

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 11, Heft 4, 1998

Editorial

Das Thema

Das Deutsche Rote Kreuz im Netz aktueller Rechtsprobleme des internationalen und des nationalen Rechts

Knut Ipsen

Die Rolle des Roten Kreuzes in Ländern unter Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen

Gregor Schotten

Wirtschaftssanktionen und Menschenrechte im Völkerrecht: Das Helms-Burton-Gesetz

Carmen Thiele

Rückblende

50 Jahre UN-Menschenrechtserklärung

Hans-Joachim Heintze

Lexikon

Zur Beschränkung des Asylanspruchs von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam

Dorothee Füh

Forum

Verbreitung

Probleme im Zusammenhang mit konventionellen Waffen und Initiativen des Roten Kreuzes zum Verbot konventioneller Waffen

Wolff Heintschel v. Heinegg

Zur Verwendung von Rechtsfiguren in der politischen Diskussion um den Minderheitenschutz

Jan C. Joerden

Ethnic Problems and Solutions: Is the South Tyrol Model Applicable to Kosovo? A Comment from Belgrade

Nina Dobrkovic

208

216

223

229

238

240

245

250

Panorama

Dokumente

PrepCom - Preparatory Committee for a Global Campaign on the Spread and Unlawful Use of Small Arms and Light Weapons
Meeting of Experts on Arms Availability, Violations of International Humanitarian Law and the Deteriorating Situation of Civilians in Armed Conflict
Summary Report

Konferenzen

The Hague, Legal Capital of the World
The Hague's 750th Anniversary International Law Conference
Den Haag (Niederlande), 2.-4. Juli 1998
Eduard Dischke

4. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht
Erkner bei Berlin, 15.-23. August 1998
Johannes Bernpohl

International Conference on the Teaching of International Humanitarian Law
University for World Economics and Diplomacy Taschkent (Usbekistan), 7.-11. September 1998
Sebastian M. Seidel

42. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes
Augsburg, 10.-12. September 1998
Hans-Joachim Heintze

Besprechungen

Jörg Barandat (Hrsg.), Wasser - Konfrontation oder Kooperation: Ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweit begehrten Rohstoffs
Anja John

Jens Kreuter, Staatskriminalität und die Grenzen des Strafrechtes: Reaktionen auf Verbrechen aus Gehorsam aus rechtsethischer Sicht
Sascha Rolf Lüder

Monika Sandvik-Nyland, Caught in Conflicts: Civilian Victims, Humanitarian Assistance and International Law
Gregor Schotten

Gerald Schmitz, Tibet und das Selbstbestimmungsrecht der Völker;

J. Atticus Ryan/Christopher A. Mullen (eds.), Unrepresented Nations and Peoples Organisation, Yearbook 1997
Hans-Joachim Heintze

252

253

256

258

260

261

264

265

267

Editorial

In modernen Konflikten besteht zum einen das Problem, daß in diesen allenfalls noch eine der beiden Konfliktparteien ein Staat ist, zum anderen aber häufig gar keine staatlichen Konfliktparteien mehr vorhanden oder überhaupt erfassbar sind. In beiden Fällen schwindet zwangsläufig die Bedeutung der im klassischen Völkerrecht vorherrschenden Gegenseitigkeitserwartung der beteiligten Konfliktparteien und macht zugleich der Sanktionierung von Völkerrechtsverstößen Platz.

Mit der Anwendung von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Völkerrecht und den damit im Zusammenhang stehenden Rechtsfragen befaßte sich die 42. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes, die vom 10. bis 12. September 1998 in Augsburg stattfand. „Das Thema“ der vorliegenden Ausgabe unserer Zeitschrift gibt die Vorträge sowie Ausschnitte aus der Diskussion wieder: *Knut Ipsen* beleuchtet eingehend sowohl die exekutive als auch die judikative Seite solcher Sanktionen, letztere speziell vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen im Völkerstrafrecht, das mit der Unterzeichnung des Statutes von Rom für einen Internationalen Strafgerichtshof 52 Jahre nach der Aburteilung der Hauptkriegsverbrecher der europäischen Achsenmächte im Zweiten Weltkrieg einen neuen Höhepunkt erfahren hat. *Gregor Schotten* widmet sich

in seiner Abhandlung den spezifischen Schwierigkeiten, denen Hilfsorganisationen in Staaten unter Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen ausgesetzt sind. Gleichzeitig geht er auf die Rolle insbesondere des Roten Kreuzes bei humanitären Einsätzen in solchen Gebieten ein und diskutiert mögliche Verbesserungen für zukünftige Missionen. *Carmen Thiele* schließlich untersucht, ob das vom US-amerikanischen Kongreß verabschiedete sog. Helms-Burton-Gesetz in zulässiger Weise den völkerrechtlichen Individualschutz beinträchtigt.

In der Rubrik „Verbreitung“ erläutert *Wolff Heintschel v. Heinegg* die aktuelle Problematik bei der Proliferation konventioneller Waffen. Im besonderen stellt er die hierzu vorliegenden Initiativen des Roten Kreuzes für ein Verbot solcher Waffensysteme vor. Die Abhandlung wird ergänzt durch ein Papier zur Kleinwaffenproblematik, welches eine Arbeitsgruppe internationaler Experten kürzlich vorgelegt hat.

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

Das Deutsche Rote Kreuz im Netz aktueller Rechtsprobleme des internationalen und des nationalen Rechts

Knut Ipsen*

„Alle Menschen haben (...) von Natur den Drang zur (...) Gemeinschaft (...). Wie nämlich der Mensch, wenn er vollendet ist, das beste Lebewesen ist, so ist er ohne Gesetz und Recht das schlechteste von allen. Das Schlimmste ist die bewaffnete Rechtslosigkeit. Der Mensch besitzt von Natur als Waffen die Klugheit und Tüchtigkeit, und gerade sie kann man am allermeisten im entgegengesetzten Sinne gebrauchen. Darum ist der Mensch ohne Tugend das gottloseste und wildeste aller Wesen (...). Die Rechtgemäßheit dagegen ist der Gemeinschaft eigen. Denn das Recht ist die Ordnung der Gemeinschaft (...).“

Diese Gedanken umfassen das Wesentliche, was zur Notwendigkeit des Rechts als Verhaltensmuster innerhalb jeglicher menschlicher Gemeinschaft zu sagen ist. Es ist keineswegs eine neue Erkenntnis. *Aristoteles* schrieb dies vor mehr als 2.300 Jahren im ersten Buch seiner „*Politica*“, wobei die Schattenbilder der Wirklichkeit seither hinter diesen grundlegenden Ideen stets zurückgeblieben sind. Eine Erkenntnis des *Aristoteles* verdient indessen auch heute für unser Deutsches Rotes Kreuz mit großem Nachdruck festgehalten zu werden: Ohne Recht, d.h. ohne verbindliche, sinnerfüllte Verhaltensmuster, von uns als DRK-Mitgliedern akzeptiert, wird es keine Zukunft unseres Verbandes geben!

Wenn im weiteren das Wagnis unternommen wird, das Netz aktueller Problemlagen auf internationaler und nationaler Ebene darzustellen, in dem sich unser Verband mit seinen vielen Gliederungen zurechtzufinden hat, dann sei dies vor dem Hintergrund der zeitlosen aristotelischen Auffassung getan, daß Gemeinschaft ohne verbindliche Verhaltensmuster nicht sein kann. Dies sei deshalb an den Beginn der folgenden Ausführungen gestellt, weil die Einsichtsfähigkeit in diesem mehr als zwei Jahrzehnte alten Befund auch in unserem Verband hier und dort noch steigerungsfähig ist.

A. Die internationale Ebene

Der internationale Anteil jenes Netzes aktueller Problemlagen weist drei Sektoren auf, nämlich das Internationale **Binnenrecht** der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, das **Völkerrecht** mit besonderer Akzentuierung des humanitären Völkerrechts und das **Europäische Gemeinschaftsrecht**.

I. Internationales Binnenrecht der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Was das „Binnenrecht“ der Bewegung anbetrifft, so haben wir unser Augenmerk auf die Föderation und das IKRK zu richten. Auf diesem Sektor ist die Föderation das dynami-

sche, binnenrechtsverändernde Element, während das IKRK mehr das statische, bewahrende Element darstellt.

1. Der aktuelle Stand der Verfassungsdiskussion in der Föderation

Nachdem die Generalversammlung der Internationalen Föderation im November 1997 in Sevilla eine grundlegende Revision ihrer Satzung beschlossen hatte, wurde den Mitgliedern des Exekutivrats, zu dem derzeit auch das Deutsche Rote Kreuz gehört, am 30. Juli 1998 der erste Revisionsentwurf vorgelegt. Hauptziel dieses Entwurfs ist die Anpassung der Satzung an die erheblich gestiegene Zahl der Mitglieds-gesellschaften (derzeit 175) sowie die Verbesserung der Handlungsfähigkeit. Die weitestgehende Änderung ist daher die Abschaffung des Exekutivrates in seiner bisherigen Zusammensetzung und Funktion. Gegenwärtig hat der Exekutivrat die Aufgabe, in den Zeiträumen zwischen den zweijährig stattfindenden Generalversammlungen die Interessen der Mitglieds-gesellschaften gegenüber dem Präsidenten und dem Generalsekretär der Föderation zu vertreten sowie für die Umsetzung der Beschlüsse der Generalversammlung Sorge zu tragen. Eine eigenständige Entscheidungskompetenz ist dem Exekutivrat nicht zugestanden. Zur Zeit setzt sich der Exekutivrat aus 26 Mitgliedern zusammen, wobei zehn Mitglieder dem Präsidium der Föderation angehören und 16 Mitglieder (wie auch das DRK) dem Rat korporativ als nationale Gesellschaft angehören.

Nach dem zur Diskussion gestellten Satzungsentwurf soll dieser Exekutivrat durch einen Vorstand (ein „Board“) aus 24 Mitgliedern ersetzt werden, wobei wie bisher einige Mitglieder *ad personam* (als Präsident und Vizepräsidenten) und andere korporativ (als nationale Gesellschaften) gewählt werden sollen. Dieser Vorstand soll regelrechte Entscheidungskompetenzen mit Bindungswirkungen für die gesamte Föderation erhalten, so daß neben der Generalversammlung als der „Mitgliederversammlung“ der Föderation eine zweite Entscheidungskomponente ähnlich wie in den Vereinten Nationen eingeführt wird. Das DRK wird die Vor- und Nachteile dieser Lösung sehr gründlich gegeneinander abzuwägen haben. Einerseits würde die in die Diskussion gebrachte Satzungsrevision die Handlungsfähigkeit der Föderation erheblich verbessern. Andererseits würde sie die bisherige Positi-

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Ruhr-Universität Bochum, ist Geschäftsführender Direktor des IFHV, Bochum, und Präsident des Deutschen Roten Kreuzes. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser anlässlich der 42. Tagung der Juristerei und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes am 12. September 1998 in Augsburg gehalten hat. Die Vortragfassung wurde beibehalten.

on der Generalversammlung relativieren, die nach geltendem Satzungsrecht das höchste Entscheidungsgremium ist. Durch die Einführung eines „Board“, das einem Vorstand im Sinne des deutschen Vereinsrechts gleicht, würde die Föderation in die Lage versetzt, Entscheidungen ohne den Konsens aller Mitgliedsverbände zu treffen. Damit wird die bislang garantierte Souveränität der nationalen Gesellschaften erheblich relativiert.

Im Interesse des DRK liegt eine solche Relativierung nicht. Wir, die wir traditionell auf umfangreiche und erfolgreiche Einsätze unter dem Mandat des IKRK zurückblicken können, im übrigen aber auch auf bilateraler Ebene erfolgreiche Auslandsarbeit geleistet haben, können nicht daran interessiert sein, den Kräften Vorschub zu leisten, die aus der Föderation eine dem IKRK gleichgestellte Nichtregierungsorganisation machen wollen.

Wir werden daher in den anstehenden Erörterungen darauf dringen, daß - wenn überhaupt - die Entscheidungskompetenzen des geplanten „Board“ nach dem im Europäischen Gemeinschaftsrecht üblichen Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eng definiert und enumerativ - u.U. als ständige oder als *ad hoc* vorzunehmende Delegation der Generalversammlung an das „Board“ - aufgelistet werden. Darüber hinaus hat ein grundsätzlich einzuführendes Subsidiaritätsprinzip in Nachbildung und Verbesserung des in Artikel 3 b des EGV enthaltenen Subsidiaritätsgrundsatzes zu gewährleisten, daß der Vorrang der nationalen Gesellschaft bestehen bleibt. Insbesondere wird das DRK keine Lösung akzeptieren, die der Föderation weitere operative Kompetenzen einräumt, als es die ihr zugeordnete koordinative Rolle zuläßt.

2. Die Gewohnheitsrechtsstudie des IKRK

Das im thematischen Zusammenhang interessanteste Projekt des IKRK ist eine umfassende Studie über das im bewaffneten Konflikt geltende Völkergewohnheitsrecht, an der gegenwärtig gearbeitet wird. Hierbei geht es darum zu ermitteln, ob und inwieweit aus den großen Kodifikationen der Nachkriegszeit - den Vier Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977 - in bezug auf wichtige Konfliktbereiche der Gegenwart, insbesondere bezüglich des nicht internationalen bewaffneten Konflikts, eine allgemeine Übung entstanden und eine sie stützende Rechtsüberzeugung entwickelt worden ist. An diesem Projekt ist von deutscher Seite das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum beteiligt. Die Ergebnisse sollten zu gegebener Zeit auch in Deutschland der interessierten Fachöffentlichkeit vorgestellt werden, wozu sich sicherlich die traditionsreichen Bad Teinacher Tagungen eignen.

II. Aktuelle Probleme des Rotkreuz-bezogenen Völkerrechts

Gegenwärtig ist weniger Bewegung auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts zu verzeichnen als im Bereich des

sonstigen Rotkreuz-bezogenen Völkerrechts. Dieser Befund ist in folgendem begründet:

Völkerrecht ist Koordinationsrecht. Die Rechtsunterworfenen - in erster Linie die Staaten - sind es selbst, die dieses Recht geschaffen haben. Folglich wirkt sich im Völkerrecht wie in kaum einer anderer Rechtsordnung die Gegenseitigkeitserwartung aus. Man hat verbindliche Verhaltensmuster geschaffen und ist bereit, sich an sie zu halten, weil man erwartet, daß die Gegenpartei sich ebenfalls an diese Verhaltensmuster hält. In der Vergangenheit, bis hin zum Ende des Zweiten Weltkriegs, hat die Gegenseitigkeitserwartung nachweislich eine große Rolle für die Sicherung der Beachtung des humanitären Völkerrechts gespielt.

Die Gegenseitigkeitserwartung büßt jedoch ihre die Rechtsbeachtung sichernde Funktion in dem Maße ein, in dem das eigennützige Interesse der einen Konfliktpartei an einem rechtmäßigen Verhalten des Gegners geringer wird. So wird eine Konfliktpartei immer dann eher der Versuchung erliegen, eine verbotene Methode oder ein verbotenes Kampfmittel anzuwenden, wenn der Gegner gar nicht in der Lage ist, das Gleiche zu tun.

In Verträgen mit vornehmlich humanitärem Charakter, wie den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen, ist die Gegenseitigkeit - insoweit eine Fortentwicklung des Rechts auf ein höheres Niveau - durch eine auf die Staatengemeinschaft insgesamt fixierte Beachtungspflicht abgelöst worden. So verpflichten sich die Vertragsparteien in den gleichlautenden Artikel 1 der Vier Genfer Abkommen dazu, die Abkommen „unter allen Umständen“ einzuhalten.

Seither ist aber eine entscheidende Änderung in der Tatsachenlage eingetreten: Heute haben wir fast ausschließlich Konfliktsituationen, in denen allenfalls noch eine der beiden Konfliktparteien ein Staat ist, in denen jedoch häufig gar keine staatlichen Konfliktparteien mehr vorhanden oder überhaupt erfassbar sind. Solche Konflikte sind dadurch geprägt, daß die Staatsgewalt zerbröckelt ist und Waffengewalt im Rahmen diffuser Selbstorganisation der Bevölkerung angewendet wird. Das gegenwärtige Recht des bewaffneten Konflikts ist auf solche Situationen überhaupt nicht abgestellt. Man hat in solchen Situationen einfach keine Verbandseinheit - kein „Völkerrechtssubjekt“ - mehr, das man dazu anhalten kann, die rechtlichen Verhaltensmuster zu beachten. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt in dieser Hinsicht ein düsteres Bild: Nachdem von 1945 bis zum Beginn der sechziger Jahre die Anzahl bewaffneter Konflikte pro Jahr zwischen fünf und knapp 20 pendelte, stieg die Zahl der bewaffneten Auseinandersetzungen pro Jahr ab Beginn der sechziger Jahre - als der Dekolonisierungsprozeß bereits im wesentlichen beendet war - stetig an, um 1992 mit 52 bewaffneten Konflikten einen Höhepunkt zu erreichen. Seither haben wir wieder eine abnehmende Zahl zu verzeichnen, die für 1997 25 bewaffnete Konflikte erreicht hat. Diese allerdings waren ausnahmslos solche, an denen, wenn überhaupt, dann nur eine staatliche Partei beteiligt war. Es waren also ausnahmslos nicht-internationale bzw. interne bewaffnete Konflikte.

Noch schwerer aber wiegt ein zweiter Befund, von dem heutzutage bewaffnete Konflikte geprägt sind. Werden sie - wie es vielfach der Fall ist - mit dem Ziel der totalen Vernichtung des Feindes geführt, dann schwindet das ursprünglich die Rechtsbeachtung fördernde Element der Gegenseitigkeitserwartung vollends. Verfolgt nämlich die eine Seite in einem bewaffneten Konflikt das Ziel, den Feind physisch zu vernichten, alle Menschen auszulöschen, dann kann die Gegenseitigkeitserwartung, auf der die Einhaltung des humanitären Völkerrechts früher beruht hatte, einfach nicht mehr wirksam werden. Wie sehr die Gegenseitigkeitserwartung auf die Entstehung und Beachtung des Kriegsvölkerrechts gewirkt hat, sei an dem Beispiel der historischen Entwicklung des Kriegsgefangenenrechts deutlich gemacht. Heute bestreitet kein Fachkundiger, daß das Kriegsgefangenenrecht, wie in der III. Genfer Konvention kodifiziert, einen der am gründlichsten geregelten Normenkomplexe des Völkerrechts darstellt. Dabei wurde der Kriegsgefangene in der Antike, im Mittelalter und noch zu Beginn der Neuzeit keineswegs sonderlich menschlich behandelt. Er wurde versklavt, gefoltert und häufig auf bestialische Weise getötet. Die Geschichte weiß allerdings auch von besonders „kostbaren“ Kriegsgefangenen, für die dann ein hohes Lösegeld erzielt werden konnte (die Geiselnahme zum Zwecke der Bereicherung ist mithin leider nichts Neues). Erst mit dem Aufkommen der stehenden Heere wurde der geschulte Kämpfer und insbesondere der militärische Führer immer „wertvoller“. Der Souverän hatte in ihn Erhebliches investiert. So war es nicht verwunderlich, daß der Souverän - namentlich im Zeitalter der Kabinettskriege - diesen „Wert“ nach Abschluß der Feindseligkeiten gern zurück haben wollte. Dies ging natürlich nur im Tauschwege. Also war es angezeigt, den Kriegsgefangenen in der Gegenseitigkeitserwartung anständig zu behandeln, daß das gleiche mit den „Werten“ geschah, die in die Hände des Gegners gefallen waren. Erst die zweite Wirkungskomponente war seit Mitte des vorigen Jahrhunderts - seit *Henry Dunant* - die Beachtung der Menschlichkeit gegenüber dem Gefangenen. Die *ratio legis* insbesondere des humanitären Völkerrechts war späterhin stets die Bewahrung eines Rests von Menschlichkeit auch im bewaffneten Konflikt. Hierüber bestand jahrzehntelang Einvernehmen. Wo dieses Einvernehmen gebrochen wurde, kam es zu Sanktionen, wie beispielsweise zur Aburteilung wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie wegen Kriegsverbrechen nach dem Zweiten Weltkrieg. Ist ein bewaffneter Konflikt dagegen, wie heute so oft, vor allem auf die Vernichtung bestimmter Menschengruppen ausgerichtet, dann schwindet auch die Beachtung des Minimums an Menschlichkeit, das gerade durch das humanitäre Völkerrecht gewährleistet sein sollte. Die Sezessionskonflikte im früheren Jugoslawien und insbesondere die ethnischen und tribalen Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent erbringen hierfür fortlaufend einen unheilvollen und blutigen Beweis.

So liegt die Beachtung der Sicherung des Konfliktrechts heute weniger als früher in der Gegenseitigkeitserwartung der beteiligten Konfliktparteien als vielmehr in Sanktionen. Damit nähert sich das Völkerrecht zugleich dem innerstaatlichen Recht in diesem Punkte an. Im Staat diktiert der Störer, der Rechtsbrecher, die Reaktion der Staatsorgane mittels

adäquater Zwangsmaßnahmen. Die „Adäquanz“ ergibt sich hierbei aus einem Grundsatz, den hochentwickelte nationale Rechtsordnungen seit langem aufweisen, der in das Europäische Gemeinschaftsrecht eingeführt worden ist und sich auch mehr und mehr im Völkerrecht durchsetzt. Es ist dies der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, entwickelt aus dem Rechtsstaatsprinzip und entscheidend in jeder Rechtsordnung für die Begrenzung individueller Freiheit zum Schutze des Gemeinwohls. Im internationalen Bereich muß es - das haben viele Mitglieder der Staatengemeinschaft erkannt - auch so sein, daß der Rechtsbrecher, der Friedensbrecher, auf eine Front rechtstreuer Staaten trifft. Diese Front wird gebildet durch die globale Organisation, die UNO. Sie muß dort, wo die UNO nicht ausreicht, innerhalb regionaler Organisationen nach Kapitel VIII der UN-Charta gebildet werden. Dies ist gleichsam die exekutive Seite der Sanktion. Mehr und mehr setzt sich - anders als noch vor zehn Jahren erwartet - auch die judikative Seite der Sanktion durch. Dazu so gleich Näheres. Vorab sei lediglich festgehalten, daß völkerrechtliche Aktualität gegenwärtig weniger die Fortentwicklung materiellen humanitären Völkerrechts aufweist, sondern die strafgerichtliche Sanktion im Falle des Bruches humanitären Völkerrechts.

1. Die humanitär-völkerrechtliche Komponente des Ottawa-Übereinkommens

Verbote der Anwendung bestimmter Kampfmittelarten finden sich in verschiedenen Verträgen seit der St. Petersburger Erklärung von 1868 über das Verbot kleiner Explosivgeschosse. In den vergangenen 25 Jahren ist es insgesamt dreimal gelungen, im Völkerrecht der Abrüstung umfassende Abrüstungskonventionen in bezug auf eine Waffenart auszuhandeln, die zugleich ein Waffeneinsatzverbot und damit eine humanitär-völkerrechtliche Komponente enthalten. Dies ist gelungen in bezug auf biologische Kampfmittel durch das Übereinkommen vom 10. April 1972 und in bezug auf chemische Kampfmittel durch das Übereinkommen vom 13. Januar 1993. Hier haben wir Ansätze für eine Entwicklung, welche die Effektivierung kriegsrechtlicher Waffenverbote erheblich erhöhen könnte: Ist erst einmal ein Einsatzverbot für eine bestimmte Waffenart durch das im bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht erreicht worden, dann müßten anschließend die abrüstungspolitischen Bemühungen international darauf gerichtet werden, die Produktion, die Lagerung und insbesondere die Weitergabe solcher Waffen zu ächten. Hinsichtlich der biologischen und chemischen Waffen ist dies gelungen. Die Totalabrüstung hinsichtlich der Nuklearwaffen bleibt ein ungelöstes Problem. An dem Zustandekommen des dritten, in diese Kategorie gehörenden Übereinkommens hat die Bewegung vom Roten Kreuz und vom Roten Halbmond einen beträchtlichen Anteil gehabt. Es ist das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung vom 3. Dezember 1997. Dieses Ottawa-Übereinkommen enthält ein umfassendes Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe aller Arten von Antipersonenminen. Es verpflichtet die Vertragsparteien zur Zerstörung etwa bestehen-

der Bestände innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens. Die Räumung verlegter Antipersonenminen hat innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens zu erfolgen, im Falle der Unmöglichkeit ist eine Verlängerung durch Beschluß der Vertragsstaatenkonferenz zugelassen. Das Übereinkommen verpflichtet zur Zusammenarbeit bei der Minenräumung und bei der Opferfürsorge. Es enthält ein Verifikationsregime mit der Möglichkeit von *ad hoc*-Missionen zur Tatsachenermittlung durch einfachen Mehrheitsbeschluß der Vertragsstaatenkonferenz. Außerdem weist das Übereinkommen dem UN-Generalsekretär bei der Implementierung der Vertragspflichten besondere Aufgaben in der Verifikation der Vertragserfüllung zu. Systematisch zum humanitären Völkerrecht aber gehört allein das in diesem Abkommen ebenfalls enthaltene Einsatzverbot.

Dieses absolute Einsatzverbot einer bestimmten Waffe gehört systematisch in die Kategorie der beiden anderen absoluten Einsatzverbote, die sich - wie ausgeführt - auf biologische und chemische Kampfmittel beziehen.

Die Ständige Genfer Abrüstungskonferenz der UNO hat sich in diesem Jahr auf die Einsetzung eines Sonderkoordinators für den Antipersonenminen-Komplex geeinigt. Neben dieser auf dem Ottawa-Übereinkommen basierenden Entwicklung ist zu erwähnen, daß das revidierte Minenprotokoll vom 3. Mai 1996, das sich nunmehr auch auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte bezieht und verschärfte Bestimmungen über Einsatz und Transfer von Antipersonenminen enthält, vor dem Inkrafttreten steht. Es wird nämlich sechs Monate nach Ratifikation durch 20 Staaten in Kraft treten. Anfang Juni dieses Jahres lagen 19 Ratifikationen vor.

