg zu einem illegalen Akt erklärten („das schwerste internationale Verbrechen“). Hierfür sei sogar ein Staatsoberhaupt zur Rechenschaft zu ziehen. Das Gericht zeichnete die Ursprünge der Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach. Die Richter vertraten die Auffassung, daß die Charta des Tribunals kein neu geschaffenes Recht darstellte, das nur dazu bestimmt gewesen wäre, die Deutschen zu bestrafen. „Das Recht ist nicht statisch“, befand das Tribunal, „sondern durch fortlaufende Anpassung folgt es den Bedürfnissen einer sich verändernden Welt.“ Das IMT stellte fest, daß Angriffskrieg und Verbrechen gegen die Menschlichkeit Verletzungen anerkannter rechtlicher Normen seien. Seine Rechtsprechung basierte auf gerade in der Entstehung begriffenem Gewohnheitsrecht. Zugleich ging das IMT über die bisherige Rechtsauffassung einen begrüßenswerten, längst überfälligen Schritt hinaus. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bestätigte später einstimmig sowohl die Charta als auch die Rechtsprechung des IMT. Die darin enthaltenen Prinzipien wurden damit als gültiger Ausdruck bindenden Völkerrechts nochmals bekräftigt.

Verbrechen solchen Ausmaßes, wie sie das IMT offenlegte, bedurften der Mitwirkung vieler Teile der deutschen Gesellschaft; die vier Besatzungsmächte jedoch waren nicht in der Lage, sich auf weitere gemeinsame Verfahren zu einigen. Statt dessen erließen sie das Kontrollratsgesetz Nr. 10, welches sich an die IMT-Charta anlehnte und die Besatzungsmächte ermächtigte, in ihren jeweiligen Besatzungszonen derartige Prozesse selbständig durchzuführen. Die Vereinigten Staaten entschieden sich, mit einem Dutzend Folgeprozessen in demselben Nürnberger Gerichtsgebäude fortzufahren. Der Chefankläger war General *Telford Taylor* (Absol-

vent der Juristischen Fakultät in Harvard und später Professor an der Columbia und der Yeshiva Universität). Unter den Angeklagten befanden sich Ärzte, die für illegale Experimente an Menschen verantwortlich waren; Juristen, die das Recht gebeugt hatten, um die Ziele der Nazis zu erreichen; hochrangige Offiziere des Militärs, die sich für ihre Greuel taten zu verantworten hatten; Beamte des Außenministeriums, die bei der Planung des Angriffskrieges geholfen hatten; schließlich Industrielle, die fremdes Eigentum konfisziert und Insassen von Konzentrationslagern bis zum Tode hatten arbeiten lassen. Insgesamt 177 Angeklagten wurde der Prozeß gemacht, 35 wurden freigesprochen. Diese zwölf Verfahren, bei denen nur amerikanische Richter auf der Richterbank saßen, trugen zur weiteren Klärung des Völkerrechts bei und machten deutlich, daß Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch dann bestraft werden können, wenn sie in Friedenszeiten begangen wurden. Mit dieser Position stellte sich das amerikanische Richterergremium gegen die zuvor vom IMT vertretene Ansicht. Das Recht wurde hierdurch in seiner Zielsetzung, die Menschheit zu schützen, einen weiteren Schritt vorangebracht.

Im gleichen Zeitraum führte die US-Armee unter Anwendung des Kriegsrechts in dem befreiten Konzentrationslager Dachau Prozesse durch. Angeklagt waren eine Anzahl gefangenommener Lagerkommandanten sowie Personen, die alliierte Soldaten ermordet hatten. Weitere Verfahren fanden sowohl in den anderen deutschen Besatzungszonen als auch in Staaten statt, die von deutschen Truppen überfallen worden waren. Die Verfahren entsprachen im wesentlichen den Nürnberger Prozessen. Sie trugen zur wachsenden Substanz des internationalen Strafrechts bei. Im Fernen Osten bestellte General Douglas MacArthur, Oberbefehlshaber der Alliierten Streitkräfte in dieser Region, nach dem Vorbild der IMT-Charta Tribunale, vor denen sich japanische Befehlshaber für Aggression, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verantworten hatten. Viele Japaner vertraten die Ansicht, die amerikanischen Atombomben auf Hiroshima seien gleichfalls als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anzusehen. Sie empfanden insofern die gegen die Japaner gerichteten Verfahren als heuchlerisch und unterstellten ihnen, mehr Rache als Gerechtigkeit zu sein. In eine ähnliche Richtung ging auch Richter Pal aus Indien, der dem Tribunal in Tokio angehörte und alle 28 Angeklagten freigesprochen hätte. In einer abweichenden Meinung vertrat er die Auffassung, daß alle Nationen einen Teil der Verantwortung für den Krieg und seine unvermeidbaren Folgen zu tragen hätten.

### Empfehlungen

– Damit man wirklich von Gerechtigkeit sprechen kann, muß diese eindeutig sein und überall gleichermaßen auf jede Person angewendet werden. Tribunale, die von Siegermächten ins Leben gerufen werden, genießen – egal wie fair die Verfahren sein mögen und wieviel Schuld die Angeklagten auf sich geladen haben – nur einen zweifelhaften Ruf, solange diejenigen, die zu Gericht sitzen, selbst einiger Taten schuldig sind, die von anderen verurteilt werden. Nürnberg strebte an,

die Ächtung nur einiger Verbrechen zu erreichen: Verbrechen von solcher Schwere, daß die Zivilisation ihre Wiederholung möglicherweise nicht überlebt hätte. Jede Kategorie von Verbrechen, die in Nürnberg verurteilt wurde – die Führung eines Angriffskrieges, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und massive Verletzungen des Kriegsrechts –, muß ebenso wie Völkermord universell geächtet bleiben. Die Suche nach präziseren Definitionen sollte nicht dazu führen, daß diese Verbrechen entschuldigt oder der Strafjustiz entzogen werden können. Die Begehung solch unermeßlichen Unrechts setzt fast unweigerlich die Mitwirkung eines Staates voraus. Deshalb kann nur ein ständiges internationales Tribunal, das bereits besteht, bevor Verbrechen begangen werden, den Angeklagten ein faires Verfahren und den Opfern mehr Sicherheit bieten, daß ihnen Gerechtigkeit zuteil wird.

– Prinzipien müssen die Oberhand gegenüber Politik und vermeintlichem Eigennutz gewinnen. Die durch die modernen Massenmedien alarmierte Weltgemeinschaft muß informiert werden, wann immer und wo immer Verbrechen des hier behandelten Ausmaßes zu geschehen drohen. Die Verhinderung unmenschlicher Gewalt ist das Hauptziel, unilaterale Intervention jedoch ist nicht die Antwort. Neue multinationale Institutionen müssen gegründet werden, um Alarm zu schlagen. Sie müssen mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet werden, internationale Verbrechen verhindern oder beenden sowie die Verantwortlichen strafrechtlich zur Verantwortung ziehen zu können. Diejenigen, in deren Macht das Schicksal von Völkern steht, müssen wissen, daß die Mißachtung fundamentaler Regeln moralischen Verhaltens niemals toleriert werden kann und die für das Unrecht Verantwortlichen auf jeden Fall zur Anklagebank der internationalen Gerechtigkeit geführt werden.

## II. Die Vereinten Nationen betreten die Bühne

Die weitere Ausarbeitung von Normen für ein zivilisiertes Zusammenleben der Menschen und Völker wurde von den Vereinten Nationen aufgenommen. Die UN-Charta brachte zum Ausdruck, daß „Wir, die Völker“ entschlossen sind, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“. Auch das Bedürfnis nach Gerechtigkeit und Achtung des Völkerrechts fand Niederschlag in der Präambel der Charta. Entsetzt über das unermeßliche Unrecht der Nazi-Verbrechen, bekräftigte die Generalversammlung einstimmig die Geltung der Nürnberger Charta sowie die Rechtsprechung des IMT und forderte eine neue internationale Vereinbarung zur Bestrafung des Völkermordes. Das Sekretariat der Vereinten Nationen hatte schon bald einen entsprechenden Konventionentwurf ausgearbeitet (1947). Er enthielt auch konkrete Pläne für ein internationales Straftribunal. Das Statut für dieses Tribunal entwarfen Prof. *Vespasian V. Pella* aus Rumänien, einer der ersten Fürsprecher eines solchen Gerichts, Prof. *Donnedieu de Vabres*, französisches Mitglied des IMT, und Prof. *Raphael Lemkin* aus Polen, welcher den Begriff des „Völkermordes“ geprägt hatte. Ihr erster Entwurf enthielt 43 Artikel, der zweite nur 36. Das erschien diesen angesehenen Experten angemessen, aber die Staaten waren noch immer nicht bereit,

ein unparteiisches und unabhängiges Tribunal zu akzeptieren. Wie das Verbrechen des Völkermordes bestraft werden sollte, wurde einem internationalen Strafgericht überlassen, über dessen Errichtung die unterzeichnenden Vertragsparteien vielleicht später übereinkommen würden.

UN-Komitees wurden ernannt, um einen Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit (Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind) sowie ein neues Statut für einen internationalen Strafgerichtshof, welcher über die Einhaltung des Codes wachen sollte, zu erarbeiten. Nach langen Debatten wurde 1951 ein Statut mit 55 Artikeln vorgelegt und 1953 – dann nur noch 54 Artikeln umfassend – überarbeitet. Die Rivalitäten infolge des Kalten Krieges verhinderten im Zusammenspiel mit Mißtrauen und der Abneigung, souveräne Rechte an eine neue internationale Institution abzutreten, ein effektives Handeln. Die Gegner dieses Vorhabens argumentierten, es bedürfte keines Strafgerichtshofes, solange keine Einigkeit über einen Code of Crimes bestünde, dessen Durchsetzung ja Aufgabe des Gerichts sein würde. Bis Einigkeit über die Definition der Aggression – „des schwersten internationalen Verbrechen“ – erreicht worden sei, könne es keinen Code geben. Der Code, die Definition der Aggression und der Gerichtshof hingen somit zusammen und wurden durch den Kalten Krieg bequemerweise auf Eis gelegt.

Während die Vereinten Nationen handlungsunfähig waren, gingen Staaten wieder zum „killing as usual“ über. Geopolitische Erwägungen überwogen gegenüber humanitären Gesichtspunkten. Der Schutz der Menschenrechte wurde auf dem Papier zwar proklamiert, aber nicht praktiziert. Viele Gebiete der Welt wurden zu Schlachtfeldern, auf denen Millionen umkamen, vor Hunger starben oder ins Exil gezwungen wurden. Beispiele können in der früheren Sowjetunion, der VR China, Bangladesch, Uganda, Kambodscha und anderswo gefunden werden. Unzählige unschuldige und hilflose Menschen wurden zu Opfern von Aggression und von ungeheuerlichen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die internationale Gemeinschaft versagte in ihrer Aufgabe, diese zu verhindern oder zu bestrafen – zu ihrer immerwährenden Schande!

Als 1974 ein kurzes Tauwetter in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen aufzog, gelang es durch die Zustimmung der Generalversammlung, einen Konsens über die Definition des Verbrechens der Aggression zu erreichen. Die entsprechende Deklaration der Generalversammlung, die sich allerdings nicht mit dem Recht auf Selbstverteidigung befähte, bestätigte, daß nur der Sicherheitsrat die Kompetenz habe, einen Angriffskrieg seitens eines Staates festzustellen. Die Definition enthielt eine Auflistung von Beispielen aggressiver Handlungsweisen, erlaubte aber eine beachtliche Flexibilität bei der Entscheidung, ob solche (oder auch andere) Handlungen als kriminell einzustufen seien. Als die Definitionshürde erst einmal überwunden war, forderte die Generalversammlung die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) auf, die Arbeit an den Entwürfen für den Code of Crimes und für das Statut eines internationalen Strafgerichtshofes wiederaufzu-

nehmen. Es war ein sehr langsamer Prozeß. In ihm spiegelte sich das Fehlen politischen Willens auf seiten der Entscheidungsträger wider.

Die Situation änderte sich dramatisch, als verlässliche Fernsehberichte aus Jugoslawien 1992 erschütternde Bilder von mißhandelten und verhungerten Gefangenen zeigten und über Massenvergewaltigungen Tausender moslemischer Frauen durch die serbischen Streitkräfte berichteten. Durch diese Greuelthaten wurde die „Säuberung“ des Gebiets mit dem Ziel nationaler Vorherrschaft angestrebt. Der Sicherheitsrat ernannte eine Ermittlungskommission, der der Rechtsexperte Prof. M. Cherif Bassiouni von der amerikanischen dePaul-Universität vorstand. Er bestätigte und dokumentierte abschauliche Grausamkeiten, welche an den Holocaust und Auschwitz erinnerten. Die Zeit war gekommen – zum ersten Mal seit den Nürnberger Prozessen –, um mit Hilfe des Völkerrechts diejenigen zur Rechenschaft zu ziehen, die die Verantwortung für solch schockierende internationale Verbrechen trugen, welche nicht länger ignoriert werden konnten.

### Empfehlung

Staatsführungen müssen aufhören, die Vereinten Nationen als Sündenbock zu mißbrauchen. Es muß erkannt werden, daß die Organisation der Vereinten Nationen lediglich ein Instrument ist, welches ohne ein Tätigwerden seiner Mitgliedsstaaten zu handeln nicht in der Lage ist. Frühe Entwürfe für einen internationalen Strafgerichtshof, die von den Vereinten Nationen mit Hilfe angesehener Experten erarbeitet wurden, zeigen, daß die Schaffung eines solchen Gerichts in kurzer Zeit möglich ist – allerdings nur, wenn der politische Wille hierzu vorhanden ist. Wichtige politische Führer, die sich weltweit in Schlüsselpositionen befinden, müssen gemeinsam den Mut aufbringen, Regeln für den internationalen Umgang zu akzeptieren, welche die Welt für jedermann sicherer machen. Sie sollten nachdrücklich ermutigt werden, einem verbindlichen und durchsetzbaren Mindeststandard menschlichen Verhaltens zuzustimmen und durch ihn auch gebunden zu werden. Die Führungen der Welt sollten auf diesem Weg voranschreiten und so den Weg weisen!

## III. Der Sicherheitsrat handelt – Neue ad hoc-Tribunale

### 1. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien

Als Reaktion auf Schreie öffentlichen Entsetzens – insbesondere von Frauen in aller Welt – erwachte der schläfrige politische Wille mächtiger Staaten. Am 22. Februar 1993 forderte der Sicherheitsrat den Generalsekretär der Vereinten Nationen in Resolution 808 auf, das Statut für einen internationalen Strafgerichtshof innerhalb von 60 Tagen vorzulegen. So geschah es! Das von der Rechtsabteilung der Vereinten Nationen vorbereitete Statut umfaßte 34 Artikel, welche die rechtliche Basis des Gerichts, seine Befugnisse, Organisation und Verfahren, die Unterstützung, die es von den

Staaten erhalten sollte, und andere wesentliche Punkte festlegten (S/25704, vom 3. Mai 1993). Die Zuständigkeit des Tribunals war beschränkt auf schwere Verletzungen des internationalen humanitären Rechts (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gravierende Verstöße gegen die Genfer Konvention von 1949 sowie das gewohnheitsrechtliche Kriegsrecht), die im ehemaligen Jugoslawien seit 1991 begangen wurden.

Der neue Strafgerichtshof mit Sitz in Den Haag entstand so in einem ordnungsgemäßen Verfahren. Es war keine einfache Geburt. Es gab Probleme mit der Finanzierung, mit der Bestellung von Anklägern, Richtern und Verteidigern, Verwaltungsbeamten, Ermittlern und Übersetzern sowie der Überwindung logistischer Schwierigkeiten. Rechtliche und prozessuale Hürden mußten genommen und Kooperationszusagen von Staaten erlangt werden, bevor Anklagen erhoben, Verdächtige verhaftet und die Verfahren aufgenommen werden konnten. Aber es wurde geschafft! Die elf Richter aus unterschiedlichen Regionen der Welt einigten sich auf detaillierte Regelungen für ein faires Verfahren. Verteidiger und Anklagevertretung, an deren Spitze zunächst *Richard Goldstone* vom Obersten Gerichtshof Südafrikas stand und sich nun *Louise Arbour* aus Kanada befindet, haben sich Respekt für ihre Kompetenz und Einsatzbereitschaft verdient. Die Entscheidungen des Tribunals (auch die Berufungsentscheidungen) sind umfassend recherchiert und überzeugend.

Zu Beginn war die Zahl der Verfahren sehr begrenzt; 1998 jedoch gab es bereits zwei Urteile (*Dusko Tadic* wurde zu 20 Jahren Gefängnis verurteilt), und vier Verfahren waren gleichzeitig im Gang. Zwei neue Gerichtssäle wurden mit Spenden aus Großbritannien, den Niederlanden und den USA gebaut. Bis April 1998 war gegen 79 Verdächtige Anklage erhoben worden. Die Zahl der momentan in Untersuchungshaft befindlichen Personen liegt bei 26 und ist weiter steigend. Einige Angeklagte haben sich freiwillig gestellt. Ein Zeugenschutzprogramm, besonders für Frauen, wurde ins Leben gerufen. Der Mitarbeiterstab ist auf über 400 gewachsen, und die Vereinten Nationen bewilligten ein Jahresbudget von nahezu 70 Millionen US \$, wobei 22 Staaten mehr als 9 Millionen US \$ spendeten. Einige Jahre nach der Errichtung des Tribunals konnte sein erster Präsident, der hoch angesehene Prof. *Antonio Cassese*, den Vereinten Nationen berichten, der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY) sei eine dynamische, vollständig funktionierende gerichtliche Instanz.

Jedes neugeborene Kind muß zunächst krabbeln, bevor es laufen kann. Ähnliches gilt für ad hoc-Tribunale. Der neue ICTY blieb dementsprechend nicht von Problemen verschont. Wenig vorbildlich war die Kooperation mit Staaten wie Serbien (ähnliches gilt für Kroatien und Bosnien), gegen deren Staatsangehörige das Tribunal Anklage erhob, deren Verfassungen jedoch eine Auslieferung verbieten. Zwei Umstände haben zudem den Respekt gemindert, der sowohl dem Sicherheitsrat als auch seinem ad hoc-Straftribunal entgegengebracht wird: zum einen die Tatsache, daß der Gerichts-

hof über keinerlei eigene Erzwingungsmechanismen verfügt, zum anderen das Versagen der Staaten, Verdächtige festzunehmen, gegen die ein Haftbefehl besteht. Der frühere Führer der bosnischen Serben, *Radovan Karadzic*, und der Kommandeur der serbischen Armee in Bosnien, *Radko Mladic*, die gravierender Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschuldigt werden, sind prominente Beispiele. Es ist aber zu erwarten, daß das Zögern, die multinationalen Truppen zur Verhaftung mit Haftbefehl gesuchter Verdächtiger einzusetzen, überwunden wird, sobald sich die politische Situation weiter stabilisiert hat und die Risiken reduziert worden sind. *David Scheffer*, US-Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen, warnte in Hinblick auf die mutmaßlichen Kriegsverbrecher kürzlich: „*Ihr Tag vor dem Jugoslawien-Tribunal wird kommen*“.

## Empfehlung

Der Sicherheitsrat muß dem ersten von ihm geschaffenen Gericht eine größere Unterstützung zuteil werden lassen. Das Versagen, den ICTY bei der Durchführung seines Mandats zu unterstützen, mindert den Respekt, der dem Sicherheitsrat selbst entgegengebracht wird und von dem die Weltordnung abhängt. Der Präsident des Gerichtshofes hat von ersten Weigerungen zur Mitarbeit berichtet, insbesondere darüber, daß per Haftbefehl gesuchte Verdächtige nicht verhaftet wurden und daß der Zugang zu Orten, an denen Verbrechen geschahen, sowie zu Zeugen und Beweismitteln verweigert wurde. Hier muß der Sicherheitsrat darauf bestehen, daß die Staaten ihren vorrangigen Verpflichtungen aus der UN-Charta nachkommen. Wenn es zur Aufrechterhaltung des Friedens erforderlich ist, kann der Sicherheitsrat jede notwendige Zwangsmaßnahme ergreifen, um zu erreichen, daß seinen Resolutionen Folge geleistet wird: Er kann diejenigen, die sich dem Tribunal widersetzen, der Gefahr eines Ausschlusses aus den Vereinten Nationen aussetzen (Art. 5), Wirtschaftssanktionen verhängen (Art. 41) oder sogar den Einsatz militärischer Mittel anordnen (Art. 42), die dann von Staaten eingesetzt werden, die bereit sind, dem Recht zu seiner Geltung zu verhelfen. Das Tribunal selbst hat die Möglichkeit, gesuchte Verdächtige zu ermutigen, sich freiwillig zu stellen, indem es festlegt, daß diese Tatsache als mildernder Umstand bei der Strafzumessung zu berücksichtigen ist.

## 2. Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda

1994 eskalierte in Ruanda ein grausamer Bürgerkrieg. Angestachelt durch eine extremistische Elite, die die Regierung unter ihrer Kontrolle hatte, begann die dominante Volksgruppe der Hutu eine Kampagne zur Ausrottung der in der Minderheit befindlichen Tutsi. Eine Ermittlungskommission des Sicherheitsrats bestätigte, daß etwa eine halbe Million Tutsi – Männer, Frauen und Kinder – sowie gemäßigte Hutu grauenvoll massakriert wurden. Aufgehetzt durch ihre Führer, hackten Hutu-Milizen und Teile der Bevölkerung die Opfer in Stücke oder prägeln sie zu Tode. Mächtige Staaten waren unwillig, in einen internen Konflikt einzugreifen, und



nicht bereit zugeben, daß sie einen Völkermord zulassen würden. Sie versäumten es, rechtzeitig einzugreifen und so das Morden zu verhindern. Hunderttausende flohen in einer Atmosphäre des Terrors in die Nachbarstaaten, wo die Grausamkeiten weitergingen. Im Juli 1994 erlangte die von Tutsi geführte Ruandische Patriotische Front (RPF) die Macht und versprach, Gerechtigkeit als Teil des Wiederversöhnungsprozesses zu üben.

Der Sicherheitsrat reagierte auf das öffentliche Entsetzen – wenn auch verspätet – mit der erneuten Errichtung eines speziellen Straftribunals, um Massenmörder zur Rechenschaft zu ziehen und so zur Wiederherstellung des Friedens beizutragen. Das Internationale Straftribunal für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR) wurde Ende 1994 mit der Resolution 955 ins Leben gerufen und folgte dem Muster des ICTY. Ein internationaler Angriffskrieg war nicht Gegenstand der Zuständigkeit des Gerichts; nur gravierende Verletzungen von Menschenrechten wurden für strafbar erklärt. Nur einige konkret aufgeführte Verbrechen, die im Jahr 1994 in einem genau definierten Gebiet begangen worden waren, wurden in die Zuständigkeit der internationalen Strafverfolgung gestellt. Das Statut des ICTR erwähnt ausdrücklich, daß Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch dann bestraft werden, wenn der Konflikt – wie in Ruanda – kein internationaler, sondern ein innerstaatlicher war.

Um Geld und Personal zu sparen, teilten sich das ICTY und das ICTR denselben Chefankläger und die Berufungskammern in Den Haag. Weil Ruanda durch den Bürgerkrieg verwüstet war, wurde das ICTR im tansanischen Arusha eingerichtet. Die administrativen Schwierigkeiten waren enorm. Über 100.000 Hutu wurden in die örtlichen Gefängnisse gepfercht und durch die neue Tutsi-Regierung des Völkermordes, der Massenvergewaltigung oder vergleichbarer Greueltaten beschuldigt. Im Land gab es nur noch wenige Anwälte und Richter. Tutsi, die gesehen hatten, wie ihre Familien abgeschlachtet wurden, forderten, daß die Mörder hingerichtet werden sollten. Die Statuten sowohl des ICTY als auch des ICTR verboten jedoch – der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechend – die Todesstrafe. Tätern weniger schwerwiegender Verbrechen droht so möglicherweise die Verhängung der Todesstrafe in Eilverfahren vor nationalen Gerichten in Ruanda, während die „großen Fische“, die sich in Untersuchungshaft in Arusha befinden, für die Planung des Völkermords allenfalls mit einer Gefängnisstrafe rechnen müssen. Trotz der enormen politischen und logistischen Hindernisse gibt es allmählich Fortschritte. Die Regierung von Ruanda ist entschlossen, die Schwierigkeiten zu überwinden und sich um eine Versöhnung zu bemühen, indem Frieden und Gerechtigkeit durch Rechtsstaatlichkeit erreicht werden sollen.

### Empfehlungen

– Wir müssen die Realitäten in Ruanda beachten. Es wird logistisch unmöglich sein, den mehr als 100.000 Menschen, die momentan in ruandischen Gefängnissen einsitzen und der

Beteiligung am Völkermord angeklagt sind, einen fairen und vollständigen Prozeß zu machen. Nur eine Auswahl von Hauptverantwortlichen kann strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden. Die Anfänger – die „großen Fische“ –, die den Völkermord geplant und initiiert haben, sollten dem ICTR in Arusha überstellt werden und vor den Augen der Weltöffentlichkeit als Gruppe abgeurteilt werden. Dies wäre eine internationale Bekräftigung der Aussage, daß Völkermord „niemals wieder“ irgendwo in der Welt toleriert werden darf. Die Angeklagten könnten dadurch, daß sie sich vor dem ICTR und nicht vor nationalen ruandischen Gerichten verantworten müßten, zwar nicht zum Tode verurteilt werden, doch denen, die für schuldig befunden werden, würde eine lange Gefängnisstrafe drohen und sie würden als Friedensbedrohung für Ruanda aus dem Verkehr gezogen.

– Wie dies nach dem Zweiten Weltkrieg das deutsche „Entnazifizierungsprogramm“ tat, müssen auch die Massen der Unrechtsäter in Ruanda in verschiedene Kategorien der Verantwortlichkeit eingeteilt und vor Ort in Eilverfahren entsprechend ihrem persönlichen Grad der Schuld verurteilt werden.

– Die weltweite Offenlegung der Verbrechen und die Bestrafung der Haupttäter werden helfen, die Wunden der Überlebenden zu heilen. Zugleich sind aber auch Entschuldigungen politischer Führer für das Versäumnis notwendig, das Morden nicht verhindert oder beendet zu haben; Präsident Clinton hat dies während eines Besuchs in Ruanda im März 1998 getan. Wohlhabende und mächtige Staaten sollten zudem wirtschaftliche Hilfe und Unterstützung anbieten, um die Überlebenden zu entschädigen und ihre Wiedereingliederung voranzutreiben. Verständnis, Mitgefühl, Reue und Unterstützung sollten als Mittel zur Erreichung des Friedens dienen.

### IV. Ein ständiger Internationaler Strafgerichtshof ist möglich

ad hoc-Tribunale, die vom Sicherheitsrat zur Bestrafung der Täter von internationalen, friedensbedrohenden Verbrechen eingesetzt werden, sind sicherlich besser, als gar nichts zu tun oder der Rache freien Lauf zu lassen. Aber derartige Sondergerichte der Sicherheitsrat immer erst nach dem jeweiligen Geschehen ein, um die Straftäter für eine begrenzte Zahl von Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen, die während einer begrenzten Zeit in einem bestimmten Gebiet begangen wurden. Eine Aneinanderreihung von ad hoc-Tribunalen ist deshalb kaum der wirksamste Weg, um universelle Gerechtigkeit zu erreichen. Alle Staaten scheinen nun zu erkennen, daß ein fairer, unparteiischer und ständiger Internationaler Strafgerichtshof erforderlich ist, um die schwersten Verbrechen abzuurteilen, die jederzeit den Frieden und die Sicherheit der Menschen in aller Welt bedrohen können. Dies ist der nächste logische Schritt in der Entwicklung des internationalen Strafrechts und die größte Herausforderung, der sich die internationale Rechtsgemeinschaft nun gegenüber sieht.

## 1. Der bisherige Verhandlungsprozess

Der Anstoß, die Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofes (International Criminal Court, ICC) erneut auf die Agenda der Vereinten Nationen zu setzen, geht auf das Jahr 1989 zurück, als Premierminister *A.N.R. Robinson* aus Trinidad und Tobago nach Hilfe bei der Eindämmung des internationalen Drogenhandels rief. Die Völkerrechtskommission (International Law Commission, ILC), der 34 Rechtsexperten aus verschiedenen Regionen angehören, wurde von der Generalversammlung zur Wiederaufnahme der Arbeit ermuntert. Die ILC legte 1994 den Entwurf eines Statuts für einen Internationalen Strafgerichtshof vor, der 60 Artikel umfaßte. UN-Komitees begannen nun, die Vorschläge der ILC zu überarbeiten. Der ILC-Entwurf für einen Kodex der Verstöße gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit (Code of Offenses against the Peace and Security of Mankind) wurde 1996 vorgelegt. Mit der Überwindung der zuvor erwähnten Hürden und dem Abklingen der politischen Spannungen zwischen den Supermächten schien die Zeit reif, eine in der internationalen Rechtsordnung immer noch klaffende Lücke zu schließen.

1996 nahm ein „Vorbereitungskomitee“ (Preparatory Committee, PrepCom) unter der gekonnten Leitung von *Adriaan Bos* aus den Niederlanden die Arbeit auf und versuchte in einem halben Dutzend langwieriger Sitzungen bei den Vereinten Nationen, eine Einigung zu erreichen. Generalsekretär *Kofi Annan*, der sich auf das Anliegen seines Vorgängers *Boutros-Ghali* beziehen konnte, nannte den ICC „das Symbol unserer größten Hoffnungen für die Einheit von Frieden und Gerechtigkeit“. US-Präsident *Clinton* erklärte in der Generalversammlung Ende 1997: „*Bevor das Jahrhundert endet, sollten wir einen Ständigen Internationalen Gerichtshof schaffen, um die schwerwiegendsten Verletzungen des humanitären Rechts strafrechtlich verfolgen zu können.*“ Alle schienen darin übereinzustimmen, daß ein ICC gebraucht würde. Er sollte nur aktiviert werden, falls nationale Gerichte nicht bereit oder unfähig wären, die Straftäter zur Rechenschaft zu ziehen. Der ICC sollte durch einen Vertrag errichtet werden, der allen Staaten offensteht. Er sollte eine unabhängige und kompetente Instanz zur Aburteilung nur der schwerwiegendsten internationalen Verbrechen und zudem „*fair, effizient und wirksam*“ sein.

Die Aufgabe bestand nun darin, das gemeinsame Anliegen in einem schlüssigen Text zusammenzuführen, der von Juristen aus 185 Staaten akzeptiert werden kann – aus Staaten mit unterschiedlichen rechtlichen und sozialen Systemen und einem möglicherweise unterschiedlich großen Engagement für das Ziel. Die Herausforderung war ein Test für Einfallsgabe und Einsatzwillen des Vorbereitungskomitees. In intensiven Bemühungen strebten verschiedene Arbeitsgruppen nach einem Konsens über jeden Artikel des vorgelegten Entwurfs. Die wichtigsten Kontroversen betrafen folgende Punkte:

- Wie wird der Gerichtshof errichtet?
- Welche Verbrechen fallen in die Zuständigkeit des ICC, und wie sollen sie definiert werden?

- Welche Prinzipien des Strafrechts werden angewendet?
- Wie wird die Zusammensetzung und Verwaltung des Gerichts ausgestaltet?
- Welche Befugnisse hat die Anklagevertretung bei den Ermittlungen und bei der Erhebung der Anklage?
- Welche Beweisregeln werden angewendet?
- Wie hoch sollen die Strafen ausfallen?
- Wie sehen das Berufungs- und Revisionsverfahren aus?
- Über welche Vollstreckungsmechanismen verfügt das Gericht?
- Wie soll das gesamte Paket schließlich in die Tat umgesetzt werden?

Als das PrepCom seine Arbeit am 3. April 1998 beendete, war ein großer Fortschritt erzielt. Viele Differenzen – gekennzeichnet durch eckige Klammern um alternative Textvarianten – blieben jedoch ungelöst. Der Bericht des Komitees wird an die internationale Staatenkonferenz gehen, die vom 15. Juni bis zum 17. Juli 1998 in Rom stattfindet. Sie wird sich der Herausforderung stellen müssen, die vielen Meinungsverschiedenheiten beizulegen, damit die Nationen auf dem Weg zu einer besseren Völkerrechtsordnung voranschreiten können.

## 2. Offene Fragen

### a) Auswahl und Definition der Verbrechen

Es schien Übereinstimmung darüber zu herrschen, daß ein „harter Kern“ von Verbrechen in die Zuständigkeit des Gerichtshofes fallen sollte, nämlich Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zweifelhafte war dagegen, ob Verbrechen einbezogen werden sollten, zu deren Eindämmung bereits spezielle Verträge bestehen: Greuelthaten, terroristische Handlungen, Anschläge gegen UN-Personal und Drogenhandel. Denn diese Verträge sehen bereits adäquate Möglichkeiten der Bestrafung vor. Norwegen schlug vor, daß weitere Straftaten später hinzugefügt werden könnten. Verbrechen, die durch andere Verträge bereits verboten sind (Treaty Crimes), verblieben im Text als eingeklammerte Optionen. Mit Ausnahme des Völkermords bedurfte die präzise Definition der Verbrechen weiterer Diskussion.

Die meisten Staaten (darunter Frankreich, Deutschland, Italien, Ägypten, Dänemark), eine große Anzahl kleiner Staaten sowie die ILC und viele andere Rechtsexperten bestanden darauf, daß das Verbrechen der Aggression in das Statut aufgenommen werden mußte. Denn die Auslassung dieses „schwersten Verbrechens“ könnte als nachträgliche Ablehnung der Nürnberger Prozesse und als stille Umkehrung von der Ächtung des Krieges selbst aufgefaßt werden. Einige Staaten (darunter die USA, Großbritannien, Rußland, China und Pakistan) waren der Ansicht, daß der Begriff der Aggression für die Anwendung in einem Strafverfahren nicht angemessen definiert sei und daß die Aufnahme in das Statut

die Einbeziehung des Sicherheitsrats erforderlich mache und dadurch die Unabhängigkeit des Gerichts beeinträchtigen würde. Der Entwurf der ILC sah vor, daß kein Individuum der Aggression beschuldigt werden könnte, bis der Sicherheitsrat eine Aggression seitens eines Staates festgestellt hätte. Obgleich diese Bekräftigung der Verantwortung des Sicherheitsrats lediglich dessen bestehende Pflichten (wie sie auch die UN-Charta und andere Instrumente vorsehen) unterstrich, löste sie beachtliche Bedenken aus. Die deutsche Delegation unter der Leitung von Hans-Peter Kaul drang auf einen Kompromiß bei der Definition, welcher Teile der Nürnberger Charta mit Auszügen aus der Konsensdefinition von 1974 verband. Um die Aufnahme der Aggression akzeptabler erscheinen zu lassen, wurde weiterhin vorgeschlagen, die Unabhängigkeit des ICC bei der Entscheidung über Schuld oder Unschuld eines jeden individuell Verdächtigen ausdrücklich hervorzuheben.

Die Definition der Verbrechen gegen die Menschlichkeit (ein Begriff, der von der Nürnberger Charta übernommen wurde) warf mehrere Fragen auf, allerdings nicht annähernd so viele wie die Erläuterung aller Kriegsverbrechen. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) versucht seit mehr als 130 Jahren, Kriegsverbrechen zu verhindern. Es listete etwa 50 verschiedene Kriegsverbrechen auf und legte eine 35 Seiten umfassende Kommentierung zu ihrer Erklärung vor. Frauengruppen drängten besonders darauf, geschlechtsbezogene Verbrechen wie Vergewaltigung, erzwungene Prostitution und Sterilisation (gender crimes) sowie Verbote gegen den Einsatz von Kindern im Krieg zu definieren und in das Statut aufzunehmen. Viele Delegierte waren der Ansicht, daß eine kürzere Auflistung oder die Einbeziehung der bestehenden Genfer Konventionen durch einen Verweis reichen würden.

## b) Verfahrensrechtliche Probleme

Alle stimmten darin überein, daß jede beschuldigte Person das Anrecht auf ein faires Verfahren, die Unschuldsvermutung, Schutz vor erneuter Strafverfolgung wegen desselben Deliktes und auf eine kompetente Verteidigung haben sollte. Aber es gab unterschiedliche Meinungen darüber, wie diese unstrittigen Grundsätze am besten formuliert werden könnten. Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe Verfahrensrecht, *Silvia Fernandez de Guremendí* aus Argentinien, vermittelte recht erfolgreich eine Einigung über genaue Bestimmungen zu den Ermittlungen, der Strafverfolgung, dem Verfahren und dem Berufungsverfahren. Verschiedene Formulierungsvorschläge wurden präsentiert. Sie betreffen die Beweisregeln, die Regelung der Strafen – einschließlich der Leistung von Schadensersatz und Entschädigung an die Opfer sowie ihrer Rehabilitation – und die Wiedergutmachung für Personen, die zu Unrecht inhaftiert wurden. *Rolf Fife* aus Norwegen stand der Arbeitsgruppe vor, die die Verpflichtungen der Staaten festlegte, mit dem ICC zu kooperieren, ihm justizielle Hilfestellung zu gewähren und die Urteile zu vollstrecken. Überlegungen wurden angestellt, alle verfahrensrechtlichen Punkte in einen Anhang aufzunehmen und die Richter zu ermächtigen, selbst

eine Verfahrensordnung für das Gericht aufzustellen. Es herrschte Einigkeit darüber, daß ein Gremium von Vertretern der Staaten, welche die Konvention ratifizieren würden, das administrative Funktionieren des ICC überwachen würde.

## c) Sind souveräne Staaten bereit, die Herrschaft des Rechts zu akzeptieren?

Die beteiligten Staaten müssen sich einer grundlegenden Frage stellen: Sind sie bereit, internationales Strafrecht anzuwenden, um internationalen Normen zur Eindämmung der weltweiten Gewalt und zum Schutz der universellen Menschenrechte Geltung zu verschaffen? Viele Staaten halten immer noch an der überholten Vorstellung fest, daß Souveräne quasi durch göttliches Recht eingesetzt sind und über dem Gesetz stehen. Und sie meinen, daß das vor 350 Jahren im Westfälischen Frieden begründete System unabhängiger Nationalstaaten auch in der elektronisch vernetzten und von wechselseitiger Abhängigkeit geprägten Welt des 21. Jahrhunderts noch angemessen sei.

Souveräne Staaten sollten erkennen, daß es kein Risiko birgt, gewisse Beschränkungen ihrer Souveränität zum Zwecke des gemeinen Wohls zu akzeptieren. Ein Vertrag gilt nicht rückwirkend und bindet nur die Regierungen, die ihn im Einklang mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren ratifiziert haben. Für die Vereinigten Staaten bedeutet dies, daß zwei Drittel der Senatoren zustimmen müssen. Oftmals fügen sie Vorbehalte, Interpretationen und Verständniserklärungen hinzu. Die USA brauchten 40 Jahre, um die Völkermord-Konvention zu ratifizieren. Die Nationen sollten nicht auf einen neuen Holocaust warten, um von ihrer Lethargie befreit zu werden. Wenn unterschiedliche Auffassungen überwunden werden sollen, müssen die Staaten endlich den politischen Mut aufbringen, sich universellen Regelungen für den internationalen Umgang zu unterwerfen, die jeden zum Wohle eines jeden anderen binden. Der Entwicklungsprozeß im Völkerrecht schreit nach Anerkennung der Tatsache, daß die einzigen wirklichen Souveräne des 21. Jahrhunderts „Wir, die Völker...“ sind.

Die mächtigen Staaten zögern, das aufzugeben, was sie als festgelegte und unersetzliche souveräne Rechte begreifen. Dies wird in allen Teilen des Entwurfs für das Statut deutlich, insbesondere bei folgenden Fragen:

- Sollen Staaten die Möglichkeit haben, die Zuständigkeit des ICC einzeln für jedes der zum „harten Kern“ zählenden Verbrechen und möglicherweise sogar immer wieder neu festzulegen?
- Soll die Anklagevertretung die Kompetenz haben, von Amts wegen (*ex officio*) zu ermitteln und Verdächtige anzuklagen, oder soll sie erst die Genehmigung einer dem Gericht vorgelagerten Instanz oder gar des Sicherheitsrats einholen müssen?
- Bedarf es der Zustimmung des jeweiligen Staates, bevor einem seiner Staatsangehörigen oder jemandem, der sich in seinem Gewahrsam befindet, der Prozeß gemacht werden kann?

- Sollen Staaten das Recht haben, die Kooperation mit dem ICC oder die Vollstreckung seiner Urteile zu verweigern?

Vehement wurde die Position vertreten, daß jeder Staat durch seine Ratifizierung des ICC-Gründungsvertrages automatisch die dem Gericht inhärente Zuständigkeit für alle Verbrechen akzeptiert, die im Text aufgenommen wurden. Da Völkermord, Aggression und Verbrechen gegen die Menschlichkeit fast ausschließlich durch einen Staat selbst oder jedenfalls mit seinem stillschweigenden Einverständnis begangen werden, kann nicht erwartet werden, der Staat würde sich selbst richten. Kein Staat kann sich selbst oder seiner Führung Immunität verschaffen und sich vom allgemeinen Völkerrecht abkoppeln. Der französische Kompromiß, die Anklage durch eine dem Gericht vorgelagerte Instanz kontrollieren zu lassen, sollte davor schützen, daß die Ankläger ihre Kompetenzen überschreiten.

Die Forderung der Vereinigten Staaten, daß kein Fall ohne vorherige Genehmigung des Sicherheitsrats vor das ICC gelangen sollte, damit nicht unter Umständen ein Friedensprozeß gestört würde, geht zu weit. Dies würde den USA die Möglichkeit an die Hand geben, jedes Handeln des ICC durch ihr Veto zu blockieren – was aus innenpolitischer Sicht ja eine gute Politik sein mag, aber nach den Maßstäben der Vernunft nicht zu rechtfertigen ist. Ein von Singapur eingebrachter Kompromißvorschlag würde dem ICC gestatten, nach eigenem Ermessen so zu verfahren; der Sicherheitsrat könnte jedoch später von der Anklage verlangen, das Verfahren für eine bestimmte Zeit auszusetzen, wenn der Sicherheitsrat dies als wünschenswert erachtet. Die Kompetenzen des Sicherheitsrats (samt der unfairen Veto-Regelung) sind durch die UN-Charta festgelegt und können – ob es einem gefällt oder nicht – ohne eine Charta-Änderung nicht ausgeweitet oder beschränkt werden. Die Einfügung von Klauseln der Art „wie vom Sicherheitsrat bestimmt“ unterstreicht zwar die Kontrolle durch den Sicherheitsrat, streut aber Salz in alte Wunden, ohne die bestehenden Befugnisse des Rates in irgendeiner Form zu ändern.

Die Situation hinsichtlich des Verbrechens der Aggression ist anders. Dem Sicherheitsrat ist durch Artikel 39 der UN-Charta die alleinige Kompetenz zur Feststellung eines Angriffskrieges seitens eines Staates übertragen; eine Entscheidung, die durch die Aggressionsdefinition der Generalversammlung und andere UN-Deklarationen bestätigt wurde. Allerdings wird in Artikel 51 ein subsidiäres Recht zur Selbstverteidigung eingeräumt. Weder der Internationale Gerichtshof noch der Sicherheitsrat haben die Kompetenz, ein Individuum für irgend etwas gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen. Keine Person kann von dem ICC erfolgreich wegen des Verbrechens der Aggression strafrechtlich verfolgt werden, ohne daß der Sicherheitsrat zuvor eine Aggression seitens eines Staates festgestellt hätte. Sollte diese Feststellung nicht vorliegen, könnte ein Angeklagter argumentieren, der ICC verdränge den Sicherheitsrat aus seiner ihm durch die Charta zugewiesenen Funktion. Um das Argument, die Abhängigkeit vom Sicherheitsrat beeinträchtige die Unabhängigkeit des

ICC, auszugleichen, muß festgehalten werden, daß die Richter des ICC befugt sind, die Entscheidung des Sicherheitsrats zu überprüfen. Sie sollten den Angeklagten für den Fall, daß sie anderer Meinung sind, entlassen oder freisprechen können. Falls erforderlich, könnte – wie vorgeschlagen wurde – eine Klausel eingefügt werden, welche die vollständige Unabhängigkeit des ICC bei der Strafverfolgung eines Individuums wegen des Verbrechens der Aggression nochmals ausdrücklich bestätigt.

Es ist verständlich, daß Regierungsvertreter sehr vorsichtig sind, bevor sie einem Kompromiß und einer neuen Institution mit ungewissen Konsequenzen zustimmen. Die Verteidigungsministerien mögen die Dinge aus einer anderen Perspektive sehen als die Außen- oder Justizministerien. Letztlich sollte sich aber die Einsicht durchsetzen, daß die Unschuldigen niemals die Herrschaft des Rechts fürchten müssen. Transparenz, Haushaltskontrolle, richterliche Aufsichtsgremien sowie Kontrollgremien mit Vertretern der Vertragsparteien bieten ausreichende Sicherheit gegen den Mißbrauch des gerichtlichen Verfahrens durch Ankläger und Richter. Und diese sind ja hochqualifiziert und sorgfältig ausgesucht. Man sollte ihnen also vertrauen, will man nicht ihr Vertrauen mißbrauchen.

## Empfehlungen

- Die Nationen müssen die Nürnberger Charta und die Rechtsprechung des Internationalen Militärtribunals (IMT) als Grundstein für den Internationalen Strafgerichtshof begreifen. Das bedeutet, daß die Aggression als ein in der Zuständigkeit des Gerichts liegendes Delikt Aufnahme in das Statut finden muß. Weil Menschen wegen der Begehung dieses Verbrechens bereits verurteilt wurden, bevor man sich auf eine Definition geeinigt hatte, könnte der Einleitungssatz der Konsensdefinition von 1974 (Resolution 3314) genügen: „Aggression bedeutet Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates oder auf eine andere mit der Charta der Vereinten Nationen nicht vereinbare Art und Weise“. Gestrichen werden sollten Klauseln, die aus politischen Gründen eingefügt wurden, so insbesondere der Passus „auf eine andere mit der Charta der Vereinten Nationen nicht vereinbare Art und Weise“, die Bezugnahme auf „militärische Besetzung“ (jeglicher Dauer) sowie auf Ausnahmen, die durch das „Recht auf Selbstbestimmung“ gerechtfertigt seien. Der deutsche Vorschlag präzisiert ergänzend, in welchen Fällen politische Führer persönlich zur Verantwortung gezogen werden können. Den Richtern muß zugestanden werden, (fair und unabhängig) auf der Grundlage von Präzedenzfällen und bestehendem Völkerrecht darüber zu urteilen, ob der betreffende Angeklagte des Verbrechens der Aggression schuldig ist.

- Kriegsverbrechen brauchen in dem Statut nicht in jedem feinsten Detail erläutert werden. Sie sollten sinnvollerweise in einem Anhang untergebracht werden, dessen Hinzuziehung für das Gericht obligatorisch ist. Das gleiche sollte für

offene verfahrensrechtliche Probleme gelten. Die Befugnisse des Sicherheitsrats sind allein durch die UN-Charta bestimmt und daher kann nichts in dem vorgeschlagenen Statut für das ICC eine Ausweitung oder Beschränkung dieser Kompetenzen bewirken. Aus diesem Grund sollten Verweise auf die Befugnisse des Sicherheitsrats, die für viele mögliche Vertragsparteien inakzeptabel wären, aus dem Entwurf herausgenommen werden.

– Die souveränen Staaten müssen schließlich darin übereinkommen, daß – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – alle Individuen dem neuen Internationalen Strafgerichtshof zu unterwerfen sind, die für eines der zum „harten Kern“ gehörenden Verbrechen verantwortlich sind. Um einem solchen Gericht eine effektive Arbeit zu ermöglichen, muß die Anklagevertretung (im Rahmen einer gewissen Kontrolle) mit der Befugnis ausgestattet werden zu entscheiden, wann sie ermittelt und ein Verfahren eröffnet. Und sie muß in die Lage versetzt werden, Beweise zu sammeln sowie Anzeigen und Beschwerden von jeder glaubwürdigen Quelle entgegenzunehmen. Die Nationen, die an das gerichtliche Verfahren glauben, müssen Vertrauen in die Integrität ihrer ernannten Ankläger und Richter haben.

## V. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Entwicklung des internationalen Strafrechts ist Teil eines historischen Prozesses, der seinen Anfang in Nürnberg nahm, weiter voranschritt mit den ad hoc-Tribunalen in Den Haag und Arusha und nun in Rom dicht vor dem nächsten Schritt in die richtige Richtung steht. Aber die lange Reise wird nicht in Rom enden. Viele grundlegende Komponenten sind kaum diskutiert worden und müssen unter Umständen in spätere Instrumente eingebracht werden. Es wurde noch keine Einigung erzielt über das Verhältnis des Gerichtshofes zu den Vereinten Nationen und darüber, wie das ICC finanziert werden soll – ob durch den regulären UN-Haushalt (der den Launen der Generalversammlung ausgesetzt ist), durch Mittel der Staaten, die dem Vertrag zur Errichtung des ICC beitreten, durch freiwillige Spenden oder aber eine Kombination aller drei Möglichkeiten. Der Sitz des ICC wird wahrscheinlich in Den Haag sein, aber Nürnberg hat ebenfalls angeboten, den Gerichtshof aufzunehmen. Wie viele Staaten die Konvention unterzeichnen müssen, bevor sie in Kraft treten soll, ist noch nicht entschieden; ebensowenig weiß man, wann die wichtigsten Staaten den neuen Vertrag wohl ratifizieren werden. All dies wird der Generalversammlung Ende 1998 vorgelegt, die dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden haben wird.

Eine Verschiebung kann der Sache abträglich sein und das gesamte Ziel gefährden. Die Charta für das Nürnberger IMT wurde in sechs Wochen formuliert und umfaßte nur 30 Artikel. Viele andere perfekt geeignete Modelle wurden vor Jahren von den Vereinten Nationen und sachverständigen Organisationen entworfen. Das Statut des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien enthält nur 34 Artikel und wurde in ein paar Wochen fertiggestellt. Das gleiche gilt

für das Ruanda-Tribunal. Geeignete Verfahrensordnungen für solche Gerichte gibt es bereits und können den Bedürfnissen eines neuen ICC leicht angepaßt werden. Es ist sehr viel wichtiger, sich auf die wesentlichen Punkte zu konzentrieren, als zu versuchen, jedes vorstellbare Problem vorherzusehen und eine Einigung über jedes Detail zu erreichen. Der Wunsch nach Einstimmigkeit und Universalität ist lobenswert, aber ihm darf nicht gestattet werden, das Unterfangen zu vereiteln oder sich zu einer Falle zu entwickeln, in der der kleinste gemeinsame Nenner zur Norm wird und mehrdeutige Bestimmungen das Fehlen einer wirklichen Einigung verdecken.

Die Nürnberger Prozesse schufen einen Präzedenzfall und hielten das Versprechen hoch, „niemals wieder“ würden Aggression, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ohne eine Bestrafung der Täter hingenommen werden. Die Welt hat bereits mehr als ein halbes Jahrhundert auf die Erfüllung dieses Versprechens gewartet. Millionen unschuldiger Menschen haben die Unfähigkeit von Staatsführern, diesen Traum zu erfüllen, teuer bezahlt. Ist die Welt auf Improvisationen des Sicherheitsrats angewiesen, damit diejenigen zur Rechenschaft gezogen werden, die den Namen der Menschheit beschmutzen? Grausame Verbrechen zu verurteilen und dennoch nichts für die Schaffung eines ständigen Gerichtshofs zur Verurteilung der Täter zu tun, bedeutet, die Opfer zu verhöhnern und mehr Unrecht herauszufordern. Junge Menschen aus allen Teilen der Welt haben sich Hunderten von Nichtregierungsorganisationen angeschlossen, um sich für die Errichtung einer neuen universeller Institution einzusetzen, die sich zum Schutz fundamentaler Rechte der Menschen in aller Welt des Schutzschildes des internationalen Strafrechts bedienen kann.

Es ist unbegreiflich, daß der Mensch fähig ist, Technologien und Werkzeuge zu entwickeln, die alles Leben in der Welt auszulöschen vermögen, ihm aber die Fähigkeit fehlt, ein relativ simples Statut zu entwerfen, das eine weitere Entwicklung in diese negative Richtung von Anfang an verhindern könnte. Diejenigen, die durch das Schicksal in die Position gelangt sind, Entscheidungen zu treffen, müssen endlich die Chancen für den Frieden ergreifen. Einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, kann ein Internationaler Strafgerichtshof gewiß Realität werden. Dies muß geschehen zum Wohl einer menschlicheren und friedlicheren Welt. Die Rechtsgemeinschaft sitzt über sich selbst zu Gericht und hat die einzigartige Gelegenheit, sich selbst in ehrenwerter Weise freizusprechen.

## Empfehlungen

– Es sollte jeder Versuch unternommen werden, die größtmögliche Akzeptanz des geplanten Internationalen Strafgerichtshofes zu erreichen. Wenn alle Meinungen zu dem Thema gehört worden sind, muß der Streit ein Ende haben und entschlossenem Handeln weichen. Die für das Inkrafttreten des Vertrages erforderliche Zahl von Unterzeichnungen und Ratifikationen sollte auf das zur Erreichung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts unverzichtbare Minimum reduziert

werden und nicht höher als 50 sein. Die Finanzierung ist ein immer noch ungelöstes Problem. Zu Beginn sollten die zur Errichtung des ICC benötigten Mittel dem regulären Haushalt der Vereinten Nationen entnommen werden, da die ärmeren Staaten nicht bereit sein werden, Verpflichtungen einzugehen, welche sie überfordern könnten. Aber das Haushaltsbudget der Vereinten Nationen ist von Schwankungen bedroht und anfällig für politischen Druck, so daß es besser wäre, den Unterzeichnerstaaten – so schnell wie möglich – die dauerhafte Finanzierung zu übertragen. Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und dem ICC kann mit Hilfe einer späteren Vereinbarung festgelegt werden.

– Sobald die Schlußakte unterzeichnet ist, muß energisch für die vorbehaltlose Ratifikation geworben werden. Die Ratifikation des ICC-Gründungsvertrages durch demokratische Staaten, die ja Wählerschaften mit unterschiedlichen politischen Überzeugungen haben, könnte längere Zeit in Anspruch nehmen. Hier müssen die Nichtregierungsorganisationen eine Schlüsselrolle übernehmen und der Welt vermitteln, daß der Internationale Strafgerichtshof dem Frieden und somit einem öffentlichen Interesse dient, indem er die fundamentalen Menschenrechte aller Völker schützt. Sie müssen ihre Kräfte bündeln und sich auf die Hauptziele konzentrie-

ren, damit man ihre Stimmen laut und deutlich durch alle Informationsnetze der Welt ertönen hört: „Wir haben genug!“

Nürnberg hat sich erfolgreich der Vergangenheit gestellt. Die Entscheidungsträger in Rom müssen auf dem Vorbild der Nürnberger Prozesse aufbauen und haben die Zukunft zu bewältigen. Die Zeit ist reif: Jetzt muß gehandelt werden!!

- 1 Mitunterzeichner: Prof. Richard J. Goldstone ist Richter am Verfassungsgericht Südafrikas. Vom 15. August 1994 bis zum 30. September 1996 war er in Den Haag der gemeinsame Chefankläger für den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda. Prof. Dr. iur. Bruno Simma ist Professor für Völkerrecht und Europarecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Von 1988 bis 1992 war er Professor of Law an der University of Michigan in Ann Arbor. 1987 bis 1996 war er Mitglied des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Kontrolle des gleichnamigen Paktes. Seit 1997 ist er Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen. Prof. Dr. iur. Christian Tomuschat ist Professor für öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Völkerrecht, an der Humboldt-Universität zu Berlin. Von 1977 bis 1986 war er Mitglied des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Zwischen 1985 und 1996 war er Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen. Gegenwärtig ist er Koordinator der Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala.

## Reference Paper on War Crimes submitted by Germany UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.23 12 December 1997

### Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court (1-12 December 1997) Working Group on Definitions and Elements of Crimes Reference Paper on War Crimes submitted by Germany

With reference to the definition of war crimes as adopted by the Working Group on the Definitions and Elements of Crimes on 12 December 1997 (see document A/AC.249/1997/WG.1/CRP.9) and taking into account the deliberations on the issue of war crimes during the session of the Preparatory Committee held from 1 to 12 December 1997, the following text circumscribes, in the view of the German delegation, a useful basis for further work towards a possible compromise.

The German delegation would welcome it if other delegations could consider co-sponsoring this text.

For the purpose of this Statute, war crimes means the crimes listed in this article:

**A. Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention:**

- (a) wilful killing;
- (b) torture or inhuman treatment, including biological experiments;

- (c) wilfully causing great suffering, or serious injury to body or health;
- (d) extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly;
- (e) compelling a prisoner of war or other protected person to serve in the forces of a hostile Power;
- (f) wilfully depriving a prisoner of war or other protected person of the right of fair and regular trial;
- (g) unlawful deportation or transfer or unlawful confinement;
- (h) taking of hostages.

**B. Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict within the established framework of international law, namely any of the following acts:**

- (a) intentionally directing attacks against the civilian population and such, as well as individual civilians not taking direct part in hostilities;
- (b) intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to

civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated;<sup>1</sup>

- (c) attacking or bombarding, by whatever means, towns, villages, dwellings or buildings which are undefended;
- (d) killing or wounding a combatant who, having laid down his arms or having no longer means of defence, has surrendered at discretion;
- (e) making improper use of flag of truce, of the flag or of the military insignia and uniform of the enemy or of the United Nations, as well as of the distinctive emblems of the Geneva Conventions, resulting in death or serious personal injury;
- (f) the transfer by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies;
- (g) intentionally directing attacks against 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 time for military purposes;
- (h) subjecting persons who are in the power of an adverse Party to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;
- (i) killing or wounding treacherously individuals belonging to the hostile nation or army;
- (j) declaring that no quarter will be given;
- (k) destroying or seizing the enemy's property unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of war;
- (l) declaring abolished, suspended or inadmissible in a court of law the rights and actions of the nationals of the hostile party;
- (m) compelling the nationals of the hostile party to take part in the operations of war directed against their own country, even if they were in the belligerent's service before the commencement of the war;
- (n) pillaging a town or place, even when taken by assault;
- (o)

**Option I**

- (o) employing the following weapons, projectiles and material and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering:
  - (i) poison or poisoned weapons,
  - (ii) asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials or devices,
  - (iii) bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions,
  - (iv) bacteriological (biological) agents or toxins for hostile purposes or in armed conflict,
  - (v) chemical weapons as defined in and prohibited by the 1993 Convention on the Prohibition of the Development,

Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and On Their Destruction,

- (vi) such other weapons or weapons systems as become the subject of a comprehensive prohibition pursuant to customary or conventional international law;

**Option II**

- (o) employing weapons, projectiles and material and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which are inherently indiscriminate;
- (p) committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
- (p bis) committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, enforced pregnancy, enforced sterilization, and any other form of sexual violence also constituting a grave breach of the Geneva Conventions;
- (q) utilizing the presence of a civilian or other protected person to render certain points, areas or military forces immune from military operations;
- (r) intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using, in conformity with international law, the distinctive emblems of the Geneva Conventions;
- (s) intentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions;
- (t) forcing/recruiting children under the age of fifteen years to take direct part in hostilities.

**Sections C and D of this article apply to armed conflicts not of an international character and thus do not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature.**

**C. In the case of an armed conflict not of an international character, serious violations of Article 3 common to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts committed against persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed hors de combat by sickness, wounds, detention or any other cause:**

- (a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;

<sup>1</sup> It has been accepted that it will be necessary to insert a provision, probably in the general principles section, which sets out the elements of knowledge and intent which must be found to have existed for an accused to be convicted of a war crime. For example, „in order to conclude that an accused had the knowledge and criminal intention required to be convicted of a crime, the Court must first determine that, taking account of the relevant circumstances of, and information available to, the accused at the time, the accused had the requisite knowledge and intent to commit the crime“.

- (b) committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
- (c) taking of hostages;
- (d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, affording all judicial guarantees which are generally recognized as indispensable.

**D. Other serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts not of an international character, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:**

- (a) intentionally directing attacks against the civilian population as such, as well as individual civilians not taking direct part in hostilities;
- (b) intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transports, and personnel using, in conformity with international law, the distinctive emblems of the Geneva Conventions;
- (c) intentionally directing attacks against 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 time for military purposes;
- (d) pillaging a town or place, even when taken by assault;
- (e) committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
- (e bis) committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, enforced pregnancy, enforced sterilization, and any other form of sexual violence also constituting a serious violation of article 3 common to the four Geneva Conventions;
- (f) forcing/recruiting children under the age of fifteen years to take direct part in hostilities;
- (g) ordering the displacement of the civilian population for reasons related to the conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;
- (h) killing or wounding treacherously a combatant adversary;

- (i) declaring that no quarter will be given;
  - (j) subjecting persons who are in the power of another Party to the conflict to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;
  - (k) destroying or seizing the property of an adversary unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of the conflict.
- (l)

**Option I**

No provision on prohibited weapons.

**Option II**

A reference to arms, in the light of the discussion on paragraph B (o).

**Elsewhere in the Statute:**

The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court shall have jurisdiction in respect of the crimes listed in article X (war crimes) in particular when committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes.

**Art. Y (relating to the part of the Statute dealing with the definition of crimes):**

Without prejudice to the application of the provision of this Statute, nothing in this Part of the Statute shall be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law.

## Der neue Internationale Strafgerichtshof: Meilenstein des Völkerrechts oder Instanz ohne Durchsetzungsvermögen?

Fach- und Medientagung

Bonn, 28. Mai 1998

Sascha Rolf Lüder\*

1996 beschloß die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN), für 1998 eine Diplomatische Konferenz zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) einzuberufen. Seit jenem Zeitpunkt fanden in New York mehrere vorbereitende Verhandlungsrunden statt, auf denen ein Statutentwurf für den ICC zur Vorlage auf der Diplomatischen Konferenz erarbeitet wurde.

Die Konferenz wird nunmehr am 15. Juni 1998 ihre Arbeiten in Rom aufnehmen. Um zum einen die politische Unterstützung für den ICC sichtbar zu machen, zum anderen aber auch die bislang noch ungeklärten Fragen aufzuzeigen, hatte die Stiftung Entwicklung und Frieden zu einer Fach- und Me-

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



dientag eingeladen, die am 28. Mai 1998 in Bonn stattfand. Teilnehmer der Tagung waren neben Abgeordneten des Deutschen Bundestages u.a. Vertreter der zuständigen Bundesministerien, der Wissenschaft und der Medien.

In seinem Eröffnungsreferat maß der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes und Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht (Völkerrecht) an der Ruhr-Universität Bochum Professor *Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen* der nahenden Diplomatischen Konferenz einen hohen Bedeutungsgehalt bei. Die Staatengemeinschaft habe bis zu diesem Zeitpunkt „*einen langen und dornigen Weg zurücklegen müssen*“: Obwohl die VN-Generalversammlung bereits 1946 die Prinzipien des Internationalen Militärgerichtshofes in Nürnberg bekräftigt und damit völkerrechtliche Straftatbestände anerkannt habe, sei die nachfolgende Staatenpraxis zurückhaltend geblieben und habe die Entwicklung entsprechender Völkergewohnheitsrechtsätze verhindert. Auch in der bisherigen Entwicklung des vertraglichen Völkerstrafrechtes seien erhebliche Defizite erkennbar, beispielsweise durch die Einschränkung des Weltrechtspflegeprinzips zugunsten des Territorialitätsgrundsatzes in der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes.

Bei der Vorstellung der vier Deliktgruppen, für die nach dem Statutentwurf für ICC Gerichtsbarkeit bestehen soll, ging Professor *Ipsen* in besonderen auf die Strafbewehrung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht ein. In diesem Zusammenhang widmete er sich speziell dem tatsächlichen Umfeld heutiger bewaffneter Konflikte und wies auf die sich hieraus ergebenden Probleme für eine Strafverfolgung hin: Im Gegensatz zu traditionellen Konflikten zwischen souveränen Staaten fänden sich heutige Konfliktsituationen zumeist in sog. „*disintegrating States*“. Innerhalb solcher Strukturen bestünde beim Staatsvolk die Auffassung, die staatliche Gewalt könne nicht mehr objektiv handeln, obschon sich diese nach den Regeln des humanitären Völkerrechtes zum Schutz der Konfliktopfer verpflichtet habe. Für die Rotkreuz-Bewegung wiederum bestünde bei sog. „*disintegrating States*“ oftmals das Problem eines fehlenden Adressaten, an den sich die Bewegung im Rahmen einer Hilfsoperation richten könne.

Schließlich vertrat Professor *Ipsen* die Auffassung, internationale Verbrechen seien in der Vergangenheit nicht ausschließlich von solchen Tätern begangen worden, die im staatlichen Apparat zu suchen seien, sondern – in Gestalt der Beihilfe – bisweilen auch von einzelnen Vertretern der Medien. Als Beispiel nannte Professor *Ipsen* die neuerliche Geiselnahme von deutschen Rotkreuz-Helfern in Somalia. Während ihrer Geiselnahme seien einzelne Szenen für ein Fernsehteam, das den Geiselnehmern zuvor einen Geldbetrag übergeben habe, ausschließlich zum Zwecke möglichst dramatischer Darstellung inszeniert worden. Aus dieser Praxis ergebe sich für die Rotkreuz-Helfer eine Gefährdung ihres Lebens.

Zu Beginn der ersten Themengruppe „Der Weg zu einem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof“ referierte der frühere Ankläger beim Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg und Lehrstuhlinhaber für Völkerrecht an der Pace

University Professor *Dr. Benjamin Ferencz* über Geschichte und Praxis der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Grundproblem des bisherigen Völkerstrafrechtes sei es gewesen, daß trotz der im geltenden Völkerrecht bestehenden Straftatbestände kein Durchsetzungsmechanismus bereitgestanden habe, der diese Verbrechen auf internationaler Ebene hätte aburteilen können.

Trotz der noch offenen Fragen bei der Errichtung des ICC hielt Professor *Ferencz* eine Beteiligung auch der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) an diesem Projekt der Staatengemeinschaft für möglich. Präsident *Bill Clinton* sei grundsätzlich nicht gegen eine Teilnahme der USA. Auf Grund der kritischen Haltung gewichtiger Parlamentarier jedoch sehe dieser die Gefahr einer Verweigerung der Ratifikation des Statutes durch den amerikanischen Kongreß. Analog zu der Position etwa der Präsidentin des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien *Gabrielle Kirk McDonald* vertrat Professor *Ferencz* die Auffassung, daß die Errichtung eines nicht genügend durchsetzungsfähigen ICC einem Scheitern der Verhandlungen in Rom nicht vorgezogen werden dürfe.

Das anschließende Impulsreferat des Genfer VN-Korrespondenten *Andreas Zumach* befaßte sich mit der grundsätzlichen Frage, ob und ggf. inwieweit der ICC die nationale Souveränität einschränke. So seien es vor allem die USA und Frankreich, aber letztlich auch die Russische Föderation und China, welche in der Schaffung des ICC eine zu großzügige Einschränkung eigener Hoheitsmacht erblickten und dem Projekt bislang eher ablehnend gegenüberstünden. Die Bedenken der USA rührten vor allem aus ihrer militärischen Stellung: Eine Beteiligung an dem ICC führe dazu, daß Angehörige der US-Streitkräfte bei Verfehlungen zukünftig nicht mehr ausschließlich der Militärgerichtsbarkeit der USA unterstünden, sondern auch ein internationales Strafgericht etwaige Völkerrechtsverstöße der US-Soldaten ahnden könne. Die russische Kritik an dem ICC begründe sich zunächst in der Annahme, die Spruchpraxis des Jugoslawien-Tribunales sei „*einseitig antiserbisch*“; weiterhin befürchte die Russische Föderation bei einem Fortgang des Separationsprozesses in den russischen Teilrepubliken eine Einengung ihres politischen Handlungsspielraumes.

Frau *Lotte Leicht*, Direktorin von Human Rights Watch Brüssel, stellte in ihrem zweiten Impulsreferat „Erwartungen und Befürchtungen an einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof aus der Sicht einer Nichtregierungsorganisation“ dar. Insbesondere kritisierte Frau *Leicht* die bisherige Haltung der USA. Im Vergleich zu der Landminen-Problematik sei es nach ihrem Dafürhalten auch bei der Schaffung des ICC erforderlich, einen Gerichtshof nötigenfalls ohne die USA als Gründungsmitglied zu etablieren. Im Vordergrund der Verhandlungen in Rom müsse die Errichtung eines effektiven und funktionsfähigen Spruchkörpers stehen. Hierbei dürfe es keine Einigung lediglich auf dem „*kleinsten gemeinsamen Nenner*“ geben; das Projekt sei nicht nur eine Angelegenheit „*for a chosen few*“, sondern für die gesamte Staatengemeinschaft relevant.

Frau Leicht erläuterte sodann die Minimalpositionen von Human Rights Watch für die Diplomatische Konferenz: Vor allem dürfe es im Statut des ICC eine Regelung geben, nach der die Strafverfolgung im konkreten Fall von der Zustimmung eines Staates oder des VN-Sicherheitsrates abhängig sei. Der Ankläger müsse weiterhin die Befugnis besitzen, seine Ermittlungen auf sämtliche der zur Verfügung stehenden Quellen auszudehnen; insbesondere müsse es ihm gestattet sein, Aussagen von Opfern und Nichtregierungsorganisationen zu verwerten. Bei der endgültigen Formulierung des im Statutentwurf verankerten Prinzips der Komplementarität, wonach eine Gerichtsbarkeit für den ICC erst dann begründet werde, wenn der einzelstaatliche Mechanismus zur Verfolgung und Aburteilung internationaler Verbrechen nicht mehr in der Lage oder nicht willens sei, müsse sichergestellt sein, daß eine Verzögerung staatlicher Ermittlungsverfahren nicht hingenommen werde. Schließlich müsse bei der Formulierung des Tatbestandes der Kriegsverbrechen dafür Sorge getragen werden, daß die Strafbewehrung die in heutigen Konfliktsituationen möglichen Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht ausreichend berücksichtigen würden.

Während einer ersten Diskussionsrunde betonte zunächst Regierungsdirektor Dr. Hans-Jörg Behrens vom Bundesministerium der Justiz die Schwierigkeit gerade für die den ICC favorisierenden Staaten, einen tragfähigen Kompromiß zu erreichen. Für die Fortentwicklung des Völkerrechtes sei nicht zuletzt die Anwendung der Deliktgruppe der Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch außerhalb bewaffneter Konflikte, sondern bereits bei jeder „massenhaften und systematischen Begehungsweise“ von Bedeutung. Der frühere Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Botschafter a.D. Alexander Graf York zu Wartenburg, wies im Anschluß auf die mögliche Abschreckungswirkung des ICC für zukünftige Völkerrechtsbrecher hin. Problematisch hingegen sei, daß der Täterkreis des ICC bisweilen auch aus solchen Personen bestehe, die zugleich Verhandlungspartner auf internationaler Ebene darstellten.

Im Rahmen der zweiten Themengruppe „Präzedenzfälle und Lehren aus den Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien“ befaßte sich zunächst Andrew Cayley in seiner Funktion als Ankläger beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag mit Präzedenzfällen und Lehren aus dem Haager *ad hoc*-Tribunal. Als Vertreter der Anklagebehörde in der Rechtssache gegen *Blaskic* schilderte der britische Jurist seine persönlichen Erfahrungen aus der Hauptverhandlung: Der während der Tagung abgespielte Mitschnitt einer Zeugenaussage eines 13jährigen Jungen hinterließ auf das Auditorium einen nachhaltigen Eindruck und unterstrich noch einmal die Unbeschreiblichkeit vieler der vor internationalen Tribunalen angeklagten Verbrechen. Gerade die hohe kriminelle Energie internationaler Verbrecher, die sich in der Skrupellosigkeit ihres Handelns offenbare, unterstreiche die Notwendigkeit eines durchsetzungsstarken ICC. Analog zum staatlichen Strafrecht könne nur ein solcher das Ziel, den internationalen Rechtsfrieden wiederherzustellen, erfüllen.

Über „Wahrheitskommissionen, Amnestie und Wiedergutmachung als Alternativen zur strafrechtlichen Aufarbeitung staatlicher Verbrechen“ sprach sodann Frau Professorin Dr. Regina Ogorek, Lehrstuhlinhaberin für Zivilrecht und Römisches Recht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. Sie vertrat die Auffassung, bei der strafrechtlichen Aufarbeitung internationaler Verbrechen blieben bestimmte Kriterien der Gerechtigkeit nur unzureichend berücksichtigt; die Schaffung umfassender Gerechtigkeit sei allein durch die Etablierung des ICC nicht möglich. Die Rechtshistorikerin befürchtete vielmehr eine Gefahr für die Erfüllung des „Gerechtigkeitsanspruches“, da ein ICC in einem „unausweichlichen Kontext politischer Opportunität“ stehe.

Als Alternativkonzept zur strafrechtlichen Aufarbeitung internationaler Verbrechen widmete sich Frau Professorin Ogorek speziell dem südafrikanischen Modell der Wahrheitskommission. Diese habe sich als Kompromiß zwischen nationaler Amnestie und strafrechtlicher Vergeltung etabliert. Indem die Wahrheitskommission in ihrer Hauptfunktion genuin opferbezogen sei, entfalle von vornherein die Geltendmachung eines staatlichen oder staatengemeinschaftlichen Strafanspruches.

Die zweite Diskussionsrunde widmete sich insbesondere den von Frau Professorin Ogorek erläuterten Alternativkonzepten. Dabei wurde deutlich, daß keineswegs bei jedem internationalen Verbrechen eines der genannten Konzepte in Frage komme. Unter Berücksichtigung der heute vorherrschenden Konfliktsituationen wies Professor Ferencz darauf hin, daß es bei einem sog. „disintegrating State“ im Regelfall nicht möglich sei, ihn zur Wiedergutmachung anzuhalten. Ebenso sei fraglich, ob ein Tötungsdelikt überhaupt wiedergutmachungsfähig sei. Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum, erhob die Frage, warum bislang ausschließlich über eine internationale Ahndung von Kriegs- und verwandten Verbrechen nachgedacht werde, nicht aber über die staatengemeinschaftliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen.

Im Rahmen der dritten Themengruppe „Herausforderungen an die deutsche Politik“ schließlich standen Verhandlungsstand und Diskussion der rechtlichen und politischen Probleme bei der Errichtung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes im Mittelpunkt der Fach- und Medientagung.

In einem ersten Impulsreferat sprach sich Professor Dr. Otto Triffterer, Lehrstuhlinhaber für Strafrecht, Strafprozeßrecht und Kriminologie an der Universität Salzburg, für eine Betonung der Zuständigkeit des ICC bei der Verfolgung internationaler Verbrechen aus. Dogmatisch gesehen besäßen nationale Spruchkörper auch bei der Anwendung des sog. Weltrechtspflegeprinzips keine originäre Zuständigkeit; vielmehr sei ihnen die Ausübung von Gerichtsbarkeit durch die Staatengemeinschaft lediglich delegiert worden. Es sei ein legitimes Anliegen der Staaten, die „Rechtsgüter der Völkergemeinschaft“ in *ultima ratio* gemeinsam zu schützen.

Rainer Griesbaum, als Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof zuständiger Ankläger für Völkermord und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, plädierte in seinem Impulsreferat hingegen für ein regelmäßiges Zusammenwirken nationaler und internationaler Stellen bei der Strafverfolgung. Zwar sei die Appellfunktion eines internationalen Spruchkörpers ungleich größer als die eines staatlichen Gerichtes, jedoch habe sich etwa die Bundesrepublik nach ihren strafverfahrensrechtlichen Vorschriften dazu verpflichtet, bestimmte internationale Verbrechen zu verfolgen, auch wenn die Tat nicht im eigenen Hoheitsgebiet begangen worden sei und der Verdächtige nicht die eigene Staatsangehörigkeit besitze.

Professor Dr. Jürgen Meyer MdB, Strafrechtslehrer an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. und Mitglied im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages, widmete sich sodann eingehend der Problematik einer Verfassungsänderung zugunsten des ICC und wies auf die auch im parlamentarischen Raum geäußerten rechtsstaatlichen Bedenken bei einer „zu umfassenden“ Übertragung von Befugnissen auf den ICC hin. Zu Recht betonte der Strafrechtslehrer dabei, daß die Mitgliedstaaten dem ICC auch Hoheitsrechte übertragen würden, welche das Gericht zu einer „supranationalen Einrichtung“ formierten. Hinsichtlich des Tatbestandes der Aggression vertrat Professor Meyer die Auffassung, man möge zu „Konzessionen“ bei dessen Definition bereit sein. Angesichts der bisherigen Entwicklung des vertraglichen Völkerstrafrechtes wäre es höchst bedauerlich, wenn aus diesem Grunde ein Statut nicht unterzeichnet werden könne.

Der Leiter des Völkerrechtsreferates im Auswärtigen Amt, Vortragender Legationsrat Erster Klasse Hans-Peter Kaul, begrüßte zu Beginn seines die Tagung abschließenden Referates die in der Bundesrepublik einmütige politische Zustimmung zum ICC. Anders als in anderen Staaten gebe es in der Bundesrepublik einen breiten überparteilichen Konsens. Das von der Bundesregierung erarbeitete Positionspapier zum ICC bewege sich vollumfänglich im Rahmen der „Geschäftsgrundlage“ und werde speziell in der Phase der abschließenden Meinungsbildung vor der Diplomatischen Konferenz von zahlreichen Staaten geteilt.

Zu den Erfolgsaussichten der Diplomatischen Konferenz führte Kaul aus, das Projekt könne nur gelingen, wenn es von einer informierten Öffentlichkeit getragen werde. Aus diesem Grunde sei ein transparenter Verhandlungsprozeß erforder-

lich. Überdies sei eine stete Präsenz der Nichtregierungsorganisationen und der Medien während der Diplomatischen Konferenz unabdingbar. Die Frage der Transparenz stelle sich auch bei einem – zwar nicht wünschenswerten, aber nicht ausgeschlossenen – Scheitern der Verhandlungen in einem ersten Anlauf; man müsse „über den Tag hinaus“ denken. Hinsichtlich des Begriffes der Komplementarität wies Kaul noch einmal darauf hin, daß es erforderlich sei, sich die Begrenzung der Gerichtsbarkeit des ICC *ratione materiae* vor Augen zu führen. Mit dem ICC solle keine „Superstrafinstanz“ errichtet werden, sondern vielmehr eine „Ersatzinstitution“.

Abschließend nannte Kaul wesentliche Minimalpositionen der Bundesrepublik für die Diplomatische Konferenz: Weder werde es ein Zustimmungsregime für einzelne Verfahren geben noch könne mit Zustimmung der Bundesrepublik eine Beschränkung der Gerichtsbarkeit *ratione personae*, *ratione temporis* oder *ratione materiae* geben. Ebenso werde man einen Ausschluß der Tatbestandlichkeit von Kriegsverbrechen in nicht internationalen bewaffneten Konflikten hinnehmen.

Im Rahmen der dritten Diskussionsrunde wies Dr. Behrens darauf hin, daß auf Grund des internationalen Charakters des Statutes ein teilweiser Verzicht auf nationale Souveränität erforderlich sein werde. Hierfür müßte das deutsche Grundgesetz ggf. geändert werden. Kaul sprach sich an dieser Stelle noch einmal nachdrücklich für die Einbeziehung der Aggression in den Katalog der Deliktgruppen ein und begründete dies mit der Erwägung, Verbrechen gegen den Frieden zögen regelmäßig andere internationale Verbrechen nach sich, die zu schwerwiegenden Konsequenzen „für Bevölkerung und Land“ führten. Der Aufnahme der Aggression in das Statut werde eine Signalwirkung zukommen.

Die Teilnehmer der Fach- und Medientagung waren sich darin einig, daß mit der Schaffung des ICC die Bedeutung des Rechtes in den internationalen Beziehungen forciert werden könne; Völkerrechtsbrecher müßten fortan mit einer Bestrafung durch die Staatengemeinschaft rechnen. Durch die Installierung des ICC werde aber zugleich der deutsche Gesetzgeber gefordert sein, kraft Anpassung der einschlägigen Gesetze eine effektive Zusammenarbeit des ICC mit deutschen Behörden und Gerichten sicherzustellen. Durch die Präsenz zahlreicher Vertreter der Print- und audiovisuellen Medien ist es den Organisatoren der Tagung zudem gelungen, dazu beizutragen, daß das notwendige öffentliche Interesse an der Errichtung des ICC bestärkt worden ist.

# Minenräumung und Hilfe für Minenopfer – eine Herausforderung für Hilfsorganisationen?

Andreas v. Block-Schlesier\*

## I. Einführung

Jährlich werden weltweit fast 9.000 Menschen durch Minen getötet, weitere 17.000 werden verletzt. Das sind 71 am Tag oder drei Menschen in jeder Stunde. Das heißt: Auch in der Zeit, die dieser Vortrag andauert, wird alle 20 Minuten irgendwo auf der Welt ein neues Minenopfer zu beklagen sein. 90% aller Minenopfer sind Zivilisten. In der gleichen Stunde werden ungefähr elf Landminen unschädlich gemacht. Aber, das ist das erschreckende: 228 neue Landminen werden verlegt und sogar über 1000 neu produziert. Das Problem, vor dem wir stehen, wird am Ende dieses Vortrages also um über 200 Minen gewachsen sein.

110 Millionen Landminen sind derzeit weltweit verlegt. Stellen wir uns einmal vor, wir würden in dieser Sekunde beginnen, die Minenproduktion weltweit einzustellen und jede Sekunde zehn Minen beseitigen, was schätzen Sie, wann die Erde minenfrei wäre?

Ich will Ihnen langes Rechnen ersparen: Ungefähr Ende Januar im Jahre 2125 wäre es soweit!