2. Sonstiges Rotkreuz-relevantes Völkerrecht

In diese Kategorie gehört zunächst selbstverständlich auch der Antipersonenminen-Komplex, der jedoch wegen seines Zusammenhangs mit dem humanitärvölkerrechtlichen Einsatzverbot im vorigen Abschnitt abgehandelt worden ist. So stehen hier im Mittelpunkt zwei andere aktuelle Komplexe, nämlich die bereits erwähnte internationale Strafgerichtsbarkeit und die Kleinwaffen-Problematik.

a) Die Rechtssprechung des Jugoslawien- und des Ruanda-Gerichtshofs

Inzwischen liegen die ersten Urteile der durch Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats zur Aburteilung der im früheren Jugoslawien und in Ruanda errichteten Gerichtshöfe vor. Damit können die ersten Feststellungen in bezug auf die justitielle Anwendung der ebenfalls durch den UN-Sicherheitsrat beschlossenen Statute getroffen werden. So hat der Jugoslawien-Gerichtshof am 7. Mai 1997 in seinem Urteil gegen *Dusko Tadic* die Verurteilung wegen Verbrechens gegen die Menschlichkeit unter anderem auf die Begründung gestützt, daß sich die Völkerrechtsordnung des **nicht-internationalen** bewaffneten Konflikts sowohl hinsichtlich des Tatbestandes wie hinsichtlich der persönlichen strafrechtlichen Verant-

wortlichkeit weitgehend derjenigen des **internationalen** bewaffneten Konflikts angenähert habe. Damit hat der Gerichtshof einen eigenständigen Straftatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegenüber den im **nicht-internationalen** bewaffneten Konflikt anwendbaren Kriegsverbrechenstatbeständen als gegeben erachtet. Das Urteil dieses Gerichtshofs gegen *Drazen Erdemovic* vom 5. März 1998, der ebenfalls wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt wurde, ist insofern von Interesse, als nach dem Mehrheitsvotum des Tribunals die Berufung auf einen Notstand kein erhebliches Verteidigungsvorbringen ist. Nach der abweichenden Meinung des Gerichtspräsidenten allerdings kann ein Notstand zumindest in Einzelfällen als Rechtfertigungsgrund dienen. Dies sei lediglich bei einer vorsätzlichen Verletzung von Gesetzen und Gebräuchen des Krieges ausgeschlossen. Damit hatte der Haager Gerichtshof bereits mit ebendemselben Problem zu tun, das in den Kriegsverbrecherprozessen nach dem Zweiten Weltkrieg wiederholt eine Rolle gespielt hat.

Was den Ruanda-Gerichtshof in Arusha anbetrifft, so ist - im Gegensatz zum Jugoslawien-Gerichtshof - mit der gerade kürzlich erfolgten Aburteilung des früheren ruandischen Ministerpräsidenten wegen Völkermords sowie wegen Verbrechens gegen die Menschlichkeit erstmals einer der Hauptverantwortlichen gerichtlich überführt und abgeurteilt worden.

b) Der Internationale Strafgerichtshof nach dem Rom-Statut

Am 17. Juli 1998 verabschiedete die Diplomatische Konferenz der Vereinten Nationen über die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Rom das „Rome Statute for the International Criminal Court“. Dieser internationale Strafgerichtshof, der mithin auf Vertragsbasis errichtet wird, soll seine Gerichtsbarkeit über Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen ausüben. Die bis zuletzt strittige Frage, ob auch das Verbrechen des **Angriffskrieges** zur sachlichen Zuständigkeit des Gerichts gehören soll, wird auf einer Revisionskonferenz geprüft werden, die in fünf Jahren stattfinden soll. Auch im übrigen weil das in Rom beschlossene Statut eine Reihe effektivitätsmindernder Kompromisse auf. So ist der Tatbestand des Kriegsverbrechens - damit abweichend von der oben erläuterten aktuellen Wirklichkeit - übermäßig auf den Bereich des internationalen bewaffneten Konflikts ausgerichtet und vernachlässigt den heute im Vordergrund stehenden nicht-internationalen bewaffneten Konflikt. Der Einsatz von Massenvernichtungswaffen wird nicht in den Katalog der strafbaren Handlungen einbezogen. Überhaupt ist die Zuständigkeit des Gerichtshofs subsidiär. Seine Gerichtsbarkeit wird nur relevant, wenn nationale Gerichte entweder nicht vorhanden oder nicht fähig bzw. bereit sind, ihre Gerichtsbarkeit auszuüben. Der Streitpunkt über die Abhängigkeit des Gerichtshofs vom UN-Sicherheitsrat ist mit dem bedenkliehen Kompromiß beendet worden, daß der Sicherheitsrat die Strafverfolgungstätigkeit des Gerichtshofs temporär aussetzen kann. Das Statut tritt erst nach Ratifikation durch 60 Staaten in

Kraft. Die USA haben bereits kurz nach Rom ihre Ablehnung bekundet, da sie ihre Position hinsichtlich der Blockademöglichkeit des Gerichtshofs durch den Sicherheitsrat nicht haben durchsetzen können. So ist der Internationale Strafgerichtshof sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, von der Erreichung des Ziels einer Ersetzung der UN-*ad hoc*-Gerichtshöfe durch diesen Internationalen Strafgerichtshof sind wir indessen noch weit entfernt.

c) Das Kosovo-Problem vor dem Hintergrund des Völkerrechts

Der Kosovo-Konflikt stellt geradezu ein Lehrbeispiel für die aktuelle Kategorie des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts dar. Insbesondere macht er die beiden unterschiedlichen Völkerrechtsebenen deutlich, die es zu beachten gilt: Daß „Rest-Jugoslawien“ sowohl an die UN-Menschenrechtsakte von 1966 als auch an die minderheitenschützenden Dokumente der KSZE/OSZE von Kopenhagen (1990) wie auch an die Charta von Paris (1990) gebunden ist, steht außer Frage. Staaten, die ebenfalls durch diese Völkerrechtsinstrumente gebunden sind, können selbstverständlich von Jugoslawien die Einhaltung einfordern. Anderes gilt für militärisches Eingreifen. Nach geltendem Völkerrecht ist hierfür nach wie vor ein Mandat des UN-Sicherheitsrats erforderlich. Eines solchen Mandats bedarf auch die NATO im Falle eines militärischen Eingreifens, denn nach ihrer eigenen Rechtsgrundlage, nach dem Nordatlantikvertrag, ist weder ein bewaffneter Angriff auf einen Mitgliedsstaat noch damit der Bündnisfall gegeben. Da sich die UNO indessen in jüngerer Zeit wiederholt als unfähig erwiesen hat, in Völkermordsituationen oder bei massiven, großformatigen Menschenrechtsverletzungen, die nach ihren Rechtsgrundlagen ja vorhandene Zwangskomponente effizient einzusetzen, wird gegenwärtig in der Völkerrechtswissenschaft die Begründung solcher humanitärer Interventionen ohne UN-Mandat als Repräsentation diskutiert. Wir stehen hier in der Tat vor einer Problemlage, für die das geltende Völkerrecht nicht hinreichend gerüstet ist.

d) Die Kleinwaffenproblematik

Die ein halbes Jahrhundert währenden Abrüstungs- und Rüstungsbegrenzungsbemühungen nach dem Zweiten Weltkrieg waren primär auf Massenvernichtungswaffen und schwere konventionelle Waffensysteme gerichtet. Die neuartigen bewaffneten Konflikte unserer Zeit und der Zukunft stellen ein bisher nicht gekanntes Rüstungsbegrenzungsproblem, nämlich die Kontrolle und womöglich das Verbot der Proliferation von Kleinwaffen. In dem großräumigen Stammeskonflikt zwischen den Tutsis und den Hutus, entstanden in Ruanda und ausgeweitet auf Burundi und den Kongo, der nach unterschiedlichen Schätzungen mindestens 500.000 Menschen, möglicherweise aber mehr als eine Million Menschen das Leben gekostet hat, kamen nahezu ausschließlich Handfeuerwaffen und sonstige Handwaffen zum Einsatz. Das IKRK hat sich dieser Problematik angenommen. Auf seine Initiative fand vom 18. bis 20. Mai 1998 in Oslo eine Ex-

pertenkonferenz statt, an der Repräsentanten aus 14 verschiedenen Staaten teilnahmen, wobei alle Kontinente vertreten waren. Diese Konferenz hat u.a. ein Moratorium hinsichtlich der Produktion, der Ein- und der Ausfuhr von Kleinwaffen vorgeschlagen, wobei ein solches Moratorium seitens der Europäischen Gemeinschaft als erster Schritt ins Auge gefaßt werden sollte. Sodann wurde eine 1997 im Rahmen der Organisation amerikanischer Staaten abgeschlossene Konvention zur Bekämpfung des rechtswidrigen Handels mit Waffen und Munition als Modell für andere Regionen herausgestellt. Schließlich wurde an die UNO appelliert, sich der Problematik anzunehmen. Auch der Deutsche Bundestag hat sich bereits im Rahmen eines interfraktionell gestützten Beschlusses zur internationalen Kontrolle und Abrüstung von Kleinwaffen mit dieser Problematik befaßt. Da die Bundesrepublik mit dem Kriegswaffenkontrollgesetz ohnehin über ein vorbildliches nationalrechtliches Instrumentarium verfügt, könnte sie auf diesem wichtigen Sektor der Rüstungsbegrenzung weltweit eine Führungsposition einnehmen, wenn sie nur wollte. Das Deutsche Rote Kreuz sollte die Bundesregierung hierzu ermutigen.

III. Rotkreuz-relevante Entwicklungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht

Die Ausführungen zu diesem Komplex sind vor dem Hintergrund des auf der Berliner Justitiartagung vor zwei Jahren gehaltenen Vortrags über die „*économie sociale*“ zu sehen. Die EG-Kommission, die bisweilen schneller und präziser reagiert als die Regierungen der Mitgliedstaaten, hat am 6. Juni 1997 eine „Mitteilung über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa“ abgegeben. Diese Mitteilung hat zunächst unter den in der BAG zusammengefaßten Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege zur Beruhigung geführt - dies allerdings zu Unrecht! Der grundlegende Definitionsteil der Kommissionsmitteilung beginnt mit der Aussage:

„Unter den drei Bereichen, aus denen sich die Sozialwirtschaft (die ‚économie sociale‘) zusammensetzt - Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften und gemeinnützige Vereine - bereitet eine exakte Abgrenzung bzw. Definition der gemeinnützigen Vereine die bei weitem größten Probleme.“

Des weiteren stellt die Kommission zwar das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritätsprinzip in bezug auf gemeinnützige Vereine heraus, scheut sich im folgenden jedoch nicht, eine ganze Reihe von Angleichungsvorschlägen zu dieser Rechtskategorie zu machen, von denen für uns insbesondere die Aussagen zu den steuerrechtlichen Grundlagen und Wettbewerbsregeln interessant sind. So stellt die EG-Kommission zu den „Steuerrechtlichen Grundlagen und Wettbewerbsregeln“ für den Sektor der gemeinnützigen Vereine ausdrücklich fest:

„Die Besteuerungsregeln für den Sektor müssen klar und einfach sein, und Vergünstigungen sowie Befreiungen müssen eingehend untersucht werden. Jede

einzelne steuerrechtliche Behandlung muß im Hinblick auf die für den Sektor spezifischen Einschränkungen und seine interne Organisationsmethode gerechtfertigt sein, durch die er sich von den traditionellen wirtschaftlichen Akteuren unterscheidet“.¹

Diese Position der EG-Kommission verweist in die gleiche Richtung wie das 12. Hauptgutachten der Monopolkommission vom Juli 1998. Die Monopolkommission verlangt folgendes:

„Die wettbewerbsbeschränkenden, kartellähnlich angelegten Strukturen, die die Versorgung mit sozialen Dienstleistungen charakterisieren, bedürfen (...) einer näheren Analyse. Das Erkenntnisinteresse der Monopolkommission konzentriert sich vornehmlich auf die Frage, inwiefern die vorliegenden, staatlicherseits gesetzten institutionellen Rahmenbedingungen diese Struktur erleichtern oder gar bedingen. Das enge Verhältnis des Wohlfahrtssektors zum Staat manifestiert sich in vielschichtigen Beziehungen und Verflechtungen und räumt der Freien Wohlfahrtspflege eine bedingte Vorrangstellung im Vergleich zu privatgewerblichen Anbietern und Selbsthilfegruppen ein. All dies ist letztlich auf den unzureichenden wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen zurückzuführen (...). Um eine wettbewerbliche Struktur zu etablieren, ist zunächst für die Einführung eines wettbewerblichen Ordnungsrahmens, basierend auf einem ungehinderten Marktzutritt und dem Prinzip der Nichtdiskriminierung, zu plädieren. Diskussionswürdige Reformansätze stellen eine Gewinnorientierung für alle Anbieter und eine Reform des Gemeinnützigkeitsprivilegs dar“.²

Daß die Steuerpraxis bereits einen deutlichen Schritt in diese Richtung getan hat, zeigt der Streit über die umsatzsteuerliche Behandlung der Leistungen der regionalen Gliederungen des DRK an die Blutspendedienste bei der Durchführung von Blutspendetterminen. Im Gegensatz zu dem Rechtsgutachten eines Steuerexperten sind die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder vorerst zu dem Ergebnis gelangt, daß die entgeltlichen Unterstützungsleistungen der DRK-Kreisverbände oder Ortsvereine nicht unter die Steuerbefreiung fallen. In einem Bericht des Bundesfinanzministeriums heißt es zu dem seitens der Blutspendedienste vorgelegten Gutachten:

„Der Standpunkt des Gutachtens ist nicht nachzuvollziehen. Aus der EuGH-Rechtssprechung ist tendenziell erkennbar, daß der Unternehmensbegriff bzw. der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit nicht nach einem Typenvergleich (...) abzugrenzen ist (vgl. Urteile des EuGH in den Rechtssachen 235/85, 348/87, C-186/89 C-60/90). Der EuGH grenzt den Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit vielmehr danach ab, ob sie der nachhaltigen Erzielung von Einnahmen dient (vgl. EuGH-Urteil in der Rechtssache C-230/94)“.

Wie weit diese Position auch im übrigen bereits von der Bundesregierung übernommen worden ist, zeigt der Umstand, daß die BAG-Repräsentanten vor wenigen Monaten zu einer Besprechung in das Bundeswirtschaftsministerium gebeten worden sind, wo es um die Frage ging, ob hinsichtlich der Wohlfahrtsverbände eine sogenannte Gruppenfreistellung von dem Beihilfeverbot des Art. 92 EGV bei der Kommission beantragt werden solle. Dieses harmlos klingende und auf den ersten Blick die Wohlfahrtsverbände begünstigende Unterfangen setzt aber voraus, daß die einzelnen Gliederungseinheiten der Wohlfahrtsverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit zunächst einmal als „Unternehmen“ im Sinne des zitierten funktional-wirtschaftlichen Begriffs gekennzeichnet werden, den die gemeinschaftsrechtliche Rechtsprechung entwickelt hat.

Dr. Benicke, der auf unserer Justitiartagung vor zwei Jahren einen interessanten Vortrag zur Gemeinnützigkeit im Europäischen Gemeinschaftsrecht gehalten hat, hat kürzlich einen ebenso interessanten Artikel zur Fortentwicklung des Unternehmensbegriffs im Europäischen Wettbewerbsrecht publiziert.³ Unter korrektem Rückgriff auf eine der neuesten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, die ausdrücklich feststellt, daß die Verfolgung eines sozialen Zwecks die Einstufung als wirtschaftliche Tätigkeit und damit als Unternehmen nicht berührt, führt er zutreffend aus, daß diese Rechtsprechung zeigt, mit welcher Argumentation der EuGH den Bereich des vollständigen Ausschlusses des Wettbewerbsrechts

„möglichst kleinhalten will. Die Tendenz zur Einführung von mehr Markt, wie sie in Deutschland z.B. im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen oder bei der Einführung der Pflegeversicherung zu beobachten ist, kann europarechtlich zur Folge haben, daß ab einem gewissen Grad der Marktöffnung das Wettbewerbsrecht Anwendung findet“.⁴

Mithin konkretisiert sich die Tendenz immer mehr, die ich in einem Gutachten dargelegt habe, das inzwischen als Buchveröffentlichung erschienen ist. Ich muß daher - was ich unermüdlich tue - mit Nachdruck an das DRK wie auch an die anderen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege appellieren, sich endlich in der gebührenden Weise gründlich mit diesen Tendenzen auseinanderzusetzen und daraus die Konsequenzen zu ziehen. Wenn sich die Wohlfahrtsverbände darauf beschränken, wie bisher jeden Abschnitt dieser Entwicklung nur mit Empörung und dem Verweis auf die besondere Kultur des Helfens zu quittieren, dann werden sie eines Tages eine bittere Belehrung durch die dritte Gewalt hinnehmen müssen - sei es durch deutsche Gerichte oder aber durch den Europäischen Gerichtshof. Es müßte die primäre Aufgabe der Freien Wohlfahrtspflege sein, sich in der gebo-

1 Mitteilungen der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa, Brüssel, 6. Juni 1997 KOM (97) 241 endg. S. 16.

2 Hauptgutachten, Kap. XII, S. 421, Nr. 565

3 EWS 1997, 373 ff.

4 EWS 1997, 379.

tenen Gründlichkeit mit diesen Tendenzen auseinanderzusetzen. Wir sind dazu zum einen wegen unserer Schutzbefehlen verpflichtet, zum anderen aber auch wegen der hohen Zahl unserer hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das Rote Kreuz und der Rote Halbmond haben weltweit rund 250.000 hauptamtliche Mitarbeiter. Das Deutsche Rote Kreuz hat allein 80.000 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, also ein Drittel des Weltbestandes. Die weitaus überwiegende Zahl arbeitet im sozialen Sektor. So tragen wir auch als Arbeitgeber Verantwortung.

B. Aktuelle Rotkreuz-relevante Probleme im innerstaatlichen Recht

Dieser Abschnitt soll zwei unterschiedlichen Bereichen gewidmet sein, nämlich zum einen dem Rotkreuz-Binnenrecht, unserem Satzungsrecht also, und zum anderen dem Rotkreuz-relevanten Gesetzesrecht.

I. Rotkreuz-Binnenrecht

Soweit das Satzungsrecht unseres Verbandes betroffen ist, sei von der Verknüpfung zweier zentraler Vorschriften unserer DRK-Satzung vom 12. November 1993 ausgegangen, welche die unverzichtbare Grundlage für die Arbeit des Bundesverbandes darstellen: § 5 Abs. 1 der Satzung gebietet, daß das DRK und seine Mitgliedsverbände „eng und vertrauensvoll“ zusammenarbeiten. § 7 Abs. 1 unserer Satzung weist dem Bundesverband die ungemein wichtige Aufgabe zu, „für die Einhaltung der Grundsätze und die notwendige Einheitlichkeit im Deutschen Roten Kreuz“ zu sorgen. Diese ebenso grundlegenden wie richtungsweisenden Normen können aber unser Verbandsleben nur dann bestimmen, wenn auf jeder Ebene unserer Verbandsgliederung die gebotenen Konsequenzen gezogen werden. Davon sind wir indessen noch weit entfernt.

1. Die gebotene Satzungsidentität

Die DRK-Satzung stellt das internationale Rotkreuz-Recht völlig zu Recht in den Vorrang gegenüber unserem nationalen Satzungsrecht, was auch absolut geboten ist: Eine Gesellschaft, die sich nicht an die internationalen Grundvorgaben hält, kann ihres Status als Rotkreuz- bzw. Rothalbmondgesellschaft verlustig gehen. Rechtslogisch konsequent geht gemäß § 3 Abs. 3 S. 2 unserer Satzung diese den Satzungen der Mitgliedsverbände vor. Ebenso konsequent hat der Präsidialrat bereits zu Beginn meiner Präsidentschaft beschlossen, welche Vorschriften der DRK-Satzung gemäß § 19 Abs. 3 verbindlich sind und daher in alle Gliederungssatzungen aufzunehmen sind. Solange dies aber nicht geschehen ist, ist weder die DRK-Satzung noch sind die Satzungen der Landesverbände gegenüber der Gliederungsebene der Kreisverbände vollziehbar, denn höchstrichterliche Rechtsprechung verlangt bei einem vertikal und horizontal in der Rechtsform des eingetragenen Vereins gegliederten Verband, daß auf al-

len Ebenen der vertikalen und horizontalen Gliederung inhaltsgleiche und damit einander korrespondierende Satzungsvorschriften in Kraft sind. So mancher Landesverband hat daher schon schmerzlich erfahren müssen, daß er selbst bei unabwieslicher Eingriffsnotwendigkeit zum Schutze des Rotkreuz-Zeichens und des Rotkreuz-Namens nicht über die rechtlich notwendigen Befugnisse verfügte, weil die im vorigen dargelegte Satzungsidentität nicht gegeben war. Es unserer Hauptziele muß daher - und dies sei mit größtem Nachdruck betont - die schnellstmögliche Satzungsangleichung sein.

2. Ausgründungen in Gesellschaftsform

Unsere geltende DRK-Satzung ist erst knapp ein halbes Jahrzehnt in Kraft und weist doch bereits ein erhebliches Defizit auf, denn sie bezieht sich nahezu ausschließlich auf die Vereinsrechtsform und trägt damit nicht dem Umstand Rechnung, daß mittlerweile in ganz erheblichem Umfang Ausgründungen in der Rechtsform der GmbH erfolgt sind. Auf der Basis der außerordentlich dankenswerten Arbeiten unseres Rechtsausschusses hat das Präsidium unter Zustimmung des Präsidialrates im Frühjahr 1997 Rahmenbedingungen für die Ausgründung von Gesellschaften beschlossen und diese durch entsprechende Mustergesellschaftsverträge komplettiert. Einer der wesentlichen Inhalte dieser Rahmenbedingungen war eine Konkretisierung der in § 5 unserer Satzung enthaltenen Pflicht, den Bundesverband „rechtzeitig und angemessen über wichtige Angelegenheiten“ zu unterrichten. Dies erfolgt bislang in absolut unzureichendem Maße. Daß es sich hierbei nicht um die Befriedigung purer Neugier des Bundesverbandes handelt, sondern um international- und nationalrechtlich dringend erforderliche Informationen, sei an zwei Beispielen dargelegt. Die Geschäftsaktivität einer unter dem Rotkreuz-Zeichen tätigen gGmbH erstreckt sich auf das Ausland und ist damit eindeutig eine Verletzung der internationalen Statuten, die zwingend vorschreiben, daß sich die Tätigkeit einer nationalen Rotkreuzgesellschaft nur auf das Hoheitsgebiet ihres eigenen Staates beziehen darf, es sei denn, die Rotkreuzgesellschaft eines anderen Staates stimme der Tätigkeit auf ihrem Territorium ausdrücklich zu. Wenn ich erlebe, mit welcher Sorgfalt unsere Landesverbände einerseits auf ihr Territorialitätsprinzip achten, dann aber andererseits das Territorialitätsprinzip im internationalen Bereich mißachtet wird, dann ist hier eine Rückkehr zu rechtmäßigem Verhalten unabdingbar. Die zweite Folge, im Bereich unseres Steuerrechts zu verzeichnen, ist indessen noch weitaus erster: Die Finanzbehörden lassen erkennen, daß sie die Ausgründung wirtschaftsrelevanter Aufgabenfelder aus als gemeinnützig anerkannten juristischen Personen in wachsendem Umfang als bedenklich vor dem Hintergrund der *ratio legis* des Gemeinnützigkeitsrechts ansehen und darauf hinwirken, diese zurückzuschneiden. Einer der führenden Gemeinnützigkeitsexperten, Prof. Dr. Thiel, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, hat im Oktober 1997 vor Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern ausgeführt, daß die Finanzverwaltung die erkennbare Entwicklung der gemeinnützigen Stiftungen und Vereine, sich mit steuerpflichtigen Ge-

schäftsbetrieben zu umgeben, insgesamt als eine von der Zielsetzung des Gemeinnützigkeitsrechts nicht beabsichtigte und daher nicht weiter hinnehmbare Fehlentwicklung betrachte. Diese Entwicklung ist für den Gesamtverband von ganz erheblicher Bedeutung. Sie sollte nicht nur aufmerksam verfolgt werden, sondern sollte uns zu entsprechenden fachkundigen und eingehenden Prüfungen und Entscheidungen veranlassen. Lediglich angemerkt sei, daß diese Tendenz der Finanzbehörden deckungsgleich ist mit der im vorigen erläuterten Tendenz im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Auch hier stellen sich dem DRK Probleme, die weithin nicht einmal erkannt, geschweige denn im Ansatz bewältigt worden sind.

3. Sponsoring

Der Umstand, daß unseren Verbandsgliederungen immer mehr Phantasie und Aktivität zur Aufbringung der erforderlichen Mittel abverlangt wird, hat auch zur Ausbreitung des sogenannten „Sponsoring“ geführt, insbesondere dadurch, daß mobile und immobile Rotkreuz-Einrichtungen als Werbeträger benutzt werden. Präsidium und Präsidialrat haben im Januar 1998 - wiederum nach dankenswerter Vorarbeit des Rechtsausschusses - durch Festlegung entsprechender Rahmenbedingungen allen Verbandsgliederungen sowohl die steuerrechtliche Problematik als auch die verbandsrechtlichen Voraussetzungen deutlich gemacht. Auch hier läßt die gesamtverbandliche Beachtung noch auf sich warten. Welche peinlichen Situationen bei Nichtbeachtung entstehen können, zeigt folgender konkrete Fall. Auf einem RTW wird das Logo einer bundesweit bekannten Bierbrauerei aufgeführt. Die örtliche Presse greift dies mit entsprechendem Foto auf und stellt - übrigens zu Recht - die Frage, ob ein RTW, der u.U. bei alkoholbedingten Unfällen eingesetzt wird, bei seiner Einsatzfahrt denn ausgerechnet für ein Alkoholprodukt werben sollte. Wer dies - wie ich auch gehört habe - für nicht „so besonders schlimm“ hält, weil er möglicherweise Bier nicht als Alkohol betrachtet, dem sollte doch gesagt sein, daß gerade diese vielen kleinen Vorkommnisse dazu beitragen, den untadeligen Ruf des DRK mehr und mehr zu zerstören. Und noch ein zweiter Fall: Auf einem Werbeprospekt „Betreutes Reisen und Seniorenurlaub, Herbst/Winter 1997/1998“ findet sich auf einer Weltkugel neben einer grünen Palme, der scheinenden Sonne und einem Stück stilisierter blauen Strandes das Rote Kreuz als Werbezeichen, während für einen „Rotes Kreuz Reise-Service“. Hier wird nicht einmal das DRK, sondern das Rote Kreuz, d.h. eine **internationale** Bezeichnung und das **ihr** zugeordnete Wahrzeichen, in einer Weise zu Werbezwecken mißbraucht, die eindeutig internationales Recht verletzt. Dies ist ein untragbarer Zustand!