Das sind die erschreckenden Fakten, und ich will versuchen, Ihnen in diesem Vortrag die vielfältigen Facetten dieses Problems, einer menschengemachten Plage, begrifflich zu machen. Ich werde dabei folgende Punkte behandeln:

- **Minen und ihre Auswirkungen**  
Definition; Auswirkungen von Minenexplosionen auf die Betroffenen; Infrastrukturelle Auswirkungen der Verlegung von Landminen
- **Landminen – Was kann getan werden?**  
Programme zur Minenräumung; Mitwirkung von Hilfsorganisationen bei der Bewältigung des Minenproblems; Minen und humanitäres Völkerrecht
- **Ausblick**

## II. Minen und ihre Auswirkungen

### 1. Definition

Zunächst einmal eine Klarstellung: Grundsätzlich muß zwischen Land- und Seeminen unterschieden werden. Seeminen spielen in der heutigen Zeit, zumindest im Frieden, allerdings eine eher untergeordnete Rolle, obwohl sich bis heute immer noch manche Mine aus dem Zweiten Weltkrieg in Fischeretzen wiederfindet. Die aktuell diskutierte Minenproblematik wird jedoch vor allem durch Landminen bestimmt, da hier in großer Anzahl vor allem zivile Opfer zu beklagen sind.

### a) Landminen

Was sind Landminen? Das Hauptcharakteristikum von Landminen, im Unterschied zu konventionellen Waffen, ist, daß die Auslösung einer Explosion oder Detonation durch den unmittelbar von ihrer Wirkung Betroffenen erfolgt. Landminen sind somit ganz gezielt gegen jeden Menschen gerichtet.

Landminen werden grundsätzlich in zwei Formen unterschieden: Schützenabwehrminen (sogenannte Antipersonenminen) und Panzerminen.

### b) Schützenabwehrminen

Beim überwiegenden Anteil der eingesetzten Waffen handelt es sich um Antipersonenminen. Es sind kleine, handliche, vorwiegend bis zu sechs cm große, mit etwa 10 – 250 g Sprengstoff gefüllte Sprengkörper, die über einen leicht auszulösenden Zündmechanismus schon bei einem Druck von etwa 5 – 50 kg explodieren. Einige Landminen zerstören „nur“ durch die Folgen der Explosion. Eine weitere Art sind Splitterminen, die durch das Herausschleudern von Metallteilen verheerende Verletzungen anrichten.

Kontaktminen mit Bewegungsmeldern explodieren schon beim Registrieren einer Bewegung in einem Umkreis von einigen Metern. Andere Zündmechanismen sind Stolperfährte, die in Bereichen über 20 Meter um die Mine herum verlegt und nahezu unsichtbar sind. Jede weitere Variante der Explosionsauslösung ist ebenfalls möglich, sei es durch direkten Kontakt, durch Bewegung, bei Einfall von Licht oder neuerdings auch bei Kontakt mit elektromagnetischen Wellen. Je nach Minentyp kann auch nur geringster Druck das Auslösen einer Explosion bewirken, so beispielsweise neugieriges „In-die-Hand-nehmen“ oder auch nur das Bewegen des Sprengkörpers durch spielende Kinder.

Antipersonenminen richten sich nur gegen Menschen und helfen nicht gegen groß angelegte Angriffe. Ihre militärische Bedeutung ist insofern gering.

### c) Panzerminen

Diese werden gegen Fahrzeuge eingesetzt. Sie enthalten mehrere Kilogramm Sprengstoff und werden durch den Druck eines sie überrollenden Fahrzeuges gezündet. Da hier oft mehr als 100 kg Druck erforderlich sind, gefährden Panzerminen die Zivilbevölkerung zunächst weniger.

\* Andreas v. Block-Schlesier ist Rechtsanwalt und Bundesvorstand der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.  
Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich des Workshops „Security and Humanitarian Space“ im September 1979 an der Ruhr-Universität Bochum gehalten hat. Der Vortragstitel wurde beibehalten.

Gezündete Panzerminen zerstören und schleudern Fahrzeuge umher und verursachen bei in der Nähe befindlichen Personen in der Regel fatale Verletzungen.

### d) Mischformen

Es ist inzwischen üblich, Panzerminen in Kombination mit Schützenabwehrminen zu installieren. Dadurch soll ihre Entschärfung erschwert bzw. die Wirkung von Antipersonenminen vervielfacht werden.

## 2. Auswirkungen von Minenexplosionen auf die Betroffenen

Der unterschiedliche Zünd- bzw. Auslösemechanismus bestimmt, verbunden mit der unterschiedlichen Position des Verletzten zur Mine, das jeweilige Verletzungsmuster. Drei Schwerpunkte sind grundlegend zu erwarten:

Nach direktem Kontakt mit der Mine (meist durch Drauftreten) kommt es in der Regel zur traumatischen Amputation des betroffenen Fußes oder der gesamten Extremität. Gleichzeitig entstehen auf der weniger betroffenen Seite, an Genitalien und Armen Verletzungen unterschiedlichen Grades. Diese sind durch (Teil-)Verlust einer Extremität und ausgedehnte, schwer behandelbare Weichteildefekte als schwerste Form der Verletzung einzustufen. Durch unmittelbaren Kontakt mit einer Splittermine wird das Opfer sofort getötet. Aufgrund unterschiedlicher Reichweiten und Wirkungsarten können auch ganze Gruppen von Personen schwerverletzt werden. Die Art der Splitter (z.B. aus Kunststoff) erschwert ihre Entfernung erheblich, da sie beim Röntgen nicht abgebildet werden.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden Verletzungen, die nach Kontakt mit unterirdischen Sensoren entstehen. Meist handelt es sich dabei um Splitterminen, die entweder direkt aus dem Boden wirken oder vor der Detonation bis in Brust oder Hüfthöhe springen. Diese ziehen durch die mit hoher Geschwindigkeit auf den Körper auftreffenden Splitter schwerste Fremdkörperverletzungen am ganzen Körper nach sich. Dies gilt ebenso für andere, sich in unmittelbarer Umgebung des Betroffenen befindliche Personen. Die Verletzungen ähneln denen durch konventionelle Waffen, beispielsweise denen, die durch Granaten oder Geschütze entstehen.

Ein dritter Verletzungsschwerpunkt wird vorwiegend bei spielenden Kindern und Entmunitionierern vorgefunden: Durch Anfassen mit den Händen wird der Zündmechanismus ausgelöst. Es entstehen vorwiegend verstümmelnde Verletzungen der Hände sowie des vorderen Rumpfteiles und des Gesichtes einschließlich der Augen.

## 3. Infrastrukturelle Auswirkungen der Verlegung von Landminen

In 68 Ländern der Erde sind ungefähr 110 Millionen Minen unkontrolliert verlegt. Betroffen sind hauptsächlich Angola (15 Millionen Minen), Kambodscha (zehn Millionen Minen)

und das ehemalige Jugoslawien (sechs Millionen Minen) sowie Afghanistan. Auch im Golfkrieg 1991 wurden ca. 5 – 10 Millionen Minen verlegt. Weitere betroffene Länder sind Moçambique (zwei Millionen Minen), China, Vietnam, Äthiopien, Sudan, Somalia sowie El Salvador und Nicaragua. Auch in Ägypten liegen noch ca. 17 Millionen Minen in der Wüste, die zum Teil noch aus dem Zweiten Weltkrieg, der Schlacht von El-Alamein im Jahre 1942, stammen. Ich will anhand einiger Beispiele verdeutlichen, was es für ein Land bedeutet, ganz oder teilweise „vermint“ zu sein.

Landminen verhindern die Entwicklung. Sie sind Ursache für den täglichen Verlust vieler Menschenleben, stehen der Rückkehr von Flüchtlingen und Heimatlosen ebenso im Wege wie der Nutzung fruchtbaren Landes und dem Funkzionieren der Infrastruktur. Minenringe mit einem Umfang von bis zu 80 km und in der Regel mit nur einem Durchgang wurden um Städte und Ortschaften gelegt. Die Menschen müssen, je nach Wohnort, erst den ganzen Ring ablaufen, bis sie zum Durchgang kommen.

Speziell in der uns räumlich sehr nahen Region des ehemaligen Jugoslawiens besteht die Bedrohung durch Minen, Sprengfallen, Blindgänger und Restmunition in jedem kriegsbeschädigten Gebäude und dem umliegenden Gelände. Dies gilt besonders, wenn in dem betreffenden Gebiet hart und anhaltend gekämpft wurde. Die betreffenden Häuser sind meist nicht nur beschädigt und in unterschiedlichem Maße zerstört, sondern sie stellen darüber hinaus für jeden Wohnungssuchenden und Wiederaufbauwilligen eine für ihn kaum abschätzbare Lebensgefährdung dar. In den ländlichen Bereichen führt dies auch dazu, daß ohne entsprechende Räummaßnahmen auf längere Sicht eine Wiederherstellung selbstversorgender Infrastrukturen, z.B. durch Land- und Viehwirtschaft oder Obstanbau, kaum möglich sein wird.

17.000 Minenfelder sind bis heute registriert, und man vermutet, daß damit nur 50% erfaßt sind. Um die Genfer Konventionen, die vorschreiben, daß genau kartiert wird, wo Minen eingegraben werden, hat sich niemand gekümmert. Soldaten aller Parteien verminten bevorzugt verlassene, halbzerstörte Häuser, Vorgärten, Autowracks, Schutthalen sowie Friedhöfe. Einige Menschen haben die Häuser vermint, in denen sie jetzt leben, die ihnen aber vor dem Krieg nicht gehörten, um so die Rückkehr der früheren Bewohner zu verhindern. Vor allem wurden aber sehr häufig Minen dort eingegraben oder deponiert, wo man sich besonders große, sprich demoralisierende Wirkung versprechen konnte. Im Durchschnitt werden monatlich in Bosnien 30 Menschen durch Minen verletzt, zu 90% sind die Opfer männlich, 20% sind spielende Kinder; 40% der Opfer haben schwere Verletzungen meist an den Gliedmaßen, bei weiteren 40% werden Amputationen nötig.

Durch den ständig steigenden Zugang Vertriebener und Geflüchteter nimmt die Bedürfnislage für Wohnraum permanent zu. Dadurch setzen sich immer mehr Menschen dem Risiko aus, auch in minenverseuchten Gebäuden (Not-)Unterkünfte zu suchen.

Zunächst einmal müssen, meist mit ausländischer Hilfe (Geld und Technik), die Regionen entminiert werden, die zum Leben dringend benötigt werden. Den Rest müßte dann das Land in den nächsten Jahren und Jahrzehnten selbst leisten. Die Menschen müßten in zwei, drei Jahren sicher in ihren Dörfern leben können. Bosnien stehen die finanziellen Mittel für eine Räumung der (wichtigsten) betroffenen Gebiete z.Z. nicht zur Verfügung. Sie können daher nur aus dem Ausland kommen.

Ich möchte an dieser Stelle den Leiter des UN Mine Action Center in Sarajevo, *George Focसानeanu*, zitieren. Er faßte die Situation im Bonner General-Anzeiger zusammen: „Wenn von einem Gelände vermutet wird, daß dort Minen liegen, dann wird niemand dieses Gelände betreten, es ist dann für jegliche Nutzung verloren. Minen sind psychologische Waffen, darin liegt ihre faszinierende Stärke. Stellen Sie sich ein Gelände von der Größe eines Fußballplatzes vor und jemand sagt Ihnen, daß irgendwo darauf eine einzige Mine liegt. Würden Sie Ihr Kind dort spielen lassen?“

### III. Landminen – Was kann getan werden?

#### 1. Programme zur Minenräumung

Landminen sind nach dem Krieg das größte Hindernis für normales Leben und wirtschaftlichen Aufschwung. Minen spazieren nicht von allein davon, sondern müssen beseitigt werden. In neun Ländern gibt es gegenwärtige Anstrengungen zum Minenräumen, zwei weitere werden folgen. Kambodscha hat bereits eine nationale Organisation für die Beseitigung der Minen aufgebaut.

Im Sommer vergangenen Jahres hat der UN-Sicherheitsrat beschlossen, daß Minenräumen als Hilfe zum Wiederaufbau ein fester Bestandteil neuer Mandate für UN-Friedensmissionen sein soll. Aber schon beim SFOR-Einsatz in Bosnien wurde die Forderung nicht umgesetzt. Auch die WEU hat bei einer Ministerratstagung die Minenräumung als eine ihrer Aufgaben beschlossen. Immerhin wurde 1996 das UN Mine Action Center in Sarajevo eingerichtet, dessen Leiter ich vorhin zitiert habe. Die bisher bewilligten und erhaltenen Gelder reichten nach dessen Aussage gerade mal bis Anfang Juni 1997. Mindestens 2.000 Mitarbeiter brauche er, aber 400 habe er bisher nur einstellen können. Wenn 1000 Minenräumer täglich arbeiten, dann hätten sie 33 Jahre zu tun, um Bosnien minenfrei zu machen.

Das deutsche Auswärtige Amt engagiert sich seit geraumer Zeit, eher artfremd, bei der humanitären Minenräumung, um die deutsche Minenpolitik spürbar umzusetzen. Das Auswärtige Amt betont dabei besonders das deutsche Know-how im Räumen von Blindgängern (Minen hat es in Deutschland kaum gegeben). Außerdem bemüht man sich darum, die Entwicklung von neuen Minenräumtechnologien zu forcieren. So sollen für diesen Zweck insgesamt 13 Millionen DM an Fördermitteln eingesetzt werden. Dieses Geld soll allerdings nur im Sinne einer Anschubfinanzierung verwendet werden.

Das Auswärtige Amt hatte 1996 18 Millionen DM bereitgestellt. Dieses Jahr sind für Aktionen in Afghanistan, Angola, Kambodscha und Moçambique 13 Millionen DM eingeplant.

In manchen Ländern übersteigen die Kosten für die Betreuung von Minenopfern den gesamten für die Minenbewältigung bereitgestellten Etat. Daher hat auch das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 18 Millionen DM für Projekte in Moçambique, Kambodscha, Angola, El Salvador, Vietnam und Afghanistan, die der Rehabilitierung von Kriegs- und Minenopfern dienen, bereitgestellt.

Es gibt verschiedene Finanztöpfe, aus denen die Räumung von Minen und Blindgängern finanziert werden. An erster Stelle steht ein sog. Trustfund der Vereinten Nationen (1997: 80 Millionen US \$). 28% der Mittel, die die EU dort einbringt, stammen aus Deutschland. Dabei finden bisher die Angebote deutscher Firmen sowie der NGOs in der EU-Projektförderung kaum Berücksichtigung. Die zentrale Stelle für das Minenräumen ist bei der UN in New York angesiedelt: dem „DHA-Demining Unit“, geleitet von einem Kanadier, General Major MD *John McGuinness*.

Transparenz fehlt bei der Ermittlung von Kosten, da entsprechende Kennziffern bisher nicht definiert sind. Wichtig ist dabei die Unterscheidung von minenfreien und minenverseuchten Bereichen, um die tatsächlich zu räumende Fläche auch in ihrer Größenordnung zu definieren und die Realkosten besser berechenbar zu machen. Die UNO entwickelt z.Z. Verfahren zur Ermittlung von Vergleichswerten bzgl. Kosten der Minenräumung. Unterschiedliche Strukturen machen dies sehr schwer: So schaffen 2.000 Minenräumer in Bosnien im Jahr die Räumung von zehn Millionen Quadratmetern. Diese Minenräumer kosten aber sechs- bis achtmal soviel wie eine vergleichbare Arbeit in Kambodscha. Auch in diesem Bereich gibt es also Lohndumping! Gefordert wird, daß ein Hektar pro Tag zum Hektar-Preis von 6.000 US \$ geräumt wird.

Einiges von dem Geld verbleibt letztendlich auch in der Verwaltung in New York sowie in der nationalen Organisation. Jedoch ist es nur so möglich, im jeweiligen Heimatland Personen auszubilden, die dann fachliche und organisatorische Verantwortung übernehmen können. Mit diesem Beitrag zur Entwicklungshilfe wird Menschen eine sinnvolle Arbeit vermittelt. Erst wenn die wesentlichen Teile eines Landes minenfrei sind, kann sich ein Land auch wirtschaftlich entwickeln.

Probleme gibt es auch durch die Vielzahl der verwendeten Minen. In Afghanistan gibt es 43 verschiedene Minenarten, einige liegen auch in der Kanalisation oder unter Treibsand. Der irakische Zivilschutz hat seit dem Ende des Golfkrieges 1991 mehr als 352.000 Minen entschärft. Sie stammten von der durch die USA geführten internationalen Allianz, die 1991 die Iraker aus dem besetzten Kuwait vertrieben hatte. In Kuwait selbst wurden bisher etwa 1.700 Zivilisten durch Landminen getötet und 2.300 verletzt, davon 70% Kinder.

## Das Thema

Der Irak selbst hat fünf Millionen Antipersonenminen gelegt, davon wurde bisher mehr als ein Fünftel geräumt und vernichtet.

Das Entminen ist leicht. Schwieriger ist es, eine Struktur aufzubauen, in der alle entscheidenden Komponenten untergebracht sind, so auch die Logistik. Ein weiteres Problem ist, daß einmal installierte System am Laufen zu halten.

Die Entminung kann in vier Phasen aufgeteilt werden:

1. Festlegung der betroffenen Gebiete: Über Regierung und regionale Behörden erhält man die Lage der Minen, soweit dies die ehemals kriegführenden Parteien offenlegen. Manche Mine hat aufgrund der in abschüssigem Gelände weitverbreiteten Bodenerosion auch längst ihren Ort gewechselt. Identifizierte Minenfelder im Gelände werden sofort markiert.
2. Aufklärung der Bevölkerung über Minengefahren, Vermittlung angemessener Verhaltensweisen.
3. Training von Minenräumern: Dauer: etwa 14 Tage.
4. Das Räumen von Minen: Dabei können in bergigem Gelände kaum große Räummaschinen eingesetzt werden. Darüber hinaus ist die maschinelle Räumung nicht hundertprozentig sicher und sehr teuer. Daher bleibt nur die manuelle Räumung, unterstützt durch Detektoren und Minensuchhunde.

Wichtig ist dabei, daß anschließend wirklich hundertprozentige Sicherheit garantiert werden kann. Die Entminung eines Hauses dauert dabei bis zu einer Woche.

### 2. Mitwirkung von Hilfsorganisationen bei der Bewältigung des Minenproblems

#### a) Orthopädieprojekte

Angesichts der genannten Tatsachen ist ein Schwerpunkt der Auslandsarbeit der Johanniter seit einigen Jahren die orthopädische Versorgung von Behinderten nach Minenverletzungen. Dabei bildet die JUH einheimische Orthopädietechniker in an die lokalen Verhältnisse angepaßten Fertigungsmethoden aus und sorgt für zweckmäßige Ausstattung der Orthopädiestätten mit Maschinen und Material für die Herstellung von Prothesen und Orthesen (Hilfsmittel zur Unterstützung funktionseingeschränkter Gliedmaßen).

So wurde nach dem schweren Erdbeben im Iran 1990 mit einem kombinierten Ausstattungs- und Ausbildungsprogramm für eine Orthopädiestätte in Rasht in der Provinz Guilan am Kaspischen Meer begonnen. In Keren/Eritrea beteiligten sich die Johanniter 1994 am Aufbau und an der Einrichtung einer regionalen Orthopädiestätte. Auch hier gab es in folge des jahrzehntelangen Bürgerkrieges in Äthiopien zahlreiche Minenopfer. Zwölf einheimische orthopädische Fachkräfte lernen in mehreren Weiterbildungskursen ergänzende

Orthopädietechniken sowie den Umgang mit den vorhandenen und den neuinstallierten Maschinen.

Einen Schwerpunkt der Orthopädieprojekte, insbesondere bei der Versorgung von Minenopfern, bildete in jüngster Zeit die Republik Bosnien-Herzegowina. Leider sank der Bedarf an orthopädischer Versorgung hier auch nach Kriegsende im ehemaligen Jugoslawien nicht, da täglich noch immer Menschen durch ausgelegte Minen verstümmelt oder sogar getötet werden. Mit finanzieller Unterstützung des Diakonischen Werkes in Stuttgart und der Johanniter wird auf dem Spitalgelände in Cazin ein Neubau für ein neues Orthopädiezentrum unterstützt. Mit den zur Verfügung gestellten Geldern wurden zusätzliche Einrichtungen und Ausrüstung für die neue Orthopädiestätte eingekauft.

Dies ist nur eine kleine Auswahl der vielfältigen Aktivitäten unserer Organisation im Ausland. Auch wenn dies, insbesondere was die Minenproblematik angeht, nur „ein Tropfen auf den heißen Stein“ ist, können wir so in zunehmendem Maße einen Teil unserer Ressourcen für die Opfer der zahlreichen Tragödien einsetzen. Durch die Anfertigung von Prothesen und die Schulung im Umgang mit dem Hilfsmittel soll den Behinderten ein großer Schritt in ein menschenwürdiges Leben und die Rückkehr in das soziale und berufliche Umfeld ermöglicht werden. Bitte stellen Sie sich vor, was es z.B. für ein siebenjähriges Kind bedeutet, nach einer Minenexplosion beide Unterschenkel und vielleicht auch noch einen Unterarm verloren zu haben. Dies in einem Umfeld, in dem oft nur diejenigen überleben können, die sich ihre Nahrungsmittel durch harte körperliche Arbeit beschaffen können.

#### b) Mitarbeit von Hilfsorganisationen bei der Minenräumung

Besser als die Versorgung von Minenopfern ist jedoch auch hier die Vorbeugung: Jede geräumte Mine bedeutet nicht nur eins, sondern meist gleich mehrere potentielle Minenopfer weniger. Als einzigen deutschen NGOs ist es bisher den Organisationen HELP – Hilfe zur Selbsthilfe e.V. und der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. gelungen, EU-Fördermittel für bisher drei Minenräumprojekte zu erhalten.

Das erste Minenräumprojekt wurde im April 1996 im Rahmen einer Informationsveranstaltung der deutschen Botschaft für die in Bosnien-Herzegowina tätigen Nichtregierungsorganisationen initiiert. Dabei wurde ausdrücklich auf das große Problem der Minen für den Wiederaufbau des Landes hingewiesen. Johanniter und HELP hatten bereits Erfahrungen in der Zusammenarbeit bei der Durchführung von Projekten in Ruanda. HELP und die JUH Hannover arbeiteten ebenfalls in Sarajevo zusammen. Die Abwicklung des Projektes sowie die administrative Arbeit wird über das HELP-Büro in Sarajevo durchgeführt. Mitte 1996 wurde durch HELP der Kontakt zur Sprengschule Dresden hergestellt, welcher zum Jahresende hin seitens der JUH wiederaufgenommen wurde und dann in einen Vertrag zur Stellung eines Minenräumexperten für das erste Minenräumprojekt mündete.

Der im Juli 1996 von HELP an die EU gestellte Projektantrag wurde, u.a. auf Hinweis des örtlichen Mine Action Centers (MAC) in Sarajevo sowie auf Intervention der EU, mehrfach umgeschrieben. Der EU erschienen insbesondere die Kosten zu hoch und das Projekt zu aufwendig. Außerdem sollte ein Budget von 500.000 ECU nicht überschritten werden. Nach einigen Änderungen wurde der Vertrag dann schließlich am 23. Dezember 1996 rechtskräftig unterzeichnet.

Anfang Januar 1997 fand eine gemeinsame Ortsbesichtigung von Repräsentanten der beiden Hilfsorganisationen sowie Experten der Sprengschule Dresden statt. Dabei wurde neben der Herstellung von Kontakten mit den zuständigen nationalen (Innenministerium Bosnien, Regierungsvertretung, Stadtverwaltung, örtl. Rettungsdienst) und internationalen Stellen (UNO, EU, Deutsche Botschaft, SFOR), in der ersten Januarwoche 1997 im Rahmen der Geländebeichtigung die Sinnhaftigkeit sowie die Durchführbarkeit durch die bautechnischen und minenräumtechnischen Experten bestätigt.

Im folgenden will ich Ihnen einige Sätze aus dem Bericht des bei den Johannitern zuständigen Projektverantwortlichen, *Holger Gringmuth*, zitieren, damit Sie einen Eindruck davon bekommen, wie es im „ehemaligen Jugoslawien“ aussieht:

*„Für die 330 km von Split nach Sarajevo auf zum Teil recht schlechter Wegstrecke brauchen wir fast sechs Stunden. Dunkelheit und fehlende Straßenbeleuchtung machen es uns fast unmöglich, etwas außerhalb des Scheinwerferlichtes zu erkennen. Erst bei der Umfahrung von Mostar werden Zerstörungen an Gebäuden und Landschaft durch die teilweise recht lückenhafte Straßenbeleuchtung erhellt. Mein schon seit zwei Jahren immer wieder in Bosnien aktiver Kollege von HELP weist uns auf besonders markante Punkte sowie den ehemaligen Verlauf der Kampflinien hin. Hier ist sicherlich mit ähnlich großen Gefährdungen durch Minen, Sprengfallen und Restmunition zu rechnen, wie wir sie im vorgesehenen Räumgebiet in Sarajevo erwarten dürfen. In der Dunkelheit hinter Mostar müssen wir zahlreiche unbeleuchtete Tunnel durchqueren oder umfahren. Beschädigt durch Sprengversuche und Beschuss sind auch sie stumme Zeugen der Zerstörung der Verbindungsstraßen im Land. Die in ihrem Umfeld befindlichen Gerüste und Maschinen zeugen jedoch auch von den Bemühungen um ihre Wiederherstellung.“*

*Gegen Mitternacht kündigt sich Sarajevo durch die Zunahme der Bebauung und das Einsetzen der Straßenbeleuchtung an. Die Reflexion des Lichtes in der winterlich kalt wirkenden Stadt zeigt uns große und kleine Gebäude mit Balkonabbrüchen, großen Löchern in den Fassaden und dunklen Fensterhöhlen. Fast körperlich spürbar drängen sich mir Vorstellungen der Zerstörungskräfte auf, wie sie auf diese Stadt eingewirkt haben müssen. Erinnerungen an zurückliegende Fernsehberichte über die Kampfhandlungen werden nicht nur bei mir wieder wach.“*

Das zu räumende Gelände liegt direkt gegenüber der Ausfahrt des Flughafens von Sarajevo und umfaßt ca. 90 Häuser mit ca. 600 Wohnungen, die in ca. 21 Blöcken in Reihe gebaut und von entsprechend verwilderter Flora umgeben sind. Der Bereich lag direkt in vorderster Kampflinie und wurde in mehrfachem Wechsel durch die verschiedenen Kombattanten besetzt. Die Häuser sind voller Bauschutt sowie Restmüll und boten daher gute Versteckmöglichkeiten für alle Arten von Sprengkörpern. Die „Flughafensiedlung“ stammt, wie viele der neueren Bauten Sarajevos, aus der Zeit der Olympischen Winterspiele und wurde anschließend maßgeblich zu einer Erweiterung des Wohnraumangebotes genutzt. Wie andere Wohnbereiche auch lag sie jedoch in der Kampflinie um den Flugplatz und weist nun entsprechende Zerstörungen auf. Durch das Projekt zur Räumung von Minen und anderen Sprengkörpern in den Gebäuden und ihrem Umfeld sollten die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, um kurzfristig für ca. 2000 Menschen bewohnbare Unterkünfte wiederherzustellen, die mittel- bis langfristig in ihren Vorkriegszustand gebracht werden sollen.

Die Besichtigung des Räumgebietes mit den erfahrenen Fachleuten der Sprengschule Dresden ergab sehr optimistische Prognosen für die Durchführbarkeit der Räumung mit anschließender Wiederherstellbarkeit der meisten Gebäude. Diese erste Einschätzung bestätigte sich bei probeweise durchgeführten Minendetektionen und der damit eingehenden näheren Besichtigung der zu räumenden Gebäude sowie ihres Umfeldes in vollem Umfang.

Einige weitere Sätze aus dem Evaluierungsbericht machen die Probleme deutlich:

*„Gespräche mit dem Bosnischen Innenministerium vermitteln erste Eindrücke über die Vielfalt der in unserem Räumgebiet zu erwartenden Menschenvernichtungswaffen sowie ihre zeitlich unbegrenzte Wirksamkeit. Offensichtlich führten die Kombination der handwerklichen Fähigkeiten der oftmals nichtmilitärischen Kämpfer, gepaart mit der fast grenzenlosen Verfügbarkeit von Waffen und Sprengmitteln, zu meist improvisierten Waffensystemen, was den Fachkräften des Kampfmittelräumdienstes die Beseitigung zusätzlich erschwert. Die so entstandenen hausgemachten Raketenwerfer oder elektrisch zündbaren Autobomben oder die entscherten Handgranaten, die z.B. unter Hausrat geklemmt auch heute fast uneingeschränkt wirksam sind, bilden ein großes Gefahrenpotential für jeden, der damit in Berührung kommt. Nicht ohne Grund werden täglich im Raum Bosnien ca. 30 Personen durch solche Vorrichtungen verletzt oder getötet.“*

Eine weitere Methode, die unseren Minenräumern begegnet ist, ist ein Sprengkörper, der im Abfluß einer Dusche versteckt wurde. Der Auslösemechanismus wurde mit Zuckerkörnern blockiert. Wenn nun jemand die Dusche benutzt, löst sich der Zucker auf, die Explosion wird ausgelöst.

Die Suche nach einem örtlichen Minenräumunternehmen war der wohl aufwendigste Teil der Mission. Dies führte



letztendlich dazu, daß das zu dieser Zeit gewählte Unternehmen keine Arbeiterlaubnis erhielt. Erst Anfang April konnte ein ortsansässiges Unternehmen namens OCTOL unter Vertrag genommen werden. Als Projektkoordinator wurde ein vom auswärtigen Amt empfohlener Oberstleutnant i.R. gewonnen. Dieser verfügt, neben Erfahrungen in der Koordination von Minenräumunternehmungen der Bundesregierung durch eine entsprechende Verwendung in Sarajevo, auch über einschlägige Personen- und Ortskenntnisse.

Neben der fachlichen Aufsicht über die Minenräumung sowie der Betreuung des örtlichen Minenräumunternehmens war die Sprengschule Dresden auch an der Beschaffung der Ausrüstung für die Minenräumung und an der Personalauswahl der örtlichen Minenräumer beteiligt. Mit *Dr. Dietmar Höhne* wurde dem Projekt ein erfahrener Experte in der Räumung von Kampfmitteln und Sprengkörpern zugewiesen, der neben seinen fachlichen Qualitäten auch noch über ausbildnerische Fähigkeiten verfügt. Dem Projekt stehen neben hochwertigen Kommunikationsmitteln insgesamt drei geländegängige Fahrzeuge der Marke „Land Rover“ zur Verfügung, von denen eines zu einem Hilfskrankenwagen umgebaut wurde.

Seit dem 27. April 1997 ist die aktive Räumarbeit im Gange. Seither wurden über 100 Sprengkörper verschiedener Bauart gefunden, u.a. auch Panzerminen und Granaten.

Der zu Beginn der im Rahmen des Wiederaufbauprojektes der EU zu leistende Beitrag zur Beseitigung des Schutts und des Mülls durch ein von der EU beauftragtes Bauunternehmen ließ bisher auf sich warten. Dadurch mußte der zur Durchführung des Minenräumprojektes unverzichtbare Anteil im Rahmen des HELP/JUH-Projektes miterledigt werden. Der Aufwand ist beträchtlich, wenn auch ungefährlich, und verschlingt einen über dem Plansoll liegenden Betrag des Projektgeldes. Deshalb mußten weitere Mittel beantragt werden; diese wurden inzwischen bewilligt.

Mit der Abwicklung solcher Projekte ist also ein nicht unerheblicher bürokratischer Aufwand verbunden. Dieser läßt gelegentlich Überlegungen aufkommen, ob dieser von den Projektdurchführenden zu erbringende Aufwand noch in einem angemessenen Verhältnis zur Projektgröße steht. Durch den zunehmenden Erfolg der Projekte wird diese Frage jedoch zunehmend in den Hintergrund gedrängt.

Für die Zukunft gilt: Es gibt lokale Kräfte mit Kenntnissen und Erfahrungen in der Räumung von Kampfmitteln, die durch eine entsprechende Weiterbildung noch verbessert und damit in ihrer Effektivität und Steigerung der persönlichen Sicherheit bei der praktischen Räumarbeit gesteigert werden können. Außerdem sind verschiedene Programme von nationalen und internationalen Institutionen in Planung bzw. Vorbereitung. Diese Programme werden sich jedoch voraussichtlich erst zum Ende des Jahres 1997 in einer Steigerung der Anzahl an Minenräumern auswirken.

In Kenntnis dieser Gründe, gestützt durch die während der Reise gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen, werden

die beiden Hilfsorganisationen Johanniter-Unfall-Hilfe und HELP mit einer örtlichen Hilfsorganisation, welche sich auf die Räumung von Minen und anderen Sprengkörpern spezialisiert haben, die Durchführung des Projektes weiter vorantreiben. Dabei werden sie maßgeblich durch den Kampfmittelräumexperten sowie einen lokalen Projektkoordinator unterstützt. Darüber hinaus werden mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes z.Z. mit dem zukünftig in Sarajevo stationierten sanitätsmedizinischen Zentrum der SFOR-Einheiten Gespräche über eine direkte medizinische Versorgung der im Falle eines Unfalles verletzten Personen sowie einer eventuell notwendigen Weiterversorgung nach deutschem Standard geführt.

Parallel zur Durchführung solcher Projekte werden sich die Johanniter aber auch weiterhin an den Bemühungen für ein weltweites Minenverbot beteiligen, damit diese „Pest der Menschheit“ endlich verschwindet.

#### IV. Minen und humanitäres Völkerrecht

Die Johanniter beobachten die Minenfrage seit vielen Jahren engagiert auch unter dem völkerrechtlichen Aspekt. Die Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. ist eine anerkannte Hilfsorganisation im Sinne der Genfer Konventionen und engagiert sich daher auch gegen völkerrechtswidrige Waffen. Die Minen, um die es hier geht, verletzen bestehendes Kriegsvölkerrecht, da sie unterschiedslos zivile und militärische Einrichtungen zerstören. Daher gibt es seit vielen Jahren internationale Anstrengungen für umfassende Verbote.

Die völkerrechtlichen Verbote von Landminen sind noch unzureichend. Wichtigstes Vertragswerk ist das „Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Verletzungen verursachen oder unterschiedslos wirken können“ (VN-Waffenübereinkommen von 1980). Sein Zusatzprotokoll II („Minenprotokoll“) enthält Einsatz- und Exportbeschränkungen für Landminen, insbesondere Antipersonenminen. Es gilt bisher jedoch erst in rund 60 Vertragsstaaten, darunter auch der Bundesrepublik Deutschland.

Am 25. September 1995 hatte in Wien eine Vertragsstaatenkonferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens begonnen. Mitglieder dieser 61-Staaten-Konferenz der UN sind die bislang größten Produzenten und Exporteure von Antipersonenminen, Rußland und China, sowie eine ganze Reihe weiterer Länder, die ein umfassendes Verbot von Antipersonenminen ablehnen, weil sie den Einsatz dieser Waffen zumindest unter bestimmten Umständen nach wie vor für notwendig halten. Im Namen der Johanniter konnte ich dort 50.000 Unterschriften deutscher Bürger zur Förderung des Minenverbots übergeben.

Nach monatelangen schwierigen Verhandlungen, die durch teilweise erhebliche Meinungsunterschiede der Vertragsstaaten in wichtigen Sachfragen (u.a. Detektierbarkeit von Mi-

nen, technische Standards und künftige Verifikationsmaßnahmen) gekennzeichnet waren, einigten sich die Vertragsstaaten am 3. Mai 1996 in Genf auf ein revidiertes Minenprotokoll. Es gilt nun auch in innerstaatlichen bewaffneten Konflikten (Bürgerkriegen) und enthält vor allem verschärfte Bestimmungen über Einsatz und Transfer von Antipersonenminen. Für die wichtigsten Minenarten werden Selbstzerstörungs- und Selbstdeaktivierungsmechanismen vorgeschrieben. Nichtdetektierbare Antipersonenminen werden – nach Ablauf einer Übergangsfrist – völlig verboten. Schutzmaßnahmen für die Zivilbevölkerung werden ausgebaut und verbessert. Jährliche Berichte sowie Konsultationen der Vertragsstaaten sollen die Einhaltung des Protokolls gewährleisten. Personen, die gegen Bestimmungen des Protokolls verstoßen und dadurch Zivilisten töten oder schwer verletzen, machen sich individuell strafbar.

Ein Totalverbot von Antipersonenminen, wie es die Bundesrepublik Deutschland fordert, war allerdings unter den Teilnehmerstaaten bisher nicht konsensfähig.

Parallel dazu wurde mit den sogenannten Ottawa-Verhandlungen 1996 von der Regierung Kanadas der Abschluß eines umfassenden Verbotabkommens von Herstellung, Einsatz, Lagerung und Export von Antipersonenminen bis spätestens Ende dieses Jahres initiiert. Dieses Vorhaben wurde aktiv von 16 Staaten unterstützt, darunter Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Die USA haben sich bislang ausschließlich an Bemühungen der Genfer UN-Abüstungskonferenz beteiligt. Erklärte Absicht Washingtons ist, den im Ottawa-Prozeß erarbeiteten Vertragsentwurf zu verwässern. Dies soll u.a. durch eine Ausnahmeregel für die koreanische Halbinsel und eine Ausnahmeklausel für „intelligente“ Minen, die gegen Fahrzeuge gelegt werden, bei einer Berührung durch Personen aber nicht explodieren, erreicht werden. Auf Antipersonenminen zu verzichten ist also nur ein sehr kleiner Schritt.

Die Johanniter und auch die in diesem Bereich mit uns eng kooperierende Organisation HELP begrüßen sehr, daß sich die Bundesregierung mit den bisherigen Teilerfolgen keineswegs zufrieden gibt und für die weltweite Abschaffung von Antipersonenminen vorbehaltlos eintritt. Sie hat selbst im April 1996 den vollständigen Verzicht auf Antipersonenminen bekanntgegeben. Die Restbestände sollten bis Ende 1997 vernichtet worden sein. Außerdem hat das Auswärtige Amt ein „Sieben-Punkte-Programm“ aufgestellt:

1. Internationales Verbot von Personenminen
2. Hilfe bei der Minenräumung, Aufklärung über Minengefahren und Ausbildung von Minenräumpersonal
3. Amtshilfe der Bundeswehr
4. Beteiligung von NATO und WEU am Kampf gegen das Minenproblem
5. Möglichst rasche Geltung des verschärften Minenprotokolls
6. Mitarbeit der betroffenen Länder als Kriterium für finanzielle und technische Zusammenarbeit

## 7. Unterstützung für internationale Initiativen zur Bewältigung des Minenproblems

Das Programm kann weltweit vorbildlich genannt werden. Leider geht es ihm wie vielen ähnlichen Initiativen: Dem ersten Beifall, es wurde mit großer Zustimmung weltweit aufgenommen, folgte dann die Ablage: Es war nicht möglich, sich darauf zu verständigen.

Immerhin hat auch die südafrikanische Regierung im Februar 1997 mit sofortiger Wirkung beschlossen, keine Landminen mehr herzustellen und zu benutzen. Auch Papst Johannes Paul II. hat ein internationales Verbot aller Landminen gefordert.

Die völkerrechtlichen Aspekte und die humanitären Maßnahmen zugunsten von Minenopfern, präventiv durch Räumung und kurativ durch orthopädische Versorgung, bilden für die Johanniter sachlich eine Einheit. Das Engagement und die konkreten Hilfeleistungen entsprechen zutiefst der Tradition der Johanniter und dem Auftrag der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.

Am 1. September 1997 begann in Oslo eine dreiwöchige Anti-Minen-Konferenz. Dieses Treffen sollte im Nachklang zur Konferenz im November 1996 auf dem Bonner Petersberg sowie einem weiteren Anfang des Jahres in Tokio (6. bis 7. März) und einem gerade zu Ende gegangenen Workshop der VN in Moçambique gesehen werden. An dieser Konferenz nahmen annähernd 120 Staaten, darunter auch die USA, teil. Zwei wichtige Produzenten und Exporteure von Landminen, Rußland und China, nahmen nicht teil. Und neben den genannten Ausnahmen für Korea versuchte u.a. auch Finnland eine Ausnahmeregelung für seine Grenze zu Rußland zu erreichen. Auf der Osloer Konferenz haben am 18. September 90 Staaten einen umfassenden Vertragsentwurf verabschiedet, der den Einsatz, die Herstellung, die Weitergabe und die Lagerung von Antipersonenminen verbietet. Vorhandene Bestände an Antipersonenminen müßten vernichtet werden. Die USA haben dem Text nicht zugestimmt. Bundesaußenminister Kinkel begrüßte das Ergebnis und erklärte, daß die USA sich während der Konferenz in wesentlichen Punkten den Ansichten der übrigen Teilnehmer angenähert hätten. Die Konvention tritt in Kraft, wenn sie von 40 Staaten ratifiziert ist; Anfang Dezember hat dazu in Ottawa eine Ratifizierungskonferenz stattgefunden.

## V. Zusammenfassung und Ausblick

In etwa 50 Ländern der Welt werden heute Landminen produziert. Antipersonenminen gelten noch immer als billiges, aber effektives Mittel der Landesverteidigung. Sie sind aber auch eine gewinnträchtige Handelsware. Einige Staaten wollen deshalb auch nicht auf einen Export von Minen verzichten. Es geht also dabei auch um Arbeitsplätze, Marktanteile und Geld. Nicht zuletzt deswegen ist es bisher noch nicht zu einer weltweiten Ächtung von Landminen gekommen. Die schon erwähnte Minenkonferenz in Oslo hat zumindest das

Thema wieder in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gebracht, auch wenn es dort erneut nicht gelungen ist, eine weltweite Ächtung von Minen durchzusetzen. Das wichtigste ist und bleibt, weltweit eine Sensibilisierung für das Thema „Landminen“ zu erreichen. Eine Aufgabe, die in der heutigen Mediengesellschaft nicht einfach ist. Durch öffentlichen Druck und beharrliches Eintreten bei Verantwortungsträgern in Politik und Gesellschaft, in einer Überschrift wurde dies mit dem „Bohren dicker Bretter“ umschrieben, kann das Ziel einer, wenn vielleicht auch nicht minenfreien aber zumindest doch mensicheren Welt, erreicht werden.

Für die Johanniter, unsere Partnerschaft mit HELP und anderen bei diesem Anliegen bedeutet dies, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Für die bisherige Unterstützung durch unsere Regierung und die EU möchte ich mich auch an dieser Stelle sehr bedanken. Nicht vergessen möchte ich

natürlich den Dank an die Bürger, die uns mit Unterstützung und ihren Spenden geholfen haben. Weitere, wichtige und notwendige Zukunftsprojekte sind, neben der Ächtung von Minen, vor allem sogenannte „integrative Räumprojekte“, wie z.B. der Bau von Straßen und Staudämmen in minenverseuchten Gebieten. Hier böten sich, gerade auf deutscher Seite, „joint ventures“ von minenräumenden Organisationen und Baufirmen an.

Für uns als Hilfsorganisation ist es selbstverständlich, sich mit Problemen auch in ihrer Komplexität zu befassen und bereits im Vorfeld präventive Maßnahmen zu ergreifen. Die Mitwirkung an Minenräumprojekten ist dafür ein klassisches Beispiel. Die Titelfrage des Referates, „Minenräumung und Hilfe für Minenopfer – eine Herausforderung für Hilfsorganisationen?“, ist also eindeutig mit „Ja“ zu beantworten.

## The Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Revision\*

Thomas Desch\*\*

I. The Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (CPCP), signed at The Hague 1954, forms part of those international law treaties that have been created under the impression of the **vast casualties and damages experienced during World War II**. Due to the steady development of ever more destructive means or methods of warfare, cultural property is increasingly endangered by damage or destruction during armed conflict. This has been true for the 1950s, when the CPCP was drafted, and still is today, less than two years after the end of the disastrous armed conflict in the former Yugoslavia.

To be quite clear, the destruction of cultural property in situations of armed conflict is not a direct consequence of the level of weapons technology available to the parties to an armed conflict but it is a **direct consequence of human decisions** where to direct these weapons at. The destruction of cultural property in situations of armed conflict can only be minimized and even be avoided by a change of human behaviour.

To give an example of how decisive human behaviour can be for the fate of cultural property during armed conflict, one could mention the **courageous decision of a Captain of the German „Wehrmacht“ in Vienna in the year 1945**. While the troops of the Red Army were approaching the city centre, the Austrian resistance movement „05“ hoisted a white flag at St. Stephen's Cathedral. When the commander of the 6th German Armoured Army who was at that time the commanding officer for the wider area of Vienna recognized the hoisted flag, he gave the order to fire, as a measure of retaliation, a 100 grenades at the cathedral and, in case this should not be sufficient, to continue firing until the cathedral

was laid in ruins. Due to the decision of one of his subordinates not to obey this order, one of Austria's most important – if not, in terms of Austrian identity, the most important – object of cultural property had been saved from complete destruction. Today, a memorial plaque at the Southtower of St. Stephen's cathedral reminds of **Captain Gerhard Klinkicht**, who had been courageous enough not to obey an order which was in clear violation of international law.

Already in the 19th century the protection of cultural property in times of war had found its way into **national and international legal practice**. Cultural property was explicitly protected for the first time in a U.S. Army instruction, the „Instructions for the Governance of the Armies of the United States in the Field“, drafted by **Francis Lieber** and first published in 1863. First international codifications of wartime protection of cultural property followed. Whereas the **Brussels Declaration of 1874** and the **Oxford Code of 1880** remained draft codes, the first international treaty providing for the protection of cultural property was the „**Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land**“, adopted by the first Hague Peace Conference in 1899, and further developed by the second in 1907. The first international treaty solely devoted to the protection of cultural property in wartime was the „Treaty on the Protection of Artistic and Scientific

\* This article is based on a lecture given at the first NATO Partnership for Peace Workshop on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict by the Armed Forces, held in Vienna, from 6 to 9 October 1997.

\*\* Dr. Thomas Desch ist Leiter des Völkerrechtsreferates im österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien.

Institutions and Historic Monuments<sup>1</sup>, signed in Washington in 1935, also known as the „Roerich Pact“, named after the Russian artist *Nicholas K. Roerich*, who as early as 1904 already had developed proposals for an international pact for the protection of educational, scientific and artistic institutions and missions. The „Roerich Pact“ was by definition a Pan-American treaty and thus of limited geographical application. Still, it served as a model for the CPCP.<sup>1</sup>

In its basic provisions the CPCP follows closely the **pattern** of law of war or – to use today's more common terminology – international humanitarian law treaties: Its **scope of application** focuses on situations of (international as well as non-international) armed conflicts.<sup>2</sup> Its main provisions „**protect**“ **certain objects**, defined as „cultural property“,<sup>3</sup> from the damaging effects of warfare by exempting them from either being used or attacked by the parties to the armed conflict.<sup>4</sup> An explicit **prohibition of reprisals**<sup>5</sup> supplements this core obligation, which is further corroborated by the use of a distinctive emblem to signal the protection due.<sup>6</sup> The execution of the Convention is enhanced, *inter alia*, by specific obligations of **dissemination**,<sup>7</sup> by the obligation to provide for **specific personnel** within the armed forces for the protection of and for securing respect for cultural property,<sup>8</sup> and by drawing on the system of **Protecting Powers**.<sup>9</sup> Many of its provisions have been closely modelled on the Hague or the Geneva Conventions. Together with these Conventions as well as with the two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions, the CPCP forms **part of the core body of modern international humanitarian law**. Beyond their binding character as international treaty obligations the basic obligations relating to the protection of cultural property in situations of armed conflict are considered to be generally binding as **customary international law**.<sup>10</sup>

The **scope of application**<sup>11</sup> is modelled on the Geneva Conventions of 1949. Like these, the CPCP applies to situations of declared war, to any other international armed conflict as well as to cases of partial or total occupation, even if the occupation meets with no armed resistance. Furthermore, like the Geneva Conventions of 1949, the CPCP contains a provision on minimum standards to be applied by parties to a non-international armed conflict: In the event of an armed conflict not of an international character occurring within the territory of one of the States Parties, each party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the provisions of the CPCP which relate to respect for cultural property. Beyond that minimum standard, the parties to the conflict shall endeavour to bring into force, by means of special agreements, all or part of the other provisions of the CPCP.<sup>12</sup>

The insertion in the CPCP of a provision dealing with **non-international armed conflicts** must be regarded a wise decision in light of the fact that more than half of all the armed conflicts that occurred between 1820 and 1945 were mainly internal or mixed conflicts, and the great majority of perhaps

almost two hundred armed conflicts that have occurred in the world since 1954 have been anything but traditional, well-organised and -commanded traditional wars.<sup>13</sup> Under international law, however, this provision raises the question of the binding effect of treaty provisions on third parties, which in the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 has been denied except for the case of explicit acceptance of the obligation by the third party.<sup>14</sup>

Further problems in this context are the issue of **definition of what constitutes an „armed conflict“** and the practical and legal problems involved in the **attempt to communicate with irregular forces**. The CPCP does not attempt to define „armed conflict not of an international character“ and thus leaves it open whether definitions from other international treaties would apply. The practical and legal problems involved in the attempt to communicate with irregular forces apply to the whole law of non-international armed conflicts and cannot be solved there satisfactorily either.

The **definition of cultural property** comprises within a single term three different categories of objects: 1) both immovable and movable property items which are themselves of intrinsic artistic, historic, scientific or other cultural value such as historic monuments, works of art or scientific collections, as being of great importance to the cultural heritage of every people, 2) premises used for the housing of movable cultural property, such as museums, large libraries, depositories of archives and refuges intended to shelter movable property in the event of armed conflict, and 3) „centres containing monuments“, containing a large amount of cultural property in the sense of 1) and 2) above, such as important historic cities or archaeological zones. Unfortunately, from a legal point of view, the definition of cultural property in Art. 1 CPCP differs from those in other international humanitarian law treaties. The Hague Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land 1907<sup>15</sup> as well as Protocol I 1977 Additional to the Geneva Conventions of 1949<sup>16</sup> work both on the basis of

1 See the fourth preambular paragraph of the CPCP.

2 Arts. 18 and 19 CPCP.

3 Art. 1 CPCP.

4 Art. 4 para. 1 CPCP.

5 Art. 4 para. 4 CPCP.

6 Arts. 6, 16 and 17 CPCP.

7 Arts. 7 and 25 CPCP.

8 Art. 7 para. 2 CPCP.

9 Arts. 21 and 22 CPCP.

10 Cf. the Report of the Department of Defense, United States of America, to Congress on International Policies and Procedures Regarding the Protection of Natural and Cultural Resources During Times of War, January 19, 1993, reproduced in *P. J. Boylan, Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954)*, UNESCO 1993, 201-206, at 204.

11 Arts. 18 and 19 CPCP.

12 Interestingly the special agreement signed by the parties to the conflict in Bosnia-Herzegovina does not refer to the Convention but to Art. 53 of Additional Protocol I; for the text of the agreement see *Humanitaires Völkerecht* 1992, 195-197.

13 *Boylan*, 116, with further references.

14 See Art. 35 Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

15 Arts. 27 and 56.

16 Art. 53.

somewhat different categories of objects protected as „cultural property“. In practice these differences are to be solved by determining in each particular situation of armed conflict which treaty is applicable and prevails over the other.

Under the CPCP the **protection of cultural property** comprises the safeguarding of and respect for such property.<sup>17</sup> „Safeguarding“ refers to all measures the States Parties might consider appropriate to prepare in times of peace for the safeguarding of cultural property situated in their own territory against the foreseeable effects of an armed conflict.<sup>18</sup> „Respect“ means, on the one hand, refraining from any use of cultural property and its immediate surroundings (or of the appliances in use for its protection) for purposes which are likely to expose it to destruction or damage in the event of armed conflict. On the other hand, „respect“ means refraining from any act of hostility directed against cultural property.<sup>19</sup> These obligations may be waived only in cases where military necessity „imperatively“ requires such a waiver.<sup>20</sup>

The concept of **military necessity** has a long tradition in international humanitarian law, being included in many treaties.<sup>21</sup> It is generally accepted that this concept does not function as a universal exception to the limitations imposed on the belligerents by international humanitarian law. As the law itself already represents a balance between military needs in warfare, on the one hand, and the principles of humanity, on the other, the „military necessity“ exception can only be applied in cases where the law explicitly so provides. In order to emphasize the exceptional character of this concept, it is often further qualified by a narrowing formula such as the ones used in Art. 4 para. 2 or in Art. 11 para. 2 CPCP.<sup>22</sup> Only where „imperatively“ required by military necessity may the obligation to respect cultural property be waived or only in exceptional cases of „unavoidable“ military necessity may immunity be withdrawn from cultural property under special protection.

The Convention does not define what constitutes „imperative“ or „unavoidable“ military necessity. It is therefore up to each State Party to interpret these terms. In its guidelines for the protection of cultural property of 12 February 1993 the Federal Ministry of Defence, Austria clearly states that these terms require a higher level of proof than normal military considerations. Only in cases where there are no alternatives for fulfilling the mission and where the tactical cohesion of forces from the level of battalion upwards cannot be preserved or is seriously endangered to be disrupted and thereby deprive the superior level of command of its freedom of action may the Austrian military commander from the level of battalion upwards avail itself of the „military necessity“ exemption.

A good example for military decision-making along the lines of making a distinction between normal military considerations, or „necessities“, on the one hand, and „imperative military necessity“ on the other, is the following decision taken by U.S. commanders during the Second Gulf War: When Iraq had positioned two MiG-21 fighter aircraft

at the entrance of the ancient temple of Ur in order to use this cultural property to shield military objects from attack, the U.S. commanders recognized that, although the law of war permitted their attack, and although each could have been destroyed utilizing precision-guided munitions, the aircraft for all intents and purposes were incapable of military operations from their position, and elected against their attack for fear of collateral damage to the temple.<sup>23</sup> This shows that even States which are not party to the CPCP, such as the United States, apply and thereby endorse the concept of „imperative military necessity“.<sup>24</sup>

The obligation under Art. 4 CPCP to respect cultural property is further extended to also include an obligation to prohibit and prevent any form of **theft, pillage or misappropriation of, and any acts of vandalism** directed against, cultural property.<sup>25</sup> Furthermore, the States Parties shall refrain from any act directed by way of **reprisals** against cultural property.<sup>26</sup> In case of **occupation** of the whole or part of the territory of another State Party, the occupying State Party shall as far as possible support the competent national authorities of the occupied States in safeguarding and preserving its cultural property.<sup>27</sup>

Under the CPCP protection is granted not only to cultural property as such, but also to temporary wartime shelter,<sup>28</sup> to authorized means of emergency transport<sup>29</sup> in times of hostilities, and to authorized specialist personnel.<sup>30</sup>

17 Art. 2 CPCP.

18 Art. 3 CPCP.

19 Art. 4 para. 1 CPCP.

20 Art. 4 para. 2 CPCP.

21 See, for example, Art. 23 (g) of the Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land 1907 („unless (...) imperatively demanded by the necessities of war“), Arts. 12 („as far as military considerations permit“) and 42 („in so far as military considerations permit“) of the First Geneva Convention 1949, Art. 23 of the Third Geneva Convention 1949 („whenever military considerations permit“), Arts. 18 („in so far as military considerations permit“), 49 („unless (...) imperative military reasons so demand“), 83 („whenever military considerations permit“) and 143 („except for reasons of imperative military necessity“) of the Fourth Geneva Convention 1949, or Arts. 54 („where required by imperative military necessity“), 62 („except in case of imperative military necessity“) and 71 („only in case of imperative military necessity“) of Protocol I 1977 Additional to the Geneva Conventions of 1949.

22 See also, for example, Art. 23 (g) of the Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land 1907, Arts. 49 and 143 of the Fourth Geneva Convention 1949, Arts. 54, 62 and 71 of Protocol I 1977 Additional to the Geneva Conventions of 1949.

23 See the Report of the Department of Defense, United States of America, to Congress on International Policies and Procedures Regarding the Protection of Natural and Cultural Resources During Times of War, January 19, 1993, reproduced in *Boylan*, 201-206, at 204.

24 In this context it is worthwhile recalling that the military delegates of the United States of America were among those insisting on the insertion of a „military necessity“ exception clause into the text of CPCP, see *P.J. Boylan*, Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954), UNESCO 1993, 56.

25 Art. 4 para. 3 CPCP.

26 Art. 4 para. 4 CPCP.

27 Art. 5 CPCP.

28 Art. 8 CPCP.

29 Arts. 13 and 14 CPCP.

30 Art. 15 CPCP.

Chapter II of the Convention provides for so-called „special protection“ of certain objects: A limited number of refugees intended to shelter movable cultural property in the event of armed conflict, of centres containing monuments and other immovable cultural property of „very great importance“ may be placed under „special protection“, provided that they are situated at an „adequate“ distance from any large industrial centre or from any important military objective, and are not used for military purposes.<sup>31</sup> A refuge for movable cultural property may also be placed under special protection, whatever its location, if it is so constructed that, in all probability, it will not be damaged by bombs.<sup>32</sup> If any cultural property mentioned above is situated near an important military objective, it may nevertheless be placed under special protection if the State Party asking for that protection undertakes, in the event of armed conflict, to make no use of the objective and particularly, in the case of a port, railway station or aerodrome, to divert all traffic therefrom.<sup>33</sup> So far, the concept resembles very much the concept of neutralized zones provided for, inter alia, in the Fourth Geneva Convention of 1949.<sup>34</sup>

The answer, however, to the question of what makes the protection provided for under Chapter II „special“, is not easily to be given. Art. 8 para. 6 provides that special protection is granted to cultural property by its entry in the „International Register of Cultural Property under Special Protection“. This entry has to be made in accordance with the relevant provisions of the Convention as well as with the Regulations for the Execution of the Convention.<sup>35</sup> The entry procedure gives any State Party the right to raise, on certain grounds, objections against the entry. If the entry meets no objections or no longer meets objections, the cultural property concerned is registered and a certified copy of the entry in the Register sent to all States Parties and those States invited by UNESCO to become States Parties. Through this procedure the type and the location of cultural property under „special protection“ becomes widely known.

The obvious advantage of this publicity is the significant reduction of the probability of accidental damage or destruction of such cultural property duly registered, but on the other hand it increases the risk of its deliberate destruction. Past experience demonstrates that attacking and occupying forces are very likely to deliberately target collections of especially important movable national treasures and collections. In the recent armed conflicts in the former Yugoslavia it appears that the full details of the permanent emergency shelters and refuges for important museum, library and archive collections in each Republic which were registered with the national defence forces and cultural organizations, have definitely been used improperly by belligerent forces on at least one occasion, namely the fall of Vukovar, Croatia, in November 1991.<sup>36</sup> In light of these facts, the so-called „special protection“ of cultural property by its entry in the International Register seems to offer no definitive advantage. This conclusion is corroborated by the fact that only three out of 89 States Parties to the CPCP (as of mid-1996) have availed themselves of this possibility with

regard to shelters and in only one case, that of the Vatican City, has a centre containing monuments been registered.<sup>37</sup>

Apart from this registration procedure, the legal treatment of cultural property under „special protection“ is more or less identical to cultural property under „simple“ protection. The States Parties are obliged to ensure the „immunity“ of cultural property under special protection by refraining, from the time of entry in the International Register, from any act of hostility directed against such property and from any use of such property or its surroundings for military purposes.<sup>38</sup> If, however, one of the States Parties violates this obligation, the opposing Party shall, as long as this violation persists, be released from the obligation to ensure the immunity of the property concerned.<sup>39</sup> In addition to that, immunity may be withdrawn by the officer commanding a force the equivalent of a division in size or larger in cases of unavoidable military necessity, as long as this necessity continues. Only when circumstances permit must the opposing side be notified in advance of the decision to withdraw immunity.<sup>40</sup> Paradoxically, cultural property under „special protection“ seems to be less protected by law than cultural property under „simple“ protection. Whereas the latter must not be used or attacked unless military necessity imperatively demands, cultural property under „special protection“ may be used or attacked in each case where the immunity is violated by the opposing side, regardless of whether the act is necessary or not. Beyond that, the exception for cases of „unavoidable“ military necessity in Art. 11 adds little if nothing to the concept of „imperative“ military necessity used under Art. 4. Both have to be understood in the narrow sense of leaving no choice of action to the military commanders concerned. In sum, the concept of „special protection“ appears to provide no specific advantage in comparison with the provisions on „simple“ protection.

The CPCP introduces a new distinctive emblem into the body of international humanitarian law. Cultural property may bear a shield, pointed below, per saltire blue and white, so as to facilitate its recognition.<sup>41</sup> The emblem may be used alone or repeated three times in a triangular formation (one shield below), as the case may be. Particularly in the case of cultural property under „simple“ protection the distinctive emblem is to be displayed singly, while in the case of buildings and locations under „special“ protection the triple version is to be used.<sup>42</sup>

31 Art. 8 para. 1 CPCP.

32 Art. 8 para. 2 CPCP.

33 Art. 8 para. 5 CPCP.

34 Art. 15 Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August, 1949.

35 Art. 8 para. 6 in conjunction with Art. 20 CPCP and with Arts. 12 to 16 of the Regulations for the Execution of the CPCP.

36 For further details see *Boylan*, 78-79.

37 The Netherlands, Austria and Germany have registered refuges intended to shelter movable cultural property in the event of armed conflict, see *Boylan*, 77 and, with regard to the Vatican City, 79.

38 Art. 9 CPCP.

39 Art. 11 para. 1 CPCP.

40 Art. 11 para. 2 CPCP.

41 Arts. 6 and 16 CPCP.

42 Art. 17 CPCP.

The **placing** of the distinctive emblem and its **degree of visibility** are left to the discretion of the competent authorities of each State Party. It may be displayed on flags or armlets, it may be painted on an object or represented in any other appropriate form.<sup>43</sup> For example, in the case of the armed conflict in Croatia in 1991 and 1992 a standard pattern of painted shield approximately two metres high, manufactured from wooden board, was used on many hundreds of monuments and institutions protected under national laws.<sup>44</sup> Besides specific requirements for the marking of vehicles of transport and of the identification of persons, the Regulations for the Execution of the Convention contain specific provisions only for the marking of centres containing monuments and other immovable cultural property under special protection: The emblem shall be visible from the ground at regular intervals sufficient to indicate clearly the perimeter of a centre containing monuments under special protection and at the entrance to other immovable cultural property under special protection.<sup>45</sup>

Like the emblems used under the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols, the blue shield-emblem is **not constitutive for the protection** due but shall only facilitate the recognition of the protected status of a person or an object. As it often needs specialists to recognize protected cultural property, the emblem should be widely used in order to make both specialists and non-specialists, including military personnel, familiar with it in peacetime, and hence to engender curiosity and understanding.<sup>46</sup>

The **execution of the Convention** rests on six pillars. Firstly, the Convention draws on the system of **Protecting Powers**, already used in the Geneva Conventions of 1949, and combines it with the idea of a **Commissioner-General for Cultural Property** to be chosen by joint agreement between the Party to which he will be accredited and the Protecting Powers acting on behalf of the opposing Parties from a list of experts, drawn up by the Director-General of UNESCO.<sup>47</sup> In practice, however, there has been hardly any testing of them, because in only one case, the Arab-Israeli conflict of 1967, has an appointment been made.<sup>48</sup> Moreover, the Protecting Power System did not play a significant role in the conflicts since 1954. States were very reluctant to use the Protecting Power System to safeguard their interests in an armed conflict.<sup>49</sup>

Secondly, the States Parties may call upon the **UNESCO** for **technical assistance** in organizing the protection of their cultural property or in connection with any other problem arising out of the application and execution of the Convention. The Organization is also authorized to make, on its own initiative, proposals to the States Parties.<sup>50</sup> The practice of UNESCO to intervene through the offices of a Special Representative of the Director-General proved to be a more successful course of action over the past decades. Good examples of such initiatives are the fact-finding efforts in Cyprus both in advance of and after the de facto partitioning of 1972, the action to promote the safeguarding of the city of Tyre following the Israeli occupation of

southern Lebanon in 1982, and most recently UNESCO's various initiatives in the former Yugoslavia.<sup>51</sup>

Thirdly, the States Parties are obliged to **disseminate** the text of the Convention as widely as possible, and to include the study thereof in their programmes of military and, if possible, civilian training.<sup>52</sup>

Fourthly, the States Parties shall forward to the Director-General of UNESCO, at least once every four years, a **report** giving whatever information they think suitable concerning any measures being taken, prepared or contemplated by their respective administrations in fulfilment of the Convention.<sup>53</sup> In practice this periodic reporting system – although a valuable means of sharing experience as the reports are distributed to all States Parties – has not functioned too well. It appears that only about 20% of the reports that should have been prepared by States Parties according to the requirements of the Convention have actually been submitted.<sup>54</sup>

Fifthly, **Meetings of the States Parties** function as a forum to study problems concerning the application of the Convention, and to formulate recommendations in respect thereof.<sup>55</sup> Only recently, in the context of discussions to revise the Convention, have the meetings of States Parties been revived after more than three decades without any such meeting.<sup>56</sup>

Finally, the States Parties are obliged to take, within the framework of their ordinary criminal jurisdiction, all necessary steps to **prosecute and punish** those persons, of whatever nationality, who commit or order to be committed a breach of the Convention.<sup>57</sup> It is now well established that deliberate or reckless destruction of or damage to cultural property, and the looting or theft of such property, in the course of war constitute war crimes within all international definitions.<sup>58</sup> Most recently, the Statute of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since

43 Art. 20 para. 1 of the Regulations for the Execution of the CPCP.

44 Boylan, 84.

45 Art. 20 para. 2 of the Regulations for the Execution of the CPCP.

46 Boylan, 85.

47 Arts. 21 and 22 of the CPCP as well as Arts. 1 to 10 of the Regulations for the Execution of the CPCP.

48 Boylan, 87.

49 H. Fischer, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflicts: After the Hague Meeting of Experts*, in: HuV-1 (6) 1993, 189.

50 Art. 23 CPCP.

51 Boylan, 88.

52 Art. 25 CPCP.

53 Art. 26 CPCP.

54 Boylan, 90.

55 Art. 27 CPCP.

56 See the text at footnote 64 below.

57 Art. 28 CPCP.

58 Boylan, 91.

1991<sup>59</sup> includes among the violations of the laws or customs of war for the prosecution of which the Tribunal shall be competent, „*seizure of, destruction or wilful damage done to institutions dedicated to religion, charity and education, the arts and sciences, historic monuments and works of art and science*“.<sup>60</sup>

II. The events of the last two decades, in particular in Cambodia, the Middle East and in the former Yugoslavia have clearly shown the need for enhancement and reinforcement of the protection of cultural property in situations of armed conflict. In 1993 the UNESCO considered several measures aimed at improving the functioning of the CPCP. Among these was the invitation of a consultant, *Patrick Boylan*, Professor at the Department of Arts Policy and Management, City University, London, to prepare a study<sup>61</sup> analyzing the implementation of the Convention since 1954 and proposing steps for improving its relevance to present-day conditions.

The study, published in 1993, contains many conclusions and recommendations addressed to the UNESCO, to the United Nations, to the States Parties to the Convention, to States not Parties to it, and to non-governmental organizations. In its executive summary the study attests the Convention, the Regulations on its execution, and the Protocol for the protection of cultural property exported from occupied territory to be „*still entirely valid and realistic*“ and to „*remain fully applicable and relevant to present circumstances*“. The study identifies the problem as being essentially „*one of the failure in the application (...) rather than of inherent defects in the international instruments themselves*“. Thus, **achieving greater recognition, acceptance and application** of their provisions is declared to be of over-riding priority.

Whereas the focus of the study's conclusions and recommendations lies on various practical measures such as changes in national legislation, preventive measures in peacetime and dissemination of the provisions of the Convention to military personnel, it also raises significant issues with regard to **possible future amendments** of the Convention.<sup>62</sup> In this regard the study, inter alia, proposes to re-consider the **definition** of „cultural property“, which is identified to be „*rather out-of-date and very imprecise*“, to establish „*some appropriate, relatively simple and quick*“ **dispute settlement procedure**, to abandon the „*military necessity*“ exemption, to enlarge the definition of cultural property under **special protection** to cover also the most important museums, libraries or archive repositories, and to reject the concept of the protection of **natural sites** within the Convention.

**Following the report of Professor Boylan, three meetings of experts** were held to consider the Convention and the report. The first took place in The Hague in July 1993, the second in Lauswolt, Netherlands, in February 1994, and the third in Paris in November/December 1994. During these meetings, the experts, representing all geographical regions,

discussed and commented on various proposals in Professor *Boylan's* report. At the second meeting, a small group of experts resulted in the drafting of written proposals regarding possible amendments to the Convention, the so-called **Lauswolt document**.

On 13 November 1995, the Director-General of UNESCO convened a **meeting of the States Parties** to the Convention, the only one since the first such meeting in 1962. It was attended by the representatives of 69 States Parties to the Convention and by several observers. The meeting adopted a resolution stressing, inter alia, the importance of holding a meeting of governmental experts which would consider all proposals on the improvement of the Convention.<sup>63</sup>

A **meeting of governmental experts**, which took place from 24 to 27 March 1997 in Paris, discussed proposals concerning the protection of cultural property, including the concept of military necessity, concerning precautionary measures, special protection, grave breaches and other violations of the new instrument, responsibility of States, individual criminal responsibility, jurisdiction, mutual assistance in criminal matters, non-international armed conflicts, institutional issues and dissemination, and elaborated a further draft, the so-called **Revised Lauswolt Document**.<sup>64</sup>

This document was forwarded to the **third meeting of the States Parties** to the CPCP on 13 November 1997 in Paris together with a commentary of the UNESCO-Secretariat in the form of an information document.<sup>65</sup> The meeting, in which 65 States Parties of the total number of 90 took part and six States not parties to the CPCP participated as observers, discussed, inter alia, the meaning of the notion of „imperative“ or „unavoidable“ military necessity and the advantage of retaining it in the Convention, the question of individual criminal responsibility for crimes against cultural property, the desirability of revising the special protection regime, and institutional issues with regard to improving the implementation of the Convention. Many delegates pointed out that the present draft provisions were not yet sufficiently final for adoption at a Diplomatic Conference – which will be hosted by the Netherlands in March 1999 – and that a further meeting of experts was required.

According to an invitation expressed by Austria, such a **meeting of governmental experts** will be held in Vienna from **May 11-13, 1998**.

59 Annex to the Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), UN Doc. S/25704, 3 May 1993.

60 See Art. 3 para. (d) of the Statute.

61 Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954), UNESCO 1993.

62 *Boylan*, 16-18.

63 UNESCO Doc. CLT-96/CONF.603/INF.3, Paris, November 1996, 3.

64 See the final report of this meeting of governmental experts, UNESCO Doc. CLT-96/CONF.603/5, Paris, 30 April 1997.

65 UNESCO Doc. CLT-97/CONF.208/2, Paris, October 1997.



III. The proposal to abandon the concept of **military necessity** deserves some comments, as this proposal is still under discussion and affects the interests of those who primarily have to apply the Convention, namely the military. As already indicated earlier, the „military necessity“ exception can only be applied in cases where the law explicitly so provides. Under Art. 4 para. 2 CPCP the obligation to respect cultural property may be waived in cases where military necessity „imperatively“ requires such a waiver. Furthermore, under Art. 11 para. 2 CPCP immunity may be withdrawn from cultural property under special protection only in exceptional cases of „unavoidable“ military necessity.

In his study, P. Boylan interprets these exception clauses in a way which deprives them of their intrinsic legal value:

*„The moment that the enemy uses an otherwise protected monument or other feature for a military purpose, or indeed places any form of the apparatus of war“ (in the widest sense) in proximity to a protected place, that protection is temporarily lost (...). If any monument or other cultural feature is used for any kind of military purpose then the monument etc. immediately loses its protection under the 1954 Convention, and only regains protection when the military use ends. If this is not done then, no matter how important the feature, it becomes a legitimate military target.“<sup>66</sup>*

This interpretation completely overlooks the **protective function** played by the military necessity clauses as they are currently worded. Precisely the words „only“ and

„imperatively“ or „unavoidable“ ensure the protection of cultural property from damage or destruction **even if** the cultural property concerned or its surroundings are used for military purposes, since the obligation to respect cultural property may **only** be waived in cases where military necessity **imperatively** requires such a waiver.<sup>67</sup> The explicit prohibition of reprisals against cultural property supplements this interpretation by protecting cultural property against attack in cases where a State unlawfully waives the obligation to respect cultural property and uses the property or its surroundings without any „imperative“ military necessity. Thus, without proof of imperative military necessity on the attacking side, the cultural property used in contravention of the Convention must not be attacked, since such an attack cannot be legally justified as a measure of reprisal either.

If the concept of imperative military necessity were abandoned, a standard of absolute protection, in particular an absolute prohibition of the use of the surroundings of immovable cultural property for military purposes, might quickly turn out to be unworkable in practice, in particular in States with a high density of cultural property. As it is formulated now, the „military necessity“ exemption reflects a proper balance between the military needs, on the one hand, and the need for the protection of cultural property against damage or destruction, on the other. For these reasons, the concept of military necessity should be retained.<sup>68</sup>

66 Boylan, 55-56.

67 See the preparatory works for Art. 4, reproduced in J. Toman, La protection des biens culturels en cas de conflit armé, UNESCO 1994, 87.

68 Instead of abandoning the concept of „imperative“ or „unavoidable“ military necessity, a common interpretation of the words „imperatively“ or „unavoidable“ would be useful.

## Der aktuelle Fall: Die Verurteilung des ehemaligen ruandischen Ministerpräsidenten Jean Kambanda durch den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda

Sascha Rolf Lüder\*

### I. Tatsächliches Geschehen

Mit Urteil vom 1. Mai 1998 stellte der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda die Schuld des früheren ruandischen Ministerpräsidenten Jean Kambanda hinsichtlich des Völkermordes und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die mit den Massakern von 1994 im Zusammenhang standen, fest. Zuvor hatte der 43-jährige Jean Kambanda als erster der 23 Angeklagten vor dem Tribunal im tansanischen Arusha die ihm vorgeworfenen Taten gestanden. Jean Kambanda war von der Anklagebehörde im einzelnen beschuldigt worden, persönlich an Morden beteiligt gewesen zu sein, zum Völkermord angestiftet sowie Verbrechen gegen die

Menschlichkeit begangen zu haben und an einer Staatsverschwörung beteiligt gewesen zu sein.

Jean Kambanda hatte die Führung der Regierungsgeschäfte in Ruanda übernommen, nachdem seine Amtsvorgängerin Agathe Uwilingiyimana bei einem Anschlag am 7. April 1994 ums Leben gekommen war. Die Berufung Agathe Uwilingiyimanas an die Spitze der ruandischen Regierung wurde notwendig, da der vorherige Ministerpräsident Juvenal Habyarimana nur einen Tag zuvor bei einem Flugzeugabsturz zusammen mit dem damaligen burundischen Premiermini-

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

ster umgekommen war. Jener bis heute nicht aufgeklärte Absturz hatte gleichsam das Startsignal für den Beginn des Völkermordes zwischen den verfeindeten Stämmen der Hutu und Tutsi gesetzt. Der Hutu *Jean Kambanda* floh nach dem Aufstand der Tutsi-Rebellen im Juli 1994 zunächst in den Kongo, später nach Kenia. Drei Jahre später wurde er in Nairobi gemeinsam mit sechs anderen Vertretern seines ehemaligen Kabinetts verhaftet und wenig später an den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda nach Arusha überstellt.

Im Anschluß an sein Schuldinterlokuat vom 1. Mai 1998 hat der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda nun das Strafmaß festzusetzen. Die festgestellten Taten sind nach Tribunalstrafrecht im Höchstmaß mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht.<sup>1</sup>

## II. Rechtliche Erwägungen

Diese erste Verurteilung durch den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda wirft mehrere Fragen des Völkerrechtes auf. Sie betreffen zunächst die Rechtsgrundlage sowie die Tatbestandlichkeit des Tribunalstrafrechtes in bezug auf den Anklagevorwurf gegen *Jean Kambanda*. Ebenso wird auf die Bedeutung des Geständnisses des früheren ruandischen Ministerpräsidenten für seine Verurteilung eingegangen.

### 1. Völkerrechtliches Umfeld des Anklagevorwurfes

#### a) Zur Rechtsgrundlage des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) hatte nach Prüfung der Berichte des Sonderberichterstatters für Ruanda der VN-Menschenrechtskommission<sup>2</sup> mit Resolution 955 (1994) vom 8. November 1994<sup>3</sup> gemäß Kapitel VII VN-Charta einen internationalen Strafgerichtshof zur Verfolgung von Personen eingerichtet, die für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich sind, die zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 31. Dezember 1994 im Hoheitsgebiet von Ruanda begangen wurden, und zur Verfolgung von ruandischen Staatsangehörigen, die für Völkermord und andere derartige Verstöße verantwortlich sind, welche in demselben Zeitraum im Hoheitsgebiet von Nachbarstaaten begangen wurden.<sup>4</sup>

Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda ähnelt in vielerlei Hinsicht den Regelungen, welche zuvor kraft Resolution 827 vom 25. Mai 1993<sup>5</sup> bezüglich des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien begründet worden waren.<sup>6</sup> Gleichwohl arbeitet der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda von der Öffentlichkeit bislang weitgehend unbemerkt.<sup>7</sup>

#### b) Zur Tatbestandlichkeit des Verhaltens Jean Kambandas

Der Vorwurf der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda gegen *Jean Kambanda* beinhaltete

den hinreichenden Tatverdacht bezüglich einer Verwirklichung zweier Tatbestände des Statutes des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda: Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

#### aa) Zur dogmatischen Verortung des Völkerstrafrechtes im System des Völkerrechtes

Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit stellen keine originären Tatbestände der staatlichen Strafrechtsordnungen dar.<sup>8</sup> Im System des Völkerrechtes begründet ihre Verwirklichung zunächst ein völkerrechtliches Delikt.<sup>9</sup> Nach den Regeln der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ist das verletzte Völkerrechtssubjekt befugt, Sanktionen gegen den Völkerrechtsbrecher vorzunehmen.<sup>10</sup> Neben der Begründung dieser neuen, ausschließlich bilateral wirkenden Rechtsbeziehungen richtet sich die Tatbestandsverwirklichung weiterhin gegen die Staatengemeinschaft als Ganzes: Auf Grund der *erga omnes* wirkenden Rechtsfolge mögen auch die an der Völkerrechtsverletzung im eigentlichen Sinne unbeteiligten Staaten völkerrechtliche Sanktionen gegen

- 1 Zu den Fakten im Fall *Jean Kambanda* Süddeutsche Zeitung vom 2./3. Mai 1998, S. 2.
- 2 UN Doc. S/1994/1157, Anlagen I und II.
- 3 UN Doc. S/RES/808 (1994).
- 4 Zur Zulässigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda allgemein *Payam Akhavan*, The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Pragmatics of Punishment, in: AJIL 90 (1996), 501 ff.; *Larry D. Johnson*, The International Tribunal for Rwanda, in: RIDP 67 (1996), 211 ff.; *Lyal S. Sungu*, The Commission of Experts on Rwanda and the Creation of the International Criminal Tribunal for Rwanda, in: HRLJ 16 (1995), 121 ff.
- 5 UN Doc. S/RES/827 (1993).
- 6 Zur Zulässigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien allgemein *Christopher Greenwood*, International Humanitarian Law and the Tadic Case, in: EJIL 7 (1996), 265 ff.
- 7 *Brigitte Knockel/Sascha Rolf Lüder*, Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda, in: HuV-19 (1996), 214 f.
- 8 Im Strafrecht etwa der Bundesrepublik Deutschland ist gemäß § 220a StGB ausdrücklich lediglich der Tatbestand des Völkermordes unter Strafe gestellt. Hingegen sieht das deutsche Strafrecht keine besonderen Tatbestände für Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor, sondern recurriert bei entsprechenden Handlungen auf die allgemeinen Tatbestände des StGB. Vgl. zu diesem Konzept insbesondere *Horst Fischer*, Untersuchung und Strafverfolgung von Verletzungen des Rechtes des bewaffneten Konfliktes: Nationale Gesetze und Verfahren, internationale Zusammenarbeit auf militärischer und rechtlicher Ebene, in: HuV-110 (1997), 228 (228 ff.).
- 9 Diese sich hieraus ergebende völkerrechtliche Verantwortlichkeit ist zu kennzeichnen als „die neuen Rechtsbeziehungen zum Zwecke der Wiederherstellung der völkerrechtsgemäßen Lage zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten, die aus (...) einem tatsächlichen Geschehen (...) entsteht, das (...) einem Völkerrechtssubjekt völkerrechtlich zurechenbar ist und durch das sowohl (...) eine diesem Völkerrechtssubjekt obliegende Pflicht als auch (...) das korrespondierende Recht eines anderen Völkerrechtssubjekts verletzt wird“. So grundlegend *Knut Ipsen*, in: ders., Völkerrecht, 3. Auflage, München 1990, § 35 III 7 m.w.N.
- 10 Zum Repressalienrecht im Regime der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit vgl. statt vieler *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 9), § 36 III 2; speziell zum Verhältnis zwischen strafrechtlicher Individualverantwortlichkeit und deliktsrechtlicher Staatenverantwortlichkeit siehe *Shabtai Rosenne*, War Crimes and State Responsibility, in: *Yoram Dinstein/Mala Tabory* (Hrsg.), War Crimes in International Law, Den Haag/Boston/London 1996, S. 65 ff.

das rechtsbrechende Völkerrechtssubjekt verhängen dürfen.<sup>11</sup>

Mit der völkerrechtlichen Individualverantwortlichkeit tritt eine weitere Dimension zur Sanktionierung des Völkerrechtsverstößes hinzu: Ein zur Bestrafung berechtigtes Völkerrechtssubjekt ist nicht verpflichtet, gegen den Staat vorzugehen, welchem das Fehlverhalten nach den Regeln der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eigentlich zuzurechnen wäre. Vielmehr besteht eine Befugnis, die rechtsbrechende Person *qua* Völkerrecht unmittelbar strafrechtlich zu belangen.<sup>12</sup> Diese Erweiterung der Verfolgungsmöglichkeit bei Völkerrechtsverletzungen geht von der Überlegung aus, daß solche letztlich immer auf Grund des Verhaltens einer natürlichen Person verursacht werden. Das Völkerrecht<sup>13</sup> legt daher bestimmte, besonders schwerwiegende individuelle Fehlverhalten als völkerrechtliches Individualunrecht fest, d.h. es versieht diese auf Ebene des Völkerrechtes mit einem kriminellen Unwertgehalt.<sup>14</sup>

### bb) Anklage wegen Anstiftung zum Völkermord

Gemäß Art. 2 Abs. 1 des Statutes ist der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda befugt, Personen, die Völkermord verurteilt haben, zu verfolgen und abzuurteilen. Unter Völkermord versteht das Statut nach Art. 2 Abs. 2

„(...) jede der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören:

- Tötung von Mitgliedern der Gruppe;
- Verursachung von schweren körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe;
- vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen;
- Verhinderung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind;
- gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe“.