II. Rotkreuz-bezogenes Gesetzesrecht

Dieser Abschnitt könnte einen gesonderten Vortrag, ja, ein ganzes Seminar füllen. Deshalb sei nur auf zwei Punkte abgehoben:

1. Zum Spendenbegriff

Ein konkreter Fall hat auf eine inzwischen überregional zu verzeichnende Praxis der Finanzbehörden aufmerksam gemacht, die von besonderer Bedeutung ist. Es geht um die „Freiwilligkeit“ bei einer Spende. Hierbei wird vom Sinngehalt des Wortes „Spende“ ausgegangen. Dieser Begriff beinhaltet schon in seiner gewöhnlichen Wortbedeutung die Freiwilligkeit. Das aber verbiete, daß eine Spende auf irgendwelche Art und Weise in einen Kausalzusammenhang mit einem Leistungsgeschäft gebracht wird. Um dies an einem Beispiel darzulegen: Will eine DRK-Verbandsgliederung mit einem Unternehmen in Vertragsverhandlungen über ein Leistungsgeschäft - den Ankauf von mobilem Gerät, die Herstellung von Gebäuden - eintreten, dann ist es unzulässig, in diese Verhandlungen miteinzubringen, man sei zum Vertragsabschluß nur bereit, wenn die DRK-Verbandsgliederung einen Teil der von ihr zu erbringenden Geldleistung über eine von dem Unternehmen zu leistende Spende abwickeln könne. Hier wird die Spende von vornherein in die Gegenseitigkeit des wirtschaftlichen Leistungsgeschäfts eingestellt. Dies wird in der Steuerrechtsprechung als unzulässig angesehen. Der Bundesfinanzhof hat in ständiger Rechtsprechung zum Komplex der Spenden festgestellt, daß Spenden Zuwendungen sind, die erstens freiwillig oder aufgrund einer freiwillig eingegangenen Rechtspflicht erbracht werden, zweitens kein Entgelt für eine bestimmte Leistung des Empfängers sind und drittens nicht in einem tatsächlichen wirtschaftlichen Zusammenhang mit den Leistungen des Empfängers stehen dürfen.⁵ Ich empfehle allen Verbandsgliederungen nachdrücklich und dringend, sich strikt an diese Rechtsprechung zu halten. Das Präsidium hat inzwischen unter Akklamation seitens des Präsidialrats beschlossen, eine Datenbank für die Steuerrechtsprechung und Steuerrechtspraxis, soweit sie für das Deutsche Rote Kreuz relevant ist, einzurichten. Eine solche Datenbank ist dringend vonnöten.

2. Gemeinnützigkeit bei refinanzierten Leistungen

Der Verband wird sich in aller kürzester Zeit mit folgendem Befund auseinandersetzen müssen: Es gibt Verbandsgliederungen, deren Aufgabenwahrnehmung zu 90% und mehr in der Erbringung voll refinanzierter Leistungen besteht, z.B. im Bereich sozialer Dienstleistungen (ambulante Pflege) und des Rettungsdienstes. Hier wird der Unterschied zu den privat-gewerblichen Anbietern immer geringer. Das Argument, die Tätigkeit sei nicht auf Gewinnerzielung gerichtet, verliert mehr und mehr an Gewicht in Anbetracht der gleichartigen Kalkulation privat-gewerblicher Anbieter, die in der Regel auch nur die Betriebskosten einschließlich der Personalkosten kalkulieren, ohne zu einer Gewinnausschüttung zu gelangen. So bedarf es vor dem Hintergrund der Entwicklung im Europäischen Gemeinschaftsrecht sowie der zitierten Ministerialauffassungen keiner prognostischen Gabe, um vor-

⁵ BFH v. 25. November 1987, BFtB 1988 II, 220; BFH v. 12. September 1990, BSStB 1991 II, 258; BMF-Rundverfügung vom 9. Juli 1997, Rz. 7.

auszusagen, daß bei solchen Konstellationen in naher Zukunft die Frage der Gemeinnützigkeit gestellt wird. Ich betone ausdrücklich und nachdrücklich: Für das Deutsche Rote Kreuz insgesamt stellt sich selbstverständlich solange kein Gemeinnützigkeitsproblem, wie in diesem Lande noch Golfclubs als gemeinnützig anerkannt werden. Aber es kann durchaus passieren, daß der vollrefinanzierte Sektor unserer Aufgabenfelder einstmals besonders und gesondert betrachtet wird. Für die Gemeinnützigkeit im refinanzierten Bereich werden die Finanzbehörden es insbesondere nicht genügen lassen, wenn dort Spenden und Mitgliederbeiträge zur Reparatur irgendwelchen Mißmanagements eingesetzt werden. Soviel zum vollrefinanzierten Bereich. Auch hier ist gesamtverbandliche Vorarbeit äußerst dringlich geboten, um nicht eines Tages überrascht und fassungslos vor Entwicklungen zu stehen, die durchaus absehbar waren.

Die Rolle des Roten Kreuzes in Ländern unter Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen

Gregor Schotten*

Einleitung

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges warb der damalige US-amerikanische Präsident Woodrow Wilson bei seinen Landsleuten für den gerade gegründeten Völkerbund. Wilson hoffte, dieser neu gegründete Völkerbund könne zu einer wirksamen und stabilen Friedensordnung in der Welt beitragen. Der Präsident wagte sogar die Prophezeiung, daß Kriege zukünftig vermeidbar sein würden. Er wies dabei auf das Instrument der Anwendung von Wirtschaftssanktionen:

„A nation boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted, but brings pressure upon the nation that, in my judgment, no modern nation could resist.“¹

Dieser optimistischen Einschätzung von Wirtschaftssanktionen als einem Mittel, friedensbedrohende Staaten oder Regime zu disziplinieren, setzte der spätere US-Außenminister John Foster Dulles, der 1918/19 Mitglied der US-amerikanischen Delegation bei der Pariser Friedenskonferenz war und Anfang der zwanziger Jahre den Auftrag hatte, für den US-Kongreß einen Bericht über Wirtschaftssanktionen vorzulegen, Bedenken entgegen. Er wies auf die gravierenden humanitären Konsequenzen hin, die der Einsatz von Wirtschaftssanktionen mit sich bringen könne. Diese Konsequenzen träfen oft Unschuldige und nur selten diejenigen, die sie eigentlich treffen sollten.

Dieser Gegensatz zwischen „political gain“ und „civilian pain“ prägt auch 60 Jahre später im Zeitalter eines aktiven und handlungsfähigen Sicherheitsrates der Vereinten Nationen

Im vorigen ist nur ein Teil der aktuellen Probleme angesprochen worden, die das Verbandsrecht und geltendes Gesetzesrecht dem Roten Kreuz stellt. Komplexe, die gleichermaßen erörterungswürdig sind, wie z.B. die tarifrechtlichen DRK-Arbeitsbedingungen, können in diesem Rahmen nicht aufgegriffen werden. Alles in allem aber zeigt dieses Bild - und damit sei der Kreis zu dem eingangs zitierten Gedanken des Aristoteles geschlossen - wie sehr unser Verband, unsere Gemeinschaft auf den verschiedensten Ebenen, den Ebenen des Völkerrechts, des europäischen Gemeinschaftsrechts, des internationalen Verbandsrechts, des nationalen Verbandsrechts und des nationalen Gesetzesrechts, eben vom Recht bestimmt wird. Ich begrüße es daher mit großem Nachdruck, daß sich unser Verband durch die Justitiare und die Konventionsbeauftragten des DRK immer wieder dieser Aufgabe stellt.

nen (VN) die Diskussion um den Einsatz von Wirtschaftssanktionen.

Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes zu Beginn der neunziger Jahre wurden Wirtschaftssanktionen zunehmend zu einem beliebten Handlungsmittel. Die Beweggründe zur Verhängung der Sanktionen waren dabei unterschiedlich. Sanktionen wurden verhängt, um Staaten zur Abrüstung zu bewegen, zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, zur Wahrung der Menschenrechte oder zur Stützung oder Wiedereinrichtung demokratischer Regierungen. Ziel der Sanktionen ist stets, das betroffene Land bzw. Regime zu isolieren und wirtschaftlich unter Druck zu setzen. Von der von den Sanktionen betroffenen Bevölkerung wird erwartet, daß sie sich unter deren Auswirkungen gegen das eigene, unliebsame Regime aufzulehnen oder zumindest dieses unter Druck zu setzen beginnt. Von den einen werden die Sanktionen als ein „panacea“ (Allheilmittel) angesehen, das den Einsatz weiterer gravierenderer (militärischer) Mittel nicht erforderlich mache, andere halten Sanktionen für ein „blunt instrument“, das unverhältnismäßig stark Unschuldige, nämlich vornehmlich die Zivilbevölkerung, treffe.

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser anlässlich der 42. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes am 12. September 1998 in Augsburg gehalten hat. Die Vortragsfassung wurde beibehalten. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

¹ Das Zitat ist u.a. wiedergegeben in D. Christiansen/G.-F. Powers, Economic Sanctions and the Just-War Doctrine, in D. Corryth/G.-A. Lopez, Economic Sanctions, Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?, Boulder/San Francisco/Oxford 1995, S. 97.

Auch die internationalen Hilfsorganisationen sehen sich in ihrer täglichen Arbeit mit dieser Problematik konfrontiert. Sanktionen werfen vielfältige Probleme auf und bedeuten teilweise auch völlig neue Herausforderungen für humanitäre Einsätze. Viele größere Organisationen haben interne Studien und Strategiepapiere zu Sanktionen ausgearbeitet, um ihre Mitarbeiter zu schulen und auf mögliche Einsätze in Ländern unter Sanktionen vorzubereiten, sowie eine eigene Position zu Sanktionen zu finden und zu definieren.

Auch die Internationale Föderation vom Roten Kreuz und Roten Halbmond (IFRC)² bereitet gegenwärtig eine Studie zu Sanktionen vor.³ Im Gegensatz zur allgemeinen politischen Diskussion über Sanktionen stellt sich aus der Sicht von Hilfsorganisationen weniger die Frage, ob Sanktionen in bestimmten Situationen ein effektives oder gar ein gerechtes Mittel sind. Auch die vor allem in US-amerikanischen Beiträgen zur Problematik immer wieder aufgeworfene Abwägung zwischen der Verhängung von Wirtschaftssanktionen und dem Einsatz militärischer Mittel kann für Hilfsorganisationen kein Diskussionsgegenstand sein.

Aus Sicht der Föderation stellt sich vor allem die Frage, welche besonderen Schwierigkeiten und Probleme ein humanitärer Einsatz in einem Land unter Wirtschaftssanktionen mit sich bringen kann und wie diesen Herausforderungen zu begegnen ist. Damit verbunden ist auch die Frage, ob Hilfsorganisationen eine eigene Position zu Wirtschaftssanktionen einnehmen sollen, und wenn ja, wie sie diese entsprechend artikulieren können. Um diesen Fragen nachzugehen, wird hier zunächst kurz ein Überblick über die verschiedenen Arten von Sanktionen gegeben. Dem schließt sich eine kurze Erörterung der humanitären Auswirkungen von Sanktionen an. Anschließend erfolgt die Darstellung der Erfahrungen von Hilfsorganisationen mit Wirtschaftssanktionen und die Diskussion über die eigene Rolle von Hilfsorganisationen bei VN-Sanktionen.

A. Arten und Formen von Wirtschaftssanktionen

Der Begriff Wirtschaftssanktionen umfaßt eine Vielzahl möglicher Maßnahmen, die von der Verhängung eines umfassenden Handelsembargos, das alle Im- und Exporte eines Landes erfaßt, bis hin zur bloßen Verhängung eines Embargos für bestimmte Güter, z.B. Öl, reichen können. Aus Sicht der Hilfsorganisationen und des humanitären Völkerrechts sind vor allem diejenigen Sanktionen erörterungswürdig, die humanitäre Konsequenzen mit sich bringen können. Hier können keine schematischen Feststellungen getroffen werden, da Sanktionen immer vor dem Hintergrund des betroffenen Landes gesehen werden müssen. Die zur Zeit diskutierten Sanktionen gegen innerstaatliche Flügel im Sudan würden gravierende humanitäre Konsequenzen für das bereits durch Bürgerkrieg und Dürre geschwächte Land mit sich bringen, während eine ähnliche Maßnahme in einem hochentwickelten Land wahrscheinlich (vorerst) keine humanitären Konsequenzen auslösen würde.

Neben dem Inhalt der getroffenen Maßnahmen lassen sich Unterschiede bei der Verhängung der Sanktionen machen.

Übersicht 1: Sanktionen und ihr Inhalt

Bereich	Maßnahmen
Kultur und Sport	<ul style="list-style-type: none"> ● Abbruch von Austauschbeziehungen ● Verbot der Teilnahme an internationalen Sport- oder Kulturereignissen
Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> ● Verbot des Flug- und Schiffsverkehrs in und aus einem Staat; ● Verbot des innerstaatlichen Luftverkehrs
Handel	● Umfassendes Handelsembargo
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> ● Einfrieren von Auslandsguthaben ● Verbot von Finanztransfers
Entwicklungshilfe	● Beendigung und Streichung von Entwicklungshilfe
Kommunikation	● Unterbrechung von Fernmeldeverbindungen
Diplomatie	<ul style="list-style-type: none"> ● Einreiseverbote für Regierungsmitglieder und Militärs ● Schließung diplomatischer Vertretungen ● Ausschluss aus internationalen Organisationen
Militär	Waffenembargo

Multilaterale Sanktionen werden von den Vereinten Nationen, Regionalorganisationen oder Gruppen von Staaten verhängt, bilaterale Sanktionen von einem einzelnen Staat. Schließlich lassen sich auch in bezug auf die möglichen Adressaten von Wirtschaftssanktionen Unterschiede vornehmen. In den meisten Fällen werden die Sanktionen gegen Staaten verhängt, möglich ist aber auch, wie das angolische Beispiel zeigt, ihre Verhängung gegen Rebellen und die von diesen kontrollierten Gebiete. Vorliegend soll aufgrund einer notwendigerweise zu treffenden Begrenzung nur auf Wirtschaftssanktionen eingegangen werden, die von den Vereinten Nationen verhängt wurden. Diese Sanktionen haben wegen ihrer kollektiven Verbindlichkeit für alle Staaten eine besondere Effektivität und damit einhergehend auch in den allermeisten Fällen humanitäre Konsequenzen. Zudem sind diese Sanktionen wegen der Rolle der Vereinten Nationen in bezug auf das humanitäre Völkerrecht und die Arbeit von Hilfsorganisationen von besonderer Bedeutung. Aber auch Sanktionen, die von Regionalorganisationen oder von einzelnen Staaten verhängt werden, können humanitäre Konsequenzen mit z.T. gravierenden Ausmaßen nach sich ziehen und deshalb für eine Betrachtung aus der Perspektive der Hilfsorganisationen interessant sein.⁴

² Im folgenden wird der Terminus „Föderation“ verwendet.

³ Die Studie der Föderation soll im Herbst/Winter 1998/99 beim Londoner Overseas Development Institute als „RRN Network Paper: Economic sanctions - the role of aid organisations“ erscheinen.

⁴ Die Föderationsstudie wird deshalb auch Fallstudien zu Burundi und Cuba enthalten. Zu Burundi siehe umfassend: E. Hoskins/S. Nutt, The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Burundi, Providence 1997 (Occasional Paper Humanitarianism and War Project 29).

Zu Cuba z.B.: R. Wagner, Weltpolitisch kleinkariert, Die Sanktionspolitik der Vereinigten Staaten, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. September 1998, S. 16.

Übersicht 2: Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen seit 1990

Zielstaat	VN-Resolution (-en)	Zeitraum	Art der Sanktionen
Irak	661, 670 (1990) 687 (1991) 706 (1992) 986 (1995)	1990-	umfassende Wirtschafts-sanktionen
Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien Montenegro)	713 (1991); 757, 787 (1992) 836 (1993)	1992-1996	umfassende Wirtschafts-sanktionen
Somalia	733 (1992)	1992-	Waffenembargo
Libyen ⁵	748 (1992)	1992-	Waffenembargo; Unterbrechung des Flugverkehrs; diplomatische Sanktionen; Einfrieren von Auslandskonten; Verbot des Exportes von Ersatzteilen für Ölraffinerien
Liberia	788 (1992)	1992-	Waffenembargo
Haiti	841 (1993) 917 (1994)	1993-1994	Waffenembargo; Ölembargo; Einfrieren von Auslandskonten
Angola (UNITA)	846 (1993) 1127 (1997)	1993-	Waffenembargo; Ölembargo; Reisebeschränkungen; Flugverbot
Ruanda	918 (1994)	1994- (1995 Suspendierung für die ruandische Regierung)	Waffenembargo
Sudan	1054 (1996)	1996-	Reduzierung der diplomatischen Vertretungen; Reisebeschränkungen für Regierung und Militärs; Verbot innerstaatlicher Flüge (Inkrafttreten aufgeschoben)
Sierra Leone	1132 (1997)	1997-1998	Waffenembargo; Ölembargo; Diplomatische Sanktionen

B. Die Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen auf die Zivilbevölkerung

Die humanitären Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen sind in den letzten Jahren zunehmend in das Bewußtsein der Öffentlichkeit getragen worden. So wies der damalige VN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* in seinem Bericht „Supplement to an Agenda for Peace“ 1995 auf die humanitären Folgen von Wirtschaftssanktionen hin.⁵ Damit setzte er eine Debatte auch innerhalb der Vereinten Nationen über

den Einsatz von Wirtschaftssanktionen und deren Folgen in Gang. Die XXVI. Internationale Rotkreuz-Konferenz in Genf verabschiedete eine Resolution, in der die Vereinten Nationen und die Staaten aufgefordert werden, die humanitären Folgen von Wirtschaftssanktionen zu beachten.⁷ Diese Reaktionen erfolgten im wesentlichen auf die Erfahrungen mit den Sanktionen im Irak, im ehemaligen Jugoslawien und in Haiti. In allen drei Ländern waren ähnliche Auswirkungen festgestellt worden, aber auch landesspezifische Besonderheiten. Bevor auf einige Auswirkungen eingegangen wird,⁸ soll betont werden, daß die Feststellung humanitärer Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen oftmals sehr schwierig ist, da Sanktionen oft Länder treffen, in denen ein bewaffneter Konflikt stattfindet oder stattgefunden hat. Es ist nicht leicht, die Auswirkungen von Sanktionen in solchen Fällen besonders herauszukristallisieren.

Wirtschaftssanktionen und hier insbesondere umfassende Handelsembargos haben gravierende Auswirkungen auf die Volkswirtschaft eines Landes. Güter, die für den Export bestimmt sind, können nicht mehr produziert werden. Dies führt zu einem drastischen Anstieg von Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig sinken die Deviseneinnahmen. Noch deutlicher sind die Auswirkungen auf der Importseite. Wichtige Güter können nicht mehr eingeführt werden. An dieser Stelle sollte darauf hingewiesen werden, daß alle bisherigen VN-Sanktionen medizinische Güter und teilweise Nahrungsmittel von den Beschränkungen ausgenommen haben. Als äußerst problematisch erweist sich trotz der humanitären Ausnahmen der Resolutionen jedoch, daß wichtige Ersatzteile z.B. für medizinische Geräte nicht eingeführt werden durften, da sie nicht als „medizinische Güter“ qualifiziert wurden. Diese Importbeschränkungen können also wie im Irak geschehen auch die medizinische Infrastruktur eines Landes lahmlegen. Die allgemeine Güterknappheit führt zu dramatisch emporschnellenden Preisen für Versorgungsgüter des täglichen Bedarfs. In allen bisherigen Fällen von VN-Sanktionen waren die Länder von gravierenden Inflationen betroffen. Dies führt zu einem blühenden Schwarzmarkthandel mit deutlich ansteigender Kriminalitätsrate.

Betroffen von diesen Auswirkungen sind vor allem von festem Lohn abhängig Beschäftigte, weiterhin Bevölkerungsgruppen, die auch sonst auf fremde Hilfe angewiesen

- Im Zusammenhang mit der Bereitschaft der libyschen Staatsführung, die mutmaßlichen Attentäter von Lockerbie an ein schottisches Gericht mit Sitz in den Niederlanden auszuliefern, wird die Aufhebung der Sanktionen gegen Libyen erwogen.
- Boutros Boutros-Ghali*, Supplement to an Agenda for Peace, UN Doc. A/50/60 (1995), paras 17-18.
- 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution on „Principles and action in international humanitarian assistance and protection, With regard to humanitarian consequences of economic sanctions“, abgedruckt in *HuV-I 8* (1995), 224 (228 f.).
- Ausführliche Darstellungen über die humanitären Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen finden sich bei *L. Minear/D. Corright/J. Wagner/G.-A. Lopez/T.-G. Weiss*, *Toward More Human and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System*, Providence 1998; *T.-G. Weiss/D. Corright/G.-A. Lopez/L. Minear*, *Political Gain and Civilian Pain, Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Lanham/New York/Boulder/Oxford 1998; *J. Schaar*, *UN sanctions and the humanitarian crisis*, in *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (ed.), *World Disasters Report 1995*, Dordrecht 1995, S. 19 ff.; *P. Walker*, *Sanctions a Blunt Weapon*, Red Cross, Red Crescent, Nr. 3, 1995, S. 19 ff.

sind wie Kinder, ältere Menschen, Kranke und Schwangere. Fallen Sanktionen mit bewaffneten Konflikten zusammen, dann sind meist auch Flüchtlinge in den von Sanktionen betroffenen Gebieten in besondere Mitleidenschaft gezogen. Nicht so gravierende Auswirkungen haben Sanktionen auf bäuerliche Betriebe, die sich selbst versorgen können, und auf wohlhabende Bevölkerungsschichten, die den Schwarzmarkt nutzen, bzw. sogar von diesem profitieren können.

Neben den physischen Auswirkungen der Sanktionen sind auch erhebliche psychische Auswirkungen zu berücksichtigen. Die Bevölkerung wird von einem Gefühl der Isolation erfaßt. Diejenigen, die sich nicht oder nur spärlich versorgen können, sehen sich einem täglichen Existenzkampf mit dessen körperlichen und seelischen Folgen ausgesetzt. Viele erleben ein Gefühl des unschuldig Bestraftwerdens. Gleichzeitig wachsen das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Wut auf die Sanktionsverhänger von außen. Dies stärkt die Rolle der eigenen Regierung, auf die die Sanktionen ja eigentlich zielen, denn diese kann nun alle Schwierigkeiten politischer, ökonomischer oder anderer Art auf die sanktionsverhängenden Staaten schieben. Dabei kommt ihr noch zugute, daß oppositionelle Gruppen meist nicht besonders gut ausgestattet sind und durch die Sanktionen besonders in Mitleidenschaft gezogen werden, so daß sie oftmals gezwungen sind, ihre Aktivitäten ganz einzustellen.

C. Die Erfahrungen der Föderation in bezug auf die eigene Arbeit in Ländern unter VN-Sanktionen

I. Allgemeine Erfahrungen

Im Gegensatz zu Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen, die sich meist auf ein bestimmtes Gebiet beschränken lassen, erfordert ein humanitärer Einsatz in einem von Sanktionen betroffenen Land einen flächendeckenden landesweiten Einsatz. Auch betreffen Sanktionen große Teile der Bevölkerung. Ein Einsatz in einem Land unter Sanktionen erfordert daher ein Höchstmaß an organisatorischem und logistischem Einsatz. So war der humanitäre Einsatz der Föderation im ehemaligen Jugoslawien der zweitgrößte Einsatz in der Geschichte der Föderation und der seinerzeit größte. Hinzu kommen zahlreiche weitere Schwierigkeiten durch die weitgehende Isolation des betroffenen Landes. Oft müssen neben den Auswirkungen von Sanktionen auch die von Krieg bekämpft werden, was den Einsatz noch erschwert. Diese Tatsachen müssen bereits bei der Planung einer Operation mit in Betracht gezogen werden.

II. Logistische Probleme

Als Problem stellt sich zunächst, daß in die betroffenen Länder große Mengen an Medikamenten und Nahrungsmitteln transportiert werden müssen. Dabei müssen sich jede Hilfsorganisation und auch die humanitären Unterorganisationen der VN wie OCHA, UNICEF, UNHCR, WHO und FAO bewußt sein, daß ein humanitärer Einsatz die Folgen der Sanktionen für die Zivilbevölkerung nur lindert, aber keinesfalls wettmachen kann. Gerade umfassende Handelsembargos,

wie sie gegen den Irak, die Bundesrepublik Jugoslawien oder Sierra Leone verhängt wurden, können die gesamte Infrastruktur eines Landes zum Erliegen bringen und dadurch auch die Versorgung der Bevölkerung derartig erschweren, daß dies nicht durch humanitäre Hilfeinsätze von außen aufgefangen werden kann. Als besonderes Problem erweist sich noch, daß viele dringend benötigte Ersatzteile nicht als „humanitäre Güter“ von den Sanktionen ausgenommen sind.

Ein allgemeines logistisches Problem, das bei vielen humanitären Einsätzen auftritt, ist der Schutz der transportierten Güter vor Verderben durch Hitzeinwirkungen, starke Regenfälle etc. Dieses Problem ist kein sanktionsspezifisches. Da humanitäre Güter in Fällen von Sanktionen aber vor ihrem Transport zum Bestimmungsort das bürokratische Prozedere der VN-Sanktionsausschüsse durchlaufen müssen, auf welches noch eingegangen wird, können Güter nicht beliebig schnell erneut eingeführt werden. Die Sicherung der genehmigten Güter ist deshalb gerade in Fällen von Sanktionen von großer Bedeutung. Um das Verderben von Nahrungsmitteln und Medikamenten zu verhindern, haben die meisten Hilfsorganisationen versucht, mit regionalen Verteilungszentren zu arbeiten. So operierte die Föderation z.B. von Amman aus für den Irak und von Budapest aus für das ehemalige Jugoslawien. Verteilungszentren, zumeist gekoppelt mit einer Regionaldelegation, haben weiterhin den Vorteil, die Bedürfnisse in dem betroffenen Land besser einschätzen zu können als die „Zentrale“ oder andere nationale Rotkreuz-Gesellschaften.

Für die Fälle, in denen kein regionales Verteilungszentrum verfügbar ist, wird empfohlen, lokale kommerzielle Unternehmen in die Verteilung miteinzubeziehen, da dies kostengünstiger, schneller und effektiver sei als eine Verteilung aus größerer Entfernung, z.B. von einer anderen entfernten Regionaldelegation aus.

III. Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen

Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen spielt für Hilfsorganisationen in Fällen von Sanktionen eine besonders wichtige Rolle. Sanktionen werden vom VN-Sicherheitsrat auf Grundlage des VII. Kapitels der VN-Charta verhängt. In allen bisherigen Fällen von Sanktionen, mit Ausnahme der Sanktionen gegen den Sudan, hat der Sicherheitsrat in der sanktionsverhängenden Resolution einen Sanktionsausschuß als Hilfsorgan eingesetzt. Diese Sanktionsausschüsse setzen sich aus Vertretern der Mitglieder des Sicherheitsrates zusammen und haben die Aufgabe, die „praktische Abwicklung“ der Sanktionen zu gewährleisten.

Hierzu zählen:⁹

- das Sammeln und Auswerten von Informationen über mögliche Verstöße gegen die Sanktionen;

⁹ Vgl. die Aufzählung in einigen der entsprechenden Resolutionen des VN-Sicherheitsrates: Res. 661/1991, (Irak); Res. 757/1992 (Bundesrepublik Jugoslawien); Res. 1132/1997 (Sierra Leone).

- das Auswerten von Berichten der Staaten über ihre Maßnahmen zur Umsetzung und Einhaltung der Sanktionen;
- die Beratung über mögliche Maßnahmen zugunsten dritt-betroffener Staaten;
- die Bearbeitung und Entscheidung der Anträge zu humanitären Ausnahmen.

Den Schwerpunkt der Arbeit bildete dabei der letztgenannte Punkt. Damit waren die Sanktionsausschüsse auch für die Hilfsorganisationen der entscheidende Ansprechpartner.