Nach Art. 2 Abs. 3 des Statutes sind entsprechend folgende Handlungen zu bestrafen:

- Völkermord;
- Verschwörung zur Begehung von Völkermord;
- unmittelbare und öffentliche Anreizung zur Begehung von Völkermord;
- Versuch, Völkermord zu begehen;
- Teilnahme am Völkermord“.

Die in Art. 2 Abs. 2 des Statutes enthaltene Definition des Völkermordes und die in Art. 2 Abs. 3 des Statutes zur Bestrafung vorgesehenen Handlungen sind wortgleich den Art. II und III der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948.<sup>15</sup>

In Art. 2 Abs. 2 des Statutes geschütztes Rechtsgut ist die nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppe als soziale Einheit. Geschützt ist nicht das einzelne Gruppenmitglied, sofern es nicht wegen seiner Zugehörigkeit zu der oben be-

zeichneten Gruppe den Angriffsgegenstand darstellt und in der von Art. 2 Abs. 2 des Statutes geforderten Zielrichtung getötet oder verletzt wird. Das Tatbestandserfordernis der „Gruppe“ ist stets erfüllt bei einer durch gemeinsame Merkmale verbundenen Mehrzahl von Personen, die sich hierdurch von der übrigen Bevölkerung abhebt und dieses auch empfindet.<sup>16</sup>

Beispielsweise im Gegensatz zu § 220a des deutschen Strafgesetzbuches (StGB)<sup>17</sup> kann die Tathandlung des Völkermordes nach Art. 2 des Statutes ausschließlich im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 31. Dezember 1994 im Hoheitsgebiet von Ruanda oder seinen Nachbarstaaten und damit im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt erfüllt worden sein.<sup>18</sup> Insofern ist die Gerichtsbarkeit des

- Hierzu grundlegend *Jochen Abr. Frowein*, Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: *Rudolf Bernhardt/Wilhelm Karl Geck/Günther Jaenicke/Helmut Steinberger* (Hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte*, Festschrift für Hermann Mosler, Berlin/Heidelberg/New York 1983, S. 241 (257 ff.) m.w.N. Im Hinblick auf das humanitäre Völkerrecht siehe speziell *Hans-Peter Gasser*, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern/Stuttgart/Wien 1995, 6 D.
- Die diesbezüglichen Befugnisse der beiden *ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda basieren jeweils auf Resolutionen des VN-Sicherheitsrates. Beide Tribunale sind als nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen i.S.d. Art. 41 VN-Charta geschaffen worden und somit kompetent, bestimmte Völkerrechtsverstöße natürlicher Personen mit unmittelbarer Wirkung gegen diese abzuurteilen. Vgl. *Wolff Heintschel von Heinegg*, Zur Zulässigkeit der Errichtung des Jugoslawien-Strafgerichtshofes durch Resolution 827 (1993), in: *HuV* 19 (1996), 75 (78 ff.); *Claus Krefl*, Friedenssicherungs- und Konfliktvölkerrecht auf der Schwelle zur Postmoderne, in: *EUGRZ* 23 (1996), 638 (640 ff.). Ein in Planung befindlicher Ständiger Internationaler Strafgerichtshof fände seine Rechtsgrundlage in einem völkerrechtlichen Vertrag. Die Befugnis zur unmittelbaren Ahndung von Völkerrechtsverstößen natürlicher Personen ergäbe sich dort aus der Ratifikation des Statutes durch seine Mitgliedstaaten.
- Big data* besteht das Völkerstrafrecht aus Sätzen des Völkergewohnheitsrechtes. Es umfasst die Deliktgruppen Aggression, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Völkermord. Eine umfassende Kodifikation ist bislang ausgeblieben, mag aber durch die Unterzeichnung eines Statutes für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof während der z.Z. stattfindenden Diplomatischen Konferenz geschehen. Nach bisherigem Sachstand würde ein solches Statut die vier o.g. Deliktgruppen umfassen. Vgl. statt vieler *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 9), § 38 III 2; *Theodor Meron*, *War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law*, in: *AJIL* 88 (1994), 76 ff.; *Dietrich Oehler*, *Internationales Strafrecht*, 2. Auflage, München 1983, § 60. Hierzu eingehend u.a. *Yoram Dinstein*, *The Distinction between War Crimes and Crimes Against Peace*, in: *ders./Mala Tabory* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 10), S. 1 ff.; *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 9), § 38 vor I; *Robert Jennings/Arthur Watts*, *Oppenheim's International Law*, Volume 1: *Peace*, Introduction and Part I, 9. Auflage, London/New York 1996, § 157 m.w.N.
- BGBI. 1954 II, S. 730 ff.
- Zum materiellrechtlichen Umfang des Völkermordtatbestandes *Astrid Becker*, *Der Tatbestand des Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, Berlin 1996, F IV 4 a; ebenso *Hans-Heinrich Jeschke*, *Die internationale Genocidium-Konvention vom 9. Dezember 1948 und die Lehre vom Völkermord*, in: *ZStW* 66 (1954), 193 ff.; *Flavia Lattanzi*, *La répression pénale des crimes du droit international: Des juridictions internes aux juridictions internationales*, in: *Commission Européenne (Hrsg.)*, *Le droit face aux crises humanitaires*, Volume 1: *De l'efficacité du droit international humanitaire dans les conflits armés*, Luxembourg 1995, S. 121 (171 ff.).
- BGBI. 1987 I, S. 1160 ff.
- Hingegen kann die Tathandlung des § 220a StGB sowohl im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes als auch im Frieden begangen werden. Vgl. *Burkhard Jähnke*, in: *ders./Heinrich W. Laufhütte/Walter Odersky* (Hrsg.), *Strafgesetzbuch: Leipziger Kommentar*, Fünfter Band: §§ 185 – 262, 10. Auflage, Berlin/New York 1989, § 220a, Rdn. 10.

Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda wegen Völkermordes sowohl *ratione materiae* als auch *ratione temporis* eingeschränkt.<sup>19</sup>

Nach Auffassung des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda ergibt sich die Erfüllung des Völkermordtatbestandes durch Jean Kambanda aus der Wahrnehmung von Entscheidungszuständigkeiten, die ihm in seiner damaligen Funktion als ruandischer Kabinettschef zustanden. Auf Grund jener Kompetenzen war es Jean Kambanda möglich, die systematische Tötung von Angehörigen der Tutsi auf ruandischem Staatsgebiet anzuordnen und zu steuern. Beispielsweise tauschte er in der Region Butare den bisherigen, zum Stamm der Tutsi zählenden Gouverneur durch einen radikalen Angehörigen der Hutu aus und ermöglichte auf diese Weise die Tötung der in jener Region lebenden Tutsi. Weiterhin ließ Jean Kambanda die Verteilung von Waffen und Munition an Hutu-Milizen organisieren. Als schließlich mehrere Kinder vom Stamm der Tutsi, die am 3. Mai 1994 einem Massaker in Kibuye entkommen waren, sich in einem Krankenhaus vor Ort versteckt hielten, unternahm Jean Kambanda, der sich zur gleichen Zeit aus Anlaß einer Konferenz in Kibuye aufhielt, in Kenntnis jenes Sachverhaltes nichts. Die Kinder wurden wenig später von Hutu-Milizen getötet.

Durch die dargestellten Verhaltensweisen bewirkte der damalige Ministerpräsident, daß entweder staatliche oder private Stellen ungehindert Tötungshandlungen an Angehörigen des Tutsi-Stammes vornehmen konnten. Dies geschah zumindest in der Absicht, die Bedeutung des Stammes auf ruandischem Territorium zu verringern.

### cc) Anklage wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Neben der tribunalstrafrechtlichen Tatbestandlichkeit des Völkermordes sind nach Art. 3 des Statutes solche Verbrechen mit Strafe bedroht,

„(...) welche als Teil eines breit angelegten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung aus nationalen, politischen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gründen verübt wurden:

- a) Mord;
- b) Ausrottung;
- c) Versklavung;
- d) Vertreibung;
- e) Freiheitsentzug;
- f) Folter;
- g) Vergewaltigung;
- h) Verfolgung aus politischen, rassischen und religiösen Gründen;
- i) andere unmenschliche Handlungen“.

Neben Völkermord stellen auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit eine Deliktsgruppe im Völkerstrafrecht dar. Die Formulierung des Verbrechens gegen die Menschlichkeit im Statut für den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda lehnt sich im wesentlichen an Art. 6 Abs. c des Statutes für den Internationalen Militärgerichtshof von Nürnberg<sup>20</sup> an, der gemäß seines Art. 1 von dem Vereinigten Königreich

Großbritannien und Nordirland, den Vereinigten Staaten von Amerika, der Französischen Republik sowie der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken im Rahmen des Londoner Viermächteabkommens zwecks „gerechter und schneller Aburteilung und Bestrafung der Hauptkriegsverbrecher der europäischen Achse“ nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Nürnberg etabliert worden war.<sup>21</sup> Die maßgebliche Bestimmung lautet:

„(...) Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportation oder andere unmenschliche Handlungen, begangen an irgendeiner Zivilbevölkerung vor oder während des Krieges, Verfolgung aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen, begangen in Ausführung eines Verbrechens oder in Verbindung mit einem Verbrechen, für das der Gerichtshof zuständig ist, und zwar unabhängig davon, ob die Handlung gegen das Recht des Landes verstieß, in dem sie begangen wurde, oder nicht“.<sup>22</sup>

Jean Kambanda erfüllt auch Art. 3 des Statutes des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda. Insbesondere stellen die oben beispielhaft aufgeführten Handlungen eine Verfolgung aus rassischen Gründen i.S.d. Art. 3 des Statutes dar. In dem Jean Kambanda mit der Verfolgung eine planmäßige Minimierung des Tutsi-Stammes auf ruandischem Territorium erstrebte, erfolgte die Handlung nach Auffassung des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda als Teil eines breit angelegten und systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung.

## 2. Bedeutung des Schuldbekenntnisses für die Verurteilung

Unmittelbar nach dem Schuldbekenntnis Jean Kambandas folgte das Schuldinterlokut durch die Kammer des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda. In diesem Zusammenhang fragt sich, ob die Kammer nach den Regelungen des Tribunalstrafrechtes das Schuldbekenntnis des Angeklagten zunächst hätte würdigen müssen und erst auf Grund einer von der Schuld des Angeklagten getragenen richterlichen Über-

- 19 Inwiefern beispielsweise der bundesdeutschen Strafrecht nach § 6 Nr. 1 StGB eine darüber hinausgehende Gerichtsbarkeit zusteht, wird uneinheitlich beurteilt. Vgl. instruktiv etwa die einschränkende Auslegung der einschlägigen Norm durch den Bundesgerichtshof, BGH, in: NSZ 14 (1994), 232 (233). Siehe zu diesem Problemkreis auch Dorothee Fäth, Die Verfolgung von Völkermord durch deutsche Gerichte, in: HuV-1 10 (1997), 38 ff.; ebenso Dietrich Oehler, Verfolgung von Völkermord im Ausland, in: NSZ 14 (1994), 485.
- 20 Anlage zum Londoner Viermächteabkommen vom 8. August 1945; zitiert in: Gerd Hankel/Gerhard Stuby (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, Hamburg 1995, S. 516 ff.
- 21 Das rechtliche Umfeld des Internationalen Militärgerichtshofes wird eingehend dargestellt u.a. bei Klaus Kastner, Der Nürnberger Prozeß: Das Internationale Militärtribunal 1945–1946, in: JA 27 (1995), 802 ff.; ebenso bei Christopher Simpson, Die seinerzeitige Diskussion über die in Nürnberg zu verhandelnden Delikte, in: Gerd Hankel/Gerhard Stuby (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 20), S. 39 ff.
- 22 Zum materiellrechtlichen Umfang des die Verbrechen gegen die Menschlichkeit umfassenden Tatbestandes Astrid Becker, a.a.O. (Fn. 16), F IV 4; ebenso Dietrich Oehler, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, München 1983, § 60.

zeugung den Schuldvorwurf hätte aussprechen dürfen, oder ob aus dem Geständnis *Jean Kambanda* eine unbedingte Pflicht zur Verurteilung folgte.

Im deutschen Strafprozeß entscheidet das Gericht gemäß § 261 der deutschen Strafprozeßordnung (StPO)<sup>23</sup> nach seiner freien, aus dem Inbegriff der Verhandlung geschöpften Überzeugung. Indem somit die sog. forensische Wahrheit die Grundlage der Sachentscheidung des Strafgerichtes darstellt, ist es eine „*ureigene Aufgabe*“ des Tatrichters, die während der Verhandlung erhobenen Beweise zu würdigen, ohne dabei an gesetzliche Beweisregeln gebunden zu sein.<sup>24</sup> Hierzu zählt auch das Geständnis als besondere Form einer Aussage des Angeklagten innerhalb der Hauptverhandlung, obgleich dessen Vernehmung nicht zur Beweisaufnahme im verfahrensrechtlichen Sinn gehört (vgl. § 244 Abs. 1 StPO *argumentum e contrario*).<sup>25</sup> Einem deutschen Strafgericht ist es demnach verwehrt, nach einem Eingestehen der Tat durch den Angeklagten unmittelbar dessen Schuld auszusprechen. Zwar mag ein Geständnis eine wichtige Hilfstatsache für die Annahme der Schuld des Angeklagten darstellen, nichtsdestotrotz hat der Spruchkörper ohne Willkür zu prüfen, ob er trotz des Geständnisses möglicherweise bestehende Zweifel überwinden und sich von dem ermittelten Sachverhalt überzeugen kann oder nicht.<sup>26</sup>

Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda jedoch ist gemäß Regel 89 Abs. A der Verfahrensordnung und Beweisregeln<sup>27</sup> nicht an nationale Beweisregeln gebunden. Weiterhin sieht Regel 92 hinsichtlich der rechtlichen Auswirkungen eines Geständnisses vor:

„Ein Geständnis des Angeklagten, das er während der Vernehmung durch den Ankläger ablegt, gilt bis zum Beweis des Gegenteils als ohne Zwang und freiwillig abgelegt (...)“.

Zwar ergibt sich aus Regel 92 selbst nicht, daß die Kammer das Geständnis des Angeklagten zunächst würdigen muß und erst auf Grund einer von der Schuld des Angeklagten getragenen Überzeugung den Schuldvorwurf aussprechen darf;<sup>28</sup> jedenfalls sieht Regel 87 Abs. A S. 2 vor, daß

„(...) (ein) Schuldspruch (...) nur gefällt werden (kann), wenn die Mehrheit der Strafkammer überzeugt ist, daß die Schuld ohne berechtigten Zweifel erwiesen ist“.

Nach allem kommt das Tribunalstrafrecht der etwa dem deutschen Strafrecht innewohnenden Maxime der sog. forensischen Wahrheit nahe. Für die Hauptverhandlung gegen *Jean Kambanda* bedeutete dies folgendes: Trotz des Geständnisses *Jean Kambandas* bestand für die Kammer keine unbedingte Pflicht zur Verurteilung des ehemaligen ruandischen Ministerpräsidenten. Vielmehr hatte die Kammer während ihrer auf die Hauptverhandlung folgende Schlußberatung i.S.d. Regel 87 zu würdigen, ob trotz des vorliegenden Geständnisses möglicherweise bestehende Zweifel nicht überwinden werden könnten oder ob das Geständnis für eine Überzeugungsbildung und damit für ein Schuldinterlokut ausreichend sei.

Anhaltspunkte dafür, daß die Kammer das Geständnis innerhalb der Schlußberatung nur unzureichend gewürdigt und damit eine insgesamt fehlerhafte Beweiswürdigung vorgenommen hat, ergeben sich jedoch nicht. Wie oben angedeutet, stellt das Geständnis eine wichtige Hilfstatsache für die Annahme der Schuld des Angeklagten dar. In der Rechtssache gegen *Jean Kambanda* lag der Kammer ein von der Anklagebehörde ermittelter Sachverhalt vor, der durch das Geständnis des ehemaligen ruandischen Ministerpräsidenten bestätigt worden ist. Indem sich zwischen Ermittlungsergebnis und Geständnis keine Widersprüche ergeben haben, war es der Kammer möglich, etwa bestehende Zweifel an der Glaubhaftigkeit des Geständnisses *Jean Kambandas* zu überwinden und mithin von der Schuld des Angeklagten überzeugt zu sein.

### III. Schlußbemerkungen

Die Verurteilung *Jean Kambandas* durch das internationale *ad hoc*-Tribunal in Arusha geschah nur wenige Wochen vor dem Beginn der Diplomatischen Konferenz zur Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes. Es fragt sich daher, ob und ggf. welche Auswirkungen die gerichtliche Entscheidung auf die Chancen zur Etablierung eines permanenten Spruchkörpers haben kann.

Stets zu Recht wurde in Völkerrechtslehre und öffentlicher Meinung die Auffassung vertreten, daß, solange es der Staatengemeinschaft nicht gelänge, die Hauptverantwortlichen für die in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda geschehenen schweren Völkerrechtsverstöße abzuurteilen, die Arbeit der beiden Internationalen Strafgerichtshöfe in Den Haag und Arusha unvollständig und unbefriedigend bleibe.<sup>29</sup> Mit der Verurteilung *Jean Kambandas* allerdings wurde erstmalig in der Spruchpraxis beider *ad hoc*-Tribunale ein solcher Hauptverantwortlicher strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen. Insofern ist die Verurteilung *Jean Kambandas* kurz vor der Diplomatischen Konferenz in Rom ein überzeugendes Argument für die Etablierung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes.

23 BGBl. 1987 I, S. 1319 ff.

24 Vgl. stellvertretend Theodor Kleinkecht/Lutz Meyer-Göfner, Strafprozeßordnung, 42. Auflage, München 1995, § 261, Rdn. 3; Claus Roxin, Strafverfahrsrecht, 23. Auflage, München 1993, § 15 C II 1 a.

25 Im Regelfall jedoch ist davon auszugehen, daß ein Geständnis bereits in dem der Hauptverhandlung vorausgegangenen Ermittlungsverfahren erfolgt ist; vgl. insofern den dem § 254 StPO zugrunde liegenden Rechtsgedanken. Hierzu u.a. Theodor Kleinkecht/Lutz Meyer-Göfner, a.a.O. (Fn. 24), § 254, Rdn. 2 ff.

26 Theodor Kleinkecht/Lutz Meyer-Göfner, a.a.O. (Fn. 24), § 261, Rdn. 3; Claus Roxin, a.a.O. (Fn. 24), § 15 C II 1 b bb.

27 UN Doc. ITR/3/REV 1 (1995).

28 Zum Verfahrensablauf siehe insoweit die vergleichbaren Ausführungen zum Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien Kai Ambos, Strafverteidigung vor dem UN-Jugoslawiengerichtshof, in: NJW 51 (1998), 1444 (1445).

29 Hierzu Sascha Rolf Lüder, Das humanitäre Völkerrecht und die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Idee und Tat 1997, Heft 11, 3 (6); Karin Oellers-Frahm, Die Einsetzung des „Internationalen Tribunals“ über Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, in: Ulrich Beyerlin/Michael Bothel/Rainer Hofmann/Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), Recht zwischen Bewahrung und Umbruch: Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo/Hongkong/Barcelona/Budapest 1995, S. 733 (749 ff.).

# Das Massaker von My Lai am 16. März 1968 und die (späte) Würdigung der Leistungen der Soldaten Thompson, Colburn und Andreotta

Michael Hoffmann\*

## I. Das Geschehen in My Lai

Am Morgen des 16. März 1968 ermordeten in dem Dorf My Lai im südlichen Vietnam US-amerikanische Soldaten des First Platoon unter der Führung von Lt. William L. Calley über 500 vietnamesische Dorfbewohner, zum Großteil Frauen, Kinder und ältere Menschen. Die genaue Anzahl der Opfer konnte nie ermittelt werden. Ein Denkmal in Vietnam nennt die Namen von 583 Menschen.<sup>1</sup>

Der Zug von Lt. Calley, der der Kompanie unter dem Oberbefehl von Lt. Col. Frank Barker angehörte, hatte von Cpt. Ernest R. Medina am 15. März 1968 den Einsatzbefehl bekommen, das 48. Vietcong-Bataillon aus seiner Basis in My Lai zu vertreiben. Dieser Einsatzbefehl erging, obwohl sich nach Informationen des amerikanischen Geheimdienstes in dem fraglichen Gebiet überhaupt keine oder jedenfalls nur noch wenige Vietcong aufhielten. Der genaue Inhalt des Befehls konnte nie geklärt werden. Aber gegenüber den Soldaten wurde der Eindruck vermittelt, alle Bewohner des Dorfes seien feindliche Soldaten des Vietcong und die Zerstörung des Dorfes zumindest nicht unerwünscht.<sup>2</sup>

Als der Zug unter der Leitung von Lt. Calley das Dorf My Lai erreichte, wurden die angetroffenen Zivilisten wahllos getötet. Unbewaffnete und fliehende Zivilisten wurde aus nächster Nähe erschossen oder mit Bajonetten getötet. Lt. Calley erschoss selbst einen betenden buddhistischen Mönch und ein zweijähriges Kind, das von seiner toten Mutter wegglief.<sup>3</sup>

Es gab aber auch Fälle, in denen sich Soldaten, selbst nach Androhung von Kriegsgerichtsverfahren, weigerten, auf die Zivilisten zu schießen. Die Rolle, die Cpt. Medina während des Geschehens in My Lai spielte, konnte nie aufgeklärt werden. Sicher scheint aber zu sein, daß er die Soldaten über Funk aufforderte „zügig weiterzumachen“.<sup>4</sup>

## II. Der Prozeß gegen Lt. Calley und der Freispruch von Cpt. Medina

Die US-Armee versuchte zunächst, die Vorkommnisse dadurch zu vertuschen, daß nur bekannt gegeben wurde, es seien feindliche Vietcong-Soldaten getötet worden. Erst ein Brief des Soldaten Ronald Ridenhour, der nicht selbst an dem Einsatz in My Lai teilgenommen, aber Informationen hierüber gesammelt hatte, an 30 einflußreiche Abgeordnete des Kongresses, brachte 18 Monate später das ganze Ausmaß an die Öffentlichkeit.<sup>5</sup>

Daraufhin wurde im September 1969 Anklage gegen insgesamt 25 Militärs, einschließlich Cpt. Medina und Lt. Calley

erhoben. Militärgerichtliche Verfahren fanden ab November 1970 aber nur noch gegen sechs Männer statt, unter ihnen Cpt. Medina und Lt. Calley. Die Verfahren gegen die übrigen 19 wurden ohne Gerichtsverfahren eingestellt, einige der 19 Soldaten aber degradiert und gegen fünf Offiziere Disziplinarmaßnahmen verhängt.<sup>6</sup>

In den militärgerichtlichen Verfahren gegen Cpt. Medina und Lt. Calley wurden als Normen nur die einschlägigen Vorschriften des US-amerikanischen „Uniform Code of Military Justice“ herangezogen. In den nach amerikanischem Prozeßrecht entscheidenden Instruktionen des Militärrichters gegenüber den Geschworenen findet sich hingegen kein Hinweis auf Tatbestände des Völkerstrafrechts, d.h., es fand noch nicht einmal eine Auseinandersetzung mit der Frage statt, warum der Richter solche Tatbestände nicht für einschlägig hielt.<sup>7</sup>

Als einziger Angeklagter wurde Lt. William Calley am 29. März 1971 des 22fachen Mordes für schuldig befunden und am 31. März 1971 zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt. Durch Revisionsurteile wurde die Strafe bis 1974 auf zehn Jahre reduziert, und Ende 1974 wurde Calley auf Betreiben des amerikanischen Präsidenten Richard Nixon auf Bewährung auf freien Fuß gesetzt. Heute arbeitet er als Geschäftsführer eines Juweliergeschäfts in Columbus, Georgia, und ist in der amerikanischen Öffentlichkeit weitgehend in Vergessenheit geraten.

Während der Verhandlung vor Gericht versuchte Calley, das Geschehene zu erklären:

„Wir waren nicht in My Lai, um menschliche Wesen zu töten, wirklich. Wir waren da, um eine Ideologie umzubringen, die getragen wird von (...) Figuren, Tropfen, Stücken Fleisch. Ich war nicht in My Lai, um intelligente Menschen zu töten. Ich war da, um eine unfaßbare Idee zu zerstören“.<sup>8</sup>

Eine andere Aussage Calleys während des Prozesses könnte etwas Aufschluß über Umstände geben, die My Lai mit ermöglicht haben könnten. So behauptete er, man habe ihm in

\* Michael Hoffmann ist Rechtsreferendar am LG Hagen und Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Jens Kreuter, Staatskriminalität und die Grenzen des Strafrechts, Gütersloh 1997, S. 260.

2 Jens Kreuter a.a.O., S. 258 (259).

3 Die Welt vom 16. März 1998; Jens Kreuter, a.a.O., S. 259.

4 Jens Kreuter, a.a.O., S. 259.

5 Die Welt vom 16. März 1998.

6 Jens Kreuter, a.a.O., S. 267.

7 Knut Ipsen, in: ders., Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 38, Rdn. 26.

8 Die Welt vom 16. März 1998.

seiner Ausbildung weder Regeln des Kriegsvölkerrechts noch die Bestimmung, ungesetzliche Befehle nicht zu befolgen, beigebracht. Hinsichtlich der Frage des Befehlsgehorsams hätte seine Ausbildung darin bestanden,

„that all orders were to be assumed legal, that the soldier's job was to carry out any order given him to the best of his ability. If I (...) questioned an order, I was supposed to carry the order out and then come back and make my complaint“.<sup>9</sup>

Ob Cpt. Medina den Befehl zur Tötung der Zivilisten tatsächlich gegeben hat, konnte nicht eindeutig geklärt werden. Cpt. Medina hat dies stets bestritten. Ob es weiterhin blinder Gehorsam war, der die Soldaten dazu brachte, diese Taten in My Lai zu begehen und/oder es sich um Auswirkungen des Krieges handelte, blieb bis heute im Dunkeln. Ein möglicher Erklärungsversuch ist, daß die Soldaten durch den Krieg, insbesondere die Hinterhalte, Überraschungsangriffe und Minenfelder des Vietcong zermüht waren und sich für sie keine großen Fortschritte im Kriegsverlauf zeigten. Auch die Tatsache, daß sich die Soldaten aufgrund der Beerdigung eines Sergeants am 15. März 1968, also einen Tag vor den Morden, der durch eine Mine getötet worden war, in einer besonders aggressiven Stimmungslage befanden, könnte eine Rolle gespielt haben.<sup>10</sup>

Dies alles kann nur schwerlich die Ermordung von Frauen und Kindern erklären. Es ist in diesem Zusammenhang, vor allem vor dem Hintergrund der Aussagen von Lt. Calley bezüglich seiner Ausbildung in der US-Armee, zu fragen, ob und inwieweit die Ausbildung der amerikanischen Soldaten durch die US-Armee für das Massaker mitverantwortlich ist. Insbesondere muß die Frage gestellt werden, ob in dieser militärischen Ausbildung die Unterweisung in den Regeln des humanitären Völkerrechts, also dem Recht, das im bewaffneten Konflikt Anwendung findet, in einem ausreichenden Rahmen erfolgt ist. Die Aussage von Lt. Calley, eine solche Ausbildung habe überhaupt nicht stattgefunden, zeigt, ihre Richtigkeit unterstellt, die Notwendigkeit einer solchen Unterweisung in den Regeln des humanitären Völkerrechts in der militärischen Ausbildung.

Die Frage, ob Lt. Calley auf Befehl handelte, ist indes für die Urteilsfindung unerheblich, da dieser Befehl offensichtlich rechtswidrig gewesen wäre und demzufolge Calley diesen nicht hätte ausführen dürfen. So ist auch in den Urteilen der Revisionsgerichte ausgeführt worden, daß Calley unabhängig von seiner tatsächlichen Einsichtsfähigkeit und Intelligenz hätte wissen müssen, daß derartige Tötungen unbewaffneter, bereits gefangener Zivilisten rechtswidrig waren.<sup>11</sup>

Besonders der Freispruch von Cpt. Medina ist scharf kritisiert worden. Dieser Freispruch ist gerade vor dem Hintergrund des Ergebnisses einer armeeinternen Untersuchungskommission („Peers“-Kommission) unverständlich. Diese Kommission war bereits 1970 zu dem Ergebnis gelangt, daß

„the massacre resulted primarily from the nature of the orders issued by persons in the chain of command within TF Barker“.

Bis 1974 wurde dieses Ergebnis allerdings geheimgehalten.<sup>12</sup>

Aber auch unabhängig von der Frage, inwieweit Cpt. Medina durch seinen Einsatzbefehl an den Taten in My Lai beteiligt war, ist sein Freispruch vor dem Hintergrund der Grundsätze, die der US-Supreme Court 1946 im Yamashita-Fall bestätigt hatte, zweifelhaft. Der japanische General Yamashita war wegen schwerer Kriegsverbrechen verurteilt worden, die ihm unterstellte Einheiten auf den Philippinen begangen hatten. Dabei hatte Yamashita weder die Verbrechen befohlen, noch hatte er überhaupt Führungsverbindungen zu den betreffenden Einheiten. Dennoch wurde seine persönliche strafrechtliche Verantwortlichkeit für alle in seinem Befehlsbereich begangenen Verbrechen angenommen.<sup>13</sup>

Vor diesem Hintergrund muß bezüglich der Geschehnisse in My Lai die Frage gestellt werden, warum keine Anklage gegen den Oberbefehlshaber der Kompanie, Lt. Col. Frank Barker, erhoben wurde.

### III. Das Eingreifen der Soldaten Thompson, Colburn und Andreotta und deren späte Würdigung

Aber es gibt in My Lai auch Lichtblicke. So wurden 30 Jahre nach dem Massaker, am 6. März 1998 drei Soldaten der US-Armee ausgezeichnet, die 1968 ein noch größeres Blutbad verhindert und zehn Zivilisten, darunter einen sechsjährigen Jungen, gerettet hatten. Der ehemalige Hubschrauberpilot Hugh Thompson und der ehemalige Infanterist Lawrence Colburn wurden in einer Feierstunde vor dem Denkmal der Gefallenen des Vietnamkrieges mit der Soldaten-Medaille, der höchsten Auszeichnung für Tapferkeit ohne Feindberührung, ausgezeichnet. Glen Andreotta, der drei Wochen nach dem Einsatz gefallen war, erhielt die Medaille *posthum*.

Thompson war mit seinem Hubschrauber und den Besatzungsmitgliedern Colburn und Andreotta am Morgen des 16. März 1968 nach My Lai geflogen und hatte zunächst neben den Reisfeldern verletzte Dorfbewohner entdeckt, nach Sanitätern gefunkt und war anschließend zum Auftanken in den Stützpunkt zurückgefliegen. Als die drei Soldaten um neun Uhr zurückkehrten, realisierten sie schnell, daß fast alle Dorfbewohner nicht mehr am Leben waren. Sie sahen zum Großteil nur tote Menschen, die in Haufen übereinanderlagen. Aus dem Cockpit erblickte Thompson eine junge Frau, die verletzt im Gras lag und auf die eine Gruppe amerikanischer Soldaten zuging. Thompson wurde Zeuge, wie ein Soldat im Range eines Hauptmanns die Frau mit seinem Fuß anhob, ihr in die Seite trat und mit seinem Maschinengewehr auf sie feuerte.<sup>14</sup>

Daraufhin landete Thompson seinen Helikopter und forderte Calley auf, Hilfe für die Verwundeten anzufordern. Calley erklärte, „dies ist meine Angelegenheit, ich befehle hier“.<sup>15</sup>

9 Jens Kreuter, a.a.O., S. 269.

10 Jens Kreuter, a.a.O., S. 259.

11 Jens Kreuter, a.a.O., S. 270.

12 Jens Kreuter, a.a.O., S. 268.

13 Knut Ipsen, a.a.O., § 38, Rdn. 26.

14 Der Spiegel, 13/1998, S. 176.

15 Der Spiegel, a.a.O., S. 176.

Thompson flog daraufhin weiter, entdeckte aber unter einer selbstgebauten Holzdeckung zehn Zivilisten, die sich dort versteckten. Da Thompson klar war, daß die Soldaten auch diese Zivilisten töten würden, landete er seinen Helikopter zwischen den Zivilisten und den anrückenden Soldaten und gab Colburn den Befehl, das Leben der Vietnamesen zu schützen und sein Maschinengewehr auf die eigenen Leute zu richten. So konnten die zehn Vietnamesen ausgeflogen werden, und Thompson erstattete im Stützpunkt genauen Bericht über die Vorkommnisse.<sup>16</sup>

Es hat bis in die späten achtziger Jahre gedauert, bis die Taten der Helikopterbesatzung wieder in das öffentliche Bewußtsein drangen. Der Architektur-Professor David Egan von der Clemson University in South Carolina las Dokumente über My Lai, die die Taten der Helikopterbesatzung beschrieben. Daraufhin startete Egan eine Briefkampagne zu offiziellen Stellen. Aber der Vorgang verzögerte sich, und erst im März 1998 erhielt die Hubschrauberbesatzung die verdiente Auszeichnung. Der Armeesprecher Dov Schwartz kommentierte diesen Vorgang mit den Worten:

„Die Armeebürokratie hat in diesem Fall nicht gut funktioniert“.<sup>17</sup>

Thompson und Colburn kehrten im Frühjahr 1998 in der Begleitung massiver US-Medienpräsenz nach My Lai zurück, um sich für das Massaker zu entschuldigen.<sup>18</sup>

#### IV. Folgen und Forderung anlässlich des Geschehens in My Lai für die Zukunft

Es bleibt zu hoffen, daß nicht nur die USA, sondern alle Staaten ihre Erkenntnisse aus den Vorkommnissen in My Lai ziehen. Die US-Armee hat immer insoweit reagiert, als jeder Soldat, der die Offizierslaufbahn einschlagen will, das Massaker von My Lai anhand eines Videobandes und der Aussage von Thompson studieren muß.<sup>19</sup>

Die Geschehnisse in My Lai machen aber auf jeden Fall folgendes deutlich: Solche Verbrechen wie in My Lai können in bewaffneten Konflikten von Angehörigen der Streitkräfte begangen werden. Es muß daher eine konsequente Verfolgung und Bestrafung solcher Verbrechen erfolgen, die eine abschreckende und belehrende Wirkung auf die Soldaten hat. Die wichtigste Schlußfolgerung ist aber die Notwendigkeit einer Verbreitung der Regeln und Prinzipien des humanitären Völkerrechts, um solche Verbrechen durch Angehörige der Streitkräfte in Zukunft zu verhindern.

16 Der Spiegel, a.a.O., S. 176.

17 Washington Post vom 7. März 1998.

18 Der Spiegel, a.a.O., S. 174.

19 Washington Post vom 7. März 1998.

## Einige Überlegungen zu Begriff und Bedeutung der Katastrophenvorsorge unter besonderer Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte

Marco Kuhn\*

Katastrophen und Krisen führen weltweit zu einer steigenden Zahl von Verlusten an Menschenleben und materiellen Gütern.<sup>1</sup> Im besonderen ist bei Entwicklungsländern eine wachsende Katastrophenanfälligkeit zu beobachten. Aus den sich in der Regel gegenseitig verstärkenden Ursachen sei hier der rapide Bevölkerungswachstum in den Ländern des Südens herausgegriffen. So siedeln sich immer mehr Menschen wegen mangelnder Perspektive auf dem Land in den Randgebieten der großen Städte an. Diese Gebiete sind extrem katastrophenanfällig (unzureichende Bauweise, mangelnde Hygiene etc.). Zudem veranlaßt der in den schnell wachsenden Großstädten kaum zu deckende Bedarf an Grund und Boden viele dazu, sich in bislang gemiedenen, besonders gefährlichen Regionen niederzulassen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Katastrophenvorsorge zunehmend an Bedeutung.

Von der Generalversammlung der Vereinten Nationen sind die neunziger Jahre zur Internationalen Dekade für die Verbeugung von Naturkatastrophen (International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR) ausgerufen worden.<sup>2</sup> Staaten sowie zahlreiche zwischen- und nichtstaatliche Organisationen haben sich der Katastrophenvorsorge bzw. der Durchführung katastrophenvorsorgender Maßnahmen verschrieben. Nicht zuletzt der Entwicklungszusammenarbeit stellen sich neue Herausforderungen.

\* Marco Kuhn ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Einzelheiten bei C. Eikenberg, Journalisten-Handbuch zum Katastrophenmanagement, 1998, S. 11 ff.

2 Vgl. UN Doc. A/RES/44/236 vom 22. Dezember 1989.



## I. Begriffsbestimmung

Die vorstehenden Beobachtungen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß über Begriff, Instrumentarium und Konzept der Katastrophenvorsorge Unsicherheit herrscht. Im Hinblick auf die verwendete Terminologie sind bereits erste Unstimmigkeiten festzustellen. Beteiligte Staaten und Institutionen haben je nach Perspektive eine eigene und infolgedessen nicht immer einheitliche Terminologie entwickelt. So werden im deutschen Sprachraum die Begriffe „Katastrophenvorbeugung“ oder „Katastrophenschutz“ nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt von dem Begriff der „Katastrophenvorsorge“ abgegrenzt, mitunter gar als Synonym verwendet. Ähnliches ist für den englischen Sprachraum hinsichtlich der Begriffe „disaster prevention“, „disaster preparedness“ und „disaster mitigation“ festzustellen. An dieser Stelle mag dahinstehen, inwiefern es sich hierbei um rein terminologisch-formale oder zugleich sachinhaltliche Gleichstellungen handelt. Daß letzteres gerechtfertigt wäre, ist ohnehin zu bezweifeln, soll in diesem Zusammenhang aber ebenfalls auf sich beruhen.<sup>3</sup> Entscheidend ist, daß sich keine Definition des Begriffs der Katastrophenvorsorge findet, die als allgemein anerkannt den folgenden Ausführungen zu Grunde gelegt werden könnte. Es ist daher angezeigt, eine eigene Begriffsbestimmung zu entwickeln. Vermessen wäre indes, den angesprochenen Unsicherheiten mit einer gänzlich neuen, die bestehenden Probleme in jeder Hinsicht lösenden Definition beikommen zu wollen. Vorrang verdient, eine Definition zu formulieren, die vor allem ermöglicht, aktuellen Gegebenheiten gerecht zu werden und neue Entwicklungen aufzuzeigen. Um demgemäß ein möglichst weites Feld abzudecken zu können, ist jede begrifflich bedingte Einengung des Begriffs der Katastrophenvorsorge zu vermeiden.