Für die Sanktionsausschüsse stellte sich vor allem die schwierige Aufgabe, die sog. „dual use items“ aus den Anträgen herauszufiltern. Dies sind die Waren, die zwar vorwiegend für humanitären Zwecken benötigt werden, aber auch für militärische Zwecke verwendbar sind. Um den Charakter dieser „dual use items“ zu umschreiben, lohnt immer noch ein Rückgriff auf ein berühmtes Zitat von Winston Churchill, das dieser im Zusammenhang mit der Seeblockade gegenüber Deutschland im Zweiten Weltkrieg 1940 geäußert hatte:

„There have been many proposals founded in the highest motives that food should be allowed to pass the blockade for the relief of these populations. I regret that we must refuse these requests. Many of these valuable foods are essential to the manufacture of vital war materials. Fats are used to make explosives. Potatoes make the alcohol for motor spirit. The plastic materials now so largely used in the construction of aircraft are made of milk. If the Germans use these commodities to help them to bomb our women and children rather than to feed the populations who produce them, we may be sure imported foods would go the same way, directly or indirectly, or be employed to relieve the enemy of the responsibilities he has so wantonly assumed.“¹⁰

Sicherlich werden Lebensmittel heute nicht mehr so restriktiv als „dual use items“ interpretiert, die Angst „dual use items“ einzuführen besteht aber in ähnlichem Maße.

Die Arbeit der Sanktionsausschüsse ist vielfach kritisiert worden. Den Ausschüssen, deren Sitzungen nichtöffentlich waren und deren Entscheidungsfindung manchmal schwer nachvollziehbar war, wurde Mangel an Transparenz und Flexibilität zum Vorwurf gemacht. Auch wurden ihnen zu lange Bearbeitungszeiten vorgeworfen.

Die Erfahrungen der Föderation waren nicht so negativ. Insbesondere mit den Sanktionsausschüssen für das ehemalige Jugoslawien wurde die Arbeit nach einer gewissen Eingewöhnungszeit als gut und reibungslos bezeichnet.

Als ein Problem für Hilfsorganisationen hatte sich erwiesen, daß nur Völkerrechtssubjekte und die VN-Unterorganisationen sich direkt an den Ausschuss wenden konnten. Viele Hilfsorganisationen mußten sich über ihre Heimatstaaten an die Ausschüsse wenden, was einen zusätzlichen Zeitaufwand bedeutete. Die Föderation und einige andere Organisationen wandten sich im Fall der Jugoslawiensanktionen über den UNHCR an die Ausschüsse. Mit Gewährung des Beobachterstatus wurde der Föderation gestattet, sich direkt an die Aus-

schüsse zu wenden, was eine wesentliche Erleichterung bedeutete.

Die Zusammenarbeit mit Sanktionsausschüssen erfordert auf seiten der Hilfsorganisationen einen erhöhten Arbeitsaufwand. Das gesamte Prozedere, bestehend aus dem Ausfüllen von Formularen, der Zusendung an die entsprechenden Stellen, dem Vorbereiten der Transport- und Zollunterlagen etc., erfordert eine gründliche Einarbeitung. Hier taucht das Problem auf, daß die Hilfsorganisationen zumeist ihre interne Struktur nach Länderreferaten gliedern und dadurch die Sanktionsfälle von verschiedenen Abteilungen bearbeitet werden. Dies bedeutet immer neue Einarbeitung in die Bearbeitung von Anträgen an die Sanktionsausschüsse. Wichtig ist, die bisherigen Erfahrungen zu bündeln, damit in neuen Fällen von Sanktionen darauf schnell zurückgegriffen werden kann.¹¹

Nicht unbelastet war die Zusammenarbeit auch aus Sicht der Vereinten Nationen und der sanktionsverhängenden Staaten. Einigen Hilfsorganisationen wurde vorgeworfen zu versuchen, zu viele Güter in das betroffene Land einführen zu wollen. Auch entstand in einer nur oberflächlich informierten Öffentlichkeit manchmal der Eindruck, die Hilfsorganisationen würden den Erfolg der Sanktionen gefährden. Hier wird in Zukunft von seiten der Hilfsorganisationen noch mehr Aufklärungsarbeit zu leisten sein.

IV. Die Zusammenarbeit mit lokalen Behörden

Ähnlich wichtig wie die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen ist für Hilfsorganisationen die mit lokalen Behörden und Autoritäten. Hier lassen sich schwer allgemeine Erfahrungen und Empfehlungen wiedergeben, da die landes- und fallspezifischen Unterschiede groß sind. Für die Föderation als vorteilhaft erwies sich in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit mit der jeweiligen nationalen Gesellschaft. Vertreter der nationalen Gesellschaften waren mit den Gegebenheiten im Land vertraut und hatten meistens auch Zugang zu lokalen Behörden und Autoritäten. Auch waren die Vorbehalte seitens der Behörden gegenüber eigenen Landsleuten nicht so groß wie gegenüber Ausländern, die im Zweifel mit den VN und den sanktionsverhängenden Staaten gleichgesetzt wurden.

Trotz der Zusammenarbeit mit den nationalen Gesellschaften traten im Umgang mit lokalen Behörden auch Schwierigkeiten auf. In Burundi blockierten lokale Behörden zeitweise aus politischen und militärisch-strategischen Gründen die gesamte Auslieferung der humanitären Güter. Im ehemaligen Jugoslawien herrschte ein tiefes Mißtrauen gegenüber dem Verfahren der Sanktionsausschüsse, und lokale Behörden versuchten sich als weitere „Kontrollene“ einzuschalten.

Schließlich ist es möglich, daß die nationale Rotkreuzgesellschaft nicht in der Lage ist, mit den lokalen Behörden zu ver-

10 Zitiert in W. Heintschel von Heinegg, Seckriegsrecht und Neutralität im Seckrieg, Berlin 1995, S. 432 (Fn. 913).

11 Die Studie „Economic Sanctions - the role of aid organisations“ soll eine detaillierte Schilderung für einen beispielhaften Antrag mit sämtlichen benötigten Formularen enthalten.

handeln, bzw. in Kontakt zu treten. Als wichtige Handlungsanweisung für künftige Einsätze in Ländern unter Sanktionen wurde deshalb empfohlen, so früh und so schnell wie möglich Kontakte zu lokalen Behörden bzw. Autoritäten zu etablieren.

V. Die Haltung der Zivilbevölkerung gegenüber der Hilfe von außen

Von vielen Befragten wurden die Arbeit und der Umgang mit der betroffenen Zivilbevölkerung in Ländern unter Sanktionen als eine der schwierigsten Aufgaben innerhalb der Operation beschrieben. In diesem Bereich traten nach Ansicht vieler Helfer die meisten bisher noch unvorhergesehenen Probleme im Zusammenhang mit VN-Wirtschaftssanktionen auf.

Zunächst wurde aus allen betroffenen Ländern grundsätzlich Dankbarkeit der Bevölkerung für die Hilfe und die Bemühungen der Helfer berichtet. Gleichzeitig traf die Helfer aber, und dies zumeist doch etwas überraschend, der Vorwurf, zu der internationalen Gemeinschaft zu gehören, die die Sanktionen gegen ihr Land verhängt hat. In den Augen vieler betroffener Zivilisten waren ausländische Helfer, selbst wenn sie deutlich erkennbar für das Rote Kreuz tätig waren, identisch mit den Ausländern, die die Sanktionen gegen sie verhängt hatten. Dieses Problem betraf verständlicherweise noch stärker Mitarbeiter der VN-Unterorganisationen wie z.B. UNHCR oder UNICEF, da ein Unterschied dieser Unterorganisationen zum VN-Sicherheitsrat für die meisten von Sanktionen betroffenen Zivilisten nicht bestand. Dieses Phänomen ist verständlich vor dem Hintergrund, daß die Zivilbevölkerung in Ländern unter Sanktionen besonders leicht manipulierbar ist. Objektive (ausländische) Informationen sind meist nicht verfügbar, und die Opposition im Lande wird durch die Sanktionen deutlich mehr getroffen als die Regierung, so daß sie oft ihre Arbeit ganz einstellen muß. Diese Umstände kann sich das regierende Regime, wie gesagt, zu Nutze machen und die internationale Gemeinschaft als Ganze für die Misere im Land verantwortlich machen.

Die Hilfsorganisationen müssen in Zukunft noch stärker ihre Unabhängigkeit von den Vereinten Nationen und den Staaten herausstellen, um bei der Zivilbevölkerung glaubwürdig zu erscheinen. Aber auch bei noch stärkerer Abgrenzung und Herausstellung des humanitären Auftrages wird bei jedem Einsatz in einem betroffenen Land mit diesen geschilderten Vorbehalten von seiten der Zivilbevölkerung zu rechnen sein.

VI. Erfahrungen mit den „Nebenwirkungen“ von Sanktionen

Es ist bereits auf die im Gefolge von Sanktionen auftretenden Phänomene wie Schwarzmarkt, erhöhte Kriminalität und Korruption hingewiesen worden. Mit diesen Nebenfolgen werden Hilfsorganisationen zwangsläufig konfrontiert. Eine straffe und auf allen Ebenen durchorganisierte Verteilung von Hilfsgütern kann das Verschwinden der meisten Hilfsgüter auf dem Schwarzmarkt verhindern, ganz ausschalten läßt sich dieses Problem wohl nicht. Insgesamt wurde der Schwarzmarkt, die sog. „informal economy“ aber von den

meisten Helfern nicht als Problem oder Behinderung der eigenen Arbeit angesehen. Ähnliches gilt für das Problem der Korruption. Auch die erhöhte Kriminalität in Ländern unter Sanktionen wirkte sich nicht als zusätzliches Sicherheitsrisiko auf die Arbeit der Helfer aus. Die Attacken auf Mitarbeiter des IKRK in Burundi z.B. wurden nicht mit den bestehenden Sanktionen in Verbindung gebracht. Allerdings sollten Hilfsorganisationen eine allgemeine Knappheit an Gütern aller Art in den betroffenen Ländern einkalkulieren und damit einhergehend auch die Gefahr von Überfällen, Diebstählen etc. Dies um so mehr in Ländern mit einer allgemeinen instabilen inneren Lage, wie z.B. Burundi oder Sierra Leone.

VII. Die Öffentlichkeit in den sanktionsverhängenden Staaten

Für die Arbeit des Roten Kreuzes von Bedeutung ist schließlich auch die Haltung der Bevölkerung in den Staaten, die die Sanktionen verhängt haben und an deren Umsetzung beteiligt sind. Auch hier begegnen der Arbeit der humanitären Helfer in Staaten unter Sanktionen Bedenken und Skepsis. Ähnlich wie für die betroffene Bevölkerung in den entsprechenden Ländern stellt sich auch in der Öffentlichkeit der sanktionsverhängenden Staaten die Frage, warum einerseits Sanktionen verhängt werden und andererseits umfangreiche Hilfsmaßnahmen unternommen werden sollen. Hinzu kommt, daß durch die geschickte Propaganda der von den Sanktionen betroffenen Regimes der Anschein erweckt wird, die Bevölkerung „ginge mit ihnen durch dick und dünn“. In der Öffentlichkeit der sanktionsverhängenden Staaten entsteht der Eindruck, die betroffene Zivilbevölkerung treffe eine Mitschuld, sie könne sich ihrer unliebsamen Regierung doch entledigen. Hier ist seit dem Bekanntwerden der immensen humanitären Konsequenzen im Irak aber allmählich ein Umdenken in der Öffentlichkeit zu beobachten.

Die Föderation hat mehrfach auf die Lage der betroffenen Zivilbevölkerung hingewiesen und dadurch auch zum Umdenken in der Öffentlichkeit beigetragen. Auch in Zukunft muß noch mehr herausgestellt werden, daß humanitäre Hilfseinsätze in Ländern unter Sanktionen ausschließlich der betroffenen Zivilbevölkerung zu gute kommen sollen, deren Leiden von den sanktionsverhängenden Staaten und Organisationen nicht beabsichtigt sind.

D. Wirtschaftssanktionen und die eigene Rolle von Hilfsorganisationen

Die bisherigen Einsätze in Ländern unter Sanktionen haben die Hilfsorganisationen vor neue Herausforderungen gestellt. Viele Hilfsorganisationen versuchen derzeit, ihre bisherigen Erfahrungen in diesem Bereich zu evaluieren und sich auf mögliche neue ähnliche Einsätze in Ländern unter Sanktionen vorzubereiten. Neben die Vorbereitung und Verbesserung der eigenen operativen Arbeit tritt der Versuch einer Definition der eigenen Rolle. Hier lassen sich keine allgemeinen Aussagen für alle Hilfsorganisationen treffen. Zu unterschiedlich sind politischer und nationaler Hintergrund, operative Erfahrung oder Abhängigkeit von Spendern.

Für das Rote Kreuz stellt sich angesichts der traditionellen Grundsätze der Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit die Frage, wieweit im Zusammenhang mit Sanktionen mögliche Beurteilungen und Einflüsse gehen dürfen. In der Vergangenheit haben fast alle Hilfsorganisationen auf die humanitären Konsequenzen von Wirtschaftssanktionen hingewiesen und vor eventuell noch weiteren gravierenderen Konsequenzen gewarnt. Auch die Föderation hat sich dahingehend immer wieder geäußert.¹² Diese Stellungnahmen sind legitim und geboten, haben sie doch ganz primär die Lage der betroffenen Zivilbevölkerung zum Gegenstand. Auch die Berufung auf fundamentale Prinzipien des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, die der Verhängung und Umsetzung von Sanktionen Grenzen auferlegen, dürfte den Grundsätzen von Neutralität und Unparteilichkeit nicht widersprechen.

Schwieriger ist die Einschätzung der Frage, ob man auch auf politische Konsequenzen von Sanktionen hinweisen soll. So sind viele Experten der Meinung, daß man die aktuelle Lage des Iraks mit der Deutschlands nach 1918 vergleichen könne. Sollten auch mit der Lage vertraute Hilfsorganisationen, wie die Föderation, darauf hinweisen? Sollte man derartige politische Einschätzungen dann äußern, wenn man der Ansicht ist, nur so ein grundsätzliches Überdenken der Gesamtsituation, die humanitären Konsequenzen mitumfaßt, bei den politisch Verantwortlichen zu erreichen? Diese Fragen sind innerhalb der Hilfsorganisationen strittig. Für die Föderation stellt sich natürlich in besonderem Maße die Frage nach der Vereinbarkeit „politischer“ Stellungnahmen mit den traditionellen Rotkreuzgrundsätzen. Aber es ist auch zu betonen, daß Sanktionen eine politische Natur haben und Stellungnahmen diesbezüglich immer, auch wenn sie sich auf rein humanitäre Sachverhalte beziehen, einen politischen Kern berühren.

Neben dieser Frage der Definition einer eigenen Position wird für die Hilfsorganisationen in Zukunft auch die Darstellung der eigenen Rolle gegenüber den verschiedenen Beteiligten noch wichtiger werden. Auf die Schwierigkeiten im Umgang mit der betroffenen Zivilbevölkerung wurde bereits hingewiesen. Auch gegenüber den Vereinten Nationen und den Staaten werden die Hilfsorganisationen ihre Rolle noch mehr und immer wieder verdeutlichen müssen. Für die Föderation hat sich in diesem Zusammenhang die Verleihung des Beobachterstatus bei der VN-Generalversammlung als sehr hilfreich erwiesen. Überlegenswert erscheint auch, die besonderen Probleme humanitärer Einsätze in Ländern unter Sanktionen innerhalb der Verbreitungsarbeit anzusprechen.

E. Ausblick

Sowohl von seiten der Vereinten Nationen als auch von Hilfsorganisationen und wissenschaftlichen Institutionen ist in der Vergangenheit immer wieder gefordert worden, sog. „more targeted“ Sanktionen zu verhängen.

Sanktionen müßten danach ausgewählt werden, ob sie die führende Elite eines Landes auch tatsächlich und wirksam trafen. Die Zivilbevölkerung müßte von den Wirkungen der Sanktionen möglichst verschont werden. Als mögliche Maß-

nahmen werden das Einfrieren von Auslandskonten, Reisebeschränkungen für Regierungsmitglieder und ranghohe Militärs, die Streichung von Krediten und das Verbot von Investitionen in dem betroffenen Land angeregt.

Diese Forderungen sind aus humanitärer Sicht durchaus unterstützenswert. Ob die Vereinten Nationen und die Staaten sich aber zukünftig auf diese „zielgerichteten“ Sanktionen beschränken werden, erscheint äußerst zweifelhaft. Zunächst ist bisher kaum untersucht, ob derartige Sanktionen überhaupt wirksam praktisch durchführbar sind. Auch deutet die jüngere Praxis der Vereinten Nationen (noch) nicht in diese Richtung. Die Vereinten Nationen haben zwar in jüngerer Zeit ähnliche Maßnahmen gegen die UNITA in Angola verhängt, die anderen aktuellen Fälle von Sanktionen, die zwar nicht unmittelbar von den VN verhängt wurden, Burundi und Sierra Leone, waren aber umfassende Handelsembargos, teilweise sogar ohne humanitäre Ausnahmen. Hier zeigt sich, daß ein Umdenkungsprozeß in Richtung dieser „more targeted sanctions“ vielfach noch nicht stattgefunden hat.

Über die Effektivität von Sanktionen ist im Zusammenhang mit denen gegen den Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien immer wieder kontrovers diskutiert worden. Generell ist die Effektivität von Sanktionen schwierig zu beurteilen, da sich die Folgen von Sanktionen kaum isoliert von anderen Folgen wie Krieg, inneren Unruhen oder Naturkatastrophen betrachten lassen. Sicherlich hat sich die klassische Auffassung, daß Sanktionen, die besonders strikt und effektiv sind, auch besonders erfolgreich sind, als Irreweg herausgestellt, aus humanitärer Sicht sogar als fataler Irreweg. Die Sanktionen mit den strengsten Auflagen und der rigidesten Durchsetzung, die Fälle Irak, Haiti und Sierra Leone, haben alle ihr Ziel nicht erreicht. Alle diese Fälle haben aber gravierende humanitäre Konsequenzen in den betroffenen Ländern gezeigt.

Woodrow Wilson sah die Sanktionen als ein „Allheilmittel“ zur Verhinderung von militärischen Auseinandersetzungen an. Nach mehreren Fällen von Wirtschaftssanktionen der VN hat sich diese Vision als illusorisch erwiesen. Verlockend an der Wilsonschen Vision bleibt für die verantwortlichen Entscheidungsträger aber, gegenüber öffentlichem Druck Handlungswilligen zeigen zu können, ohne größere, weitaus schwieriger durchzusetzende Maßnahmen, wie ein militärisches Eingreifen, einsetzen zu müssen. Gerade weil Sanktionen oft der „kleinste gemeinsame Nenner“ sind, auf den man sich wird einigen können, werden sie ein beliebtes Mittel der internationalen Politik bleiben.

Das werden auch die Hilfsorganisationen hinnehmen müssen. Sie werden weiterhin und sicherlich noch stärker die Rolle einnehmen, die John Foster Dulles Anfang der zwanziger Jahre einnahm. Dabei wird es darauf ankommen, die eigene Rolle zu definieren, und die eigene Arbeit in Ländern unter Sanktionen zu optimieren zu versuchen. Im Mittelpunkt muß, wie bei jedem Hilfeinsatz, die Sorge um die betroffene Zivilbevölkerung stehen.

12 So z.B. in jüngster Zeit, N. Cater, Iraq sanctions create their own disaster, in: International Federation of Red Cross and Red Crescent (ed.), World Disasters Report, Oxford 1998, S. 92 ff.

Wirtschaftssanktionen und Menschenrechte im Völkerrecht: Das Helms-Burton-Gesetz

Carmen Thiele*

I. Einleitung

Kein anderer Staat hat so oft unilaterale Wirtschaftssanktionen als Mittel seiner Außenpolitik gegen dritte Staaten angewandt wie die USA. Die Beispiele hierfür sind zahlreich, und ihre völkerrechtliche Zulässigkeit ist zumindest umstritten.¹ So wurde das Embargo der USA gegen Nicaragua aus dem Jahre 1985 durch den IGH als völkerrechtswidrige Intervention qualifiziert.² Viele Fragen werfen gegenwärtig die 1996 verabschiedeten US-Gesetze Helms-Burton³ und D'Amato⁴ auf, mit denen Wirtschaftssanktionen gegen Kuba bzw. Libyen und Iran verhängt wurden. Diese Maßnahmen spiegeln die gängige Praxis der USA, Menschenrechtsverletzungen als Begründung für einseitige Wirtschaftssanktionen heranzuziehen, wider.⁵

Es ist hier nicht die Stelle zu prüfen, ob unilaterale Wirtschaftssanktionen überhaupt als Durchsetzungsmechanismus für Menschenrechte eingesetzt werden können⁶ und ob dieser Mechanismus aus nationalen Handelsinteressen (wie im Falle Chinas) modifiziert werden darf. Vielmehr interessiert hier die Frage, ob solche Wirtschaftssanktionen überhaupt mit dem Völkerrecht vereinbar sind, wenn sie letztlich *de facto* gegen die ganze Bevölkerung eines Staates gerichtet sind und dort die Durchsetzung der Menschenrechte, z.B. das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, in Frage stellen. Diesem Problem soll am Beispiel Kubas nachgegangen werden.

II. Wirtschaftssanktionen und Menschenrechte im Völkerrecht

1. Wirtschaftssanktionen im Völkerrecht

Unter Wirtschaftssanktionen werden Maßnahmen eines Staates, einer Staatengruppe oder einer internationalen Organisation gegen einen anderen Staat oder eine andere Staatengruppe verstanden, die die teilweise oder totale Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen zum Inhalt haben. Sie zielen darauf ab, den sanktionierten Staat oder die sanktionierten Staaten unter Ausübung von Druck zum Einhalten völkerrechtlicher Normen und damit zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Wirtschaftssembaros als nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen fanden ihre Verankerung bereits in Art. 16 und 17 der Völkerbundsatzung und in Art. 41 der UN-Charta. Bei Scheitern dieser Maßnahmen sieht die Charta sogar die Anwendung militärischer Sanktionen gemäß Art. 42 vor.

Wirtschaftssanktionen als Zwangsmaßnahmen stellen aufgrund des weitgehenden völkerrechtlichen Gewaltverbots ei-

ne der wenigen und zugleich auch grundsätzlich völkerrecht-mäßigen Möglichkeiten einer Einflußnahme auf das Verhalten anderer Staaten dar.⁷ Erklärtes Ziel solcher Maßnahmen ist die Schädigung des sanktionierten Staates, wobei die Beeinträchtigung der Erwerbs- und Versorgungssituation der Bevölkerung mit eingeschlossen wird.⁸ Die Bevölkerung des sanktionierten Staates wird somit als politisches Druckmittel gegen ihre Regierung benutzt. Wirtschaftssanktionen können unilateral von einem Staat durch Erlassen entsprechender Gesetze oder auch kollektiv von der Staatengemeinschaft, wie durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, beschlossen werden. Das Helms-Burton-Gesetz ist in die erste Gruppe einzuordnen.

2. Interventionsverbot und Wirtschaftssanktionen

Es ist zu fragen, wie sich die Zwangsmaßnahmen der Wirtschaftssanktionen als Völkergewohnheitsrecht zum geltenden Interventionsverbot verhalten, wonach die Staaten ihr politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System sowie ihre Außenpolitik selbst, d.h. frei von jeglicher Einmischung, wählen können.⁹ Das Interventionsverbot fand seine völkervertragliche Fixierung in Art. 2 Ziff. 7 der UN-Charta. Adressat ist hier aber nur die UNO selbst mit ihren Organen.

* Carmen Thiele ist Wiss. Assistentin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere ausländisches (osteuropäisches) Verfassungsrecht und Verfassungsvergleich sowie Völkerrecht, Professor Dr. Theodor Schweisfurth, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

- 1 So z.B. 1973: Südkorea, Chile, Äthiopien; 1977: Guatemala, Argentinien, El Salvador; 1978: UdSSR; 1983: Grenada.
- 2 Vgl. J. Curtis Henderson, *Legality of Economic Sanctions Under International Law: The Case of Nicaragua*, in: Washington and Lee Law Review, 43 (1986), S. 196.
- 3 United States: Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act), in: 35 International Legal Materials (I.L.M.) 357 (1996).
- 4 35 I.L.M. 1273 (1996).
- 5 Beispielsweise 1973: Südkorea, Chile; 1976: Uruguay; 1977: Paraguay, Guatemala, Argentinien, Nicaragua, El Salvador. Vgl. Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly Ann Elliott, *Economics Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, Washington DC 1983, S. 19 f.
- 6 Vgl. hierzu Patricia Stirling, *The Use of Trade Sanctions as an Enforcement Mechanism for Basic Human Rights: A Proposal for Addition to the World Trade Organization*, in: AM. U. J. INT'L L. & POL. Y. 11 (1996) 1, S. 1 ff.
- 7 Vgl. Volker Epping, *Die Zulässigkeit von Embargomaßnahmen*, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Von der Koexistenz zur Kooperation. Völkerrecht in der Periode der Ost-West-Annäherung Ende der 80er Jahre*, Bochum 1992, S. 89 ff.; Michael J. Hahn, *Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie*, Berlin/Heidelberg/New York 1996, S. 374.
- 8 Vgl. Werner Meng, *Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion - Grauzonen im Völkerrecht*, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 57 (1997) 2-3, S. 273.
- 9 Vgl. Nicaragua-Urteil des IGH, in: ICJ Rep., 1986, S. 205.

Ein zwischenstaatliches Interventionsverbot kann aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit in Art. 2 Ziff. 1 der UN-Charta sowie einer Reihe von UN-Resolutionen abgeleitet werden. Die UN-Generalversammlung hat sich in ihrer „Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty“ von 1965¹⁰ gegen jede direkte oder indirekte Intervention in die inneren oder äußeren Angelegenheiten eines Staates ausgesprochen. In der Präambel der als Resolution durch die UN-Generalversammlung angenommenen „Friendly Relations“-Deklaration von 1970,¹¹ die zur Entwicklung und Kodifizierung völkerrechtlicher Prinzipien beigetragen hat, haben sich die Teilnehmerstaaten verpflichtet, „sich in ihren internationalen Beziehungen militärischen, politischen, wirtschaftlichen und anderen Formen des Zwanges, der gegen die politische Unabhängigkeit (...) gerichtet ist, zu enthalten“.

Ein Verbot wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen, die den jeweiligen Staat zur Preisgabe seiner souveränen Rechte veranlassen sollen, enthält auch Art. 32 der „Charter of Economic Rights and Duties of States“ von 1974.¹² Konkretisiert wird das Interventionsverbot in der Deklaration über die Unzulässigkeit der Intervention und Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten von 1981.¹³ Die Ausübung wirtschaftlichen Drucks insbesondere auf Entwicklungsländer hat die „United Nations Conference on Trade and Development“ in ihrer Resolution „Rejection of Coercive Economic Measures“ von 1983¹⁴ verurteilt, indem sie feststellte,

„that all developed countries shall refrain from applying trade restrictions, blockades, embargoes and other economic sanctions (...) against developing countries as a form of political coercion with affects their economic, political and social development“.

Auch die UN-Generalversammlung hat in Resolutionen diese Praxis wiederholt geächtet. In ihrer Resolution „Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries“ von 1991¹⁵ werden die Industrieländer aufgefordert, ihre Vormachtstellung nicht zur Ausübung wirtschaftlichen Drucks zu nutzen „with the purpose of inducing changes in the economic, political, commercial and social policies of other countries“. Freilich haben Resolutionen der UN-Generalversammlung aber keinen rechtsverbindlichen, sondern nur empfehlenden Charakter. Dennoch können sie zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen.¹⁶ Die hier genannten Resolutionen bringen die Haltung der Staatenmehrheit zum Verhältnis Interventionsverbot und wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen zum Ausdruck und können als Indiz für eine politische Überzeugung der Staaten angesehen werden.¹⁷

3. Menschenrechte im Völkerrecht

„(D)ie Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“ haben

sich die UN-Mitgliedstaaten in Art. 1 Ziff. 3 der UN-Charta als Ziel gesetzt, das in Art. 55 lit. c) im Zusammenhang mit der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet wieder aufgegriffen wird. Die Achtung der elementaren Menschenrechte hat Eingang in das Völkergewohnheitsrecht und in zahlreiche internationale Erklärungen und Übereinkommen gefunden. Den Grundstein für die Anerkennung der Menschenrechte legten die Vereinten Nationen mit der inzwischen als Völkergewohnheitsrecht anerkannten¹⁸ „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR) von 1948.¹⁹ Eine Kodifizierung haben die Menschenrechte mit den beiden UN-Menschenrechtspakten - dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr) von 1966²⁰ erfahren. Während der IPbPR vornehmlich die klassischen staatsbürgerlichen und politischen Freiheitsrechte umfaßt - auch als Menschenrechte der „ersten Dimension“²¹ bezeichnet -, regelt der IPwskr einen Anspruch auf einen menschenrechtlichen Standard in seinen Regelungsbereichen - Wirtschaft, Soziales und Kultur -, die sogenannten Menschenrechte der „zweiten Dimension“. Eine „dritte Dimension“ der Menschenrechte bilden kollektive Rechte wie beispielsweise das Recht auf Frieden, das Recht auf Entwicklung und das Recht auf eine lebenswerte Umwelt.²² Da diese Globalrechte aber einer vertraglichen Rechtsgrundlage entbehren, gelten sie noch als umstritten.²³

4. Wirtschaftssanktionen und ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten

Bei der Anwendung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen entsteht größtenteils ein Konflikt zwischen diesen und den Menschenrechten, dem leider nicht immer die erforder-

- 10 UN Doc. A/RES/2131 (XX) vom 21. Dezember 1965.
- 11 UN Doc. A/RES/2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970.
- 12 UN Doc. A/RES/3281 (XXIX), vom 12. Dezember 1974.
- 13 UN Doc. A/RES/36/103 vom 9. Dezember 1981.
- 14 Res. 152 (VI), in: UN Doc. TD/RES/152 (1983), Proceedings of the UNCTAD, 6th session, Belgrad 6.6.-2.7.1983, Vol. 1, Reports and Annexes, New York, UN 1984 (UNS-P.E.83.II.D.6), S. 37.
- 15 UN Doc. A/RES/46/210 (XLVI) vom 20. Dezember 1991.
- 16 Vgl. hierzu Heintschel von Heinegg, Die weiteren Quellen des Völkerrechts, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, München 1990, Rdnr. 23, S. 197.
- 17 Vgl. Nicaragua-Urteil des IGH, in: ICJ Rep., 1986, S. 188 f.; Hans-Joachim Siebert, Die völkerrechtliche Bewertung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen - Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Interventionsverbotes -, in: Hans-Joachim Heintschel (Hrsg.), Von der Koexistenz zur Kooperation. Völkerrecht in der Periode der Ost-West-Annäherung Ende der 80er Jahre, Bochum 1992, S. 128.
- 18 Vgl. John P. Humphrey, The Universal Declaration of Human Rights: Its history, impact and juridical character, in: B.G. Ramcharan (ed.), Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration. Commemorative Volume on the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, The Hague/Boston/London 1979, S. 30 ff.
- 19 UN Doc. A/RES/217 A (III) vom 27. Dezember 1948.
- 20 UN Doc. A/RES/2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966.
- 21 Eibe Riedel, Menschenrechte der dritten Dimension, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ), 16 (1989) 1, S. 11.
- 22 Ebenda S. 13.
- 23 Vgl. Christian Tomuschat, Einführung, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn 1992, S. 13.

liche Bedeutung beigemessen wurde.²⁴ Solche Konflikte sind bereits in der UN-Charta vorprogrammiert. Nach Art. 41 UN-Charta kann der Sicherheitsrat Maßnahmen zur Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen (Sanktionen und Embargos) beschließen, ist aber an Art. 1 gebunden, der die Achtung der Menschenrechte, einschließlich der sozialen und wirtschaftlichen, fordert.²⁵ So hat der UN-Sicherheitsrat nach anfänglich unzureichenden, menschenrechtlich bedenklichen Regelungen in seinen Sanktionsbeschlüssen gegen Irak seine humanitäre Verantwortung erkannt und entsprechende Ausnahmeklauseln aufgenommen, die eine Deckung ziviler Grundbedürfnisse ermöglichen sollten.²⁶

Das Recht jedes Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Unterbringung und ärztlicher Versorgung, enthalten Art. 25 Abs. 1 AEMR und Art. 11 Abs. 1 IPwskr. Das Recht speziell von Kindern auf Leben, einen angemessenen Lebensstandard, Gesundheit und Bildung ist im Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989²⁷ verankert. Die „UN-Declaration on the Right to Development“ von 1986²⁸ deklariert in Art. 1 ein unveräußerliches Menschenrecht auf Entwicklung

„by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized“.

Dies hat die UN-Generalversammlung wiederholt bekräftigt.²⁹ Daß wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen der Verwirklichung aller Menschenrechte entgegenstehen, hat die UN-Menschenrechtskommission in ihrer Resolution „Human Rights and unilateral coercive measures“ von 1994³⁰ ausdrücklich festgestellt. In Art. 4 werden unilaterale Handelsbeschränkungen, Blockaden, Embargos und das Einfrieren von Guthaben als menschenrechtswidrige Zwangsmaßnahmen bezeichnet, und in Art. 5 wird explizit erwähnt, daß lebenswichtige Güter wie Lebensmittel und Medizin nicht als politische Druckmittel verwendet werden sollen.

Die UN-Generalversammlung wendet sich in jüngster Zeit verstärkt den Menschenrechten und einseitigen Zwangsmaßnahmen zu. In ihrer 1997 verabschiedeten Resolution³¹ spricht sie sich wegen der negativen Folgen auf die Verwirklichung von Menschenrechten gegen einseitige Zwangsmaßnahmen aus (Ziff. 1) und

„verwirft einseitige Zwangsmaßnahmen mit allen ihren extraterritorialen Wirkungen als ein Mittel politischer oder wirtschaftlicher Druckausübung gegen ein Land, insbesondere gegen Entwicklungsländer, wegen ihrer schädlichen Auswirkungen auf die Verwirklichung aller Menschenrechte weiter Kreise ihrer Bevölkerung, insbesondere von Kindern, Frauen und älteren Menschen“

(Ziff. 2). Diejenigen Mitgliedstaaten, die derartige Zwangsmaßnahmen ergriffen haben, werden zu ihrer Aufhebung auf-

gefordert (Ziff. 3). Die Generalversammlung beabsichtigt eine weitere intensive Beschäftigung mit diesem Thema. Auch wenn die Resolutionen der Generalversammlung keine Rechtsquelle darstellen, so spiegeln sie doch das Problembewußtsein der Staatengemeinschaft wider.

Der Ruf nach Vorschriften, den sanktionsbedingten Bedrohungen oder gar Verletzungen von Menschenrechten Einhalt zu gebieten, ist nicht mehr zu überhören. Um das Leiden von Unschuldigen unter wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen nicht länger zu tolerieren, ist der Vorschlag zu begrüßen, eine Parallele zum humanitären Völkerrecht zu ziehen, das den Schutz der Zivilbevölkerung zum obersten Gebot erhoben hat.³² Danach müßten die Auswirkungen von Wirtschafts-sanktionen auf die Bevölkerung, wenn nicht schon vermieden, so doch so gering wie möglich gehalten werden. Den Staaten und internationalen Organisationen werden somit durch die Menschenrechte Grenzen bei der Anwendung von Wirtschafts-sanktionen gesetzt.

III. Wirtschaftssanktionen der USA gegen Kuba

1. Kurzer historischer Rückblick auf das Embargo der USA gegen Kuba

Die nationale rechtliche Grundlage für die Verhängung des Embargos gegen Kuba wurde mit § 620 (a) des „Foreign Assistance Act“ vom 4. September 1961³³ geschaffen. Dort hieß es,

„that no assistance shall be furnished to the present Government of Cuba“ und *„that the President is authorized to establish and maintain a total embargo on all trade between the United States and Cuba“.*

Mit Proclamation No. 3447 vom 3. Februar 1962³⁴ hat Präsident Kennedy von seinem Recht Gebrauch gemacht und ab dem 7. Februar 1962 ein totales Handelsembargo gegen Kuba erlassen. Doch bereits kurz nach der kubanischen Revolution vom 1. Januar 1959, in deren Ergebnis Batista gestürzt

24 Vgl. insbesondere Hans Köchler, Ethische Aspekte der Sanktionen im Völkerrecht. Die Praxis der Sanktionspolitik und die Menschenrechte, Wien 1994.

25 Vgl. Claire Palley, Implications of Humanitarian Activities for the Enjoyment of Human Rights, in: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/39, Ziff. 14, S. 6.

26 Vgl. UN Doc. S/RES/986 vom 14. April 1995, deutsche Übersetzung in: Vereinte Nationen (VN), 43 (1995) 5-6, S. 223 f.; Manfred Kulesa, Von Märschen und Mechanismen. Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats, in: VN, 44 (1996) 3, S. 92.

27 UN Doc. A/RES/44/25 vom 5. Dezember 1989.

28 UN Doc. A/RES/41/128 (XLI) vom 4. Dezember 1986.

29 Vgl. u.a. Press Release GA/9380 vom 12. Dezember 1997, S. 1.

30 UN Doc. E/CN.4/1994/47 vom 4. März 1994.

31 UN Doc. A/RES/51/103 vom 3. März 1997, deutsche Übersetzung in: Humanitäres Völkerrecht, 10 (1997) 3, S. 177 f.

32 Vgl. Manfred Kulesa bezugnehmend auf die Tätigkeit des Internationalen Instituts für Humanitäres Völkerrecht in San Remo, a.a.O. (Fn. 26).

33 Pub. L. No. 87-195.

34 27 Fed. Reg. 1085 (1962).

und Castro die Macht übernahm, begannen die USA mit Maßnahmen gegen die neue Regierung. So hatte Präsident Eisenhower per Proclamation No. 3355 vom 6. Juli 1960 die kubanische Zuckerquote auf dem US-amerikanischen Markt für 1960 drastisch reduziert und schließlich per Proclamation No. 3383 vom 16. Dezember 1960 und No. 3401 vom 31. März 1961 definitiv auf Null gesetzt, was die Wirtschaft der Zuckerinsel empfindlich traf.

Damit reagierten die USA auf die kubanische Nationalisierungswelle, die 1959 mit der Agrarreform begann und 1960 Industrie und Finanzwesen erfaßte.³⁵ Streitobjekt zwischen den USA und Kuba waren die Nationalisierungen US-amerikanischen Eigentums gemäß Gesetz Nr. 851 vom 6. Juli 1960 über Nationalisierung US-amerikanischen Eigentums in Kuba,³⁶ die mehr als 180 Betriebe, darunter Elektrizitäts- und Telefongesellschaften, Raffinerien, zuckerverarbeitende Betriebe und drei Banken betrafen.³⁷ Nach § 5 des Gesetzes wurde als Entschädigung die Vergabe von Wertscheinen vorgesehen, die aus einem Fond bezahlt werden sollten, in den 25% der ausländischen Devisen eingezahlt würden, die dem Überschuss aus den jährlichen Zuckerkäufen von drei Millionen Tonnen durch die USA entsprächen. Die Wertscheine sollten mit nicht weniger als 2% verzinst werden. Nach diesem System wäre eine Abzahlung nach ca. 30 Jahren zu erwarten gewesen. Durch das Handelsembargo, das den Zuckerkauf mit einschloß, konnte diese Form der Entschädigung nicht durchgesetzt werden. Per Gesetz 88-666 vom 16. Oktober 1964 hat Kuba eine Reklamationskommission für USA-Bürger eingerichtet, deren Eigentum in Kuba nationalisiert wurde. Von den zwischen 1965 und 1967 abgegebenen 8.816 Reklamationen lehnte die Kommission 2.905 ab und beschied 5.911 positiv.³⁸ Den Anspruchsberechtigten wurden als Entschädigung Wertpapiere ausgestellt. Kuba beteuert, daß die Nationalisierungen dem völkerrechtlichen Mindeststandard³⁹ entsprächen, d.h. im öffentlichen Interesse und nicht diskriminierend waren, da sie sowohl Kubaner als auch Ausländer verschiedener Staaten betrafen⁴⁰ und eine angemessene Entschädigung entsprechend den realen Möglichkeiten des kubanischen Staates vorsahen.⁴¹

Die Beziehungen zwischen den USA und Kuba wurden nicht nur im wirtschaftlichen Bereich eingestellt. Am 3. Januar 1961 beendeten die USA auch die diplomatischen Beziehungen mit Kuba.⁴² Bis heute ist es zu keiner Normalisierung in den zwischenstaatlichen Beziehungen gekommen. Das nun schon über 30 Jahre andauernde Beharren der USA auf die wirtschaftliche Isolierung Kubas stellt nach dem Zusammenbrechen des Sozialismus in Mittel- und Osteuropa ein Relikt aus der Zeit des Kalten Krieges⁴³ dar. Mit dem „U.S. Cuban Democracy Act“ von 1992,⁴⁴ oder nach seinem Autor auch Torricelli-Gesetz genannt, haben die USA ihre Sanktionsmaßnahmen auch auf andere Staaten ausgeweitet. Neben der Verurteilung der kubanischen Regierung und ihrer Führung sowie der Bestimmung einer Politik der USA für eine „peaceful transition to democracy (...) through the careful application of sanctions (...)“⁴⁵ verbietet der „Democracy Act“, ausgehend von der Kontrolltheorie,⁴⁶ ausländischen Firmen, die von „United States persons“ oder von in den

USA gegründeten Firmen kontrolliert werden, wirtschaftliche oder finanzielle Geschäfte mit Kuba abzuschließen.

2. Das Helms-Burton-Gesetz

a) Anlaß der Unterzeichnung

Noch weiter geht der am 12. März 1996 durch Präsident Clinton unterzeichnete „Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act“, oder nach seinen Autoren auch als Helms-Burton-Gesetz bekannt. Wenige Wochen zuvor gab es noch Anzeichen für eine Entspannung zwischen den USA und Kuba. Um Möglichkeiten für wiederauflebende Handelsbeziehungen zu sondieren, entsandten zahlreiche US-Firmen ihre Vertreter nach Kuba. In den USA wurde von einer baldigen Aufhebung oder wenigstens Erleichterung des Embargos ausgegangen.⁴⁷ So hatte sich der amerikanische Präsident zunächst gegen den Gesetzentwurf ausgesprochen, sah sich aber dann aufgrund des Abschlusses zweier amerikanischer Privatkleinflugzeuge der exilkubanischen Organisation „Hermanos al Rescate“ bzw. „Brothers to the Rescue“ aus Miami durch die kubanische Luftwaffe am 24. Februar 1996, bei dem vier Exilkubaner ums Leben kamen, zur Unter-

35 Zur Nationalisierungsgesetzgebung Kubas gehören: Gesetz über die Agrarreform vom 17. Mai 1959, Gesetz Nr. 851 vom 6. Juli 1960 über Nationalisierung US-amerikanischen Eigentums in Kuba, Gesetz Nr. 890 vom 13. Oktober 1960 über die Nationalisierung von Industriebetrieben, Gesetz Nr. 891 vom 13. Oktober 1960 über die Nationalisierung der Banken, Gesetz über die Gebäudeform vom 14. Oktober 1960, das Gesetz Nr. 1076 vom 5. Dezember 1962 über die Nationalisierung einiger Formen des Einzelhandels. Vgl. hierzu: Olga Miranda Bravo, Cuba/USA, Nacionalizaciones y Bloqueo, La Habana 1996, S. 31 f.

36 Wiedergegeben im Anhang Nr. 1 bei Olga Miranda Bravo, a.a.O. (Fn. 35), S. 103 ff.

37 Vgl. Olga Miranda Bravo, a.a.O. (Fn. 35), S. 38 f.

38 Vgl. die Aufstellung der bedeutendsten Reklamationen bei Olga Miranda Bravo, a.a.O. (Fn. 35), S. 58 ff.

39 Vgl. hierzu Dolzer, New Foundations of the Law of Expropriation of Alien Property, in: American Journal of International Law (AJIL), 75 (1981) 3, S. 553 ff.

40 Hierfür werden als Beispiele die Verträge Kubas über Entschädigungen mit Frankreich vom 16. März 1967, der Schweiz vom 2. März 1967, Großbritannien vom 18. Oktober 1978, Kanada vom 7. November 1980 und Spanien vom 26. Januar 1988 angeführt. Vgl. Olga Miranda Bravo, a.a.O. (Fn. 35), S. 69 f.

41 Vgl. Olga Miranda Bravo, a.a.O. (Fn. 35), S. 53.

42 Vorausgegangen war die Forderung der kubanischen Regierung, die Anzahl des Personals der Botschaft und Konsulate der USA in Kuba gemäß Art. 11 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen von 1961 zu verringern. So sollte das Botschaftspersonal in Havanna paritätisch wie das der kubanischen Botschaft in Washington auf elf reduziert werden. Der größte Teil des US-amerikanischen Botschaftspersonals wäre in strafbare Handlungen wie Spionage, subversive Tätigkeit und Terrorismus verwickelt gewesen. Vgl. Olga Miranda Bravo, a.a.O. (Fn. 35), S. 15.

43 Vgl. Carl-Johan Groth, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights for Cuba, Situation of human rights in Cuba, in: UN Doc. A/50/663 vom 24. Oktober 1995, Ziff. 53, S. 18.

44 102 P.L. 484, Title XVII. Vgl. hierzu Gabriel M. Wilner, International Reaction to the Cuban Democracy Act, in: Florida Journal of International Law, 8 (1993) 3, S. 401 ff.

45 § 1703 of the Cuban Democracy Act.

46 Zur Frage der Zulässigkeit der Kontrolltheorie vgl. Werner Meng, a.a.O. (Fn. 8), S. 294 ff.

47 Vgl. Kuba, USA, Europäische Union, in: Archiv der Gegenwart (AdG), 66 (1996) 4, 26. Februar 1996, S. 40833 f.

zeichnung veranlaßt. Der durch die USA angerufene UN-Sicherheitsrat beauftragte die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), den bedauerlichen Vorfall zu untersuchen.⁴⁸ Die ICAO schlußfolgerte in ihrem Bericht, daß der Abschub über internationalen Gewässern erfolgte und daß die amerikanischen Piloten nicht vorgewarnt wurden. Die kubanische Regierung wies diesen Bericht zurück, der unter dem Druck der USA zustande gekommen sei.⁴⁹ Kuba behauptet, daß die Kleinflugzeuge im kubanischen Luftraum abgeschossen worden seien und rechtfertigt diese Maßnahme aufgrund geplanter terroristischer Anschläge in Kuba durch die Organisation „Hermanos al Rescate“.⁵⁰ Die Flugzeuge hätten nachweislich wiederholt den kubanischen Luftraum verletzt und die Warnung der kubanischen Luftüberwachung ignoriert.⁵¹ Auf der Grundlage des ICAO-Berichts bezeichnete der Sicherheitsrat den Abschub in seiner Resolution 1067⁵² als unrechtmäßig. Eine von den USA geforderte förmliche Verurteilung Kubas kam jedoch nicht zustande. Der Sicherheitsrat begnügte sich mit einer allgemeinen Ablehnung des Waffeneinsatzes gegen zivile Flugzeuge. Gegen die USA richtete sich der Hinweis, daß alle Staaten zum Ergreifen angemessener Maßnahmen verpflichtet seien, um zu verhindern, daß bei ihnen registrierte Flugzeuge absichtlich für Zwecke eingesetzt würden, die mit den Bestimmungen der ICAO unvereinbar seien.

b) Ziel und Inhalt des Helms-Burton-Gesetzes

Gemäß Section 3 des Helms-Burton-Gesetzes verfolgt die USA-Regierung das Ziel, das kubanische Volk bei der Wiedererlangung seiner Freiheit zu unterstützen, die Wirtschaftssanktionen gegenüber der Castro-Regierung zu verstärken, die nationale Sicherheit der USA zu gewährleisten, freie demokratische Wahlen in Kuba zu fördern, Hilfe bei der Bildung einer Übergangs- bzw. demokratisch gewählten Regierung zu leisten und die Eigentumsrechte von US-Amerikanern zu schützen. Gleichwohl erscheint die Begründung, von Kuba ginge eine Gefahr für die nationale Sicherheit der USA aus, kaum nachvollziehbar.⁵³ Das Gesetz untergliedert sich in vier große Titel. Der erste enthält Bestimmungen zur Verschärfung der internationalen Sanktionen gegen die Castro-Regierung. Die massiven, systematischen und außerordentlichen Verletzungen der Menschenrechte durch die Castro-Regierung stellen gemäß Section 1 eine Gefahr für den internationalen Frieden dar. Deshalb streben die USA eine Verhängung von Sanktionsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta an. Die UN-Generalversammlung hat sich demgegenüber seit 1992 für die Beendigung des US-Embargos gegen Kuba ausgesprochen.⁵⁴

Section 103 verbietet indirekte Finanzierungsgeschäfte in Kuba. In Section 104 bringen die USA ihren Widerstand gegen eine kubanische Mitgliedschaft in internationalen Finanzorganisationen und in Section 105 gegen eine Beendigung der Suspendierung Kubas in der „Organization of American States“ - Mitgliedschaft zum Ausdruck. Section 110 stellt ein Importverbot für bestimmte kubanische Erzeugnisse in die USA auf. Maßnahmen zur Unterstützung eines frei-

en und unabhängigen Kubas enthält der zweite Titel. Hierbei erkennen die USA das Recht des kubanischen Volkes auf Selbstbestimmung frei von jeglicher Einmischung durch ausländische Regierungen an (Section 201 Abs. 2). Eine Beendigung des Wirtschaftsembargos gegen Kuba ist gemäß Section 204 erst nach Amtübernahme durch eine Übergangsregierung bzw. eine demokratisch gewählte Regierung in Kuba möglich. Wie eine solche auszusehen habe, wird in Section 205 und 206 detailliert bestimmt, die im Widerspruch zu Section 201 und dem Interventionsverbot stehen.⁵⁵

Die umstrittensten Regelungen enthalten Titel III und IV,⁵⁶ die den Eigentumsschutz von US-Bürgern und den Ausschluß bestimmter Ausländer betreffen. Section 302 regelt die Sanktionierung von Personen, die mit Eigentum handeln, das am oder nach dem 1. Januar 1959 durch die kubanische Regierung konfisziert wurde. Den von diesen Maßnahmen Kubas betroffenen US-Bürgern wird ein zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch gegenüber den Handel treibenden Personen vor US-Gerichten gewährt. Daß auch Exilkubaner, die erst nach den kubanischen Eingriffen in ihr Eigentum die USA-Staatsangehörigkeit erworben haben, einen solchen Anspruch geltend machen können, wird als Verstoß gegen das völkerrechtliche Institut des diplomatischen Schutzes gewertet.⁵⁷ Titel III kann vom Präsidenten gemäß Section 306 mehrfach für jeweils sechs Monate suspendiert werden, wenn dies aufgrund der nationalen Interessen der USA notwendig ist und dem Übergang Kubas zur Demokratie dient, wovon der Präsident wiederholt Gebrauch gemacht hat.⁵⁸

Nach Section 401 werden Personen einschließlich ihrer Angehörigen, die mit von Kuba konfisziertem Eigentum han-

48 Vgl. UN Doc. S/PRST/1996/9 vom 27. Februar 1996, abgedruckt in: 35 I.L.M. 493 (1996).

49 Vgl. U.A. Europa, Kuba, Vereinte Nationen, in: AdG, 66 (1996) 14, 16. Juli 1996, S. 41254 f.

50 Vgl. Vereinigte Staaten, Kuba, in: AdG, 66 (1996) 5, 12. März 1996, S. 40875.

51 Vgl. Kuba, USA, Europäische Union, in: AdG, 66 (1996) 4, 26. Februar 1996, S. 40832.

52 UN Doc. S/RES/1067 vom 26. Juli 1996.

53 So auch Werner Meng, Extraterritoriale Jurisdiktion in der US-amerikanischen Sanktionsgesetzgebung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), (1997) 14, S. 428.

54 UN Docs. A/RES/47/19 vom 24. November 1992; A/RES/48/16 vom 3. November 1993; A/RES/49/9 vom 26. Oktober 1994; A/RES/50/10 vom 2. November 1995; A/RES/51/17 vom 21. November 1996; A/RES/52/10 vom 12. November 1997.

55 Vgl. Brigitte Stern, Einseitige Wirtschaftssanktionen. Helms-Burton, D'Amato und die Europäer, in: Internationale Politik, 52 (1997) 4, S. 7.

56 Während einige Autoren diesen Titeln Völkerrechtlichkeit bescheinigen, stellen andere diese in Frage. Stellvertretend für die erste Auffassung vgl. Brice M. Clagett, Agora: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act, in: AJIL, 90 (1996) 3, S. 434 ff.; für die zweite vgl. Vaughan Lowe, US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-Burton and D'Amato Acts, in: International and Comparative Law Quarterly, 46 (1997), S. 383 ff.

57 Vgl. Claus Kretsch, Der Helms-Burton-Act aus völkerrechtlicher Sicht. Zum Gutachten des Inter-Amerikanischen Juristenausschusses vom 23. August 1996, in: Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW), 43 (1997) 8, S. 640 f.