Eine Annäherung an den Begriff eröffnet die Beobachtung, daß das Phänomen der Katastrophe Bezugsgegenstand und Katalysator vorsorgender Maßnahmen ist. Damit ist freilich wenig gewonnen, solange nicht klar ist, was unter einer Katastrophe zu verstehen ist. Jenen Begriff hinreichend zu erfassen, bereitet nicht geringe Probleme. Traditionell werden, zu meist ohne weitere Abgrenzung, verschiedene „Katastrophenkategorien“ benannt: zum ersten Naturkatastrophen, zum zweiten von Menschen verursachte Katastrophen, wie technische Unfälle, und zum dritten gewaltinduzierte Katastrophen, wie internationale oder nicht-internationale Konflikte, wobei die letztgenannten Kategorien teilweise als eine Kategorie („man-made-disaster“) zusammengefaßt werden.<sup>4</sup> Eine derart formale Einteilung erkennt aber, daß Katastrophen weniger durch abgrenzbare Einzelfaktoren als vielmehr durch ein oftmals komplexes Zusammenspiel sich wechselseitig verstärkender Ereignisse verursacht werden.<sup>5</sup> Sozio-ökonomische und ökologische Veränderungen fallen immer häufiger mit bewaffneten Auseinandersetzungen zusammen. Solche Ereignisse können plötzlich auftreten, allmählich entstehen oder aber permanent wirken. Weiterhin ist zu beachten, daß Menschen zunehmend für Entstehung und Verlauf der zu einer Katastrophe führenden Ereignisse verantwortlich sind. Im Hinblick auf sog. „man-made-disaster“, von technischen Unfällen bis zu bewaffneten Konflikten, liegt dies auf der Hand, gilt

aber ebenso hinsichtlich der sog. Naturkatastrophen. Auch diese werden in steigendem Maße durch Menschen mitbeeinflusst. Beispielhaft seien hier großflächige Waldrodungen als tieferliegende Ursachen für Erdbeben genannt. Diese Beobachtung läßt sich dahin zuspitzen, daß Naturereignisse regelmäßig erst durch menschliches Handeln zu sog. Naturkatastrophen werden. Allgemein sind Katastrophen mithin auf durch menschliches Verhalten bewirkte Ereignisse zurückzuführen. Sie stellen sich als „die ungeplanten und ungewollten Ereignisse anthropogener oder anthropogen beeinflusster Prozesse“ dar.<sup>6</sup> Lediglich der Anteil menschlichen Handelns an Entstehung und Verlauf einzelner Katastrophen variiert. Weder dem skizzierten Zusammenwirken einzelner Faktoren wie Ereignisse und der daraus folgenden Komplexität noch dem zunehmenden Anteil menschlichen Handelns an der Katastrophenentstehung vermag aber die traditionelle Kategorisierung gerecht zu werden. Der Begriff Katastrophe ist danach unter Verzicht auf letztlich untaugliche, eingrenzende Klassifizierungen zu bestimmen. Wesentliches Moment einer Katastrophe ist ein erhebliches, von Menschen regelmäßig mitbeeinflusstes Ereignis, welches das Funktionieren einer Gesellschaft beeinträchtigt. Das Extremereignis allein macht indes noch keine Katastrophe aus. Hiervon kann erst die Rede sein, wenn es Folgen hervorruft, die von den Betroffenen aus eigener Kraft mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht bewältigt bzw. beseitigt werden können und deshalb externe Unterstützung erfordern.<sup>7</sup>

Derartigen Ereignissen vorzuzugreifen heißt im weiteren Sinne, sie zu verhindern und/oder sie in ihren Folgen abzuschwächen. Ansatz entsprechender Maßnahmen ist die Einsicht, daß Katastrophen keine notwendig wiederkehrenden, nachgerade unvermeidbaren Rückschläge sind. Für die Katastrophenvorsorge folgt hieraus, daß sie bestehende Bedrohungs- und Gefährdungsfaktoren zu erkennen und zu bewerten sucht. Es gilt, die Anfälligkeit einer Gesellschaft und die einzelner Menschen bzw. Haushalte zu ermitteln. Eine solche Risiko einschätzung bietet die Basis, das Potential der auf den Katastrophenfall vorbereitenden Maßnahmen wirksam auszusüßeln. Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang die anthropogenen Faktoren einer jeden Katastrophe. Wie erwähnt, sind Katastrophen immer auch Ausfluß spezifischer Lebens- und Gesellschaftsgestaltung. Daran anknüpfend kann Katastrophenvorsorge entweder auf die

3 Näher W. N. Carter, *Disaster Management, A Disaster Manager's Handbook*, 1991, S. 209 ff. (226).

4 Vgl. B. Schell, *Katastrophenhilfe* und was darunter zu verstehen ist, in: *entwicklung + ländlicher raum* 6/1994, S. 3 (4); K.-H. Hillmann, *Wörterbuch der Soziologie*, 4. Aufl. 1994, S. 407; P. Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance – Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, 1985, S. 2 f.

5 Näher W. R. Dombrowsky, *Katastrophen – Schicksalsschläge oder Menschenwerk?*, in: *Gegenwartskunde* 1/1993, S. 29 (29 ff.).

6 Dombrowsky, ebd., S. 29 (31); ähnlich: Macalister-Smith, a.a.O. (Fn. 4), S. 3.

7 In diesem Sinne definiert beispielsweise auch das vom Department of Humanitarian Affairs (DHA) der Vereinten Nationen herausgegebene *Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management*, DHA/93/36, S. 3, den Begriff „Disaster“: „A serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources“.

Lebens- und Gesellschaftsgestaltung einwirken, um den Ausbruch von Katastrophen zu verhindern, oder aber Katastrophen zumindest in ihren Folgen mildern. So verstanden weist sie neben der Risikoeinschätzung katastrophenvorbeugende wie -schützende Elemente auf, umfaßt also Maßnahmen, die häufig der Katastrophenvorbeugung oder dem Katastrophenschutz zugeordnet werden. Dem entspricht als Zielsetzung: Verminderung von Katastrophenanfälligkeiten und Abschwächung der Katastrophenfolgen.

Mithin ist festzuhalten, daß die Katastrophenvorsorge mehrdimensional angelegt ist.<sup>8</sup> Sie beinhaltet zum ersten die Risikoeinschätzung, d.h. alle Maßnahmen zur Erfassung der Katastrophenanfälligkeit einer Region. Ziele sind die Vorhersage von Wahrscheinlichkeiten und die Einschätzung möglicher Verluste. Zweitens umfaßt sie die Katastrophenvorbeugung. Hierunter fallen Maßnahmen zur Verhinderung von Katastrophen. Zum dritten umfaßt die Katastrophenvorsorge den Katastrophenschutz, d.h. alle Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Katastrophenfall mit dem Ziel, negative Folgen so gering wie möglich zu halten. Als Begriffsbestimmung bietet sich damit an: Die Katastrophenvorsorge umfaßt solche Maßnahmen, die auf die Einschätzung bestehender Risikopotentiale gerichtet sind, und, damit einhergehend oder nachfolgend, solche Maßnahmen, die auf die Lebens- und Gesellschaftsgestaltung einwirken, um schon den Eintritt einer durch Menschen zu meist mitverursachten Katastrophe zu verhindern, mindestens aber, um Katastrophen in ihren Folgen abzuschwächen.

## II. Stellung der Katastrophenvorsorge im Konzept des Katastrophenmanagements

Im Zusammenhang mit der Bewältigung aktueller wie latent drohender Katastrophen ist ein Bündel spezifischer Unterstützungsmaßnahmen zu unterscheiden. Diese lassen sich den bekannten Tätigkeitsfeldern, von der Prävention über die humanitäre Hilfe (Soforthilfe) bis zur Wiederaufbauhilfe, zuordnen. Hierin könnte eine Folge abgrenzbarer Einzelbereiche bzw. Hilfsformen gesehen werden. Eine solche Betrachtung greift allerdings zu kurz. Verkennt sie doch ungeachtet aller Besonderheiten die Schnittstellen, Verflechtungen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen und Tätigkeitsfeldern. Es drängt sich vielmehr auf, daß nur deren abgestimmtes Ineinandergreifen die nachhaltige Bewältigung von Katastrophen zu gewährleisten vermag. Den sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen und Problemen sucht das Konzept des Katastrophenmanagements beizukommen. Zentrales Anliegen ist, die verschiedenen, im Zusammenhang mit Katastrophen zu unterscheidenden Maßnahmen und Tätigkeitsbereiche als integrative, sich wechselseitig ergänzende Bestandteile einem umfassenden Gesamtprogramm zuzuordnen.<sup>9</sup> Der Klärung bedarf, wie die Katastrophenvorsorge dem Konzept des Katastrophenmanagements eingegliedert werden kann.

### 1. Handlungsebenen des Katastrophenmanagements

Zunächst ist zu bestimmen, welche Handlungsebenen das Konzept des Katastrophenmanagements kennt. Dem vorgenannten, grundlegenden Ansatz entspricht, daß das Konzept

nicht nur alle politischen und administrativen Entscheidungen, die im Hinblick auf eine Katastrophe getroffen werden, umfaßt. Zudem sind auch die jeweils durchgeführten Umsetzungsmaßnahmen dem Katastrophenmanagement zuzurechnen. Von entscheidender Bedeutung ist, daß das Katastrophenmanagement insoweit darauf zielt, alle denkbaren Entwicklungen und Phasen einer Katastrophe zu erfassen.<sup>10</sup> So kommt im Falle des Ereignisses einer Katastrophe die Soforthilfe zum Tragen. Vergleichsweise kurzfristig ausgelegt sucht sie im Sinne einer eiligen (Überlebens-) Hilfe die unmittelbaren Folgen der eingetretenen Ausnahme-situation zu lindern. Die dauerhafte Bewältigung der Katastrophenfolgen kann allein dadurch nicht gewährleistet werden. Daher schließen sich längerfristig konzipierte Aktionen an, die auf die Wiederherstellung geschädigter Strukturen zielen. Derartige Rehabilitationsmaßnahmen können von der Herstellung landwirtschaftlicher oder industrieller Betriebe bis etwa zum Wiederaufbau eines Rechtssystems nach Bürgerkriegsunruhen reichen. Das Anliegen, mit dem Konzept des Katastrophenmanagements alle Entwicklungen von Katastrophen zu erfassen, gebietet ferner, schon in deren Vorfeld Maßnahmen vorsorgenden Charakters durchzuführen.

Demgemäß werden zum Teil drei Handlungsebenen des Katastrophenmanagements unterschieden: Katastrophenvorsorge, humanitäre Hilfe bzw. Soforthilfe und Rehabilitation.<sup>11</sup> Es kommt aber durchaus in Betracht, die beiden letztgenannten Phasen zu einer Phase unter dem Begriff der Katastrophenbewältigung zusammenzufassen. Den im Zuge jener Phasen durchgeführten Maßnahmen ist nämlich gemeinsam, daß sie Reaktionen auf das vorher stattgefundenere Ereignis einer Katastrophe bilden, im weiteren Sinne also Katastrophen zu bewältigen suchen. Für die systematische Beschränkung auf zwei Phasen spricht überdies, daß mit Blick auf die jeweils denkbaren Unterstützungsaktionen die Zäsur durch das Phänomen Katastrophe veranschaulicht wird: Den im Vorfeld einer Katastrophe zu treffenden Maßnahmen werden die nach Eintritt des Notfalls zu ergreifenden Maßnahmen gegenübergestellt. Infolgedessen sind zwei Handlungsebenen bzw. Phasen des Katastrophenmanagements zu unterscheiden: Katastrophenvorsorge und Katastrophenbewältigung.

### 2. Einordnung der Katastrophenvorsorge

Diese Handlungsebenen ordnen sich nicht ohne weiteres einem umfassenden Katastrophenmanagementkonzept ein. Insbesondere ist der Einschnitt, den die Handlungsebenen durch ein Katastrophenereignis erfahren, nicht zu verkennen. Das Wesen katastrophenvorbereitender Aktivitäten liegt in der Reaktion auf eine Katastrophe. Demgegenüber konzentriert sich die Katastrophenvorsorge nicht auf Ereignisse, die stattgefunden haben, sondern sucht Notfälle im Vorhinein weitestgehend zu verhindern. Die beiden Handlungsebenen gleichwohl einem Gesamtkonzept einzugliedern, könnte als wenig sachgerecht, nahezu willkürlich bezeichnet werden. Wenn

8 Ähnlich P. Windsch, in: *entwicklung + ländlicher raum* 6/1994, S. 13 (19).

9 DHA, a.a.O. (Fn. 7), S. 22.

10 Vgl. Eikenberg, a.a.O. (Fn. 1), S. 29 ff.

11 Eikenberg, ebd. S. 29.

aber unter dem Begriff des Katastrophenmanagements wesenverschiedene Tätigkeitsfelder ohne Notwendigkeit zusammengesetzt werden, weckt dies Zweifel an der Tauglichkeit des Konzepts. Auf den ersten Blick erscheint solche Skepsis als angebracht. Indes verkennt sie das eigentliche Anliegen des Konzepts des Katastrophenmanagements. Es versucht nicht, Handlungsebenen schematisch zu vereinheitlichen, sondern deren Potentiale füreinander nutzbar zu machen.

Hauptziel herkömmlicher Reaktionsmaßnahmen ist, die Betroffenen zum *status quo* zurückzuführen. Gerade jener Status hat aber die Betroffenen zumeist erst der Katastrophe ausgeliefert.<sup>12</sup> Mit anderen Worten: Maßnahmen der Katastrophenbewältigung hinterlassen die Betroffenen künftigen Katastrophen gegenüber nicht minder verwundbar als vorher. Neuerliche Krisen werden hierdurch vorprogrammiert. Die Symptombehandlung im Wege bloßer Reaktion genügt angesichts dessen nicht. Vielmehr ist dafür Sorge zu tragen, daß bestehende Katastrophenanfälligkeiten mittels vorsorgender Maßnahmen weitgehend vermindert werden. Unrealistisch wäre allerdings die Erwartung, die Katastrophenvorsorge könne eine Art Garantie gegenüber dem Eintritt von Katastrophen bieten. Dringlichen Ereignissen muß weiterhin in angemessener Form begegnet werden können. Deshalb kann es nicht darum gehen, Sofort- und Rehabilitationshilfe aufzugeben - es bedarf nach wie vor des Instrumentariums der Katastrophenbewältigung. Dessen Wirksamkeit läßt sich durch vorsorgende Maßnahmen, etwa durch solche zum Aufbau lokaler Organisations- und Selbsthilfestrukturen, steigern. Mithin ist festzustellen, daß im Hinblick auf Katastrophenvorsorge und Katastrophenbewältigung von einer Wesensverschiedenheit keine Rede sein kann, statt dessen die beiden Handlungsebenen bei allen Unterschieden wechselseitig verknüpft sind und sich damit ergänzen. Jener Wechselbeziehung entspricht der integrierende Ansatz des Katastrophenmanagementkonzepts. Das Konzept gewährleistet in diesem Zusammenhang, daß das technische Potential der einzelnen Tätigkeitsfelder füreinander genutzt wird.

Die Notwendigkeit eines verschiedenen Handlungsebenen integrierenden Gesamtkonzepts läßt sich aus ökonomisch-finanzieller Perspektive bestätigen. Wohl ist zuzugeden, daß es schwerfällt, die mit einer Katastrophe im Zusammenhang stehenden Ereignisse und Entwicklungen in ihrer Komplexität präzise zu berechnen. Soweit ersichtlich, fehlt es noch an verlässlichen Analysen zur ökonomischen Effizienz des Katastrophenmanagementkonzepts. Gleichwohl zeigen bisherige Erfahrungen, daß systematisch eingesetzte Investitionen im Bereich der Vorsorge jedenfalls dazu beitragen, die oftmals immensen Kosten der Katastrophenbewältigung zu verringern. Die absoluten Finanzaufwendungen können dadurch gesenkt werden. Auch unter Kosten-Effektivitätsaspekten leuchtet demnach die Notwendigkeit eines integrierenden Konzepts ein.<sup>13</sup>

Um die angesprochenen Wechselbeziehungen zu verdeutlichen, kann das Katastrophenmanagement als Zyklus oder Kreislauf miteinander verknüpfter Tätigkeitsfelder bezeichnet werden („Disaster Management Cycle“)<sup>14</sup>. Ungeachtet dessen bedarf die systematische Einordnung der zu integrierenden Tätigkeitsfelder näherer Bestimmung. Auf den ersten

Blick erscheint es naheliegend, daß die einzelnen Tätigkeitsfelder des Katastrophenmanagements einander chronologisch nachfolgen. Vor allem in Gebieten, die aufgrund sozio-ökonomischer oder ökologischer Faktoren besonders katastrophenanfällig sind, stehen demgemäß die im Vorfeld einer Katastrophe einzusetzenden Maßnahmen der Katastrophenvorsorge an erster Stelle. Katastrophenbewältigende Aktionen würden sich nötigenfalls anschließen, zunächst Soforthilfe-, später Rehabilitationsmaßnahmen. Für eine derartige Abfolge sprechen gute Gründe. Wie bereits angedeutet, kann die gezielte Durchführung vorsorgender Maßnahmen möglicherweise schon den Eintritt einer Katastrophe verhindern. Hinzu tritt, daß die Vorsorge jedenfalls die Wirksamkeit katastrophenanfälliger Aktionen zu steigern vermag. Genannt sei hier nur die Schaffung lokaler Strukturen oder Einrichtungen, die etwa im Rahmen der Soforthilfe ein rasches Tätigwerden externer Kräfte ermöglichen.

Allerdings wird die skizzierte zeitlich-lineare Abfolge den tatsächlichen Gegebenheiten nur teilweise gerecht. Damit soll nicht gesagt werden, daß vorsorgende Maßnahmen unter Berücksichtigung katastrophenanfälliger Strategien nicht auch zeitlich vorgelagert eingesetzt werden können. Hierbei dürfte es sich jedoch eher um eine idealtypische Vorstellung handeln. In der Realität ist der Vorrang vorsorgender Aktionen, welcher der Vorstellung von einer linearen Abfolge zugrundeliegt, schon aus finanziellen Gründen kaum durchsetzbar. Mittel zur Katastrophenbewältigung lassen sich einfacher mobilisieren. Namentlich gegenüber der weitaus medienwirksameren und deshalb politisch interessanteren sowie spenden-trächtigeren Soforthilfe wird sich die Katastrophenvorsorge nur schwerlich behaupten können. Die tatsächlichen (finanziellen) Gegebenheiten engen somit die Bandbreite durchführbarer Aktionen zu Lasten der Katastrophenvorsorge ein. Das zwingt indes nicht zur Aufgabe vorsorgender Projektinitiativen. Die bestehenden Wechselbeziehungen erfordern keine schematische Abfolge der in das Katastrophenmanagement zu integrierenden Tätigkeitsfelder, eröffnen vielmehr die Möglichkeit zu einem flexiblen Vorgehen. Beispielsweise können in die einzelnen Bereiche der Katastrophenbewältigung, insbesondere in die Rehabilitation, aber auch in die Soforthilfe, vorsorgende Elemente und Strategien einfließen. Vorrang verdienen insoweit die Gegebenheiten des Einzelfalles. Hierzu zählen nicht allein Aspekte wie die sozio-ökonomische oder ökologische Katastrophenanfälligkeit einer Gesellschaft, sondern auch das Interesse an einer effektiven Verwendung der gerade im Hinblick auf die Vorsorge nur begrenzt bereitstehenden Finanzmittel. Die Stellung der Katastrophenvorsorge im Konzept des Katastrophenmanagements ist folglich keiner schematischen Festlegung zugänglich. Probleme erwachsen hieraus jedoch nicht, solange die einzelnen Handlungsebenen in einem dem Zweck angemessenen, inhaltlichen Bezug zueinander stehen, solange also die konzeptionelle wie inhaltli-

12 Vgl. zur gegenwärtigen Kritik an diesem Hilfsansatz P. Moßmann, Großes Herz - Kleines Hirn? Betrachtungen zu Katastrophenhilfe und Vorbeugung, in: epd-Entwicklungspolitik 17/1994, S. 1 ff. (f.).

13 In diesem Sinne auch Windisch, a.a.O. (Fn. 8), S. 18 (18); vgl. hierzu auch M. Duenas, Disaster Prevention as Part of the Development Process, in: DHA News März/April 1993, S. 5 (7 f.).

14 Carter, a.a.O. (Fn. 3), S. 51 ff.

che Verknüpfung der Vorsorge mit Bewältigungsaktivitäten gewährleistet ist. Verkürzt gesagt: Die Vorstellung einer zeitlich-linearen Abfolge sollte soweit nötig und möglich weiter verfolgt werden, ohne sie aber zu einer in jedem Fall zwingend einzuhaltenen Abfolge zu erheben.

Nach alledem ist festzuhalten, daß sich das Konzept des Katastrophenmanagements als Zyklus ineinandergreifender Maßnahmen und Tätigkeitsbereiche darstellt. Der Katastrophenvorsorge kommt als einem der beiden Hauptbereiche des Konzepts herausragende Bedeutung zu. Die genaue Stellung der Vorsorge im Rahmen des Konzepts läßt sich indes nicht statisch festschreiben, muß vielmehr unter Gewährleistung des Bezugs zu katastrophenbewältigenden Aktivitäten den Gegebenheiten angepaßt werden.

### III. Katastrophenvorsorge im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit

Es stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Katastrophenvorsorge auf der einen und Entwicklungszusammenarbeit auf der anderen Seite. Die wesentlichen Kriterien und Merkmale der Katastrophenvorsorge finden sich in der Entwicklungszusammenarbeit bei oberflächlicher Betrachtung kaum wieder. Überkommenem Verständnis zufolge ist die Entwicklungszusammenarbeit auf die dauerhafte Beseitigung ökonomischer und sozialer, zunehmend auch ökologischer Schwierigkeiten gerichtet, steht zumindest *per definitionem* nicht im Zusammenhang mit existenzbedrohenden Katastrophen. Indem sie ihre Adressaten zu unterstützen sucht, verwirklicht zwar auch die Entwicklungszusammenarbeit Drittsinteressen, daneben stehen aber Interessen und Vorteile der Geber. So verfolgt die (öffentliche) Entwicklungszusammenarbeit handfeste wirtschaftliche, außen- und sicherheitspolitische Ziele. Entwicklungszusammenarbeit wird also, weitaus stärker als die Katastrophenvorsorge, in Beziehung zu den Gebern gesetzt.<sup>15</sup> So gesehen hat die Katastrophenvorsorge mit der Entwicklungszusammenarbeit wenig gemein.

Die Annahme, jene Tätigkeitsfelder seien scharf zu trennen, ist gleichwohl verfehlt. Nicht zu übersehen ist, daß sich die Entwicklungszusammenarbeit in der jüngeren Vergangenheit nach den Katastrophen in Ruanda oder Somalia einem zunehmenden Legitimationsdruck gegenüber sieht. Der Vorwurf des Versagens jahrelanger Entwicklungsbestrebungen wird angesichts dessen immer lauter. Inwiefern derart pauschale Vorwürfe gerechtfertigt sind, mag dahinstehen. Jedenfalls kann die Entwicklungszusammenarbeit nicht hinnehmen, daß die Erfolge jahrelanger Aufbau- und Entwicklungshilfe auf Dauer zunichte gemacht werden, weil möglicherweise versäumt wurde, das potentielle Ereignis einer Katastrophe aus reichend zu berücksichtigen. Will die Entwicklungszusammenarbeit nicht zum bloßen Reparaturbetrieb absinken, muß sie sich nicht zuletzt Fragen der Katastrophenvorsorge annehmen. Nur dann ist ein nachhaltiger Entwicklungsgewinn zu gewährleisten. Allein deshalb können Entwicklungszusammenarbeit und Katastrophenvorsorge nicht für sich stehen. Aus anderer Perspektive ergibt sich der gleiche Befund. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß technische und organisatorische Maßnahmen der Vorsorge nur dann wirken, wenn sie

in den Rahmen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eingebettet werden. Daher ist festzuhalten, daß nach Wegen zu suchen ist, die Katastrophenvorsorge mit der Entwicklungszusammenarbeit zusammenzuführen. Vorsorgende (und als Folge der Forderung nach einem grundlegenden Katastrophenmanagement katastrophenbewältigende) Aktivitäten sind in die Entwicklungszusammenarbeit einzubauen.<sup>16</sup>

Die Umsetzung jener Erkenntnis bereitet erhebliche Probleme, denen sich nicht allein die betroffenen Gesellschaften und die vor Ort tätigen Organisationen stellen müssen.<sup>17</sup> Auf Seiten der öffentlichen Geber beginnen die Probleme bereits damit, daß die in Rede stehenden Tätigkeitsfelder zumeist verschiedenen Ressorts zugewiesen werden. So steht etwa in der Bundesrepublik Deutschland dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit seinem traditionellen Aufgabenbereich das Auswärtige Amt gegenüber, welches für Maßnahmen der humanitären Hilfe (Soforthilfe) zuständig ist.<sup>18</sup> Gleiches ist auf europäischer Ebene festzustellen. Innerhalb der Europäischen Kommission sind entwicklungspolitische Aufgaben verschiedenen Generaldirektionen überantwortet, während ECHO (European Community Humanitarian Office) die Gewährung humanitärer Hilfe einschließlich der Katastrophenvorsorge obliegt.<sup>19</sup> Dem entspricht, daß im Regelfall eine strikte Trennung der Haushaltspositionen für Entwicklungszusammenarbeit auf der einen und für im weiteren Sinne „katastrophenbezogenen“ Aktivitäten auf der anderen Seite gilt. Spezifische Mittelansätze sind aber nach Maßgabe der üblicherweise geltenden rechtlichen Vorgaben einzuhalten (haushaltsrechtlicher Grundsatz der qualitativen und quantitativen Spezialisierung).<sup>20</sup> Infolgedessen können vorsorgende Aktivitäten nicht ohne weiteres als Mittel, die für entwicklungspolitische Vorhaben im Haushalt angesetzt worden sind, verwendet werden. Ohnehin stehen keine zusätzlichen Fördermittel bereit. Finanzielle Gegebenheiten verhindern also, Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit einfach um zusätzliche Maßnahmen der Katastrophenvorsorge zu erweitern.<sup>21</sup>

Will man dennoch die notwendige Einbeziehung vorsorgender Aktivitäten sicherstellen, erfordert dies die Neubestimmung der übernommenen entwicklungspolitischen Prioritäten. Es gilt, eine Entwicklungszusammenarbeit neuen Typs zu formulieren. Insoweit muß der Katastrophenvorsorge ein originärer Stellenwert innerhalb des entwicklungspolitischen Prioritätenkatalogs zugewiesen werden. In nationale Entwicklungspläne muß diese Prioritätenergänzung eingearbeitet werden. Die öffentlichen Geber müssen ihrerseits die haushaltsrechtlichen Konsequenzen ziehen und die bestehenden Aufgabenzuweisungen überprüfen.

15 Ausführlich hierzu statt vieler F. Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 4. Aufl. 1995, S. 358 ff.

16 Windsch, a.a.O. (Fn. 8), S. 18 (18 ff.); Duenas, a.a.O. (Fn. 13), S. 5 (5 ff.).

17 Näher hierzu Duenas, ebd.

18 K. Holderbaum, Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Herausforderung, in: HuV-I 1/1996, S. 11 (12 f.).

19 Kommission der Europäischen Gemeinschaft KOM (94) 40 endg. vom 16. Februar 1994, S. 2 f.

20 Vgl. etwa zum europäischen Haushaltsrecht R. Bieber, in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Bd. 4, Art. 199 Rn. 12 f.

21 Ähnlich Windsch, a.a.O. (Fn. 8), S. 18 (21).

## Habeas Corpus

# International Conference on Human Rights on the Occasion of the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights

Leiden (Niederlande), 9.-10. Januar 1998

Gregor Schotten\*

*„Da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet, der Verkennung und Mißachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben, und da die Schaffung einer Welt, in der den Menschen, frei von Furcht und Not, Rede- und Glaubensfreiheit zuteil wird, als das höchste Bestreben der Menschheit verkündet worden ist, (...) verkündet die Generalversammlung die vorliegende Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, (...).“*  
(Auszug aus der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte)<sup>1</sup>

Am 10. Dezember 1997 läutete der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) K. Annan in New York das Gedenkjahr zum 50. Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) ein. Dabei rief er vor allem die Jugend der Welt zum Einsatz für die Menschenrechte auf: „*Sie sind das Beste in uns. Erfüllt sie mit Leben.*“<sup>2</sup> Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte war am 10. Dezember 1948 von der VN-Generalversammlung in New York beschlossen worden. Damit wurde erstmalig in der Geschichte des Menschenrechtsschutzes eine Erklärung verabschiedet, die universelle Geltung beansprucht.

Die an der Universität Leiden ansässige Studentenorganisation *Habeas Corpus*, die sich zum Ziel gesetzt hat, Fragen der Menschenrechte und ihres Schutzes regelmäßig zu diskutieren, nahm das Gedenkjahr zur AEMR zum Anlaß, eine internationale Konferenz zu Fragen des universalen und regionalen Menschenrechtsschutzes zu organisieren. Der Einladung gefolgt waren neben ausgewiesenen Experten des Menschenrechtsschutzes aus Europa, Nordamerika und Afrika als Referenten auch Diplomaten, Mitarbeiter internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen sowie menschenrechtlich interessierte Studenten und Doktoranden aus ganz Europa und den USA.

Die Konferenz war eingeteilt in zwei Blöcke. Der erste Block bestand aus Vorträgen zu universellen und regionalen Menschenrechtssystemen sowie zu ausgewählten Einzelproblemen. Im zweiten Block konnten die Teilnehmer sich eine Arbeitsgruppe aussuchen. Diese Arbeitsgruppen beschäftigten sich vertieft mit einem regionalen Menschenrechtssystem, z.B. dem europäischen Menschenrechtssystem.

Dem Anlaß entsprechend widmete sich die erste Vorlesung von Dr. S. K. Martens, Präsident des Netherlands Supreme Court, der AEMR. Dr. Martens unterstrich zunächst, daß die AEMR kein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag sei. Ihr komme über Art. 55 und 56 der VN-Charta aber doch eine gewisse, wenn auch begrenzte, Bindungswirkung zu. Wichtiger als die völkerrechtliche Bindung sei der politische und moralische Einfluß der von der AEMR ausgehende. Ähnlich bedeutsam sei ihr universeller Charakter. Dies würde auch im Gedenkjahr der AEMR besonders unterstrichen. Von der allgemeinen Einleitung ausgehend analysierte B. E. P. Myer, Vizepräsident des Zutphen District Court und Generalanwalt beim Haager Berufungsgericht, die niederländische Praxis im Hinblick

auf die AEMR und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). So hätten die Niederlande immer wieder ihre Gesetzgebung „im Hinblick auf Straßburg geändert“. Es gebe auch in den sog. hochentwickelten Demokratien, die glaubten, einen hohen Menschenrechtsstandard zu gewährleisten, immer wieder unerwartete Fälle, die bisherige Praktiken in Frage stellten. Hier müßten diese Staaten dann beweisen, daß sie fähig seien, ihren Menschenrechtsstandard noch zu verbessern bzw. anzupassen.

Die EMRK und das europäische System der Menschenrechte standen dann im Mittelpunkt des ausführlichen Vortrages von Professor R. Bernhardt, ehemaliger Direktor des Max Planck-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, und Vizepräsident des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Straßburg. Professor Bernhardt teilte die Entwicklung der EMRK in vier Phasen ein. In der ersten Phase von 1950 bis 1975 habe die EMRK zwar als in den Vertragsstaaten umgesetztes Recht existiert, aber keine bedeutende Rolle gespielt. In der Zeit bis 1990 sei die EMRK dann von immer mehr Staaten in Europa angenommen worden und zu einem alltäglich angewandten Gesetz geworden. Die dritte Phase, in der wir uns zur Zeit befinden und die bis zum November 1998 reiche, sei eine Übergangsphase. Sie sei gekennzeichnet durch einen weiteren Anstieg der in Straßburg verhandelten Fälle und ein Hinarbeiten auf das Ziel 1. November 1998. An diesem Tag trete Protokoll II zur EMRK in Kraft, welches eine Umstrukturierung des Straßburger Gerichtshofes vorsehe. Neu geschaffen werde dann ein ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, der vollständig aus Berufungsrichtern zusammengesetzt sei. Dieser trete an die Stelle des bisherigen nicht ständig tagenden Gerichtshofes und der Europäischen Kommission für Menschenrechte. Professor Bernhardt ging abschließend noch auf einige aktuelle Probleme ein, die sowohl den jetzigen Straßburger Gerichtshof als auch den künftigen Gerichtshof verstärkt beschäftigen werden. Zahlreiche der neueren Fälle spielten sich vor dem Hintergrund der weltweiten Flüchtlings- und Migrationsprobleme ab. Strittig sei in diesem Zusammenhang beispielsweise, inwieweit die EMRK Abschiebungen nach Afrika in ein unsicheres Herkunftsland zulasse. Andere Fälle betrafen Umweltfragen. Das gestiegene Umweltbewußtsein in vielen Staaten habe die Frage aufgebracht, ob Staaten aus der EMRK verpflichtet seien, ihre Bürger über Umweltgefahren zu unterrichten, die aus nahegelegenen Chemiefabriken erwachsen könnten.

Dieser europäischen schloß sich dann die afrikanische Betrachtung an. Dr. I. A. Badawi, Botschafter Ägyptens in den Niederlanden, stellte die afrikanische Charta der Menschenrechte vor (African Charter on Human and Peoples Rights, African Charter). Dieses Vertragswerk zählt bis heute 51 Vertragsstaaten. Es wurde 1981 im Rahmen der Organisation Afrikanischer Einheit geschaffen und trat 1986 in Kraft. Damit ist das afrikanische das jüngste der regionalen Menschenrechtssysteme. Im Gegensatz zur EMRK beinhaltet die African Charter auch soziale und kulturelle Rechte (Menschenrechte der zweiten Generation). Eine weitere Besonderheit ist, daß die African Charter auch Pflichten für den Einzelnen beinhaltet. So hat

\* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Deutscher Text in Sartorius II, Internationale Verträge, Europarecht, Nr. 19, S. 1 ff.  
2 Zitiert in S. Klusak, Die Rechte aller Menschen, eine UN-Deklaration und die Wirklichkeit, FAZ vom 17. Januar 1998.

der Einzelne Pflichten gegenüber seiner Familie, dem Staat und auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft. Dr. Badawi betonte, daß ein großes Problem der African Charter ihre vielen Vorbehaltsklauseln seien. Viele Vorschriften gewährten Rechte vorbehaltlich nationaler Gesetze, bzw. erlaubten Einschränkungen von Rechten durch nationale Vorschriften. Neben diesen inhaltlichen Problemen schilderte der Botschafter eindrucksvoll die vielen praktischen Probleme bei der Umsetzung der African Charter. Es fehle an Personal und an den notwendigen Sachmitteln. Die von der African Charter vorgesehene Human Rights Commission sei zeitweise nur mit zwei Leuten besetzt gewesen, oftmals müsse man sich mit Freiwilligen aus Europa oder Amerika behelfen.

Professor C. Grossman, Dekan der American University Washington D.C. und Vizepräsident des Inter-Amerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte, begann seinen Vortrag über das amerikanische Menschenrechtssystem mit der Feststellung, es gebe „*excellent laws and a disgusting reality*“. Als Beispiel führte Professor Grossman an, daß 70 % der in Staaten der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) inhaftierten Gefangenen keinen Gerichtsprozeß erhalten hätten.

Er schilderte anschließend kurz das Inter-Amerikanische Menschenrechtssystem, das auf der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (American Convention on Human Rights) basiert. Ähnlich wie die EMRK sieht auch die Amerikanische Menschenrechtskonvention einen Gerichtshof für Menschenrechte (Inter-American Court of Human Rights) und eine Menschenrechtskommission (Inter-American Commission on Human Rights) vor. Hervorzuheben sei, daß die Menschenrechtskommission auch Inspektionen vor Ort vornehmen könne und diese Möglichkeit oft wahrnehme. Insgesamt sei das Inter-Amerikanische System eher mit dem europäischen als mit dem afrikanischen vergleichbar, da in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, von zwei Ausnahmen abgesehen, keine sozialen und kulturellen Rechte verankert seien.

Den Abschluß des ersten Tages bildete ein Vortrag der niederländischen Justizministerin W. Sorgdrager. Frau Sorgdrager stellte aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes innerhalb der EU in den Mittelpunkt ihres Vortrages. Sie wies darauf hin, daß es auch innerhalb der EU unterschiedliche Vorstellungen und Konzeptionen des Menschenrechtsschutzes gebe. Sie beobachtete neuerdings einen Trend des „*Human Rights shopping*“. Die Unionsbürger versuchten, die Freizügigkeit innerhalb Europas zu nutzen, um Auflagen und Restriktionen ihres Heimatstaates zu entweichen. Die Ministerin bemerkte, daß dieses Verhalten zu politischen Belastungen führen könnte und sprach sich deshalb für eine möglichst starke und

tragende Rolle des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofes aus. So könnten Einheitlichkeit und wirksamer Menschenrechtsschutz am besten gewährleistet werden.

Von den sehr ansprechenden Vorträgen inspiriert, entwickelten sich am zweiten Konferenztag lebhaft Diskussionen in den einzelnen Arbeitsgruppen. Das Verhältnis der EU zur EMRK war einer der Diskussionsgegenstände in der Arbeitsgruppe, die sich mit dem europäischen Menschenrechtsschutz beschäftigte. Obwohl alle Mitgliedsstaaten die EMRK ratifiziert haben, ist die EU dem Vertragswerk bisher nicht beigetreten. Abgesehen von dem sehr formalistischen Hinderungsgrund, daß die EMRK sich an Staaten richtet, gibt es hierfür mehrere Gründe. Professor H.G. Schermers, Inhaber des Van Asbeck Lehrstuhls für Menschenrechte an der Universität Leiden und Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Straßburger, der die Arbeitsgruppe leitete, erklärte, ein Beitritt der EU zur EMRK bringe zunächst Kompetenzprobleme mit sich. Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg (EuGH) zum Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte müßte neu bestimmt werden. Einige Mitgliedsstaaten sähen in einem Beitritt der EU zur EMRK eine zu weitreichende Abgabe von Kompetenzen. Professor Schermers stellte die interessante Frage, ob eine zukünftige gemeinsame europäische Polizei, falls man sie als EU-Organ einordnen würde, an die EMRK gebunden sei. Das Handeln der Polizei dürfe nur der EU, als deren Organ sie tätig werde, zugerechnet werden. Dann ergebe sich aber keine Bindung. Professor Schermers forderte, daß in diesem Fall die Mitgliedsstaaten wieder als Zurechnungsobjekte in Erscheinung treten müßten, bzw. die Frage eines Beitrittes der EU zur EMRK neu diskutiert werden müßte. Neben dieser sowohl europarechtlich als auch europapolitisch sehr heiklen Frage diskutierte die Arbeitsgruppe die bevorstehende Reform des Straßburger Gerichtshofes. Hierzu erklärte Professor Schermers, daß entscheidend sei und bleibe, inwieweit die Mitgliedsstaaten bereit wären, sich den Urteilen aus Straßburg zu unterwerfen. Die Reform verbessere weitgehend nur den institutionellen Rahmen.

Die Leidener *Habeas Corpus*-Gruppe kann man zur Ausrichtung dieser Konferenz nur beglückwünschen. Den Teilnehmern wurde nicht nur ein breites Spektrum von verschiedenen Menschenrechtssystemen präsentiert, sondern auch Eindrücke aktueller Probleme und Diskussionschwerpunkte innerhalb dieser Systeme vermittelt. Dabei bot die altherwürdige Aula der Universität Leiden als Konferenzraum einen angemessenen Rahmen. So kann festgehalten werden, daß die *Habeas Corpus*-Gruppe in Leiden dem Aufbruch des VN-Generalsekretärs zum Gedenkjahr der AEMR eindrucksvoll gefolgt ist.

## Russia and its Western Neighbours ISODARCO 11th Winter Course

Andalo/Trento (Italien), 25. Januar-1. Februar 1998

Jutta Dissen\*

Bereits zum elften Mal organisierte ISODARCO (International School on Disarmament and Research on Conflicts), die mit der italienischen Pugwash-Gruppe identisch ist, einen Winterkurs in den Dolomiten nahe Trient.

1966 gegründet, sprechen die Seminare nicht nur Physiker an, die ursprünglich aus Anlaß der atomaren Aufrüstung Initiatoren der Kurse waren – als Gründer sind Carlo Schaefer und Eduardo Amaldi zu nennen –, sondern auch Wissenschaftler und Interessierte aller Fachrichtungen und Nationalitäten. Grundidee der Seminare ist es, auf informeller Ebene eine Modalität des Austausches zu schaffen, die aber keine Lösungen oder Meinungen vorschreibt. Die The-

menschwerpunkte kreisen stets um die Aufarbeitung weltweiter Sicherheits- und Rüstungsfragen, wobei lokale oder regionale Schwerpunkte gesetzt werden.

Weitere Seminare in diesem Jahr in Candriai (Italien) und Shanghai (China) tragen die Titel „Technology Transfer“ und „Military Sales and Nuclear Proliferation, Disarmament and Arms Control“. In beiden Kursen sind aber im Unterschied zu dem Winterkurs Wissenschaftler der jeweiligen Fachrichtungen angesprochen, wohingegen der Kurs in Andalo Wert auf Interdisziplinarität und die Integration

\* Jutta Dissen ist cand. iur. an der Ruhr-Universität Bochum.

jüngerer Interessierter und Studenten legt; die Teilnehmer sind zu meist Politikwissenschaftler, Abrüstungsspezialisten und Nuklearphysiker, aber auch Soziologen, Juristen und Biologen.

Vorherige ISODARCO-Kurse fanden in Italien, Deutschland, Jordanien und China statt. Einige dieser Zusammenkünfte können anhand von Publikationen, die meist von *David Carlton* (University of Warwick) oder *Carlo Schaerf* (Präsident und Direktor von ISODARCO) herausgegeben werden, nachvollzogen werden. Insbesondere ist kürzlich ein solcher Band zum Thema „The Search For Stability In Russia And The Former Soviet Bloc“ erschienen.<sup>1</sup>

Täglich fanden mindestens Kurseinheiten von eineinhalb Stunden statt, wobei die jeweiligen Referenten jeweils einen 45minütigen Vortrag hielten, dem sich eine ebenso lange, oft kontroverse Diskussion anschloß, die Gelegenheit zu Fragen und Ergänzungen sowie Stellungnahmen bot. Hinzu kamen Round-Table Diskussionen und ein Angebot an spontanen Seminaren, die in Absprache mit der Kursleitung, *Giancarlo Tenaglia* und *David Carlton*, anberaumt wurden. Außerdem bestand für einen limitierten Personenkreis die Möglichkeit der Teilnahme an abendlichen Vorträgen in Trient, die von allgemeinem politischen Interesse waren, wie etwa zur Situation in Algerien oder zur Osterweiterung der NATO.

Über 70 Teilnehmer verschiedenster Nationalitäten fanden den Weg nach Andalo; insbesondere nahmen Wissenschaftler und Politiker aus den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes teil. Dies resultiert aus dem diesjährigen Thema des Kurses, der sich intensiv mit dem Verhältnis zwischen Rußland, den Staaten der GUS, Osteuropa und Zentraleuropa im weitesten Sinne in der Post-Sowjet Ära einerseits und andererseits mit dem Verhältnis dieser zum Teil – zumindest in ihrer jetzigen Form – recht jungen Staaten zu europäischen und internationalen Organisationen im weitesten Sinne auseinandersetzt. Die Diskussion konzentrierte sich vornehmlich auf das Problem der Sicherheitssysteme nach dem Niedergang des Warschauer Paktes, also im wesentlichen auf das Problem der NATO-Osterweiterung, der Erweiterung der EU und die Rolle der WEU und der OSZE, sowie untrennbar mit dieser Frage verbunden auf die Frage nach der Rolle Rußlands hinsichtlich der Beitrittsbestrebungen anderer Staaten.

Diese thematische Orientierung schlug sich auch in der Auswahl der Referenten nieder. Zum einen fanden russische Politiker und Wissenschaftler Gehör, ebenso Vertreter anderer osteuropäischer Staaten, zum anderen aber auch Wissenschaftler aus Großbritannien, Irland, den Niederlanden und den USA, die sich auf den Themenbereich der Konferenz spezialisiert haben.

Zunächst gab ein Moskauer Politiker, *Alexei Arbatov*, der Mitglied der russischen Staatsduma und stellvertretender Vorsitzender des Verteidigungsausschusses der Duma ist, eine Einführung in die russische Politik „Central Europe As A Part Of The West?“. Hierbei kristallisierte sich vor allen Dingen in der nachfolgenden Diskussion heraus, daß in Rußland gerade wegen der geplanten Osterweiterung der NATO trotz aller Kompromisse und Absprachen mit Moskau das Mißtrauen im Gegensatz zu den frühen 90er Jahren gegenüber dem Westen nicht nur in konservativen Kreisen wächst. Insbesondere wurden die russischen Bedenken, daß die NATO-Osterweiterung vornehmlich wirtschaftlich motiviert sei und somit den Fuß der Beitrittskandidaten in der Tür zur EU darstelle, deutlich gemacht. Hier fürchtet Rußland auch um seine westlichen Wirtschaftspartner und Investoren und neben diesen um die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Beitrittskandidaten. Allerdings stelle sich für Rußland weiterhin die Frage, und dies zeige das militärische Interesse der Beitrittsstaaten bzw. -kandidaten, warum die NATO-Mitgliedschaft, obwohl nicht Voraussetzung zur EU-Mitgliedschaft, wie die Beispiele Österreich, Finnland, Schweden und Irland zeigten, angestrebt werde. Hinzu komme die Frage nach der Identität Rußlands – Europa oder Asien –, die sicherlich aufgrund der geographischen Weitläufigkeit nicht eindeutig geklärt werden könne.

Im Anschluß daran hielt *Bill McSweeney*, Head of the Peace Studies Programme at the Irish School of Ecumenics (Dublin), sein Referat „Constructing Russia: NATO Expansion And The Security Problem

In Europe“. Tenor dieses Beitrags war die Überlegung, daß nunmehr ein Umdenken notwendig sei, vor allen Dingen eine Bewertung der NATO-Erweiterung, die diese kritisch hinterfrage.

Sodann ging es um die Frage, welche Staaten eingeschlossen werden und welche nicht und vor allen Dingen aus welchen Gründen. Sinn einer Neuordnung Zentral- und Osteuropas könne nicht ein Anknüpfen an Bündnispolitiken des frühen 20. Jahrhunderts sein, sondern müsse sich an dem *status quo*, aber weniger an historischen Begebenheiten, orientieren. Das überragende Sicherheitsproblem in der Region sei daher nicht Rußland in Nachfolge der Sowjetunion, sondern vielmehr die Demokratisierung der gesamten Region, die sowohl durch politische Instabilitäten als auch durch ein Scheitern der Marktwirtschaft in Rußland gefährdet werde. Diese Situation hänge in ihren Wurzeln eben nicht von der Geschichte bis 1989, sondern vielmehr von dem Verhältnis zu Westeuropa und vor allen Dingen zu den USA ab. Vergleichbar mit der Situation nach dem Zweiten Weltkrieg – betreffend das Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich, das anstelle von Trennung durch eine Annäherung unter dem Dach der EU eine andere Wertigkeit erhalten habe –, solle das Sicherheitsproblem in bezug auf Rußland nicht durch einen Ausschluß von Entwicklungen im Sicherheits- und Wirtschaftsbereich, sondern durch eine Anbindung an westliche Organisationen entschärft werden. Diese Sichtweise aber verlange eine Loslösung von der „Feindbildhörigkeit“, die den Begründungsnotstand für politische und wirtschaftliche Unterstützung über die vergangenen Jahrzehnte hinaus entschärfe. Nicht gegen Rußland solle erweitert und so in die betreffenden Staaten investiert werden; vielmehr müsse Rußland als Unsicherheitsfaktor nicht im militärischen, sondern im wirtschaftlichen Bereich erkannt und diese Frage durch Einbindung in die Neuordnung Europas, zu dem es zumindest zum Teil gehöre, erreicht werden.

Im Anschluß hieran gab *David Carlton* einen umstrittenen Überblick, worin nach seinem Dafürhalten die Schwierigkeiten zwischen Rußland und Europa an sich lägen.

*Nadia Arbatova* vom Institute of World Economy and International Relations (Moskau) sprach über das Verhältnis zwischen Rußland und dem Balkan, das sich seit dem Niedergang der UdSSR wegen deren anderer Zielsetzung grundlegend geändert habe. In der Politik Rußlands, insbesondere zu den Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres, seien kaum Kontinuitäten erkennbar. Nicht mehr das Zusammenhalten eines „Ostblocks“ gegen den Westen, sondern vielmehr ethnische und kulturelle und religiöse Verbindungen seien in den Vordergrund getreten. Das zeige sich auch darin, daß Rußland seine dominierende Position mit neu entstandenen Staaten, wie z.B. der Ukraine, teile. Das führe aber ebenso dazu, daß sich in den ersten Jahren die Instabilitäten in dieser Region deutlich zeigten. Blutigstes Beispiel hierfür sei der jugoslawische Bürgerkrieg gewesen, in dem die Schwäche und die mangelhafte Zielsetzung der russischen Außenpolitik sichtbar geworden seien.

Diskutiert wurde weiterhin Rußlands problematisches Verhältnis zu Türkei, deren Verhältnis zu Griechenland und schließlich die NATO-Osterweiterung. Zusammenfassend ließe sich bemerken, daß Europas neue Zweiteilung, d.h. der Prozeß hierzu, sich in dieser Region deutlich widerspiegeln.

„The OSCE Role and the Arms Control Contribution“ waren das Thema von *Lamberto Zannier*, Italian Delegation at OSCE (Wien). Rußlands Probleme im Westen des Landes definierte er ähnlich, wie es *Nadia Arbatova* zuvor getan hatte. Die Sicherheitsarchitektur, die selbst in einer grundlegenden Veränderung befindlich sei, stehe gerade im Balkan und im Kaukasus vor neuen Problemen. In bezug auf dieses Szenario äußerte sich *Lamberto Zannier* zu den Reaktionen Rußlands hierauf sowie zur Rolle der OSZE und der Möglichkeit der Waffenkontrolle unter Berücksichtigung des CFE (Conventional Armed Forces in Europe) Vertrages und des Vienna Dokuments, die zu einer Vermeidung bewaffneter Konflikte hätten führen sollen. Die anschließende Diskussion bezüglich der Rolle der OSZE eroff-

1 Informationen über e-mail: ashgate@cityscape.co.uk.

nete die Perspektive einer Sicherheitspolitik, die eine Integration Rußlands möglicherweise realistischer werden läßt, als eine Erweiterung der NATO unter Berücksichtigung russischer Sicherheitsinteressen. Ein Schritt in diese Richtung ist durch das Vienna Dokument gemacht worden.

Die in diesem Vortrag angesprochenen Probleme der Stationierung von Waffen in Europa, die insbesondere bei den Seestreitmächten noch ungelöst sind, griff im Bereich der Nuklearwaffen *Jan Prawitz* vom Swedish Institute of International Affairs (Stockholm) auf. Die von Weißrußland im Rahmen der Erweiterungs- und Nachschau-Konferenz der Vertragsparteien bezüglich des Non-Proliferation-Treaty (NPT) proklamierte Idee einer NWFZC&EE (Nuclear Weapon Free Zone in Central and Eastern Europe) stand im Mittelpunkt seiner Untersuchungen. Damit solle eine Stationierung solcher Waffen im Rahmen der Verschiebung der Sicherheitsbündnisse auf dem europäischen Kontinent in solchen Staaten, in denen bisher keine Nuklearwaffen gewesen seien, verhindert werden. In bezug auf die Staaten Ost- und Zentraleuropas könne so eine Pufferzone entstehen, die unter Berücksichtigung der NATO-Erweiterung für das Verhältnis zwischen Rußland und Europa wieder wesentlich werde. Diese Zone mache aber nur unter Heranziehung flankierender Maßnahmen Sinn. Dazu gehöre vor allen Dingen, daß Staaten außerhalb der Pufferzone diese respektierten, sie insbesondere nicht ihrerseits durch die Stationierung von Nuklearwaffen mit Zielen innerhalb der Pufferzone bedrohten, sowie Abkommen über die friedliche Nutzung der Atomenergie, da gerade in den betroffenen Staaten die Atomenergie einen großen Teil der Energieversorgung ausmache.

*Prawitz* stellte dann in einem weiteren Beitrag die Situation Kaliningrads, des früheren Königsbergs vor.

Auch *Owen Greene*, Department of Peace Studies (University of Bradford), konzentrierte sich in seinem Beitrag „Revising the CFE Treaty: Arms Control, European Security and Russia“ auf ein Konzept der Sicherheitspolitik in Europa. Dabei stellte er besonders heraus, daß der CFE-Vertrag an die veränderte Situation bis spätestens 1999 angepaßt werden müsse. Dies betreffe eine grundlegende Neuordnung anstelle von Verteilungen nach einem „Blocksystem“. Auch hierbei müßten wieder die Gegebenheiten nach einer Osterweiterung der NATO beachtet werden. Dabei trete das Problem der sogenannten Flanken in den Vordergrund.

*Francesco Calogero*, Department of Physics (University of Rome, „La Sapienza“), trug zu diesem Themenkomplex mit einer Konzeption, die eine weltweite Abschaffung von Atomwaffen zum Ziel hat, bei.

*Youri Matekio* vom Institute of World Economics and International Relations (Kiew) stellte seine Thesen zu „Ukraine and Russia in their Interrelationship: Problems and Options“ vor. Dabei wurden auch in der anschließenden Diskussion vor allem die bestehenden Gegensätze der Politik auf diesem Sektor deutlich, die von einem tiefverwurzelten Mißtrauen geprägt seien. Dabei spiele, wie in allen Diskussionen – jedenfalls im gegenwärtigen Zeitraum –, die Erweiterung der NATO eine Schlüsselrolle. Von der Ukraine werde dies als ein Mittel gesehen, ihre staatliche Souveränität und Unabhängigkeit, territoriale Integrität, demokratische Entwicklung und nicht zuletzt das Wirtschaftswachstum gegenüber Rußland zu sichern. Abkommen zwischen der NATO, Rußland und der Ukraine würden zu einer größeren Transparenz auf dem militärischen Sektor führen und daher vertrauensbildend wirken. Im Unterschied zu Rußland sehe sich die Ukraine nicht als neuer Gegner der NATO, sondern vielmehr durch die Partnerschaftsverträge in einem ausreichenden Maß berücksichtigt. Damit sei jedenfalls im Hinblick auf die NATO-Osterweiterung die Ukraine in einer ähnlich starken Position wie Rußland.

Eine Kooperation zwischen beiden Staaten solle sich dennoch eher auf der wirtschaftlichen Ebene bewegen, wobei die momentan schwierige Lage in der Ukraine eben auf der Rivalität zwischen der Ukraine und Rußland im ökonomischen Bereich liege. Hervorzuheben sei hier vor allen Dingen die Abhängigkeit von russischem Gas und Öl. Hinzu komme die ungeklärte Nachfolge der Besitzer der

ehemaligen UdSSR. Die Ukraine sei daher an der Offenlegung der Finanzen, einschließlich der Gold- und Diamantenreserven, soweit sie die Nachfolge der UdSSR betreffen würden, und an der Rückgabe von ukrainischen Kulturgütern und einer Freihandelszone interessiert. Die wesentliche Sorge der Ukraine sei – da sie zum momentanen Zeitpunkt weder politisch noch ökonomisch oder psychologisch in der Lage sei, europäischen oder europäisch-atlantischen Strukturen beizutreten –, sich in einem politisch-ökonomischen bzw. sicherheitspolitischen Vakuum wiederzufinden.

*Ioan Mircea Pascu*, Chairman of Defense and Home Affairs, CTEE-Chamber of Deputies (Bukarest), stellte in seinem Vortrag die Situation Rumäniens dar, die ebenfalls durch die NATO-Osterweiterung auf der einen und die GUS auf der anderen Seite gekennzeichnet sei. Dabei stellte er insbesondere die historischen Entwicklungen im Bereich der europäischen Sicherheitspolitik seit Ausbruch des Zweiten Weltkriegs dar. Der Einfluß des Verhältnisses zwischen Rußland und Europa, das sich entscheidend seit dem Beginn der 90er Jahre gewandelt habe, habe auch Einfluß auf die sicherheitspolitische Situation Rumäniens gehabt. Im europäischen Bereich werde gerade die Rolle der Bundesrepublik Deutschland und deren Beziehungen zu Rußland als entscheidend für Rumänien beurteilt.

*Rita Rogers*, Professor of Clinical Psychiatry (University of California), stellte die historischen Entwicklungen als richtungweisend für die zukünftigen Verhältnisse in der Region dar, während insbesondere *Alexei Arbatov* darauf hinwies, daß Rußland sich nicht als politischer Nachfolger der UdSSR sehe, damit aber auch keine Bedrohung der ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten darstelle. Genau diese Angst, so stellte sich in der Diskussion heraus, herrsche aber noch heute in der Ukraine, Rumänien und Bulgarien.

*Nansen Behar*, The National Parliament (Sofia), präsentierte in diesem Zusammenhang die bulgarische Position im Rahmen seiner Analyse „Balkan-Black Sea Region and Current Russian Policies“. Dabei spielten insbesondere wirtschaftliche Aspekte eine große Rolle. Zu nennen sei der Transport von Öl und Gas in Richtung der europäischen Union von und durch die betroffenen Staaten. Erstens sei das Schwarze Meer Transportstraße in Richtung Mittelmeer und Ozean. Zweitens sei die 400 Millionen Einwohner zählende Bevölkerung in der Region des Schwarzen Meeres, des Balkans, des Kaukasus, der GUS und Rußlands als „menschliches Potential“ von wirtschaftlichem und strategischem Interesse für EU und NATO. Drittens sei die Entwicklung und Verbesserung der Infrastruktur in der Region für den Tourismus und für die Transportsysteme von Gas und Öl in Richtung Westen von wesentlicher Bedeutung. Aus diesen Gründen sei es notwendig, die Wirtschaft der betreffenden Staaten im Interesse der europäischen Union zu stärken, was gleichzeitig eine Eingliederung dieser Länder in die europäisch und europäisch-atlantischen Institutionen erleichtern würde.

*Alexander Nikitin*, Direktor des Center for Political and International Studies (Moskau), bot in seinem Beitrag zu der Konferenz über Rußland und seine westlichen Nachbarn „Commonwealth of Independent States (CIS) as a Political, Economic and Military Structure: Formation and Governance“ einen Überblick im Hinblick auf die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Dabei sei bezüglich der GUS festzuhalten, daß sie sich seit ihrer Gründung vor allem in militärischer Hinsicht wesentlich weiterentwickelt habe, während die politische und wirtschaftliche Integration hinter dieser Entwicklung zurückgeblieben sei.

*Hilal Khashan* (American University of Beirut) gab eine Einführung in die russische Politik gegenüber dem Mittleren Osten. Diese Richtung der russischen Politik sei lange vernachlässigt worden, spiele aber wegen der Ölserven eine immer größere wirtschaftliche Rolle.

Neben den einzelnen Vorträgen fanden auch die eingangs erwähnten „Round Table“-Diskussionen statt.

Generell sind die von ISODARCO veranstalteten Kurse auch für Studenten eine interessante Erfahrung, allerdings mit der Einschränkung, daß Grundkenntnisse in Rüstungs- und Sicherheitsfragen vorhanden sein müssen.



## Politische oder rechtliche Absicherung von Minderheitenrechten?

### Workshop über Minderheitenrechte

Bochum, 20. Februar 1998

Michael Hoffmann\*

Am 20. Februar 1998 fand am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht in Bochum (IFHV) ein durch die Stiftung Entwicklung und Frieden geförderter Workshop zu dem Thema „Politische oder rechtliche Absicherung von Minderheitenrechten“ statt, an der auch der Geschäftsführer der Stiftung *Dr. Burkhard Köntzer* teilnahm.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Veranstaltung lag in den Händen *Dr. Hans-Joachim Heintzes*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, der im Rahmen seiner Einführung das Ziel des Workshops umriß: Dieser solle dem Meinungsaustausch zwischen Experten des Minderheitenschutzes dienen. Im Ergebnis sei eine Veröffentlichung in der „Eine Welt“-Buchreihe der Stiftung Entwicklung und Frieden angedacht. Um der fast unübersehbaren Zahl an Veröffentlichungen zum Minderheitenschutz nicht ein weiteres, allgemein gehaltenes Werk hinzuzufügen, befaßte sich der Workshop mit einem sehr speziellen und bislang nicht diskutierten Aspekt der Minderheitenfrage, namentlich mit der Frage einer politischen oder rechtlichen Absicherung von Minderheitenrechten. Mit dieser ungewöhnlichen Fragestellung solle an den Erfolg angeknüpft werden, den der vorjährige Workshop „Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt“ gehabt habe und dessen Ergebnisse im Dietz-Verlag veröffentlicht worden seien. Eine Verbindungslinie sei insofern legitim, als das Thema des Selbstbestimmungsrechts eng mit dem des Minderheitenschutzes zusammenhänge.

Das Eröffnungsreferat „Minderheitenschutz: eine Aufgabe des Rechts oder der Politik?“ hielt Prof. *Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen* (Ruhr-Universität Bochum). Er stellte zwei Denkschulen gegenüber: die normativ-positivistische und die politisch-funktionale. Ersterer strebe an, den Minderheitenschutz durch völkerrechtliche Kodifikation und Transformation des Völkerrechts in nationales Recht zu erreichen. Begründet werde diese Schule damit, daß ein staatsinterner Regelungsdruck für die Verbesserung oder Lösung der Minderheitenproblematik gerade in einer Demokratie nicht ausreiche und dieser Druck daher vom Völkerrecht zu erzeugen sei. Dabei habe die Minderheitenproblematik immer grenzüberschreitenden Charakter, und Rechtsverletzungen seien folglich potentiell friedensgefährdend oder -störend. Auch dies spreche für die Anwendung des Völkerrechts. Weiter erstreckte sich das Völkerrecht, wie u.a. das 50jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zeige, auch auf den Individualschutz. Im Rahmen der Globalisierung werde das Völkerrecht zudem auf den Minderheitenschutz erstreckt, wie etwa Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) zeige. Namentlich die Freiheits- und die Gleichheitsgarantie seien insoweit als Hauptpunkte Bestandteil der Völkerrechtsordnung. Die normativ-positivistische Schule wolle eine Absicherung der Minderheitenrechte durch das objektive Element der kulturellen Eigenständigkeit und das subjektive Element des Bewahrungstrebens der Gruppe erreichen. Beide Elemente müßten zu der Freiheits- und Gleichheitsgarantie gehören, um eine Absicherung von Minderheitenrechten zu erreichen.

Demgegenüber wolle die politisch-funktionale Schule die Absicherung von Minderheitenrechten durch politische Instrumente und Institutionen erreichen. Sie gehe davon aus, daß die Staaten immer aufgrund politischer Prozesse entstanden, verändert oder untergegangen seien. Dabei sei es stets zu kulturellen Differenzierungen gekommen. Im einzelnen kritisiere die politisch-funktionale Schule die normativ-positivistische hinsichtlich der aus ihrer Sicht nicht

möglichen Normierbarkeit des objektiven und des subjektiven Elements. Die Eigenständigkeit von Kulturen sei für normative Regelungen nicht faßbar; nicht jeder empirisch feststellbare Befund sei normierungsfähig, da es an einem Abstraktionsgrad fehle. Folglich sei das objektive Element der kulturellen Eigenständigkeit nicht rechtlich regelbar, und auch das subjektive Element des Bewahrungstrebens der Gruppe entziehe sich einer Normierung. Schließlich sei das subjektive Element keine Rechtskategorie, sondern eine moralische. Diese könne lediglich durch die Menschenrechte der ersten Dimension insofern geschützt werden, als diese den nötigen Freiraum zu ihrer Wahrnehmung schafften. In jedem Fall sei die Absicherung von Minderheitenrechten durch politische Instrumente und Institutionen flexibler und wirksamer als eine Normierung durch das Völkerrecht.

Im Anschluß an diese Gegenüberstellung nahm *Ipsen* eine Evaluierung vor. Dabei stellte er fest, daß der normale zweiseitige völkerrechtliche Vertrag für die Absicherung von Minderheitenrechten äußerst wirksam sei, da bei ihm das Element der Reziprozität, d.h. die Gegenseitigkeitserwartung, sehr ausgeprägt sei. Als Beispiele nannte *Ipsen* die Bonn-Kopenhagener Erklärung bezüglich der deutsch-dänischen Minderheiten und den deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag.

Hingegen seien große multilaterale Verträge, wie das Zusatzprotokoll über Minderheitenschutz zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), weniger geeignet. Insbesondere Detailregelungen, wie z.B. die des Sprachgebrauchs oder des Autonomieanspruchs, könnten in multilateralen Verträgen nicht erreicht werden, da Staaten mit Minderheitenproblemen keine Bereitschaft zu einem Beitritt zeigten. Eine Lösung böten Vorhabensregelungen oder sehr generelle Bestimmungen, die allerdings die konkrete Wirkung des Vertrages minderten. So lasse die Rahmenkonvention des Europarates, die seit dem 1. März 1998 in Kraft sei, zu viele Freiräume für Staaten (vgl. Art. 4-19 der Rahmenkonvention).

Im Anschluß ging *Ipsen* auf den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HCNM) der OSZE ein. Dieser sei eine gute Institution hinsichtlich der Frühwarnung, besitze aber ein teilweise widersprüchliches Mandat.

Der von *Ipsen* favorisierte umfassende Lösungsansatz im Bereich des Minderheitenschutzes bestand aus drei Linien: Als erste Linie benannte er den multilateralen Rahmenvertrag. Dessen Lücken bei der Rechtsanwendung müßten ausgefüllt werden. So wende jeder Mensch das Recht aufgrund seiner eigenen Vorstellungen an. Es müsse daher das Ziel sein, in den Vorstellungen des einzelnen Menschen Schutzmechanismen bezüglich des Minderheitenschutzes zu aktivieren, die sich sodann auf die Rechtsanwendung auswirkten. Zweitens bedürfe es politischer Instrumentarien wie des HCNM, allerdings mit einem klaren und eindeutigen Mandat. Zum dritten müsse es in Minderheitenregionen ein hohes Maß an kulturellen Rahmenaktivitäten geben. Das Ziel dieser kulturellen Flankierung von Minderheiten sei dabei nicht nur der Schutz der Minderheit, sondern auch die Aufnahme einer anderen Kultur in das Zusammenleben der Menschen, nicht nur das Nebeneinanderleben der Kulturen. Gerade die letzte Linie sei für das Auslösen langwieriger Prozesse außerordentlich wichtig, um das Denken der Menschen zu verändern und die Rechtsanwendung zugunsten der Minderheitenrechte zu beeinflussen.

\* Michael Hoffmann ist Rechtsreferendar am LG Hagen und Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Die anschließende Diskussion beschäftigte sich im wesentlichen mit vier Punkten. Die Teilnehmer machten deutlich, daß eine Verklammerung der beiden Denkschulen durch eine kulturelle Flankierung sinnvoll sei. Weiterhin wurde ein Sezessionsrecht bzw. ein Regime der Sezession abgelehnt, da dieses nicht der geltenden Situation des Völkerrechts und der Staaten entspreche. Auch gab Ipsen in diesem Punkt seiner Hoffnung Ausdruck, daß das Sezessionsbestreben durch die zunehmende Globalisierung zurückgehe. Die Teilnehmer waren sich weiter darin einig, daß es möglich sei, massive Konflikte durch militärische Präsenz oder polizeiliche Macht zu lösen. Einigkeit herrschte schließlich darin, daß bei multilateralen Verträgen ein Denken in Jahrzehnten notwendig sei.

In seinem Vortrag „Zur Verwendung von Rechtsfiguren in der politischen Diskussion um den Minderheitenschutz“ ging Prof. Dr. Jan Joerden (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)) auf die Möglichkeit des Minderheitenschutzes durch die Rechtsfigur des Notstandes ein.

Zunächst stellte Joerden die Rechtsfigur des Notstandes vor, die im allgemeinen Bewußtsein gegenwärtig sei. Sie lasse sich auch auf Minderheitenprobleme anwenden, wie die aktuelle gentechnische und medizinische Diskussion zeige. Dieser Ansatz überraschte, da man in jenen Bereichen zunächst keine Minderheitenproblematik vermutet.

Das erste Beispiel war dem Bereich der Gentechnologie entnommen. Es sei heute durch genetische Tests möglich, Erbkrankheiten bei Menschen festzustellen. Ein Interesse an den Ergebnissen solcher Tests bestehe sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Versicherungen. Jene benutzen die Ergebnisse, um Menschen, bei denen Erbkrankheiten festgestellt würden, nicht einzustellen bzw. nicht zu versichern. Joerden machte deutlich, daß dadurch Menschen, die sonst nichts miteinander zu tun hätten, zu einer Minderheit gemacht würden. Zudem könnten Arbeitgeber und Versicherungen nicht gezwangt werden, Menschen einzustellen oder zu versichern.

Bei der Anwendung der Rechtsfigur des Notstandes auf dieses Minderheitenproblem wies der Referent zunächst darauf hin, daß Genforschung an sich sinnvoll sei. Etwa komme ein Verbot der Forschung oder solcher Tests nicht in Betracht, da hierdurch die Menschen, die von ihnen profitierten, benachteiligt würden. Joerden sprach sich allerdings für eine analoge Anwendung des rechtfertigenden Notstandes aus. Aus der Schadenskompensation folge eine Schutzpflicht für die Betroffenen. Diese könne so aussehen, daß man Arbeitgebern und Versicherungen jeweils einen Ausgleichbeitrag zahle, wenn diese Menschen mit Erbkrankheiten beschäftigen oder versicherten. Die Refinanzierung könne aus den Gewinnen der Gentechnologie erfolgen.

Auch das zweite Beispiel Joerdens entstamme dem Bereich der Gentechnologie. Durch die Entdeckung des Gens, das für die Kleinwüchsigkeit verantwortlich sei, drohe eine Verschärfung der Minderheitenproblematik für die Kleinwüchsigen. Ihre Gruppe werde immer kleiner, da die Abtreibung von Geburten, bei denen die Kleinwüchsigkeit festgestellt worden sei, zunehmen werde. In diesem Bereich müßten somit Schutzvorrichtungen getroffen werden.

In seinem dritten Beispiel ging Joerden auf die Nierentransplantationen ein. Als Auswahlkriterium für eine Transplantation diene der wahrscheinliche Erfolg der Transplantation. Beispielsweise sei in den USA statistisch erwiesen, daß Menschen mit schwarzer Hautfarbe seltener Transplantationen überleben als andere Menschen. Auf diese Weise führe die strikte Beachtung des Effizienzkriteriums zu einer Minderheit der Schwarzen, speziell im Verhältnis ihrer Anzahl zur Gesamtbevölkerung. Eine mögliche Lösung durch erhöhte Zuteilungsquoten sei jedoch sehr umstritten. Auch werde gegen ein verstärktes Schutzrecht eingewandt, daß es an einer Kausalität zwischen dem Eingriff und der Diskriminierung fehle.

Die anschließende Diskussion betraf vornehmlich die Frage, ob die

oben angesprochenen Gruppen der Definition der Minderheiten unterfielen. Dabei wurde festgestellt, daß solche Minderheitsgruppen noch nicht in das herrschende Denkschema paßten. Ebenso wurde in diesem Zusammenhang die bis heute umstrittene Frage aufgeworfen, ob Frauen und Homosexuelle zu den Minderheiten zu zählen seien. Jedoch bestand unter den Teilnehmern darin Einigkeit, daß man sich bezüglich des Workshops auf die nationalen Minderheiten beschränken wolle.

Einen anderen Lösungssansatz für die Minderheitenprobleme stellte Dr. Norbert Ropers (Berghof-Stiftung Berlin) in seinem Vortrag „Bearbeitung von Minderheitenkonflikten durch die Zivilgesellschaft“ vor.

Ausgangspunkt Ropers' war die Feststellung, daß eine der wichtigsten Herausforderungen der Friedenssicherung die Versöhnung zwischen der gegenwärtigen Gestalt der nationalstaatlich geprägten Welt einerseits und den nach politischer Mit- bzw. Selbstbestimmung strebenden ethnopolitischen Gruppen mit einem Minderheitenstatus andererseits darstelle. Hier sei eine Konfliktbearbeitung zwischen den Konzepten der „Staatsnation“ und der „Ethnokulturation“ erforderlich. Ropers bezeichnete Machtteilungskonzepte wie z.B. Gruppenautonomie als einen diesbezüglich vielversprechenden Ansatz. Diese blieben jedoch ohne Mobilisierungs- und Integrationsbemühungen im Rahmen der Zivilgesellschaften unvollständig.

Im Anschluß ging Ropers auf die unterschiedlichen Definitionen des Begriffs der Zivilgesellschaft ein. Er selbst legte seinem Vortrag die Definition von *Merkell/Lauth* zu Grunde. Demnach befinde sich die Zivilgesellschaft

„in einer vorstaatlichen oder nichtstaatlichen Handlungssphäre und besteht aus einer Vielzahl pluraler, auf freiwilliger Basis gegründeter Organisationen und Assoziationen, die ihre spezifischen materiellen und normativen Interessen artikulieren und autonom organisieren. Sie ist im Zwischenbereich von Privatsphäre und Staat angesiedelt. In ihr artikuliert Zielsetzungen betreffen immer auch die *res publica*. Akteure der Zivilgesellschaft sind damit in die Politik involviert, ohne jedoch nach staatlichen Ämtern zu streben (...)“.

Diese Definition hebe laut Ropers lediglich die Werte Gewaltfreiheit, Toleranz und Fairneß hervor. Der Referent machte aber deutlich, daß es sowohl noch engere Konzepte der Zivilgesellschaft gebe, die zusätzlich universelle Werte betonten, beispielsweise Menschenrechte, Entwicklung oder Gleichberechtigung, als auch weitere Konzepte, die auf eine Wertorientierung vollständig verzichteten und nur den Unterschied zum Staat und zum Markt hervorhoben. Dies führe dazu, daß die Parteien aus dem weiten Konzept ausgeschlossen seien, während z.B. das organisierte Verbrechen Teil der Zivilgesellschaft sei.

Schließlich ging Ropers auf das generelle und das spezifische Konfliktbearbeitungspotential in der Zivilgesellschaft ein. Es sei sinnvoll, zwischen zwei Wirkungsweisen der Zivilgesellschaft für ethnopolitische Konfliktbearbeitung zu unterscheiden: zum einen zwischen den generellen, überwiegend strukturbezogenen Effekten der Zivilgesellschaft, zum anderen zwischen den spezifischen Wirkungen von Maßnahmen oder des Handelns einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure. Das generelle Konfliktbearbeitungspotential biete durch eine starke Zivilgesellschaft Schutz vor Übergriffen staatlicher Willkür und begünstige eine nachhaltig wirksame Rechtsstaatlichkeit. Ebenso schafften Zivilgesellschaften durch ihre Foren und Kanäle eine Möglichkeit für die Artikulation sonst unterdrückter oder benachteiligter Interessen und begünstigten so die Entstehung gemeinsamer zentraler Werte. Letztlich begünstigten Zivilgesellschaften die Entstehung von überlappenden Mitgliedschaften und könnten somit ein Korrektiv gegenüber ethnopolitischen Spannungen darstellen.

Das spezifische Konfliktbearbeitungspotential in der Zivilgesellschaft diene der Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit

sowie der Lobbyarbeit zugunsten benachteiligter Gruppen und der Menschenrechtsarbeit speziell zugunsten von Minderheiten. Auch seien „Early-Warning“-Systeme für Mehrheiten-Minderheiten-Konflikte eingerichtet worden. *Ropers* betonte, daß dies eines der klassischen Felder der zivilgesellschaftlichen transnationalen Interventionen mit einem nachweisbaren Effekt und mittlerweile auch einer ausdrücklichen Anerkennung durch multilaterale Institutionen sei. Eine wesentliche Aufgabe sei die Identifizierung, Stärkung und Qualifizierung interner „dritter Parteien“ bzw. halb- bis unparteilicher Akteure in den jeweiligen Konfliktregionen. Auf diese Weise könnten sie Mediationsaufgaben übernehmen, traditionelle Formen der Konfliktbearbeitung in der jeweiligen Region schaffen und neue Formen und Institutionen der innergesellschaftlichen Konfliktbearbeitung entwickeln.

*Ropers* führte ferner aus, daß sich die zivilgesellschaftlichen Akteure in den letzten Jahren zunehmend vernetzt hätten, wobei ihr bisheriger Markt im Bereich der Stiftungs- und Förderungsmöglichkeiten noch relativ gering sei. Problematisch sei in diesem Zusammenhang hingegen das Spannungsverhältnis zwischen der Minderheiten-Lobbyarbeit einerseits und der Unterstützung konstruktiver Konfliktbearbeitungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten andererseits.

*Ropers* zog das Resümee, daß die Zivilgesellschaft ein solches Gewicht gewonnen habe, daß die Frage einer rechtlichen oder politischen Absicherung von Minderheitenrechten nicht ohne sie entschieden werden könne.

Einem konkreten Minderheitenproblem in Europa wandle sich *Carmen Thiele* (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)) mit ihren Ausführungen über eine „Notwendigkeit der Absicherung von Minderheitenrechten durch die nationale Rechtsordnung? Das Beispiel Estland“ zu.

Einleitend wies Frau *Thiele* darauf hin, daß der Minderheitenschutz in Estland eine lange Tradition habe und bereits in der Zwischenkriegszeit beispielhafte Regelungen bestanden hätten. Seit 1991 sei das Land wieder souverän und Mitglied der Vereinten Nationen und der KSZE, zudem seit 1993 Mitglied des Europarates.

Estland gehöre heute den einschlägigen internationalen menschenrechtlichen Abkommen an, die entsprechend seiner Verfassung in das nationale Recht umgesetzt werden müßten. Die praktische Notwendigkeit hierfür ergebe sich aus dem Umstand, daß in Estland zur Zeit 1,5 Millionen Einwohner lebten; davon seien 65% Esten, 30% Russen und 5% andere nationale Gruppen.

Leider sei zu konstatieren, daß sich der Standard des Minderheitenschutzes in Estland heute im Vergleich zu der Zwischenkriegszeit deutlich verschlechtert habe. So gebe es in Estland nunmehr ein Minderheitenschutzgesetz, das indes nur auf Minderheiten mit estnischer Staatsangehörigkeit anwendbar sei. Für Menschen anderer Nationalität gelte das estnische Ausländerrecht. Die Definition des Minderheitenschutzgesetzes nenne aber lediglich Deutsche, Schweden und Juden als Minderheiten und nicht Weißrussen, Ukrainer und Finnen mit estnischer Staatsbürgerschaft. Um die estnische Staatsangehörigkeit zu erlangen, sei eine Sprach- und Rechtsprüfung erforderlich. Diese Prüfung schließe Menschen faktisch aus; in solchen Fällen wählten diese die russische Staatsbürgerschaft. Die Annahme der russischen Staatsbürgerschaft führe gleichwohl dazu, daß die Gruppe der Russen mit estnischer Staatsbürgerschaft unter das Minderheitenschutzgesetz falle, die Russen mit russischer Staatsbürgerschaft hingegen dem Ausländergesetz unterfielen.

Zum Abschluß ihres Vortrages ging Frau *Thiele* auf die estnische Verfassung ein, die in ihrem Art. 50 einen Minderheitenschutz in Form der Kulturautonomie vorsehe. Allerdings machte Frau *Thiele* darauf aufmerksam, daß dieser Artikel bisher nicht umgesetzt worden sei, eine estnische Kulturautonomie somit nur theoretisch bestehe. Zudem gingen die Regelungen an der politischen Wirklichkeit vorbei.

Welche große praktische Bedeutung der Minderheitenschutz heute in Diplomatie und Politik habe, wurde im Rahmen der beiden folgenden Beiträge deutlich. Zum einen handelte es sich um den Vortrag des Ministerialdirigenten *Peter von Jagow*, Leiter der Unterabteilung Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, mit dem Thema „Minderheitenschutz in der außenpolitischen Praxis“. Von *Jagow* machte darin deutlich, daß sich die Bundesrepublik Deutschland stets für eine umfassende Ausgestaltung der völkerrechtlichen und politischen Instrumente auf diesem Gebiet eingesetzt habe und sich nunmehr auch intensiv an ihrer Implementierung beteilige.

Einer europäischen Initiative zur Verbesserung des Minderheitenschutzes wandle sich im Anschluß Mag. *Jakob Haselhuber* zu; dieser referierte zu dem Thema „Institutionalisierung ohne Verrechtlichung: Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten“. Da *Haselhuber* als deutscher Diplomat selbst als Berater im Büro des Hohen Kommissars tätig ist, verfügt er über eine große einschlägige Erfahrung, die in dem Vortrag deutlich zum Ausdruck kam.

Zunächst stellte *Haselhuber* klar, daß der HCNM als Organ der OSZE ein Instrument der Konfliktverhütung und nicht eines des Menschenrechtsschutzes sei. Dem HCNM seien fünf Berater und ein persönlicher Assistent unterstellt. Informationen über Minderheitenprobleme erhalte der Hochkommissar u.a. aus der Tagespresse, von Nichtregierungsorganisationen, Regierungen, dem Europarat oder anderen internationalen Organisationen. Die überwiegende Arbeit werde durch den ständigen Rat in Wien getan, der jeden Donnerstag tagt. Das bedauerlicherweise nur vage und teilweise sogar widersprüchliche Mandat weise den HCNM an, interethische Spannungen im frühesten Zeitraum zu erkennen und zu ihrer Lösung beizutragen.

Als Instrumente zur Ausfüllung dieses Mandates ständen dem HCNM hauptsächlich die Frühwarnung, der persönliche Beauftragte und frühe Maßnahmen zur Verfügung. Eine Frühwarnung kennzeichne den Übergangspunkt von der Konfliktverhütung zum offenen bewaffneten Konflikt. Sie sei bisher noch nie ausgesprochen worden, weil es sich hierbei um ein sehr ernstes Instrument handle, da mit einer Frühwarnung auch immer eine bilaterale Krise ausgesprochen werde. Persönliche Beauftragte habe es bisher in Tschetschenien (*Gyamati*), Albanien (*Vranitzky*) und Serbien/Montenegro (*Gonzales*) gegeben. Ein wichtiges Instrument der frühen Maßnahme sei die Empfehlung des Hochkommissars nach einer Reise. Der Referent erläuterte, daß es sich bei der Empfehlung um einen Brief an den jeweiligen Außenminister des bereisten Staates handle. Die Antwort des Außenministers werde dem ständigen Rat vorgelegt, was auch der Transparenz der Arbeit des HCNM diene. Der HCNM bitte den Rat um Zustimmung zur Veröffentlichung. Die Veröffentlichung der Antwort sei im Gegensatz zu der Empfehlung nicht im Mandat enthalten. Die erfolgte Veröffentlichung sei Minderheitenvertretern frei zugänglich.