58 Vgl. u.a. United States: Statement by the President on Suspending Title III of the Helms-Burton-Act, January 3rd, 1997, in: 36 I.L.M. 216 (1997).

deln oder solches besitzen, von der Einreise in die USA ausgeschlossen.⁵⁹ Dieses Einreiseverbot wurde u.a. im Sommer 1996 gegen Vertreter eines kanadischen und mexikanischen Unternehmens⁶⁰ sowie auch gegen EU-Staatsangehörige angewandt. Die US-Wirtschaftssanktionen nach diesem Gesetz richten sich nicht nur primär gegen Kuba, sondern sekundär auch gegen Drittstaaten.⁶¹ Damit lösten die USA einen Streit nicht nur unter befreundeten Staaten aus, in dem es nicht um die Sympathie für oder gegen die kubanische Regierung geht, sondern um die durch die USA gestörte Entscheidungsfreiheit aufgrund der extraterritorialen US-Jurisdiktion.⁶² Dies beweisen die Reaktionen vor allem der europäischen⁶³ und amerikanischen⁶⁴ Staaten. Zusammenarbeit anstelle von Konfrontationen sollte die Beziehungen zwischen befreundeten Staaten prägen.⁶⁵ Im Gegensatz zu den USA suchen die EU⁶⁶ und andere amerikanische Staaten⁶⁷ den Dialog mit Kuba, um den Demokratisierungsprozeß und die Menschenrechte zu fördern.⁶⁸

3. Die Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen auf Kuba

Aufgrund des nun schon fast vier Dekaden währenden Wirtschaftsembargos der USA sah sich Kuba gezwungen, seine ganze Wirtschaft und seine Handelspartner Anfang der 60er und Anfang der 90er Jahre zweimal neu zu bestimmen. Wie in Section 2 des Helms-Burton-Gesetzes festgestellt wird, ist die Wirtschaft Kubas in den letzten fünf Jahren auf 60% zurückgegangen. In derselben Zeit hat sich das Fürsorge- und Gesundheitssystem der Kubaner wesentlich verschlechtert. Verantwortlich dafür wird das kubanische Regime gemacht. Das Embargo hat Kuba bis 1995 mehr als 60 Milliarden Dollar gekostet. Die Blockade verursacht der kubanischen Wirtschaft jährlich einen Schaden von mehreren hundert Millionen Dollar und begrenzt den Zugang zu Nahrungsmitteln und Medikamenten.⁶⁹

Allein 1992, dem wohl schwierigsten und entbehrungsreichsten Jahr für die kubanische Bevölkerung nach dem Zusammenbruch der Handelsbeziehungen mit den ehemaligen sozialistischen Ländern und vor allem der Sowjetunion, mußte Kuba für den Kauf lebensnotwendiger Nahrungsmittel Mehrkosten von 41,5 Millionen Dollar wegen des Embargos bezahlen. Hinzu kamen 85 Millionen Dollar Mehrkosten für den Transport auf dem Seewege, der ebenfalls von den Sanktionsmaßnahmen betroffen ist. Mangelnde Ernährung ist die Ursache für häufig auftretende Krankheiten, welche wiederum neue Unkosten verursachen. So mußten für die Bekämpfung einer während dieser Zeit ausgebrochenen Epidemie Stoffe aus Europa per Luftfracht zur Herstellung von Medikamenten eingeflogen werden, was sehr aufwendig war.⁷⁰ Nach Angaben der UN-Spezialorganisation UNICEF wirkt sich das Embargo besonders negativ auf die Kinder Kubas aus. Wegen fehlender Zulieferungen mußten in jüngster Zeit 40% der Chlorwasserstationen geschlossen werden, woraufhin Krankheitsfälle von Fleckfieber, Ruhr, viralen Hepatitis und Parasitismus anstiegen, die die Gesundheit der Kinder ernstlich bedrohen. Auch die Gesundheitsleistungen für

Frauen und Mütter haben sich in den letzten fünf Jahren drastisch verschlechtert.⁷¹

Das umfassende US-Embargo hat tiefe Spuren in Kuba hinterlassen. Ihr Ziel haben die USA nach 39 Jahren dennoch nicht erreicht. Damit ist nicht nur die Effektivität solcher Sanktionsmaßnahmen in Frage gestellt. Sanktionsmaßnahmen, die Lebensmittel, Medikamente, Grundversorgungsgüter und notwendige Ersatzteile zur Erhaltung der Infrastruktur einschließen und damit vor allem die Schwächsten der Bevölkerung - Kinder, Frauen, Kranke und Alte - treffen,⁷² verletzen auch allgemeine Menschenrechte.

IV. Schlußbetrachtung

Die Zulässigkeit von umfassenden wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen als Zwangsmittel gegen andere Staaten erscheint aus menschenrechtlicher Sicht als fragwürdig. Gleichwohl fehlt es bislang an einer völkerrechtlichen Regelung, die den entstehenden Konflikt zwischen Wirtschaftsanktionen und Menschenrechten zugunsten letzterer auflöst. Als Mindestlösung sollten Sanktionsmaßnahmen Ausnahmeregelungen vorsehen, die die Grundversorgung der be-

59 Vgl. United States: Department of the State, Standard Language Titel IV Determination Letter on Denying Visas under the Helms-Burton-Act, in: 36 I.L.M. 1667 (1997).

60 Bei den betroffenen Unternehmen handelt es sich um Sherritt International of Canada und Grupo Doms of Mexico.

61 Zur Völkerrechtswidrigkeit des sekundären Boykotts der USA gegen Kuba vgl. *Andreas F. Lowenfeld*, *Agora: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act*, in: AJIL, 90 (1996) 3, S. 429 f.

62 Zur extraterritorialen Jurisdiktion vgl. *Werner Meng*, a.a.O. (Rn. 8), S. 269 ff.

63 Vgl. VO (EG) Nr. 2217/96 „Verordnung zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittländerlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen“ des Rates der Europäischen Union vom 22. November 1996, in: Official Journal of the European Communities, 1996 O.J. (L 309) 39, abgedruckt in: 36 I.L.M. 125 (1997); Gemeinsame Aktion vom 22. November 1996, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 309/7, 29. November 1996; abgedruckt in: 36 I.L.M. 132 (1997).

64 Vgl. Canada: Foreign Extraterritorial Measures Act Incorporating the Amendments Countering the U.S. Helms-Burton-Act, October 9th, 1996, with an Introductory Note by *Douglas H. Forsythe*, in: 36 I.L.M. 111 (1997); Mexico: Act to Protect Trade and Investments from Foreign Norms that Contravene International Law, October 23rd, 1996, with an Introductory Note by *Jorge A. Vargas*, in: 36 I.L.M. 133 (1997); Organization of American States: Inter-American Juridical Committee Opinion Examining the U.S. Helms-Burton-Act, August 27th, 1996, with an Introductory Note by *Seymour J. Rubin*, in: 35 I.L.M. 1322 (1996); *Claus Krefß*, a.a.O. (Fn. 57), S. 630 ff.

65 Vgl. hierzu European Union-United States: Memorandum of Understanding Concerning the U.S. Helms-Burton-Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act, April 11th, 1997, in: 36 I.L.M. 529 (1997).

66 Vgl. European Union: Council of Ministers Common Position on Cuba, December 2nd, 1996, in: 36 I.L.M. 213 (1997).

67 Vgl. Canada-Cuba: Joint Declaration on Cooperation on Political, Economic and Social Issues, Havana, January 22nd, 1997, in: 36 I.L.M. 210 (1997).

68 Vgl. auch *Carl-Johan Groth*, a.a.O. (Fn.43), Ziff. 55, S. 18.

69 Vgl. UN Doc. Press Release GA/9349 vom 5. November 1997, S. 3.

70 Vgl. *Olga Miranda Bravo*, a.a.O. (Fn. 35), S. 77 f.

71 Vgl. UN Doc. Press Release GA/9349 vom 5. November 1997, S. 3.

72 Vgl. *Jean-Pierre Chevènement*, *Unmenschliche Embargos*, in: VN, 44 (1996) 3, S. 93 f.

troffenen Bevölkerung garantieren. Die Sanktionspolitik der USA gegen Kuba dauert bereits das vierte Jahrzehnt an, eine Zeit, in der sich aufkommende Hoffnungen auf eine Erleichterung oder gar Aufhebung der Wirtschaftssanktionen mit Verschärfungen derselben ablösen. Zu einer wirklichen Entspannung in den bilateralen Beziehungen ist es nie gekommen. Die Auswirkungen der unilateralen Wirtschaftssanktionen der USA haben sich insbesondere nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Wirtschaftssystems, das bis dahin einen gewissen Ausgleich gegen das US-Embargo schaffen konnte, drastisch verschärft, was auch die Versorgung der ku-

banischen Bevölkerung vor allem mit Grundnahrungsmitteln und Medikamenten erheblich beeinträchtigt.

In Anbetracht dieser angespannten Situation ist es an der Zeit, eine Politik des Dialogs anstelle der Konfrontation anzunehmen. Hierbei ist ein aktiver Beitrag der internationalen Staatengemeinschaft gefragt. Erinnert werden soll in diesem Zusammenhang an die Gefahr, die für den regionalen und gar globalen Frieden an dem nicht beigelegten Konflikt zwischen den USA und Kuba ausgehen kann, wenn sich dieser noch verschärfen sollte.

50 Jahre UN-Menschenrechtserklärung*

Hans-Joachim Heintze**

Die Menschenrechte gehören heute zum Fundament der Völkerrechtsordnung. Dies ist eine bemerkenswerte Entwicklung. Denn das Völkerrecht wurde und wird von den Staaten in erster Linie geschaffen, um ihre Beziehungen untereinander zu regeln. Vor 50 Jahren konnte sich wohl kaum jemand vorstellen, daß das Schicksal eines Dissidenten einmal die Beziehungen zwischen den mächtigsten Staaten der Welt trüben könnte. Dennoch entwickelte der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 eine enorme Dynamik. Es entstand ein Normensystem, welches vielen Menschen weltweit half, sich gegen menschenunwürdige Behandlungen durch Staaten zu wehren oder Schutz einzufordern, wenn Menschenrechtsverletzungen von anderen ausgingen. Insofern ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ein historischer Durchbruch gewesen.

Gleichwohl gibt es auch begründete Zweifel hinsichtlich des tatsächlich Erreichten, wenn man sich die massiven Rechtsbrüche vor Augen führt, zu denen es gegenwärtig zum Beispiel im Kosovo, im Gebiet der Großen Seen, in Tibet oder Osttimor, in Algerien oder im Sudan kommt. Gerade deshalb bleibt es ein permanenter Auftrag für die Staaten und die Zivilgesellschaft, sich für die Verwirklichung der hehren Prinzipien der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einzusetzen. Angesichts der dunklen Kapitel deutscher Geschichte ist es besonders zu begrüßen, daß die Bundesrepublik Deutschland sich seit jeher für die umfassende Umsetzung der Menschenrechte eingesetzt hat und in der letzten Zeit auch auf der Ebene der Vereinten Nationen mit vielen Initiativen hervorgetreten ist. Verbesserungen bleiben möglich und notwendig. Sie werden in diesem Papier angeregt.

I. Das Völkerrecht und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Eine wichtige Lehre, die die Staatengemeinschaft aus den Verbrechen der Nationalsozialisten und aus dem Zweiten Weltkrieg zog, lautete, daß sich der Frieden auf einem stär-

keren Fundament begründen müsse als auf der bloßen Abwesenheit von Krieg. Deshalb wurde mit den Vereinten Nationen eine Weltorganisation geschaffen, deren Aufgabe es ist, die Zusammenarbeit der Staaten auf allen Gebieten zu organisieren. Durch die wechselseitigen Abhängigkeiten der Gesellschaften sollten zukünftige Generationen von der Geißel des Krieges befreit werden. Auch die Menschenrechte gehören zu den Feldern dieser Kooperation. Entsprechend Art. 55 UN-Charta fördern die Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle - ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion. Ziel ist es, jenen Zustand der Stabilität herbeizuführen, der friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen möglich macht. Bereits in dieser Forderung der Charta wird deutlich, daß die Menschenrechte keine rein innere Angelegenheit der Staaten sind, sondern eine internationale Dimension haben.

Die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte** diente 1948 in erster Linie der Bekräftigung des Menschenrechtsengagements der Vereinten Nationen und der Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses darüber, was unter den zu fördernden Rechten zu verstehen sei. Das Ergebnis war überraschend: Der Menschenrechtsbegriff der Weltorganisation unterscheidet sich von den klassischen westlichen Bürgerrechten, die die Französische Revolution geprägt hatte. Für die UNO gehören neben Freiheitsrechten auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dazu. Dies war für die weitere Entwicklung der UN-Aktivitäten auf diesem Gebiet eine entscheidende Weichenstellung. Der Ausgangspunkt der Erklärung wird mit Art. 1 gesetzt:

* Bei dem Artikel handelt es sich um den auszugsweisen Abdruck des „Policy Paper 10“ der Stiftung Entwicklung und Frieden, Gotesstr. 152, 53175 Bonn. Das vollständige Papier, das den Titel „Menschenrechte durchsetzen - Forderungen zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung“ trägt, ist dort zu beziehen. Wir danken der Stiftung Entwicklung und Frieden für die freundliche Genehmigung zum Abdruck.

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

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“

Bereits der Wortlaut deutet darauf hin, daß es sich um eine Deklaration - das ist eine besonders grundsätzliche Resolution - der UN-Generalversammlung handelt. Resolutionen der Generalversammlung sind politische Erklärungen, die regelmäßig juristisch nicht verbindlich sind. Dies ist auch bei der Allgemeinen Erklärung der Fall, wenngleich viele Autoren der Meinung sind, daß durch die wiederholte Bezugnahme auf dieses Dokument später eine völkergewohnheitsrechtliche Verbindlichkeit eingetreten sei. In der Tat handelt es sich bei der Erklärung um die meistzitierte UN-Resolution, zu der sich die ganz überwiegende Mehrheit der Staaten mannigfaltig bekannt hat. Somit kann man eine *opinio iuris*, also einen Willen, erkennen, diese Erklärung heute als Recht anzusehen.

Dennoch bestand dieser Rechtscharakter noch nicht 1948. Gerade den Menschenrechten wohnt aber ein Trend zur Verrechtlichung inne, wie die Bezeichnung „...*rechte*“ schon ausdrückt. Deshalb wurde bereits 1949 mit der Ausarbeitung eines Menschenrechtspaktes begonnen, durch den die Allgemeine Erklärung in einen Vertrag fortentwickelt werden sollte. Dieses Vorhaben erwies sich unter anderem wegen des beginnenden Kalten Krieges als kompliziert. Erst 1966 folgten analoge vertragliche Vereinbarungen. Sie benötigten wiederum zehn Jahre, um nach der Ratifizierung durch 35 Staaten in Kraft zu treten. Zugleich stellte sich während der Diskussionen um den Menschenrechtspakt die Notwendigkeit zur Erarbeitung von Spezialverträgen für weitere Einzelaspekte des Menschenrechtsschutzes heraus. Mittlerweile besteht ein ganzes Geflecht von Verträgen (vgl. Schaubild „Die wichtigsten menschenrechtlichen UN-Verträge“).

Die Liste von völkerrechtlichen Verträgen zu den Menschenrechten, die mit Ausnahme der Völkermordkonvention von 1948 alle mehr oder weniger aus der Allgemeinen Erklärung hervorgegangen sind, ist beachtlich. Sie wird noch ergänzt durch regionale Menschenrechtsverträge, die in vieler Hinsicht höhere Standards aufstellen. Dies ist zweifellos beim Europarat der Fall, in dessen Rahmen bereits am 4. November 1950 die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verabschiedet wurde. Sie wurde mittlerweile durch elf Protokolle ergänzt und verfügt mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte über einen sehr effektiven Durchsetzungsmechanismus. Auch die Amerikanische Konvention über Menschenrechte vom 22. November 1969 fußt auf den Werten der Demokratie und schuf einen eigenen Menschenrechtsgerichtshof. Zu nennen ist schließlich auch noch die Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 27. Juni 1981, die das regionale Instrument für Afrika darstellt und mit der Aufnahme der Rechte der Völker die besondere Bedeutung der Gruppenrechte in der afrikanischen Tradition widerspiegelt.

Betrachtet man die große Zahl bereits existierender Verträge zum Menschenrechtsschutz, so wird offenkundig, daß eine weitere, noch detailliertere Regelung einzelner Rechte

Schaubild: Die wichtigsten menschenrechtlichen UN-Verträge

Titel	vom (Quelle: Bundesgesetzblatt (BGBL.))	in Kraft getreten am	Mitgliedsstaaten (Stand: 30. Juni 1998)
Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes	9. Dezember 1948 10.1954 II, S. 730	12. Januar 1951	125
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	11. Dezember 1966 1973 II, S. 1570	3. Januar 1976	137
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)	16. Dezember 1966 1973 II, S. 1534	23. März 1976	140
Fakultativprotokoll zum IPBPR	16. Dezember 1966 1992 II, S. 1247	23. März 1976	93
2. Fakultativprotokoll zum IPBPR	15. Dezember 1989 1992 II, S. 391	18. August 1992	33
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	21. Dezember 1965 1969 II, S. 962	15. Juni 1969	150
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	18. Dezember 1979 1985 II, S. 648	3. September 1981	161
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	10. Dezember 1984 1990 II, S. 247	26. Juni 1987	105
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	5. Dezember 1989 1992 II, S. 122	2. September 1990	191

grundsätzlich nicht sinnvoll erscheint. Es entsteht sonst die Gefahr der Überregelung, die der Notwendigkeit entgegenläuft, daß jede völkerrechtliche Norm allgemein gefaßt sein muß. Sie wird erst durch die innerstaatliche Umsetzung konkretisiert. Außerdem muß jede angestrebte Regelung auch dem Interesse der Staatengemeinschaft an der Kodifizierung einer speziellen Frage entsprechen. Andernfalls wird ein Vertrag gemieden. Ein typisches Beispiel dafür ist die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990, die bislang nur von 9 Staaten ratifiziert wurde und folglich noch nicht in Kraft trat. Solche Kodifikationen verursachen einen großen Aufwand, bewirken aber wenig. In diesem Zusammenhang ist im übrigen darauf zu verweisen, daß die Probleme der Wanderarbeitnehmer durchaus Gegenstand eines sorgfältig ausgearbeiteten internationalen Vertrages sein können, wie die Europäische Konvention über den Rechtsstatus der Wanderarbeitnehmer vom 24. November 1977 zeigt. Sie trat nämlich bereits am 1. Mai 1983 in Kraft und bindet auch Staaten mit einer großen Wanderarbeiterpopulation (z.B. Frankreich, Italien und die Niederlande). Gleichwohl zeigt die große Zahl menschenrechtlicher Verträge, daß das Schwergewicht künftig auf der Implementierung dieser Normen liegen muß.

Seit dem Ende der Blockkonfrontation sind die souveränen Staaten zunehmend bereit, sich internationalen Verpflichtun-

gen auf dem Gebiet der Menschenrechte zuzuwenden. Am beeindruckendsten ist sicher, daß dem UN-Kinderrechtsübereinkommen bereits 191 Staaten angehören. Gleichwohl stehen immer noch Staaten abseits oder haben zu einzelnen Bestimmungen Vorbehalte eingelegt, die die Rechtswirkung dieser Vertragsfestlegungen für sie ausschließen. So haben beispielsweise die USA das Kinderrechtsübereinkommen ebenso wenig ratifiziert wie den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Anlässlich der Ratifikation des politischen UN-Menschenrechtspakts gaben die USA mehrere Vorbehalte ab, die die Wirksamkeit einiger Bestimmungen einschränken. Zahlreiche andere Staaten mit schweren Menschenrechtsproblemen haben sich bislang einer Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtspakt verweigert. Das betrifft vor allem Bangladesch, die VR China, Indonesien, Kasachstan, Kuba, Nordkorea, Laos, Liberia, Malaysia, Myanmar, Pakistan, Saudi-Arabien und die Türkei. Bei anderen Verträgen ist das Bild noch weit ungünstiger, denn sie wurden nur von wenigen Staaten in Kraft gesetzt. So ist die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedete ILO-Konvention Nr. 169, die die Rechte indigener Völker zum Inhalt hat, bislang erst von fünf Staaten ratifiziert worden, obwohl sie seit 1989 existiert und eine Personengruppe betrifft, die durch die „zivilisierten“ Völker nahezu ausgerottet wurde (und zum Teil noch wird). Insofern ist die Zurückhaltung der Staatenmehrheit zur Übernahme von Verpflichtungen gegenüber den Urcinwohnern beschämend.

Empfehlungen

Die Staatengemeinschaft sollte verstärkt darauf hinwirken, daß alle Staaten den Kernbestand der menschenrechtlichen Übereinkommen ratifizieren. Es ist anzustreben, daß diese Übereinkommen zum gemeinsamen menschenrechtlichen Standard werden. Zur Einhaltung dieses Standards sind die Staaten verpflichtet, sich gegenseitig zu unterstützen. Insbesondere erfordert dies, den Entwicklungsländern Hilfe zu leisten. Des Weiteren sollte erreicht werden, daß Vorhalte zu den Verträgen zurückgezogen werden, um tatsächlich überall einen gleichen rechtlichen Minimalstandard zu ermöglichen. Dies würde die Universalität der Menschenrechte unterstreichen.

II. Die Durchsetzung der Menschenrechte

Im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht wird Völkerrecht nicht gesetzt, sondern durch Staaten vereinbart. Daher wird es durch die Staaten in der Regel auch freiwillig eingehalten. Gleichwohl zeigt die Praxis, daß die Staaten verschiedentlich auf Druck der öffentlichen Meinung hin Verpflichtungen eingehen, diese dann aber nur sehr zögerlich gegenüber ihren Einwohnern umsetzen. Das Völkerrecht kennt deshalb für Menschenrechtsverträge spezielle Kontrollverfahren. Die einfachste Lösung ist, daß man den Menschen die Möglichkeit gibt, sich im Falle von Rechtsverletzungen direkt bei der UNO zu beschweren. Dagegen haben sich aber viele Staaten lange Zeit vehement gewehrt. So kommt es, daß dieser Weg über Resolution 1503 (XLVIII) der UN-Generalversamm-

lung vom 27. Mai 1970 dem einzelnen nur dann hilft, wenn die Rechtsverletzungen einen

„Gesamtzusammenhang von verlässlich nachgewiesenen systematischen und schweren Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten erkennen lassen“.

Wegen dieser Kausalität muß das Verfahren in den Vereinten Nationen erst einmal eine ganze Reihe von politischen Hürden überwinden. Als Folge wurde mehrfach verhindert, daß einige der schwerwiegendsten Rechtsverletzungen überhaupt behandelt wurden. Auch ist dieser Weg nicht sehr effektiv, da die Beschwerden vertraulich behandelt werden und nicht in ein förmliches Verfahren münden. Damit entfällt die bei Menschenrechtsverletzungen so wichtige Teilhabe der Öffentlichkeit. Dennoch darf die 1503-Prozedur nicht gering geschätzt werden. Immerhin wenden sich viele Menschen dorthin (1993 gingen rund 290 000 Beschwerden ein), und durch die Veröffentlichung der betroffenen Staaten wird auch politischer Druck erzeugt. In den Jahren 1997/98 wurden sieben Staaten nach der 1503-Prozedur untersucht: Tschad (1991-1998), Japan (1998), Kirgistan (1997-1998), Paraguay (1998), Saudi-Arabien (1995-1998), Sierra Leone (1996-1998) und Jemen (1998).

Man kann sich leicht vorstellen, daß die um ihre Reputation bemühten Staaten große Anstrengungen unternehmen, um nicht auf dieser Liste zu bleiben. Sie werden folglich mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten und die Ursachen für die Beschwerden möglichst abstellen. Demgegenüber gibt es einige Staaten, die keinerlei Kooperationsbereitschaft zeigen. Hier wird das Verfahren in ein öffentliches übergeleitet und ein Sonderberichterstatter eingesetzt. Mittlerweile gibt es beispielsweise solche Berichte zu Afghanistan, Myanmar, Somalia und Sudan. Letztlich beziehen sich die beiden Prozeduren auf massenhafte Menschenrechtsverletzungen und sind im politischen Bereich angesiedelt.

Für individuelle Menschenrechtsverletzungen sind die Verfahren bedeutsamer, die an die einzelnen Menschenrechtsverträge gebunden sind. Sie dienen sehr zielgenau der Durchsetzung der einzelnen dort verankerten Rechte und stellen nicht abstrakt auf großflächige Rechtsverletzungen ab. Es handelt sich dabei um das Berichts-, Staatenbeschwerde- und Individualbeschwerdeverfahren. Nach jahrelangen Auseinandersetzungen verfügt nunmehr jedes UN-Übereinkommen über ein eigenes, vertragsgebundenes Durchsetzungsverfahren, das auf der Schaffung von speziellen Ausschüssen basiert (vgl. Schaubild „Vertragsgebundene Durchsetzungsverfahren“).

Der Vollständigkeit halber sei darauf verwiesen, daß diese Verfahren zum Teil durch regionale Instrumente ähnlichen Inhalts ergänzt werden. Ein eindrucksvolles Beispiel in dieser Hinsicht ist das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, dessen Durchsetzungsorgan Kontrollkompetenzen hat, die weit über die des UN-Übereinkommens hinausgehen.

Schaubild: Vertragsgebundene Durchsetzungsverfahren

Titel	Organ	Entgegennahme von
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)	Ausschuß, bestehend aus 18 Experten Ausschuß,	Staatenberichten
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)	bestehend aus 18 Experten	Staatenberichten, Staatenbeschwerden gemäß Art. 14, Individualbeschwerden gemäß Fakultativprotokoll
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	Ausschuß, bestehend aus 18 Experten	Staatenberichten (alle zwei Jahre); Staatenbeschwerden; Individualbeschwerden gemäß Art. 14
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	Ausschuß, bestehend aus 23 Experten	Staatenberichten (alle vier Jahre)
Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes	nationale Gerichte, geplanter Strafgerichtshof, <i>ad hoc</i> -Strafgerichtshöfe	
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	Ausschuß, bestehend aus 10 Experten	Staatenberichten (alle vier Jahre); Recht zur Untersuchung; Staatenbeschwerden; Individualbeschwerden gemäß Art. 22
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	Ausschuß, bestehend aus 10 Experten	Staatenberichten

I. Das Staatenberichtsverfahren

Bei allen Übereinkommen war man bestrebt, die Durchsetzungsverfahren möglichst staatsfern zu gestalten. Deshalb wurden eigene, vertragsgebundene Expertenausschüsse geschaffen. Ihre zentrale Aufgabe ist es, Fortschritte bei der Umsetzung des jeweiligen Vertrages in den Mitgliedsstaaten zu kontrollieren. Zu diesem Zweck sind alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über die Situation in ihrem Land an den jeweiligen Ausschuß zu berichten. Dabei soll auf rechtliche, verwaltungsmäßige und andere Maßnahmen eingegangen werden. Auch sollen die Hindernisse aufgeführt werden, die der Verwirklichung von Rechten im Wege stehen. Zweifellos birgt das Staatenberichtsverfahren die Gefahr, daß Staaten „schönfärbisch“ berichten. Gleichwohl wird diese Möglichkeit durch recht scharfe Formvorschriften eingeschränkt, so daß „unangenehme Fragen“ nicht ausgeklammert werden können. Außerdem findet die Diskussion im Ausschuß in Anwesenheit von Vertretern des berichtenden Staates statt, die zu einzelnen Aspekten des Berichtes befragt werden. Das ganze Verfahren zielt nicht auf eine Verurteilung eines Staates in Form einer gerichtlichen Prozedur - das heißt mit Anklage und Verteidigung - ab. Vielmehr sollen gemeinsam Wege gefunden werden, um die bestmögliche Umsetzung der Verträge in den Mitgliedsstaaten zu erreichen.

Allerdings kommt es vor, daß die Berichte Fragen offenlassen, die auch durch die staatlichen Repräsentanten nicht be-

antwortet werden können. Dann muß der Ausschuß entweder einen Sonderbericht anfordern oder aber auf den nächsten periodischen Bericht warten. Damit stellt sich die Frage nach den Informationsquellen der Ausschußmitglieder. In der Praxis zeigt sich, daß sie in der Regel auf die Staatenberichte, seriöse Massenmedien und Informationen von Menschenrechtsorganisationen (zum Beispiel amnesty international und Human Rights Watch) zurückgreifen. Verschlossen ist ihnen die Möglichkeit, sich vor Ort selbst ein Bild über die Lage zu machen, da Tatsachenermittlung („Fact Finding“) nicht vorgesehen ist. Hier macht sich - wie auch in anderen Bereichen der UN-Menschenrechtsarbeit - die Finanzkrise der Weltorganisation bemerkbar, zumal nur 1,7% des UN-Budgets - das sind jährlich etwa 20 Mio \$ - für das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte ausgegeben werden. Menschenrechtliche Aktivitäten der Vereinten Nationen sind deshalb zunehmend auf freiwillige zusätzliche Zahlungen von Mitgliedstaaten angewiesen. Während diese Finanzierungsform vor zehn Jahren praktisch noch keine Rolle spielte, wurde 1996/97 schon die Hälfte der Gesamtausgaben damit bestritten. Für 1998 ist damit zu rechnen, daß die freiwilligen Zahlungen mehr als doppelt so hoch wie das reguläre Budget sein werden. Diese Entwicklung birgt erhebliche Gefahren in sich. Zum einen lassen freiwillige Beiträge keine Planung zu, und zum anderen kann damit natürlich auch politisch Einfluß genommen werden, indem nur den Geldgebern „genehme“ Aktivitäten gefördert werden.

Nach der Diskussion der Staatenberichte verabschieden die Ausschüsse Einschätzungen, in denen Bewertungen und Empfehlungen enthalten sind. Diese sind ebenso öffentlich wie die Staatenberichte. Dadurch wird ein gewisser Druck erzeugt, auf die Arbeit des Ausschusses zu reagieren. Eine Rechtspflicht dazu gibt es freilich nicht. So erfährt der Ausschuß oftmals erst nach Jahren, wie der betroffene Staat zu den aufgeworfenen Problemen Stellung nimmt. Dies liegt natürlich nicht im Interesse einer schnellen Verbesserung der menschenrechtlichen Lage. Hinzu kommt, daß einige Staaten nicht termingerecht ihrer Berichtspflicht nachkommen. So schuldet Syrien neben vier weiteren Staaten dem Menschenrechtsausschuß drei, und 14 Staaten sind mit zwei Berichten im Verzug. Diese „Schulden“ lassen an der Bereitschaft der betroffenen Staaten zur menschenrechtlichen Zusammenarbeit zweifeln. Die Säumigkeit kann nur zum Teil damit entschuldigt werden, daß durch die Berichterstattung an die Ausschüsse der verschiedenen Übereinkommen eine erhebliche Arbeitsbelastung insbesondere für kleinere Staaten entsteht.

Empfehlungen

Die Staatengemeinschaft muß garantieren, daß den einschlägigen Ausschüssen genügend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, um ihren satzungsgemäßen Aufgaben gerecht zu werden. Als erster Schritt sollten mindestens 2% des UN-Budgets für den Menschenrechtsschutz ausgegeben werden. Darüber hinaus sollten die Ausschüsse in kritischen Fällen die Möglichkeit der Vor-Ort-Informationsgewinnung erhalten.

Die Staaten müssen ihrer Berichtspflicht korrekt nachkommen und auch andere Staaten dazu anhalten, ihre Berichte rechtzeitig einzureichen und mit den Ausschüssen kooperieren. Falls notwendig, sollten Staaten bei der Anfertigung der Staatenberichte mit technischem „know how“ unterstützt werden. Die Berichte und die dazu geführten Diskussionen sollten einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, damit diese sich ein Bild darüber machen kann, wie internationale Gremien die Lage einschätzen. Damit würde eine breitere Mitwirkung der Zivilgesellschaft möglich.

2. Das Staatenbeschwerdeverfahren

Durch das Staatenbeschwerdeverfahren kann ein Vertragsstaat geltend machen, ein anderer Staat komme seinen Verpflichtungen aus dem jeweiligen Vertrag nicht nach. Dieses Verfahren ist bei dem Antirassismustabereinkommen von 1966 obligatorisch und beim Menschenrechtspakt fakultativ. Hier bedarf es einer gesonderten Erklärung eines Mitgliedstaates, daß er Staatenbeschwerden gegen sich zuläßt. Obwohl dies Mitte 1998 immerhin 45 der 140 Mitgliedstaaten eingeräumt hatten, bedienen sich die Staaten der Möglichkeit nicht. Ein wichtiger Grund dafür ist, daß derartige Vertragsverletzungen in aller Regel Gegenstand der Sitzungen der UN-Generalversammlung unter dem Tagesordnungspunkt „Menschenrechtsverletzungen in aller Welt“ sind.

3. Das Individualbeschwerdeverfahren

Da die osteuropäischen Staaten seinerzeit bei der Ausarbeitung des politischen UN-Menschenrechtspaktes nicht bereit waren, ein Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen zu akzeptieren, verfiel man auf eine Lösung, die sich im Nachhinein als Glücksfall herausstellte. Dieses Verfahren wurde Gegenstand eines gesonderten Vertrages, der als Ergänzung des eigentlichen Paktes fungiert. Staaten, die dem Pakt angehören, können mit dem ergänzenden „Fakultativprotokoll“ den auf ihrem Territorium lebenden Personen die Möglichkeit eröffnen, sich nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges beim Menschenrechtsausschuß darüber zu beschweren, daß ihre im Pakt garantierten Rechte verletzt werden. Der Menschenrechtsausschuß prüft die Beschwerde und bittet gegebenenfalls den Mitgliedstaat, diese Verletzung einzustellen und - wenn möglich - Wiedergutmachung zu leisten. Anders als bei der Europäischen Menschenrechtskonvention handelt es sich hierbei also nicht um ein verbindliches Urteil.

Ein Glücksfall war das Fakultativprotokoll insofern, als 1966 bei vielen Staaten eine deutliche Zurückhaltung gegenüber der Möglichkeit der Individualbeschwerde bestand. Durch die Ausklammerung dieses Verfahrens aus dem eigentlichen Menschenrechtspakt wurde es diesen Staaten möglich, dem Pakt beizutreten. Erst nach der „Wende“ entschlossen sich viele der neuen Demokratien, auch das Protokoll zu ratifizieren,

so daß heute nahezu zwei Drittel der Paktstaaten das Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert haben (vgl. Schaubild „Mitgliedstaaten im Fakultativprotokoll“). Dessen Bedeutung liegt im übrigen nicht nur darin, daß ein Einzelfall entschieden wird. Vielmehr tragen die Feststellungen des Menschenrechtsausschusses wesentliches zur Auslegung des Inhalts der einzelnen Paktbestimmungen bei.

Schaubild: Mitgliedstaaten im Fakultativprotokoll

Jahr	Zahl der Mitgliedstaaten des Paktes	Zahl der Mitgliedstaaten des Fakultativprotokolls
1989	87	45
1991	95	54
1993	116	67
1998	140	93

Neben dem politischen UN-Menschenrechtspakt enthalten auch die Übereinkommen gegen Folter von 1984 und gegen Rassendiskriminierung von 1966 Individualbeschwerdeverfahren. Sie können nur angewandt werden, wenn die Staaten zuvor erklärt haben, daß sie sich diesem Verfahren unterwerfen. Die Entwicklung zeigt, daß diese Form der Beschwerdemöglichkeit zunehmend akzeptiert wird. Zugleich gefährden aber der enge Zeitrahmen für die Behandlung von Staatenberichten und Individualbeschwerden und die begrenzte Anzahl von Mitarbeitern bei der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte die bisherigen hohen Standards der ergehenden Entscheidungen. Auch zeigen sich Divergenzen zwischen den einzelnen Verfahren, die auf einen unterschiedlichen Bekanntheitsgrad der Verfahren hinweisen. Während 1997 beispielsweise 60 individuelle Beschwerden hinsichtlich der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten und immerhin 39 bei der Antifolterkonvention vorgebracht wurden, bezogen sich nur drei Individualbeschwerden auf das Antirassismustabereinkommen. Hier gibt es also einen besonders offenkundigen Widerspruch zur zunehmenden alltäglichen Rassendiskriminierung. Obwohl 25 Staaten dieses Verfahren zulassen, blieb die Zahl der Beschwerden gering.

Um die Wirksamkeit des Antirassismustabereinkommens zu erhöhen, muß dieses Verfahren verstärkt genutzt werden. Denn dann steht Opfern nach der Ausschreitung des innerstaatlichen Rechtsweges auch die Möglichkeit offen, auf internationaler Ebene gegen ihre Diskriminierung vorzugehen. Darum ist es einerseits stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit zu rücken, und andererseits sollten sich ihm mehr Staaten unterwerfen. Gerade Deutschland, das akzeptiert hat, daß die Menschenrechtsverwirklichung im eigenen Haus beginnt, sollte hier eine Vorreiterrolle übernehmen. Dies um so mehr, als der UN-Sonderberichterstatter über Rassismus, Maurice Glèlé-Ahanhanzo, bei seiner Reise durch Deutschland Ende 1995 eine Reihe von Defiziten im Einschreiten gegen die Diskriminierung festgestellt hat. Im Lichte dieser Tatsache ist es besonders bedauerlich, daß die Bundesregierung bislang noch keine Erklärung nach Art. 14 abgegeben hat, durch die der internationale Beschwerdeweg eröffnet würde.

Empfehlungen

Die Staatengemeinschaft sollte darauf hinwirken, daß die Kapazitäten vergrößert werden, die den Vertragsorganen zur Bearbeitung der Individualbeschwerden zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der gestiegenen Zahl der Vertragsstaaten muß der hohe Standard der Entscheidungen der Ausschüsse gesichert werden.

Um ihre Glaubwürdigkeit im Kampf gegen alle Äußerungen des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit zu erhöhen, sollten sie alleine Erklärungen nach Art. 14 des Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung abgeben und Individualbeschwerden von Diskriminierungsopfern vor dem Antirassismusausschuß zulassen.

Hinsichtlich der Durchsetzung der Menschenrechte gibt es noch weitere Widersprüchlichkeiten. Zu nennen ist vor allem der Umstand, daß bei Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte kein individuelles Beschwerdeverfahren vorgesehen ist. Damit entsteht der Eindruck, es handle sich um Rechte zweiter Klasse. In der Tat sind die Staaten aber zu einer aktiven Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik verpflichtet und müssen diese auch nachweisen. Daher erscheint es auch legitim, Mechanismen zur Ahndung von Verletzungen des Sozialpaktes zu schaffen. Sie sind von Experten bereits angedacht. Zu nennen sind hier vor allem die „Maastricht Guidelines“ aus dem Jahre 1997 mit der Anregung, ein Individualbeschwerdeverfahren für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf diesem Gebiet zu schaffen. Zweifellos ist angesichts wachsender sozialer Probleme in vielen Staaten eine Aufwertung des Sozialpaktes durch verstärkte Durchsetzungsmechanismen wünschenswert.

Empfehlung

Die Staatengemeinschaft sollte weiterhin deutlich machen, daß sie von einer Einheit und Gleichwertigkeit der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte im Völkerrecht ausgeht. Ihre Durchsetzung sollte mit gleichwertigen Mitteln erfolgen. Daher sollte die Schaffung eines Individualbeschwerdeverfahrens für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vorangetrieben werden.

III. Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft

Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bildet eine wichtige Grundlage für die Schaffung der Zivilgesellschaft. Er bestimmt, daß jeder das Recht hat, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, und daß der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt bildet. Zweifellos läßt sich hieraus schon ein Anspruch auf demokratische Mitwirkung der Bürger ableiten. Gleichwohl äußert sich das universelle Völkerrecht nicht detailliert darüber, wie diese Mitwirkung auszusehen hat. Eine nähere Auslegung ist lediglich im regionalen Bereich erfolgt. Zu verweisen ist insbesondere auf die „Werte-

gemeinschaft“ des Europarates. Auch die OSZE verlangt beispielsweise im Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990, daß die Teilnehmerstaaten demokratisch und pluralistisch verfaßt sind. Die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bilden hierbei ein zentrales Element. Öffentliche Aufmerksamkeit und gesellschaftliche Kontrolle tragen wesentlich dazu bei, staatliche „Schönfärberei“ in Menschenrechtsfragen zu vermeiden. Eine Voraussetzung dafür ist, daß die Kenntnis von der Existenz und des Inhaltes der Verträge zu den Menschenrechten und der sich daraus ergebenden Verpflichtungen verbreitet wird.

Im Lichte dieser Erkenntnis nehmen NGOs weltweit zunehmend an der Umsetzung von Menschenrechtsverträgen teil.

Schaubild: Mitwirkung von NGOs bei der Umsetzung des Kinderrechtsübereinkommens

Ereignis	Datum	Mitwirkung NGOs
Verabschiedung der Deklaration über die Rechte des Kindes durch die UN-Generalversammlung	20. November 1959	in der UN-Generalversammlung
Erarbeitung eines Entwurfs des Kinderrechtsübereinkommens	1979 Bildung der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission	1983 Bildung einer NGO-Arbeitsgruppe, die Einfluß auf den Text nahm
Einstimmige Verabschiedung des Übereinkommens durch die UN-Generalversammlung	20. November 1989	1988 erste bundesweite NGO-Veranstaltung zur Kinderkonvention
Inkrafttreten nach der Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde	2. September 1990	
Ratifizierungsdebatte in Deutschland	1989 Debatte wegen der Zeichnung des Übereinkommens; Anfang 1991 Gesetzentwurf	NGOs kritisieren defensive Einstellung des Justizministeriums und die beabsichtigten Vorbehalte
Inkrafttreten für Deutschland	5. April 1992	1993 Initiativgruppe zur Schaffung einer National Coalition für die Umsetzung des Übereinkommens
Erstbericht an den Ausschuß	Anfang 1993; Übergabe des Berichts an den Bundestag, August 1994 Veröffentlichung des Berichts	Dezember 1993: NGOs nennen Kriterien für den Bericht. Stellungnahme der NGO-Koordinierungsgruppe, März 1995
Diskussion im Ausschuß	6./7. November 1995	März 1995: NGOs legen dem Ausschuß eine Stellungnahme und Empfehlungen vor
Concluding Observations	17. November 1995	
Veröffentlichung der Materialien	Im Bericht des Kinderrechtsausschusses an die UN-Generalversammlung	Band 2 der Reihe „Die UN-Konvention umsetzen (...)“, hrsg. v. National Coalition, Bonn 1996

Das UN-Kinderrechtsübereinkommen ist ein gutes Beispiel für diese Mitwirkungsmöglichkeiten. Das wird beispielhaft an der deutschen Berichterstattung an den Kinderrechtsausschuß deutlich (vgl. Schaubild „Mitwirkung von NGOs bei der Umsetzung des Kinderrechtsübereinkommens“). So lud der Ausschuß 1995 vor der Beratung des deutschen Erstberichts NGO-Vertreter zur Erläuterung der Kritikpunkte und zur gemeinsamen Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten ein. Dieses Verfahren unterscheidet sich löblich von den anderen menschenrechtlichen Verträgen, die die gesamte Berichterstattung grundsätzlich auf Kontakte zwischen Staaten und den Ausschüssen beschränken.

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und NGOs ist bei allen menschenrechtlichen Verträgen gegeben. Aktuell fällt insbesondere das Antirassismüsübereinkommen ins Auge, weil der Ausschuß gegen Rassendiskriminierung in seiner abschließenden Stellungnahme zum deutschen Bericht vom 20. März 1997 seiner Sorge über Fremdenfeindlichkeit, Rassendiskriminierung, Antisemitismus und Gewalt gegen ethnische Gruppen in Deutschland Ausdruck gab. Die Regierung wurde aufgefordert, die Ursachen für Diskriminierungen zu beseitigen und Informations- und Erziehungskampagnen zu verstärken. Diese Aufgabe kann nur gemeinsam mit NGOs bewältigt werden. Geprüft werden muß, ob die vom Ausschuß gegen Rassendiskriminierung angeregte Ausarbeitung eines Antidiskriminierungsgesetzes sinnvoll ist. In anderen Staaten, so in Großbritannien, hat ein solches Gesetz Wesentliches zur Mobilisierung der gesamten Gesellschaft gegen Akte und Ideologien rassistischer Art beigetragen. Auch die Etablierung von Institutionen, die Diskriminierungsopfern hilft und sich für die Integration unterschiedlicher ethnischer Gruppen einsetzt, könnte sinnvoll sein. Unter dem Dach einer solchen Institution sollten staatliche Stellen und NGOs zusammenwirken.

Empfehlungen

Bei der Erstellung der Berichte an die einschlägigen Ausschüsse sollten NGOs weitgehend einbezogen werden, auch wenn dazu keine Rechtspflicht besteht. Damit kann unterstrichen werden, daß der Schutz der Menschenrechte nicht nur durch den Staat realisiert werden kann, sondern ein Element der Zivilgesellschaft ist.

Die Einbeziehung der NGOs in die Menschenrechtsarbeit widerspiegelt deren gewachsene Bedeutung. Dies wird am Beispiel der Vereinten Nationen augenscheinlich. So waren zur Zeit der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1947/48 nur 15 NGOs mit Konsultativstatus an diesem Prozeß beteiligt. Alle hatten ihren Sitz in Europa und Nordamerika. Als 1968 die erste UN-Weltmenschenrechtskonferenz in Teheran stattfand, nahmen schon 150 NGOs teil. 25 Jahre später wurden in Wien anläßlich der zweiten Weltmenschenrechtskonferenz nahezu 1500 NGOs registriert. Bemerkenswert ist, daß sie aus allen Regionen der Erde kamen und oftmals spezifische Interessen von Gruppen vertraten, die vormalig unterdrückt worden waren. Man den-

ke nur an die Ureinwohner, die noch heute in vielen Teilen der Welt diskriminiert werden und deren Schicksal ohne die aktive Aufklärungsarbeit von NGOs weitaus weniger Beachtung erfahren hätte. Freilich haben sich NGO-Mitarbeiter in ihrer Aktivistenrolle oftmals in Gefahr begeben, wurden durch Staaten und Menschenrechtsverletzer bedroht, inhaftiert und sogar getötet. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß die UN-Menschenrechtskommission 1998 einen Deklarationsentwurf über den Schutz der Menschenrechtsverteidiger vorlegte. Darin wird bestätigt, daß jeder Mensch, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen, das Recht hat, sich für den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte im nationalen und internationalen Maßstab einzusetzen. Zu diesem Zweck dürfen friedliche Versammlungen einberufen und NGOs geschaffen werden. Die Staaten müssen gegen Menschenrechtsverletzungen Rechtsmittel schaffen und die Tätigkeit der Menschenrechtsverteidiger zulassen. Diese wiederum dürfen keine Aktivitäten dulden, die der UN-Charta zuwiderlaufen.

Die Bedeutung der NGOs auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes wird weiter zunehmen. Als Schwerpunkte sind erkennbar:

- die Information und Menschenrechtserziehung;
- die Verteidigung der Menschenrechte und das Lobbying;
- die Durchführung von Kampagnen zur Bewußtseinsbildung;
- die Erarbeitung und Verbreitung von Vorschlägen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes und
- die Beobachtung der Verwirklichung der Menschenrechte, das Zusammentragen von Fakten und die Erstellung von Länderberichten.

Der größte Vorteil der NGOs gegenüber staatlicher Tätigkeit zugunsten der Menschenrechte ist der, daß sie keine diplomatischen Rücksichten nehmen müssen. Staaten folgen politischen und wirtschaftlichen Interessen, die sie auch veranlassen können, bei Verletzungen keine offene Kritik zu üben. Ein Beispiel für die begrenzten Spielräume der Politik in dieser Hinsicht war der Besuch von US-Präsident Clinton in der Volksrepublik China im Sommer 1998, der einerseits zu guten Geschäftsabschlüssen für US-Unternehmen führte und andererseits von Inhaftierungen chinesischer Dissidenten begleitet wurde. Obwohl die chinesische Öffentlichkeit aus dem Munde Clintons erstmals über Rundfunk und Fernsehen die westlichen Vorstellungen der Menschenrechte ins Haus geliefert bekam, ändert dies nichts daran, daß die NGOs Details über das Schicksal chinesischer Dissidenten herausfinden, publik machen und weiterhin auf die internationale Tagesordnung setzen, um die Politik unter Druck zu setzen.

Empfehlung

Menschenrechtsaktivisten und Organisationen haben zahlreiche Menschenrechtsverletzungen auf der ganzen Welt aufgedeckt und sind so den Opfern zur Hilfe gekommen. Sie wurden dabei oft zum Ziel staatlicher Unterdrückung. Die rechtstreuen Staaten müssen Menschenrechtsverletzungen repressiver Regime eindeuti-

ger und einheitlicher bekämpfen, selbst wenn das wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen sollte. Außenpolitische Kontakte sollten sich nicht auf die staatliche Ebene beschränken, sondern auch Menschenrechtsaktivisten einschließen, um deren Position zu stärken. Es muß alles Erforderliche getan werden, um eine möglichst breite Zustimmung zur geplanten Deklaration der UN-Generalversammlung über den Schutz der Menschenrechtsverteidiger zu erreichen.

IV. Weiße Flecken bei der Kodifikation

Mittlerweile existiert ein ganzes Geflecht menschenrechtlicher Verträge, die nahezu alle Bereiche des menschlichen Lebens abdecken. Gleichwohl besteht noch Kodifikationsbedarf, weil einige Standards nicht befriedigen können. Zwei Beispiele sollen diese Einschätzung belegen: der Minderheitenschutz und der Schutz des Kindes.

1. Minderheitenschutz

Die vielen ethnopolitischen Konflikte weltweit sollten die Staatengemeinschaft dazu veranlassen, Angehörige von Minderheiten stärker rechtlich abzusichern. Bislang gibt es auf universeller Ebene lediglich den Art. 27 des politischen Menschenrechtspaktes, der den Angehörigen von Minderheiten das Recht einräumt, gemeinsam mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe die Minderheitensprache zu benutzen, ihre Kultur auszuüben und ihren Glauben zu praktizieren. Ähnlich ist auch die Minderheitenerklärung der UN-Generalversammlung (Resolution 47/135) vom 18. Dezember 1992 und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates vom 1. Februar 1995 formuliert. Immer wird auf das individuelle Recht der einzelnen Minderheitenangehörigen abgestellt. Damit wird das Problem der Definition einer Minderheit umgangen. Statt dessen knüpft das Völkerrecht an einigen objektiven Kriterien wie der gemeinsamen Geschichte, dem traditionellen Siedlungsgebiet, dem gemeinsamen Glauben, der Sprache, den Werten etc. an. Es verlangt dann vor allem ein subjektives Bekenntnis des Angehörigen einer Minderheit, tatsächlich zu dieser gehören zu wollen. Niemand kann gezwungen werden, sich einer Minderheit zugehörig zu fühlen. Diese Kombination von objektiven und subjektiven Momenten macht es äußerst schwer, eine generelle Definition der Minderheit zu vereinbaren, obwohl dies vielfach im Sinne der Rechtssicherheit gefordert wird.

In absehbarer Zeit wird es jedoch nicht dazu kommen, da die Staaten die bestehende rechtliche Grauzone verschiedentlich ausnutzen. So leugnet beispielsweise Frankreich bisher unter Verweis auf die verfassungsmäßige Einheit seines Staatsvolkes die Existenz von Minderheiten auf seinem Territorium. Dies wurde vom Menschenrechtsausschuß vielfach kritisiert. Bedenken hat dies Gremium aber auch gegenüber der weitverbreiteten Staatenpraxis geäußert, wonach der Minderheitenstatus in einem Staat an die eigene Staatsan-

gehörigkeit gekoppelt wird. Demnach werden nur solche Gruppen als Minderheiten anerkannt, die bereits traditionell im Lande leben. Neuen Minderheiten, wie beispielsweise den Türken in Deutschland, wird der Minderheitenstatus nicht gewährt. In der Tat erscheint es fraglich, ob diese Auffassung mit dem Wortlaut des Art. 27 UN-Menschenrechtspakt vereinbar ist. Allerdings muß man angesichts des Fehlens einer allgemeinverbindlichen Minderheitendefinition den Staaten auch einen Spielraum für die Auslegung ihrer Verpflichtungen bezüglich der Minderheiten zubilligen. Die Forderung muß deshalb dahin gehen, durch weitere Vereinbarungen größere rechtliche Klarheit zu schaffen.

Gerade der Europarat mit seinen beachtlichen Erfolgen auf dem Gebiet der Menschenrechte sollte sich nicht auf der rechtlich eher schwachen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 ausruhen. Vielmehr wäre die Benennung auf die Empfehlung 1201 (1993) wünschenswert. Dieses Dokument, das von der Parlamentarischen Versammlung angenommen wurde, enthält ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention und beschäftigt sich mit den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten. Der große Vorteil dieser Herangehensweise liegt darin, daß damit der erfolgreiche und effektive Europäische Menschenrechtsgerichtshof für die Durchsetzung dieser Rechte zuständig würde. Dies mag ein Grund dafür sein, daß der Europaratspiegel 1993 entschied, den mit der Empfehlung 1201 beschrittenen Weg nicht weiter zu verfolgen und statt dessen lediglich eine Rahmenkonvention sowie ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention über kulturelle Rechte besonders der Minderheitenangehörigen Personen zu erarbeiten. Wie kompliziert die Erarbeitung dieses Zusatzprotokolls ist, zeigt der Umstand, daß die Arbeiten wegen des Mangels an konsensfähiger Substanz vorerst eingestellt wurden.

Empfehlung

Die Staaten sollten sich bezüglich der Akzeptanz von Minderheiten auf ihrem Territorium strikt an den Wortlaut von Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts halten. Von dieser völkerrechtsgemäßen Position aus können und müssen Staaten auch von anderen Staaten verlangen, Minderheiten zu respektieren und deren Existenz nicht zu leugnen.

Um die rechtlichen Grundlagen für einen effektiven Minderheitenschutz zu verbessern, sollte der Europarat die Arbeiten an einem Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das sich auf die Angehörigen von Minderheiten bezieht, fortsetzen. Die bereits begonnene Kodifizierung des Protokolls zu den kulturellen Rechten insbesondere von Minderheitenangehörigen sollte zügig vorangetrieben werden.