Als Möglichkeiten zur Absicherung von Minderheitenrechten stellte *Haselhuber* sodann zwei Beispiele vor: Bei der politischen Partizipation müsse das ethnische Prinzip durch ein bürgerliches Prinzip ersetzt werden. Als Beispiel biete sich Rumänien an; dort sei die Partei der ungarischen Minderheit an der Regierung beteiligt. Somit könne die ungarische Minderheit nicht nur ihre Minderheitenrechte einfordern, sondern auch das Land regieren, und die Regierung müsse die Minderheitenrechte berücksichtigen. Danach ging der Referent auf die rechtlichen Instrumente ein. Die Staatenberichte seien ein eher unwirksames Instrument, da sie verspätet oder gar nicht eingereicht würden und zum Teil nur eine Selbstdarstellung der Staaten enthielten. Eine Anrufung des Internationalen Gerichtshofs dauere zu lange. Am effektivsten sei in diesem Zusammenhang die Individualbeschwerde vor der Europäischen Menschenrechtskommission.

Am Ende seines Vortrages wies *Haselhuber* auf zwei weitere Probleme des HCNM hin: Zum einen empfänden vor allem die Staaten

in Osteuropa und im östlichen Mitteleuropa die Arbeit der OSZE als Belehrung durch den Westen. Zum anderen gebe es Staaten, wie beispielsweise Jugoslawien mit dem Gebiet des Kosovo, die nicht Mitglied der OSZE seien. Dort reise der Hochkommissar nicht als persönlicher Beauftragter, sondern lediglich als Privatperson.

Der Beitrag Prof. Dr. *Wladislaw Czaplinski* (Rechtsinstitut Warschau), „Minderheitenschutz durch Nachbarschaftsverträge oder den (politischen) Balladur-Pakt?“ machte deutlich, daß die Probleme, die in der Zeit des Kalten Krieges bezüglich der deutschen Minderheit in Polen bestanden hätten, endgültig überwunden seien. Dazu hätten nicht zuletzt die KSZE/OSZE-Initiativen beigetragen. Auf deren Grundlage habe der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag eine solide Grundlage der Zusammenarbeit geschaffen, so daß Minderheiten wirklich zu einer Brücke zwischen den Völkern geworden seien.

Einen weiteren konkreten Ansatz für die Lösung von Minderheitenkonflikten stellte *Stefan Wolff* (Keele University) in seinem Vortrag „Minderheitenkonflikte in Nordirland, Welche Lösungen bietet die demokratische Gesellschaft?“ vor.

*Wolff* führte zunächst aus, daß der Nordirlandkonflikt in 30 Jahren Bürgerkrieg über 2000 Menschenleben gefordert habe. Die Probleme

in der Region ließen sich gleichwohl nicht auf einen einzigen Konflikt reduzieren. So gebe es unterschiedliche Konfliktparteien, die in sich nochmals aus unterschiedlichen Organisationsstrukturen bestünden. Letztendlich liege dem Konflikt das aus nationalistischer Sicht noch ungelöste Problem der Staatszugehörigkeit Nordirlands zu Grunde.

Der Referent machte deutlich, daß Bewegung in den Konfliktlösungsprozeß gekommen sei. Gleichwohl könne man noch nicht vorhersehen, wie die Lösung letztlich aussehen werde, da zu viele Störfaktoren auf die Verhandlungen einwirkten. Insgesamt werde deutlich, daß auch die demokratische Gesellschaft nicht automatisch Lösungen für Minderheitenprobleme hervorbringe. Vielmehr bedürfe es der Einzelfallregelung.

Zusammenfassend bot der Workshop interessante Einblicke in den Umgang mit Minderheitenkonflikten seitens der Politik und des Rechts. In der Tat scheint es so zu sein, daß sich die Staatengemeinschaft zunehmend von rechtlichen Regelungen abwendet und die flexibleren Mittel der politischen Instrumente anwendet, um möglichst schnell auf Konflikte in diesem Bereich zu reagieren. Man darf auf die beabsichtigte Veröffentlichung der Beiträge gespannt sein.

## Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit des europäischen Minderheitenschutzes

Tagung der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen  
in Verbindung mit der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht  
Bonn, 11.-13. März 1998

Hans-Joachim Heintze\*

Die Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen versteht es seit jeher, auf die aktuellen Belange der deutschen Minderheiten in den osteuropäischen Staaten durch wissenschaftliche Veranstaltungen aufmerksam zu machen. Damit soll auf vermeintlich oder tatsächlich bestehende offene Fragen hingewiesen werden. Gleichwohl besteht bei den jährlichen Veranstaltungen der Kulturstiftung die Gefahr, daß lediglich Positionen der letzten Tagung wiederholt werden, da sich die Rechtslage nicht verändert hat. Die aktuelle Zusammenkunft in Bonn entging dieser Gefahr nicht ganz. In diesem Bericht soll daher auf neue Aspekte des Minderheitenschutz-Themas hingewiesen werden (im übrigen verweisen wir auf unseren Bericht von der vorjährigen Veranstaltung in Heft 1/1997 der HuV-I, S. 54 ff.).

Besondere Aufmerksamkeit erregte die Podiumsdiskussion zum Thema „Stand und Weiterentwicklung des Minderheiten- und Volksgruppenschutzes in der parlamentarischen Diskussion“, die sich auf die jüngsten Entwicklungen in Polen, der Tschechischen Republik, Rumänien und Ungarn bezog. Für Polen berichtete Prof. *Wladyslaw Czaplinski*. Er wies auf die Unterschiede zwischen der kommunistischen Zeit und der Gegenwart hin. Damals habe es offiziell keine deutsche Minderheit gegeben, während Polen heute gerade auf diesem Gebiet eine vorbildliche Politik betreiben wolle. Dies resultiere nicht zuletzt daraus, daß sich dieses Land gegenwärtig in der gleichen Position wie die Bundesrepublik Deutschland vor der Wende befinde, denn nunmehr leugne Litauen gegenüber Polen die Existenz eines polnischen Minderheitenproblems. Das wichtigste Moment in der neuen polnischen Politik sei die veränderte Be-

griffsbestimmung der deutschen Minderheit. Sei früher gefordert worden, es müßten objektive und subjektive Faktoren vorliegen, um einen Menschen als Angehörigen der Minderheit zu identifizieren, so reiche nun das subjektive Bekenntnis aus.

Das bereits sei langem in der Diskussion befindliche Minderheitengesetz liege jetzt in der Entwurfsfassung dem Sejm vor. Es sehe vor, daß Minderheiten das Recht auf die Teilnahme am politischen Leben durch Selbstverwaltungskörperschaften eingeräumt werde. Dieses Recht sei aber auf die Gebiete beschränkt, in denen Minderheiten ansässig seien. Minderheiten könnten Parteien schaffen, für die die 5%-Sperrklausel nicht gelte. Die Finanzierung von Einrichtungen der Minderheiten dürfe nicht durch den Staat direkt erfolgen, aber einige Tätigkeiten könnten gefördert werden (z.B. Subventionierung von Presseerzeugnissen). Das Minderheitengesetz schließe die jüdische Bevölkerungsgruppe nicht ein, weil hier noch nicht abschließend festgestellt sei, ob diese überhaupt als Minderheit angesehen werden müsse. Demgegenüber seien Sonderprogramme für Romas und Kaschuben vorgesehen, obwohl es sich bei der erstgenannten Gruppe nicht um eine nationale Minderheit handle.

Der von *Czaplinski* vorgetragene rechtlichen Situation stellte Dr. *Josef Gonschior* die tatsächliche Lage der deutschen Minderheit gegenüber. Zunächst unterstrich er jedoch, daß die neue polnische Verfassung auch in der Praxis eine bessere Absicherung ergeben

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

habe. Bei der Transformation gebe es aber noch einzelne Mängel, so beispielsweise hinsichtlich der Möglichkeiten des deutschen Sprachunterrichts und der Nutzung dieser Sprache. Hier seien oftmals einfach keine Voraussetzungen gegeben. Daran könne man letztlich sehen, daß Gesetze allein noch nicht auslangen, sondern auch Maßnahmen zur ihrer Durchsetzung ergriffen werden müßten. Dem schloß sich *Bruno Kosak* an, der auf die schwierige Arbeit im Minderheitenausschuß des polnischen Sejm verwies. Dort sei das Minderheitengesetz behindert worden. Die von der Regierung 1996 unterzeichnete Rahmenkonvention des Europarates sei immer noch nicht ratifiziert. Es herrsche heute in Polen ein kühles Nebeneinander der verschiedenen Volksgruppen, was schon eine Verbesserung gegenüber dem tragischen Gegeneinander der Vergangenheit bedeute. Gleichwohl sei es noch kein Füreinander.

Wesentlich kritischere Töne wurden bezüglich der Tschechischen Republik angeschlagen. Hier kritisierte *Felix Seebauer* die nach dem Ersten Weltkrieg aufgekommene „Lüge vom tschechischen Nationalstaat und der tschechoslowakischen Nation“, die gegen die Deutschen gerichtet gewesen sei. Auf Grund der Vertreibung nach dem Zweiten Weltkrieg sei die deutsche Minderheit heute sehr klein. Ihre rechtliche Absicherung erfolge nicht durch einen gesonderten Minderheitenartikel in der Verfassung. Statt dessen sei aber die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Bestandteil der Verfassung. Von diesem menschenrechtlichen Ansatz ausgehend übertrage er nicht, daß es keine Förderung der deutschen Sprache und Kultur gebe. Im übrigen stehe die tschechische Minderheitenpolitik gegenüber den Roma und den Polen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, weil sich diese mit Beschwerden an internationale Organisationen gewandt hätten. Da dieser Weg von den deutschen Minderheiten nicht beschritten worden sei, betrachte man deren Stellung im Staat als problemfrei.

Noch kritischer äußerte sich *Walter Sitte*, der die deutsche Minderheit in Tschechien als das Stiefkind der Minderheiten in Europa bezeichnete. Zwar hätte man Verbände, aber diese dürften nichts verlangen, wie die jahrzehntelangen Diskussionen um den Wiedergutmachungsanspruch nach der Enteignung zeigten. Benachteiligt sei man auch dadurch, daß die Deutschen, anders als in Polen, nicht deutsche Staatsangehörige seien.

Auf die Lage in Rumänien ging *Walter Schmidt* ein. Er stellte die Verfassung von 1992 in den Vordergrund, die den Minderheitenschutz enthalte. Auf dieser Grundlage könnten sich Organisationen der Minderheiten unter Umgehung der 5%-Klausel auch an Wahlen beteiligen. Es gebe einen Minderheiten-Rat, an dem sich auch die Juden, die sich in Rumänien als Minderheit verstünden, beteiligten. Seit 1992 werde an einem Minderheitengesetz gearbeitet, das ursprünglich auf der Empfehlung 1201 des Europarates basieren sollte. Dann seien jedoch Bedenken wegen der dort enthaltenen Autonomieregelung, der positiven Diskriminierung und der Rechtsweggarantie auf gekommen, so daß mittlerweile sechs verschiedene Entwürfe vorlägen, die aber noch nicht diskutiert worden seien. Die Regierung wiederum stelle sich nun auf den Standpunkt, daß kein gesondertes Minderheitengesetz notwendig sei. Diese Position werde damit begründet, daß Rumänien die Rahmenkonvention des Europarates über Minderheiten ratifiziert habe. Dieser Vertrag bleibe aber hinter dem Standard der rumänischen Gesetzgebung zurück, weshalb sich für das Land nunmehr kein Handlungsbedarf mehr ergebe. Vielmehr wolle man den rechtlichen Standard zurückbilden, was aber nichts daran ändere, daß der Minderheitenschutz in Rumänien in der Praxis gegenwärtig als gut funktionierend eingeschätzt werden könne. Konsul *Constantin Parascho* verwies ergänzend darauf, daß sich auch die vorher belasteten Beziehungen zu Ungarn entspannt hätten. Der Grundlagenvertrag zwischen beiden Staaten sei 1996 unterschrieben worden, und nun strebe man einen Versöhnungsprozeß nach dem deutsch-französischen Beispiel an. Diese positiven Entwicklungen kämen den deutschen Minderheiten freilich kaum mehr zugute, da die deutsche Minderheit „vertrieben“ worden sei, und zwar nicht durch Gewalt, sondern durch den

„schändlichen Vertrag zwischen Bonn und Bukarest“ aus den siebziger Jahren, mit dem die kommunistische Regierung die Deutschen praktisch verkauft habe.

Über den Minderheitenschutz in Ungarn sprach *Dr. József Petrétei*. Er verwies auf das ungarische Minderheitengesetz, das eine Definition enthalte. Demnach handele es sich bei Minderheitenangehörigen um Staatsbürger, die schon seit mehr als einem Jahrhundert im Lande lebten und ihre Eigenheiten pflegten. Flüchtlinge, Einwanderer und Ausländer seien damit ausgrenzt. Das Gesetz liste einzelne Rechte auf, wobei die freie Wahl der Identität der Ausgangspunkt für den Minderheitenangehörigen sei. Des Weiteren sei ein Ombudsmann für Minderheiten eingerichtet worden. Offen sei bislang lediglich die Frage der parlamentarischen Vertretung von Minderheiten.

Insgesamt zeigte das Forum, daß es in bezug auf die Kodifizierung der Minderheitenrechte in den vorgestellten Staaten erhebliche Fortschritte gegeben hat. Dazu mögen auch die Nachbarschaftsverträge beigetragen haben, die die Bundesrepublik Deutschland mit ebendiesen Staaten abgeschlossen hat und die in differenzierter Weise auch auf die Lage der Minderheiten Einfluß genommen haben. Dies machte auch der Beitrag von *Ekkehard Strauß* deutlich, der die interessante Einschätzung vernahm, daß die Nachbarschaftsverträge subjektiv-öffentliche Rechte einzelner Minderheitenangehöriger begründen würden. Daß es ansonsten in den Sanktions- und Kontrollmechanismen für Minderheiten ziemlich schlecht aussieht, wurde in dem Vortrag von *Prof. Gilbert Gornig* deutlich. Er untersuchte im Detail die Verfahren nach dem UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR), des Antirassismustabereinkommens, des Europarates und der OSZE und kam zu überraschenden Schlußfolgerungen. So hält er das Staatenberichtsverfahren für „gescheitert“, weil es keine fact finding-Möglichkeiten für den Menschenrechtsausschuß gebe und dieser „keine Berichte erstelle“. Auch das Fakultativprotokoll biete sich für den Minderheitenschutz nicht an, da es keine kollektiven Rechte schütze, wie drei vom Redner detailliert behandelte Fälle zum Art. 1 CCPR belegt hätten. Auch das Verfahren nach der Minderheiten-Rahmenkonvention des Europarates bewerte *Gornig* eher kritisch. Demgegenüber hob er das OSZE-Konzept einschließlich des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten als positiven Ansatz zur Durchsetzung von Minderheitenrechten hervor. Auch andere Gremien sollten diesem Beispiel folgen. Optimistisch war der Redner des weiteren hinsichtlich der Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention über Minderheitenschutz. Insgesamt bot der Vortrag von *Gornig* eine erfrischend andere Darstellung der Sicht auf die minderheitenrechtliche Kodifikation der Zukunft. Befragt nach der Grundlage seiner so von der Mehrheit abweichenden positiven Sicht der Zukunft verwies er darauf, daß er auch schon vor Jahrzehnten an die deutsche Wiedervereinigung geglaubt habe, und diese sei ja schließlich auch wahr geworden.

Dieser optimistische Grundton bei der Bewertung der Durchsetzungsmöglichkeiten von Minderheitenrechten durch völkerrechtliche Verfahren stand in einem eigenartigen Gegensatz zu der Einschätzung, die von *Prof. Dieter Blumenwitz* bezüglich der Klärung von Vermögensfragen zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn vorgenommen wurde. Hier kritisierte der Redner die höchstrichterlichen Entscheidungen und die Stellungnahme des Bundespräsidenten, der sich dahingehend geäußert habe, daß die Enteignungen schon so lange her seien und der Blick in die Zukunft zu richten sei. Gleichwohl gebe es auch hier Anlaß zu Hoffnungen, da der Bundesaußenminister *Kinkel* noch 1993 bekundet habe, daß die Frage der Entschädigung von Sudetendeutschen gegenüber der Tschechischen Republik „qualifiziert offengehalten“ werde. Dieser Umstand dürfe für die Kulturstiftung Anlaß zu weiteren Veranstaltungen sein.

## Concours Jean-Pictet

### Wettbewerb im humanitären Völkerrecht Valetta (Malta), 14.-22. März 1998

Regina v. Ledebur\*

„Vive la Taganie, vive la Tagarie libre!“

Vom 14.-22. März 1998 fand auf Malta der Concours Jean-Pictet statt. Der Concours Jean-Pictet ist ein französischsprachiger internationaler Wettbewerb im humanitären Völkerrecht, der dieses Jahr zum zehnten Mal vom Institut Français de Droit Humanitaire in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und dem Institut Henri-Dunant mit finanzieller Unterstützung des Amtes für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) ausgerichtet wurde. Zum zweiten Mal hat eine deutsche Gruppe, die in diesem Jahr von der Ludwig-Maximilians-Universität München kam, an dem Wettbewerb teilgenommen. Nach einer schriftlichen Vorauswahl im Herbst 1997 konnten 24 Teams ihre Kenntnisse im allgemeinen und im humanitären Völkerrecht in Rollenspielen als Delegierte vom IKRK, juristische und militärische Berater sowie als Anwälte vor einem Kriegsverbrechertribunal aneinander messen.

Für die schriftliche Vorausscheidung war der Entwurf eines fiktiven dritten Zusatzprotokolls (ZP) zu den Genfer Konventionen von 1949 einzureichen. Das Münchener Team entwickelte hier Regelungen für Fälle innerer Unruhen und Spannungen, auf die das ZP II gemäß seinem Art. 1 II nicht anwendbar ist. Zudem waren Aufsätze über den Begriff „sauberer Krieg“, über den Schutz von Tieren im Recht der bewaffneten Konflikte und über das Prinzip der Menschlichkeit im Rahmen des humanitären Völkerrechts gefordert.

Auf Malta waren zunächst zwei Tage Vorträgen gewidmet, unter anderem über die Arbeit der Delegierten des IKRK und die Rolle des UN-Sicherheitsrates bei der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Zudem wurden in Diskussionen die Fragestellungen der Vorausscheidung wiederaufgegriffen. Insbesondere bei der Entwicklung eines dritten ZP waren die Teams zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen gelangt: So wurden die Entschädigung der Opfer bewaffneter Konflikte durch die Staatengemeinschaft gefordert, besonderer Schutz für Kinder sowie Verbote bestimmter Waffen.

Grundlage für den eigentlichen Wettbewerb war ein komplexer Sachverhalt über das fiktive Land Vloricie: Mit der Einladung nach Malta erhielten die Teilnehmer erste Fakten über dieses Land, in dem aufgrund ethnischer Minderheiten und unausgeglichener Verteilung der Bodenschätze und Reichtümer des Landes ein Konflikt schwebte. Mit der Ankunft auf Malta verdichteten sich die Informationen durch Fernseh- und Zeitungsberichte. Taganie ist eine der beiden Provinzen der Vloricie. In einem von dem demokratisch legitimierten Präsidenten *Farted de Couar* angesetzten Referendum sprachen sich die Taganen für die Unabhängigkeit ihrer Provinz aus. Durch einen Militärputsch kommt allerdings General *Omaye* an die Macht, der das Ergebnis des Referendums nicht anerkennt. General *Butore*, vormals Kommandant der vloricischen Armee in Taganie und nun Oberbefehlshaber über die freiheitlich-tagaganischen Truppen, verkündet, die Freiheit und Unabhängigkeit des tagaganischen Volkes mit allen Mitteln durchzusetzen. Seine Armee besetzt die strategisch wichtige Erdölstation in Saoude, die die Provinz Soupane und insbesondere die Hauptstadt von Vloricie, Kloraxe, versorgt. Unruhen brechen aus. Ein vlorisches Kommando versucht, die Erdölstation zurückzuerobern; als dies mißlingt, rückt die vlorische Armee in Taganie ein. Blutige Kämpfe beginnen.

In fünf bis acht Stunden Vorbereitungszeit bearbeiteten die Teams an den folgenden fünf Tagen Fragestellungen zu der Situation in Vloricie. Die Ergebnisse waren in jeweils zwanzigminütigen Präsentationen einer Jury vorzustellen.

Für die erste Prüfung schlüpften wir in die Rollen von IKRK-Delegierten, die Vloricie ihre Dienste anbieten und General *Omaye* um sein Einverständnis für ihren Einsatz ersuchen. Es galt, sowohl den juristischen Sonderstatus als auch die Aufgaben und Konditionen des IKRK zu definieren, von den Aufgaben der nationalen Rotkreuzgesellschaften abzugrenzen und von den Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen zu unterscheiden. Insbesondere war daran festzuhalten, daß das IKRK keine politischen Ziele verfolgt und sich im Rahmen der Gefangenenbesuche nicht für die Befreiung der Gefangenen einsetzt.

In der zweiten Ausscheidung forderte Taganie einen Bericht über die von der vloratischen Armee begangenen Kriegsverbrechen, um diese öffentlich anzuklagen. Als juristische Berater galt es zunächst, den Konflikt zu qualifizieren, um die anwendbaren Regeln und damit die Verstöße bestimmen zu können.

Hiernach sind die Taganen eine Menschengruppe, die nach ethnischen, kulturellen, historischen und geographischen Merkmalen ein hohes Maß an Geschlossenheit aufweist. Zudem haben sie ihre Entschlossenheit zur Selbstbestimmung ihres politischen Status in einem Referendum bewiesen. Ihnen steht danach als Volk gemäß Art. 1 Nr. 2 und 55 Abs. 1 UN-Charta sowie nach der Friendly Relations Declaration (UN-GA Res. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970) ein Recht auf Selbstbestimmung zu, aus dem sie ein Recht auf Sezession ableiten können, soweit ihnen die innerstaatliche Verwirklichung dieses Rechts verweigert wird. Auch sind die konstitutiven Elemente eines Staates (Territorium, Volk und effektive Staatsgewalt) in Taganie bereits vereint.

Gleichzeitig ist dem Recht auf Selbstbestimmung der Taganen jedoch kein absoluter Vorrang gegenüber der Souveränität und territorialen Integrität der Vloricie einzuräumen. Ein internationaler Konflikt erfordert die Anerkennung des nach Unabhängigkeit strebenden Volkes durch den amputierten Staat. Da diese im Fall nicht vorlag, konnte eine Internationalisierung des Konflikts nur durch eine entsprechende Qualifizierung durch den UN-Sicherheitsrat erfolgen, wie im Fall Bosnien-Herzegowinas durch Sicherheitsratsresolution 764 bzw. 771. In unserem Sachverhalt waren mithin die Regelungen für interne Konflikte einschlägig. Wir erstellten eine Gegenüberstellung der Verstöße nach beiden Konfliktqualifikationen, um aufzuzeigen, daß eine gegenteilige Einordnung erstrebenswert wäre.

Zum Beispiel hat die vloratische Armee Geschütze auf den Dächern ihrer Krankenhäuser stationiert. Diese Strategie ist in internationalen Konflikten gemäß Art. 51 Abs. 7 und insbesondere nach Art. 12 Abs. 4 ZP I verboten. Des Weiteren wurden tagaganische Soldaten, die eine weiße Fahne trugen, erschossen. In internationalen Konflikten dürfen nach Art. 41 Abs. 1 ZP I außer Gefecht befindliche Gegner nicht angegriffen werden; dazu gehören nach Art. 41 Abs. 2 b ZP I sich ergebende Soldaten, soweit sie ihre Absicht unmißverständlich kundtun. Zudem hat die vlorische Armee ein Minenfeld um die Pumpstation Saoude gelegt. Das Minenfeld wurde gekennzeichnet und die Minen auf einem Plan eingezeichnet. In internationalen Konflikten ist nach dem 2. Protokoll zu der UN-Waffenkonvention von 1980 nur der unterschiedslose Gebrauch von Minen oder der Einsatz gegen die Zivilbevölkerung verboten. Entsprechende Regelungen für die aufgeführten Verstöße werden für interne Konflikte aus dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 und den allgemeinen Humanitätsgrundsätzen, wie der *Marten*'schen

\* Regina v. Ledebur ist stud. iur. an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Klausel, vgl. die Präambel des ZP II, und der Resolution 2444 vom 19. Dezember 1968 der UN-Generalversammlung abgeleitet.

Ein Angriff auf die taganische Stadt Altar war als unterschiedsloser Angriff zu werten, der Verlust an Zivilbevölkerung und die Zerstörung ziviler Objekte stand in keinem Verhältnis zum militärischen Vorteil für die vloratischen Truppen (vgl. Art. 51 Abs. 5 b, 52 und 57 ZP II, evtl. auch 53). Im internen Konflikt sind nach Art. 14 ZP II lediglich die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte geschützt. Art. 13 schützt die Zivilbevölkerung nur insoweit, als daß sie nicht zum Ziel von Angriffen gemacht werden darf. Aus dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 und den allgemeinen Humanitätsgrundsätzen ist allerdings das Verbot unterschiedsloser Angriffe abzuleiten. Mit dem Versenken ziviler Öltanker wurden ausgedehnte, langanhaltende und schwere Umweltschäden im Sinne von Art. 35 Abs. 3 und 55 ZP I verursacht. Für den internen Konflikt ist auf das UN-ENMOD-Übereinkommen von 1977 abzustellen. Voraussetzung ist hier nur eine ausgedehnte, langanhaltende und schwere Umweltverschmutzung. Zudem wurden Schiffbrüchige nicht gerettet. Nach Art. 18 der II. Genfer Konvention von 1949 und Art. 8 ZP II ist die Bergung Schiffbrüchiger sowohl in internationalen als auch in internen Konflikten geboten. Die vloratische Armee setzte Flammenwerfer ein. Diese Waffe ist schon seit dem Ersten Weltkrieg durch verschiedene Instrumente, unter anderem die Friedensverträge von 1919, verboten. Zu beachten ist die Einschränkung dieses Verbots durch das 3. Protokoll zu der UN-Waffenkonvention von 1980.

Gegenstand der dritten Prüfung war die Planung militärischer Repressalien gegen die vloratische Armee durch die Taganen. Es galt, eine militärisch günstige Strategie rechtlich möglicher Gegenmaßnahmen zu planen. Nach dem Haager Recht, den vier Genfer Konventionen von 1949 und ihren ZP dürfen in internationalen Konflikten bestimmte Objekte nicht zu Gegenständen bewaffneter Repressalien gemacht werden (vgl. Art. 46 der I. und Art. 47 der II. Genfer Konvention von 1949; Art. 52 Abs. 1 und 6, Art. 54 Abs. 4, 55 Abs. 2, 56 Abs. 4 ZP I). Im internen Konflikt bestehen keine ausdrücklichen Verbote militärischer Repressalien. Der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 und die allgemeinen Humanitätsgrundsätze gebieten jedoch den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte, die damit von Repressalien ausgenommen werden müssen. Taganie wollte zudem eine in letzter Minute entwickelte Atombombe einsetzen. Es galt, die Argumentation des IGH-Gutachtens über Nuklearwaffen von 1996 anhand unseres Falles nachzuvollziehen. Die Begründung der Situation äußerster

Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta konnte nicht vorgebracht werden, da im internen Konflikt keine Angriffshandlung im Sinne von Art. 2 Abs. 4 UN-Charta vorliegt.

Im Halbfinale diskutierten Wissenschafts-, Militär- und Wirtschaftsberater die Ratifizierung des Anti-Landminen-Vertrages von Ottawa durch Vloricie. Die juristischen Neuheiten werden herausgestellt. Gegen die Ratifizierung wurde die technologische Entwicklung anderer „blinder“ Waffen vorgebracht, das Verbot von Minen nicht entgegenstehen kann, sowie die Nichtbeachtung der Regelungen, die schon heute einen Einsatz von Minen gegen die Zivilbevölkerung vorsehen, was die Frage aufwirft, ob ein generelles Verbot durchsetzbar sein wird. Gleichzeitig war der Vorteil des Verbotes gegen den Verlust von Arbeitsplätzen abzuwägen, da in Vloricie ein Minenproduzent Hauptarbeitgeber einer sonst unterentwickelten Region ist.

Im Finale prüften zwei Teams vor dem fiktiven „Tribunal permanent régional de Kamala“ unter dem Vorsitz von Prof. Eric David die Zuständigkeit dieses internationalen Strafgerichtshofes für die Ahndung der Kriegsverbrechen des Generals *Batore*. Dabei stellte sich u.a. die Frage der Komplementarität nationaler und internationaler Gerichtsbarkeit.

Das Münchener Team hat am Halbfinale und Finale leider nicht teilgenommen. Gewonnen hat ein Team der Université libre de Bruxelles. Der Preis für das beste Plädoyer ging an das Institut des Hautes Etudes Internationales aus Genf.

Der Austausch mit den anderen Teilnehmern, die Gespräche mit den Jurymitgliedern und Referenten und nicht zuletzt die fröhliche Stimmung und die Ausflüge außerhalb des Wettbewerbsprogramms haben die Woche zu einem anregenden und spannenden Aufenthalt werden lassen. Der Concours Jean-Pictet bietet ein außergewöhnliches Forum für Diskussionen mit Praktikern, Lehrern und Studenten eines Rechtsgebietes, das gerade an deutschen Universitäten kaum gelehrt wird und doch examensrelevant ist. Zudem gibt der Wettbewerb Gelegenheit, Berufsbilder aus diesem Bereich durch Erfahrungsberichte und die praktische Anwendung theoretischen Wissens kennenzulernen. Voraussetzungen für die Teilnahme sind gute Französischkenntnisse sowie fundiertes Wissen im allgemeinen und im humanitären Völkerrecht.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Wettbewerbsunterlagen können bei M. Michel Deyra, 25 rue des Garnaudes, F-63400 Chamalières, angefordert werden.

## Georg Troost, Die Autorisierung von UN-Mitgliedstaaten zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates in Recht und Praxis der Vereinten Nationen

Shaker Verlag, Aachen 1997, 331 Seiten, DM 89,-

Sascha Rolf Lüder\*

Die vorliegende Dissertation *Georg Troosts* entstand in den Jahren 1995 und 1996 an der Universität zu Köln und somit zu einer Zeit, in der infolge der Etablierung einer multinationalen Streitmacht zur militärischen Absicherung des Abkommens von Dayton die Diskussion über die Rechtsgrundlage sowie die Transmissionspyramide innerhalb einer Friedensmission neu entflammt worden war.

Stellen in früherer Zeit die Staaten den Vereinten Nationen (VN) nationale Truppenkontingente zur Verfügung, um kraft Mandatierung des VN-Sicherheitsrates unter Führung des VN-Generalsekretärs einen friedenssichernden Auftrag zu erfüllen, sind in den neunziger Jahren zunehmend die Einzelstaaten selbst vom VN-Sicherheitsrat autorisiert worden, für die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einzutreten. Obschon dies bislang im Regelfall nicht durch einen Staat allein, sondern von mehreren

Staaten gemeinsam und/oder unter Führung einer Regionalorganisation geschehen ist, stellt die Autorisierung einen neuen Typus der staatsgemeinschaftlichen Friedenssicherung dar.

Analog hierzu hat sich in den neunziger Jahren ebenso der inhaltliche Auftrag der Friedenstruppen verändert. Mit dem gleichsam in Wissenschaft und Praxis verwandten politischen Begriff des sog. robusten „peace-keeping“ wird die Erweiterung ihres Mandates zutreffend beschrieben: War in früherer Zeit ausschließlich die Anwendung solcher Waffengewalt zulässig, die der Selbstverteidigung diente, sind spätestens seit der „peace-keeping“-Mission UNOSOM II die Truppenkontingente regelmäßig auch zur Anwendung militärischer Gewalt jenseits einer Selbstverteidigungshandlung befugt.

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

*Troost* unternimmt in seiner Dissertation das komplizierte Unterfangen, die Grundlagen für eine Autorisierung der Staatengemeinschaft durch die VN, Beschlüsse der Weltorganisation mit militärischen Mitteln umzusetzen, zu analysieren. Dem Anspruch des Titels seiner Dissertation folgend, unterteilt er die vier Kapitel dieses Werkes in die rechtlichen Grundlagen sowie Verfahren einerseits und die praktische Umsetzung andererseits: 1. Das Verfahren der Autorisierung; 2. Das Handlungsinstrument der Autorisierung in der Praxis der UN-Organen; 3. Die Rechtslage nach der UN-Charta; 4. In der Ermächtigungspraxis des Sicherheitsrates aufgeworfene Einzelfragen.

Den Hauptgegenstand des ersten Kapitels bildet die Frage nach den völkerrechtlichen Konsequenzen, geschähe eine Autorisierung nationaler Truppenkontingente ohne ausreichende völkerrechtliche Rechtsgrundlage. In gebotener Kürze behandelt *Troost* hier zum einen die Verletzung des nach Art. 2 Ziff. 7 VN-Charta bestehenden Interventionsverbotes, zum anderen die fehlende Rechtfertigung der militärischen Zwangsanwendung gegenüber dem „Sanktionsadressaten“ (S. 18).

Das dritte Kapitel widmet sich vor allem den möglichen Rechtsgrundlagen einer Autorisierung. *Troost* gelangt zu der Überzeugung, daß Art. 1 Ziff. 1, 42 S. 2 VN-Charta i. v. m. der Lehre von den sog. „implied powers“ die richtige Rechtsgrundlage für eine Autorisierung nationaler Truppenkontingente darstelle. Ebenso sei das Verfahren der Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat weder durch Satzungsrecht der VN noch durch allgemeines Völkerrecht ausgeschlossen: „Der Satzung läßt sich kein der Annahme einer impliziten Ermächtigungsbefugnis des Sicherheitsrates entgegenstehender Wille der Vertragsparteien entnehmen. (...) Die bewußte Einschränkung der institutionellen Effektivität durch einen vertraglichen Ausschluß des Handlungsinstrumentes der Autorisierung ist folglich zu verneinen“ (S. 199). Für die Bejahung einer impliziten Autorisierungsbefugnis des VN-Sicherheitsrates ist es für den Autor von entscheidender Bedeutung, daß die Organkompetenz hinsichtlich einer Durchführung militärischer Sanktionen im Gegensatz zu den dezentralen Regelungen der Völkerbundsatzung bei den VN in ihrem Kern beim VN-Sicherheitsrat angesiedelt sei: „Ziel der Regelungen des VII. Kapitels war es, das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen gegenüber dem Völkerbund fortzuentwickeln“ (S. 195).

Im Rahmen des vierten Kapitels schließlich bespricht *Troost* die bei einer Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat entstehenden Risiken. Die einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates seien inhaltlich oft unbestimmt; neben einer definitiven Einsatzentscheidung und einer Eingrenzung anwendbarer Mittel fehle häufig eine klare Zielvorgabe: „Nur in vier der insgesamt fünfzehn eine Autorisierung einzelner Mitgliedstaaten enthaltenden Sicherheitsratsresolutionen wird die Möglichkeit militärischer Gewalt offen genannt“ (S. 212). Zwar gebe bei einer lediglich konkludenten Autorisierung zur Anwendung militärischer Gewalt das Letztentscheidungsrecht über die Sanktionsvornahme konsequent auf die Mitgliedstaaten über. Gleichwohl müsse es dem VN-Sicherheitsrat gestattet sein, „(...) die Ermächtigung vom Vorliegen bestimmter Bedingungen (...) abhängig zu machen“ (S. 225). Gewissermaßen „a maiore ad minus“ (S. 225) folge dies allgemein aus der dem VN-Sicherheitsrat nach Art. 24 Abs. 1 VN-Charta übertragenen Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und speziell aus der diesem Organ nach Kapitel VII VN-Charta zustehenden Befugnis zur „(...) definitiv(en) und vorbehaltlos(en) (Autorisierung) zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen“ (S. 225).

Trotz der Bejahung einer völkerrechtlichen Zulässigkeit sog. offener Ermächtigungsklauseln hält *Troost* eine „möglichst weitgehende Festlegung von Art und Mitteln (...) des autorisierten Waffengangs in den ermächtigenden Sicherheitsratsresolutionen (für) geboten“ (S. 231); Zweifel an der Legitimität einzelner VN-Aktionen und der vom VN-Sicherheitsrat erteilten Autorisierungen schwächen letztlich „(...) die Legitimitätsgrundlagen des gesamten kollektiven Sicherheitssystems der UNO“ (S. 231). Unbeschadet einer etwaigen rechtspolitischen Notwendigkeit obiger Forderung dürfte sich deren Durchsetzbarkeit auf Grund der tatsächlichen Gegebenheiten im VN-Sicherheitsrat derzeit als schwierig erweisen.

Analog muß dies für die Ausführungen *Troosts* hinsichtlich eines möglichen Kontrolldefizites bei der Durchführung autorisierter Zwangsmaßnahmen gelten, obgleich der Autor in einer regelmäßig unterrichtend des VN-Sicherheitsrates „(...) über die wesentliche Maßnahmen und Grundentscheidungen (...) die allgemein politische Kontrolle der UN-Aktion durch den Sicherheitsrat“ (S. 252) als gewährleistet ansieht. Insbesondere aus Gründen nationaler Souveränität und darin nicht zuletzt unter dem Aspekt militärischer Geheimhaltung aber werden zahlreiche Staaten zumindest auf militärisch operativer Ebene auch in Zukunft nicht bereit sein, sich bei der Ausführung autorisierter militärischer Zwangsmaßnahmen gegenüber den VN einer umfassenderen Kontrolle als bisher zu unterwerfen.

Letztlich geht der Autor der interessanten Frage nach, ob und ggf. inwiefern die an einer Friedensmission beteiligten Völkerrechtssubjekte nach dem Regime der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit verpflichtet sind, Schäden zu ersetzen, welche die innerhalb der Mission eingesetzten Soldaten an fremden Rechtsgütern herbeiführt haben. Somit berührt *Troost* zum Abschluß seiner Dissertation eine im Völkerrecht bestehende aktuelle Frage von „nicht unbedeutliche(r) praktische(r) Bedeutung“ (S. 256).

Zu Recht verneint *Troost* bei autorisierten militärischen Zwangsmaßnahmen eine Zurechnung auf die VN und somit eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Weltorganisation. Nach Art. 1 des Entwurfes der Völkerrechtskommission der VN zur Staatenverantwortlichkeit hat ein Rechtsbrecher jeweils für seine Rechtsverletzung einzustehen. Da die VN jedoch im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten nicht mit eigenen Vollzugsorganen ausgestattet, zur Rechtsdurchsetzung – wie im vorliegenden Fall – vielmehr auf die Mitwirkung dieser Mitgliedstaaten angewiesen sind, können Handlungen entweder den VN selbst oder den einzelnen truppenstellenden Staaten zugerechnet werden. Voraussetzung für die Bejahung einer Zurechnung auf die VN wäre die Organqualität der autorisierten Truppenkontingente. Im Gegensatz zu „peace-keeping“-Verbänden werden autorisierte nationale Truppen regelmäßig nicht zu Nebenorganen der VN i. S. d. Art. 29 VN-Charta. Es kann somit dahinstehen, ob die Annahme einer Eigenschaft als Nebenorgan i. S. d. Art. 29 VN-Charta konsequent zur Bejahung der Organqualität i. S. d. Regimes der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit führen muß. Vielmehr führt *Troost* in diesem Zusammenhang zutreffend aus, daß der Maßstab einer Zurechnung im wesentlichen durch die Eingliederung eines nationalen Truppenkontingentes in das „Organisationsgefüge eines rechtsfähigen Verbandes“ (S. 259) gebildet wird, so daß das Kontingent „integrativer Bestandteil“ (S. 259) des Verbandes wird. Hierfür allerdings entscheidend ist die Inhaberschaft der Kommandogewalt über das nationale Kontingent. Im Gegensatz etwa zur Übertragung von Hoheitsmacht i. S. d. Art. 5 des Washingtoner Vertrages, welche beim sog. Bündnisfall im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation geschieht, fehlt ein entsprechender Übertragungsakt bei der Teilnahme an autorisierten Zwangsmaßnahmen der VN. Die Kommandogewalt „(...) (als) dem entscheidenden Integrationsfaktor“ (S. 263) und damit eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit verbleibt jeweils bei ihren Mitgliedstaaten.

Die Dissertation *Troosts* wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im Jahre 1996 angenommen; betreut hat sie der Kölner Völkerrechtslehrer Professor Hartmut Schiedermaier. Erfreulich ist an dem vorliegenden Werk, daß es eine der im heutigen Friedenserichtsrecht gestellten zentralen Fragen in kompakter Form umfassend aufbereitet. Zu Recht bespricht *Troost* dabei etwa erforderliche Reformen im Recht der VN: Angesichts der Erfahrungen bei mehreren Friedensmissionen „klassischen Zuschnitts“ ist es in der Tat so, daß, will die Staatengemeinschaft den Frieden effektiv sichern und stehen den VN auch in absehbarer Zeit keine Streitkräfte i. S. d. Art. 43 VN-Charta einsatzbereit zur Verfügung, ebenfalls über andere Formen wirksamer Friedenserichtung nachgedacht werden muß. Keinesfalls aber muß – und sollte – die von den VN geübte neuere Praxis einen gänzlichen Verzicht auf sog. Blauhelm-Truppen darstellen.