2. Schutz des Kindes

Obwohl das UN-Kinderrechtsübereinkommen erst 1989 geschaffen wurde, besteht bereits Nachbesserungsbedarf hinsichtlich einiger Bestimmungen. Dies betrifft beispielsweise

die Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten. Seinerzeit konnte man sich wegen des Widerstands der USA, Irans und Iraks nicht darauf einigen, eine Rekrutierung von Soldaten erst ab 18 Jahren zu gestatten. So kommt es, daß nach Art. 38 des Übereinkommens bereits 15jährige zu den Streitkräften eingezogen werden dürfen und unmittelbar an Kampfhandlungen teilnehmen können. Da der Mißbrauch von Kindersoldaten aber mittlerweile sehr große Dimensionen angenommen hat, ist dringend Handeln geboten. Ein erster Schritt in diese Hinsicht war die Einsetzung von *Olara A. Onunu* als Sonderrepräsentanten des UN-Generalsekretärs zu diesem Thema. Ein zweiter Schritt ist die Forderung einiger Staaten nach der Anhebung des Standards des UN-Kinderrechtsübereinkommens. Allerdings ist bekannt, daß bislang die Mehrheit der Staaten nicht zu einer Änderung des Übereinkommens bereit ist. Deshalb schlugen einige westeuropäische Staaten vor, ein Zusatzprotokoll zum Kinderrechtsübereinkommen auszuarbeiten, das die Rekrutierung von Kindersoldaten auch im Alter zwischen 15 und 18 Jahren verbieten soll. Dieses Protokoll könnte von denjenigen Staaten ratifiziert werden, die den bestehenden Standard für zu niedrig halten. Daß der Standard zu niedrig ist, kann an sich nicht bezweifelt werden. Das Kinderrechtsübereinkommen definiert „Kind“ als eine Person, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Wenn Kinder zwischen 15 und 18 Jahren an Kampfhandlungen teilnehmen dürfen, wird das zentrale Ziel des Übereinkommens - das „beste Kindeswohl“ - grob mißachtet. Mehr noch: Die Standards der Weltarbeitsorganisation (ILO) verbieten, daß ein Kind unter 18 Jahren mit gefährlichen Stoffen arbeitet. Einige Staaten scheinen offensichtlich zu meinen, Sprengstoff sei kein gefährlicher Stoff!

Mittlerweile haben einige Staaten, darunter die Bundesrepublik, einseitig erklärt, daß sie von der rechtlichen Möglichkeit, Kinder unter 18 Jahren zu rekrutieren, keinen Gebrauch machen werden. So begrüßenswert solche Erklärungen auch sind, so können sie doch jederzeit wieder einseitig zurückgezogen werden. Es ist deshalb erforderlich, diese unilateralen Akte in eine völkerrechtliche Pflicht überzuleiten.

V. Fazit

Es gibt nur noch wenige weiße Flecken auf der Landkarte des völkerrechtlichen Individualschutzes. Daher steht gegenwärtig nicht die Schaffung neuer Regelungen, sondern die Umsetzung der bestehenden an. Hier gibt es noch zahlreiche Defizite, die vor allem durch die intensivere und zielgerichtete Nutzung der vielen Ausschüsse zur Implementierung der einzelnen Menschenrechtsverträge überwunden werden

Empfehlung

Es ist begrüßenswert, daß sich einige Staaten für die Schaffung eines Zusatzprotokolls zum Kinderrechtsübereinkommen über die Anhebung des Mindestrekrutierungsalters zu den Streitkräften auf 18 Jahre einsetzen. Das jüngst geschaffene Statut des Internationalen Strafgerichtshofes zeigt aber, daß die Staatenmehrheit nicht bereit ist, vom Mindestalter von 15 Jahren abzugehen. Deshalb ist es um so wichtiger, daß die von der UN-Menschenrechtskommission ins Leben gerufene offene Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Kinderrechtsübereinkommen möglichst schnell einen Entwurf vorgelegt, der der UN-Generalversammlung unterbreitet werden kann. Damit wären die Staaten zu einer Stellungnahme gezwungen und dem Trend zur Verfestigung eines unbefriedigenden Standards könnte entgegengewirkt werden. Von der Existenz eines derartigen Vertrages könnte zudem eine Sogwirkung auch auf die Staaten ausgehen, die einem solchen Protokoll nicht angehören.

müssen. Dies setzt freilich voraus, daß deren Arbeit materiell und finanziell besser abgesichert wird. Es steht außer Frage, daß sich eine derartige Investition rechnet. Die Praxis zeigt, daß schwere und massenhafte Menschenrechtsverletzungen enorme Kosten verursachen, da sie in der Regel zu Fluchtbewegungen führen und humanitäre Hilfe für die Opfer erforderlich machen. Die menschenrechtliche Zusammenarbeit im Geiste der Kooperation setzt voraus, daß jeder Staat selbstkritisch ist und hinreichende Rechtsmittel für die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen auf seinem Territorium einrichtet. Von dieser Basis aus hat er das Recht, auch Kritik an anderen Staaten zu üben, wenn diese ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen.

Freilich stehen einer solchen kritischen und helfenden Zusammenarbeit der Staaten oftmals diplomatische Rücksichten und wirtschaftliche Interessen im Wege. Deshalb ist es wichtig, die Menschenrechte nicht allein den Staaten zu überlassen. Ihre Sicherung ist auch - oder vielleicht: vor allem - eine Aufgabe der Zivilgesellschaft. Es unterliegt keinem Zweifel, daß so mancher Diktator von den Staaten noch heute im Amt geduldet würde. Gestürzt wurde er durch die unermüdete Aufklärungsarbeit der NGOs, die ohne diplomatische Zurückhaltung Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt aufdecken und anprangern. Wenn wir heute die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte feiern, so heißt das in erster Linie auch, den Menschen zu danken, die sich als Verteidiger der Menschenrechte hervorgetan haben.

Zur Beschränkung des Asylanspruchs von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam

Dorothee Füh*

I. Einführung

Am 2. Oktober 1997 wurde der Amsterdamer Vertrag zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte¹ unterzeichnet. Mit diesem Vertrag, der voraussichtlich 1999² in Kraft treten wird, werden die Asylpolitiken der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die bisher nur auf intergouvernementaler Ebene im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) harmonisiert werden konnten,³ vergemeinschaftet.⁴

Eine wesentliche Neuerung ist in diesem Zusammenhang neben der Einfügung eines neuen Titels IV⁵ in den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) und der Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU⁶ - der grundsätzliche Ausschluß des Asylanspruchs von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten durch ein entsprechendes Protokoll zum EGV.⁷ Den Hintergrund für diese erhebliche Beschränkung des Asylrechts der EU-Bürger bildeten Meinungsverschiedenheiten zwischen Spanien und Belgien während der Regierungskonferenz 1996/97 anlässlich der Durchführung eines Asylverfahrens für einen Angehörigen der baskischen ETA und mutmaßlichen Terroristen in Belgien. Spanien vertrat hierbei den Standpunkt, daß das Verhalten Belgiens unvereinbar mit den gemeinschaftsrechtlichen Prinzipien sei.⁸

Mit dem Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich die Parteien des Amsterdamer Vertrages offensichtlich - wohl auch zur Verringerung des in Asylfragen enthaltenen hohen Konfliktpotentials - der Auffassung Spaniens angeschlossen. Die Vereinbarkeit desselben mit den Verpflichtungen dieser Staaten aus der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951⁹ ist indes bereits von vielen Seiten bezweifelt worden.¹⁰

II. Die Regelungen des Protokolls im einzelnen

S. 1 des einzelnen Artikels des Protokolls lautet:

„In Anbetracht des Niveaus des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten die Mitgliedstaaten füreinander für alle rechtlichen und praktischen Zwecke im Zusammenhang mit Asylangelegenheiten als sichere Herkunftsländer.“

Durch diese wechselseitige Qualifizierung als sichere Herkunftsländer werden die EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich von der Pflicht zur Einzelfallprüfung von Asylansprüchen entbunden.¹¹ Eine Berücksichtigung oder Zulassung von Asyl-

anträgen einzelner EU-Bürger kommt nur in den eng begrenzten Ausnahmefällen des S. 2 (lit. a bis d) in Betracht.

Nach lit. a entfällt die Einstufung eines EU-Mitgliedstaates als sicherer Herkunftsstaat, sobald dieser eine Notstandserklärung gem. Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950¹² abgegeben hat. Art. 15 I EMRK berechtigt zu einer Suspendierung der sich aus der Konvention ergebenden Vertragspflichten im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes.¹³ Die Mitgliedstaaten der EMRK haben von dieser Berechtigung

- * Dorothee Füh ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum.
- BGBI. 1998 II, 387.
 - Ch. Koenig/A. Haratsch, *Europarecht*, 2. Aufl. 1998, Rdn. 43.
 - Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Schengen-Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (BGBI. 1993 II, 1010), das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 (BGBI. 1994 II, 792) sowie die Entscheidung des Europäischen Rates über Mindestgarantien für Asylverfahren vom 21. Juni 1995 (ABl. C 274 v. 19. September 1996, 13) und der Gemeinsame Standpunkt vom 4. März 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Art. I des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (ABl. I 63/2 v. 13. März 1996).
 - S. einen Überblick über die europäische Asylrechtsharmonisierung bei A. Zimmermann, *Der Vertrag von Amsterdam und das deutsche Asylrecht*, NVwZ 1998, 450 ff.; A. Weber, *Möglichkeiten und Grenzen europäischer Asylrechtsharmonisierung vor und nach Amsterdam*, ZAR 1998, 147 ff.; B. Marschang, *Mittrauen, Abschottung, Eigensinn - Entwicklungslinien der europäischen Asylrechtsharmonisierung bis zum Amsterdamer Vertrag*, KritJ 1998, 69 ff.
 - Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr.
 - S. hierzu das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union, BGBI. 1998 II, 429.
 - Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, BGBI. 1998 II, 433.
 - Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Juni 1997.
 - Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, BGBI. 1953 II, 560. S. zur historischen Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts und zur Arbeit des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen P. Nicolau, *Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und 40 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention*, ZAR 1991, 113 ff.
 - So brachte z.B. der Generalsekretär der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, *George Weber*, in einem Schreiben vom 27. Mai 1998 an den Innenminister des Vereinigten Königreiches, das zu dieser Zeit den Ratsvorsitz innehatte, seine Besorgnis über die möglichen Auswirkungen des Protokolls zum Ausdruck. B. Marschang, a.a.O. (Fn. 4), 78, hält das Protokoll für unvereinbar mit der Genfer Flüchtlingskonvention und weist darauf hin, daß es sowohl vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen als auch von weiteren (nichtstaatlichen) Organisationen massiv kritisiert werde. Bedenken äußert auch A. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 4), 454.
 - A. Zimmermann spricht insofern von einer unwiderrleglichen „Vermutung der Verfolgungsfreiheit“ in bezug auf EU-Staatsangehörige.
 - BGBI. 1952 II, 686. Die Achtung der Grundrechte, wie sie in der EMRK niedergelegt worden sind, fordert auch Art. F II EUV (künftig Art. 6 II EUV nach der Neunummerierung durch den Vertrag von Amsterdam). S. zur EMRK allgemein K. Ipsen, in: ders., *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1990, § 45 Rdn. 3 ff.
 - S. zu den Voraussetzungen im einzelnen J.A. Frowein, in: ders./W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1997, Art. 15 Rdn. 6 ff.

gung schon in einer beachtlichen Anzahl von Fällen Gebrauch gemacht. Das tatsächliche Vorliegen der Notstands-voraussetzungen unterliegt hierbei der Überprüfung durch die Europäische Menschenrechtskommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.¹⁴

Lit. b und c sehen eine Rückkehr zu einer Einzelfallprüfung der Asylanträge von Bürgern eines EU-Mitgliedstaates für den Fall vor, daß gegen letzteren ein Prüfungsverfahren nach Art. F I EUV¹⁵ wegen einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der fundamentalen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze des Art. F I EUV¹⁶ eingeleitet (lit. b) oder diese Verletzung bereits durch den Rat festgestellt worden ist (lit. c). Folge einer solchen Verletzung kann die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten des betreffenden Staates sein.¹⁷ Ob die EU-Mitgliedstaaten von diesem neuen Verfahren tatsächlich Gebrauch machen werden, bleibt allerdings abzuwarten.¹⁸

Schließlich besteht nach lit. d für einen Mitgliedstaat - auch ohne Vorliegen der Voraussetzungen der lit. a bis c - die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung des Asylbegehrens eines EU-Bürgers, wenn er den Rat über seinen diesbezüglichen Beschluß unterrichtet und bei der Durchführung des Asylverfahrens von der Vermutung der offensichtlichen Unbegründetheit des Antrags ausgeht. Von dieser Ausnahmeregelung hat jedoch bezeichnenderweise bisher nur Belgien Gebrauch gemacht, indem es bei der Annahme des Protokolls erklärte,

„daß es gemäß seinen Verpflichtungen aus dem Genfer Abkommen von 1951 und dem New Yorker Protokoll von 1967 in Einklang mit Buchstabe d des einzigen Artikels des Protokolls jeden Asylantrag eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates gesondert prüfen“ werde.¹⁹

III. Bewertung des Protokolls vor dem Hintergrund der Genfer Flüchtlingskonvention

Art. 3 der Genfer Flüchtlingskonvention verbietet ausdrücklich eine unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen aus Gründen der Rasse, der Religion oder des Herkunftslandes. Das Protokoll nimmt jedoch gerade die Eigenschaft der Asylsuchenden als Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der EU zum Anknüpfungspunkt für einen weitgehenden Ausschluß ihrer Asylansprüche. Hierin liegt ein klarer Verstoß gegen die genannte Bestimmung.

Die ausdrückliche Betonung der Vereinbarkeit des Protokolls mit der Genfer Flüchtlingskonvention in dessen Präambel sowie der Hinweis darauf, daß

„das Recht eines jeden Mitgliedstaates, die organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Genfer Abkommen von 1951 für erforderlich hält“²⁰

unberührt bleibe, ändern an dieser Beurteilung nichts. Ganz im Gegenteil setzen sich die Parteien des Amsterdamer Vertrages dem Vorwurf der Widersprüchlichkeit aus, wenn sie einerseits das Primat der Genfer Flüchtlingskonvention betonen, andererseits aber bestrebt sind, den universellen Flüchtlingsschutz einzuschränken.²¹ Der bestehende hohe Grundrechtsstandard in der EU kann die

Mitgliedstaaten ebenfalls nicht von ihrer Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Flüchtlinge entlasten. Zwar trifft die Asylrechtsbeschränkung aufgrund dieser Tatsache nur eine sehr geringe Anzahl von Asylsuchenden. Die eventuelle Begründetheit von Asylgesuchen im Einzelfall kann jedoch nie völlig ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund muß im Interesse eines umfassenden Individualschutzes zumindest eine Wiedergabe der Vermutung der Unbegründetheit des Antrags möglich sein.²²

Die allein auf „Extremfälle“²³ zugeschnittenen Ausnahmen der lit. a bis c bieten keinen Ersatz für den umfassenden Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention, der den Betroffenen durch das Protokoll faktisch genommen wird.

Davon abgesehen, bietet das Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten, zur Vermeidung von Konflikten zwischen den Staaten den Individualschutz hintanzustellen, ein sehr bedenkliches Beispiel, dem Nicht-EU-Staaten im Verhältnis zu ihren Nachbarstaaten folgen könnten.²⁴ Die Folgen für das internationale Flüchtlingsrecht wären nicht absehbar.

IV. Schlußfolgerungen

Um dem Vorwurf der Verletzung ihrer Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention zu entgehen, sollten die übrigen Mitgliedstaaten der EU dem Beispiel Belgiens folgen und eine entsprechende Erklärung nach lit. d des Protokolls abgeben. Ansonsten bleibt zu konstatieren, daß - asylrechtlich gesehen - nach dem Amsterdamer Vertrag „Nicht-EU-Bürger nunmehr zumindest bei der Antragstellung über mehr Rechte verfügen als EU-Staatsangehörige“.²⁵

14 S. zu diesem Prüfungsrecht sowie zu den bisher behandelten Fällen J.A. Frowein, a.a.O. (Fn. 13), Rdn. 1 ff.

15 Künftig: Art. 7 I EUV/Amsterdam.

16 Künftig: Art. 6 I EUV/Amsterdam. Hiernach beruht die EU auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.

17 S. zum Suspendierungsverfahren im einzelnen Ch. Koenig/A. Haratsch, a.a.O. (Fn. 2), Rdn. 722 ff.

18 A. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 4), 454, ist der Auffassung, bei im Hinblick auf die Genfer Flüchtlingskonvention relevanten Menschenrechtsverletzungen bestehe für die EU-Mitgliedstaaten sogar eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Einleitung des Verfahrens, um einen der Konvention entsprechenden Flüchtlingsschutz zu gewährleisten.

19 (Von der Konferenz zur Kenntnis genommene) 5. Erklärung Belgiens zum Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, BGBl. II, 453.

20 (Von der Konferenz angenommene) 48. Erklärung zum Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, BGBl. 1998 II, 451.

21 So G. Weber, a.a.O. (Fn. 10).

22 So auch A. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 4), 454.

23 B. Marschang, a.a.O. (Fn. 4), 78.

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

25 B. Marschang, a.a.O. (Fn. 4), 79. Weitere Beschränkungen des Asylrechts auf europäischer Ebene, die auch Nicht-EU-Bürger betreffen werden, sind jedoch zu befürchten. So meldete die Süddeutsche Zeitung am 2. September 1998, daß Österreich dem EU-Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet habe, der auf eine erhebliche Reduzierung des aus Sicht Österreichs nicht mehr zeitgemäßen Individualschutzes der Genfer Flüchtlingskonvention abziele. H. Prantl veranlaßte dies, in der Süddeutschen Zeitung vom 12./13. September 1998 die Frage zu stellen: „Letzte Ölung für die Genfer Konvention?“. Zwar wurde die Vorlage mittlerweile aufgrund der von ihr hervorgerufenen massiven Proteste in ihren Formulierungen entschärft (Süddeutsche Zeitung vom 7. Oktober 1998, weiterhin H. Prantl, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. Oktober 1998), in der Sache hat sich jedoch kaum etwas geändert.

Probleme im Zusammenhang mit konventionellen Waffen und Initiativen des Roten Kreuzes zum Verbot konventioneller Waffen

Wolff Heintschel v. Heinegg*

I. Vorbemerkung

Bevor ich zu den Problemen im Zusammenhang mit konventionellen Waffen komme, gestatten Sie mir eine Vorbemerkung.

1. Begriff „konventionelle Waffen“

Zunächst ist, guter juristischer Tradition entsprechend, der Begriff „konventionelle Waffen“ näher zu bestimmen. Dieser Begriff ist zugegebenermaßen mißverständlich. Wollte man ihn wörtlich nehmen, fände er allein auf herkömmliche, nicht auf moderne Waffen und Waffensysteme Anwendung. Das Adjektiv „konventionell“ hat aber im Zusammenhang mit dem Begriff „Waffe“ keineswegs diese Bedeutung. Vielmehr dient er allein der negativen Abgrenzung zu Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungsmitteln, wie biologische und Chemiewaffen. Von diesen soll daher hier nicht die Rede sein, wenngleich die Tatsache hervorgehoben zu werden verdient, daß mit dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925, dem B-Waffen-Übereinkommen von 1972 und dem Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993 eine Vielzahl der im Zusammenhang mit Massenvernichtungswaffen bestehenden Probleme einer vergleichsweise befriedigenden Lösung zugeführt worden sind. Daß dies nicht in gleicher Weise bei Nuklearwaffen gelungen ist, ist bedauerlich, aber vorerst hinzunehmen. Das Gutachten des IGH - dies sei lediglich angemerkt - hat insoweit in nur eingeschränktem Maße zu einer Klärung der rechtlichen Problematik beigetragen.

2. Problemkreise

Der Titel meines Vortrags verdeutlicht, daß Probleme nicht allein im Zusammenhang mit Massenvernichtungswaffen bestehen, sondern eben auch in bezug auf konventionelle Waffen.

Der erste Problemkreis, mit dem ich mich näher zu befassen beabsichtige, betrifft den Transfer konventioneller Waffen insbesondere an nichtstaatliche Einheiten und Verbände. Insoweit ist das IKRK aufgrund eines entsprechenden Auftrags durch die 26. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes aktiv geworden und hat eine vorläufige Bewertung vorgenommen und bereits recht konkrete Vorschläge unterbreitet.

Der zweite Problemkreis betrifft die Vereinbarkeit des Einsatzes konventioneller Waffen mit dem humanitären Völker-

recht. Dabei wird insbesondere der Frage nachzugehen sein, ob konventionelle Waffen bzw. ihr Einsatz über die ausdrücklichen Verbote hinaus auch nach Maßgabe der Grundsätze des humanitären Völkerrechts als rechtswidrig eingestuft werden können. Anlaß zu dieser Fragestellung hat eine kürzlich erschienene Studie im Rahmen des sog. SIRUS-Projekts gegeben.

Freilich existieren im Zusammenhang mit konventionellen Waffen noch zahlreiche weitere Probleme, die angesichts des nur begrenzt zur Verfügung stehenden Zeitrahmens aber allenfalls gestreift werden können. Genannt seien allein die sog. nicht-tödlichen Waffen und die Möglichkeiten der sog. Informations-Kriegführung.

Zudem werde ich mich auch aus bloßem Eigennutz an den mir zur Verfügung stehenden Zeiträumen halten. Denn die grobe Mißachtung der Redezeit kann furchtbare Folgen haben. Im November 1841 wurde *Henry Harrison* zum amerikanischen Präsidenten gewählt und hielt, wie auch heute üblich, am nächsten Tag bei eisiger Kälte vor dem Kapitol eine Rede. Statt der üblichen Minuten sprach er jedoch Stunden. Am darauffolgenden Tag erkrankte er an einer Pneumonie, an der er sogleich verstarb. Es gibt ihn also, den Suizid durch maßlose Redezeitüberschreitung.

II. Verbreitung konventioneller Waffen

Ein bislang wenig beachtetes Problem im Zusammenhang mit konventionellen Waffen stellt ihre Verbreitung dar. Gemeint ist damit nicht allein das Anwachsen staatlicher Arsenale durch zwischenstaatlichen Waffenhandel. Zweifellos fördert dieser nicht nur die Konfliktbereitschaft - was man hat, wird irgendwann einmal auch ausprobiert werden müssen. Die Belieferung der Konfliktparteien mit Waffen bewirkt in aller Regel auch eine zeitliche und räumliche Ausdehnung bewaffneter Konflikte und eine mitunter erschreckende Eskalation. Dies ist uns während des Iran-Irak-Konflikts mehr als deutlich vor Augen geführt worden. Wären nicht beide Konfliktparteien durch andere - auch europäische - Staaten mit Waffen versorgt worden, hätte der Konflikt mit Sicherheit nicht acht Jahre ange dauert.

* Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg, Juristische Fakultät, Universität Augsburg. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser anlässlich der 42. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes am 10. September 1998 in Augsburg gehalten hat. Die Vortragsfassung wurde beibehalten.

Im Mittelpunkt des Interesses steht aber ein anderer Aspekt der Verbreitung konventioneller Waffen. In immer stärkerem Maße verfügen nämlich auch andere als die staatlichen Sicherheits- und Streitkräfte über alle denkbaren Waffen und Waffensysteme, angefangen bei Handfeuerwaffen, über Maschinengewehre bis hin zu Granaten und Landminen. Insbesondere in den nicht internationalen bewaffneten Konflikten, die in der Zahl die internationalen bewaffneten Konflikte klar übersteigen, agieren zahlreiche Gruppen, zum Teil unabhängig voneinander, die weder organisiert sind noch einer Führung oder militärischen Disziplin unterstehen, die diese Bezeichnung verdienen. Ganz zu schweigen von einer Kenntnis des im bewaffneten Konflikt anwendbaren humanitären Völkerrechts. Nicht selten werden Kinder rekrutiert, die leicht zu beeinflussen sind und daher häufig sehr viel brutaler vorgehen als Erwachsene.

Doch auch die erwachsenen Kämpfer verhalten sich keineswegs immer wie vernunftbegabte Wesen. Indoktrination, aber häufig auch Hunger, Langeweile und der Konsum von Drogen und Alkohol verleiten sie zu Handlungen, deren erschreckende Ergebnisse wir dann in den Nachrichten präsentiert bekommen. Es ist zudem schon vorgekommen, daß Journalisten um eines Fotos oder Fernsehberichts willen Situationen geschaffen haben, in denen einer dieser Kämpfer fast verleitet worden wäre, Geiseln zu erschießen. Daher stellt sich immer auch die Frage nach der Verantwortung der Medien, die hier indes nicht beantwortet werden soll.

1995 erteilte die 26. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds dem IKRK den Auftrag, anhand seiner Erfahrung aus erster Hand zu prüfen, inwieweit der ungehinderte Zugang zu Waffen zu Verletzungen des humanitären Völkerrechts und zu einer Verschlechterung der Lage der Zivilbevölkerung beiträgt. In einer vorläufigen Bewertung kam das IKRK zu dem Schluß, daß aufgrund des umfangreichen Angebots an leichten Waffen und Munition bei vielen internen und ethnischen Auseinandersetzungen die Zahl der Opfer unter den Zivilpersonen größer ist als unter den Kämpfern und ihre Zahl im Laufe dieses Jahrhunderts parallel zur Entwicklung neuer militärischer Technologien gestiegen ist; Krankheit, Hunger und Übergriffe zunehmen, wenn humanitäre Organisationen direkt angegriffen werden und ihre Tätigkeit unterbrechen oder ein Land verlassen müssen; und das Leiden weitergeht, oft noch über Jahre nach dem Ende eines Konflikts hinaus, da die leichte Beschaffungsmöglichkeit von Waffen eine Kultur der Gewalt nach sich zieht, Recht und Ordnung in Frage stellt und die Bemühungen um eine Versöhnung unter früheren Kriegsgegnern zu nichts zu machen droht.

Angesichts dieser Situation machen sowohl das IKRK als auch eine von ihm im Mai dieses Jahres einberufene Expertengruppe eine Reihe von Feststellungen und Vorschlägen, die darauf hinauslaufen, den Transfer kleiner konventioneller Waffen zu kontrollieren und zu begrenzen. Auf nationaler Ebene sollen am humanitären Völkerrecht und an den Menschenrechten orientierte rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, mit denen die Staaten die verantwortungsvolle Verwendung, Lagerung, Verteilung und Verfüg-

barkeit von Waffen, die sich in ihrem Besitz befinden, sichergestellt werden kann. U.a. sollen auch nationale Datenbanken eingerichtet werden, anhand derer der Verbleib solcher Waffen und ihr Verkauf ständig beobachtet werden können. Auf regionaler Ebene sollen die Staaten zusammenarbeiten und Moratorien über den Import, Export und die Produktion kleiner Waffen sowie wirksame Überwachungsmechanismen vereinbaren. Schließlich sollen auf internationaler Ebene vor allem Verhaltensrichtlinien betreffend den Transfer von leichten Waffen entwickelt werden, die ihrerseits auf nationaler Ebene in geltendes Recht umgesetzt werden sollen.

Die Implikationen der zunehmenden Verfügbarkeit kleiner konventioneller Waffen für das humanitäre Völkerrecht sind in der Tat nicht von der Hand zu weisen. Wie soll das humanitäre Völkerrecht seine Schutzfunktion und seinen Zweck, die Rückkehr zu normalen Beziehungen zu ermöglichen, erfüllen, wenn sich unzählige Waffen in der Hand von Gruppen befinden, die von machthungrigen, skrupellosen oder einfach kriminellen Elementen geführt werden? Würde ihnen der bislang weit geöffnete Hahn des internationalen Waffenhandels zugedreht, so scheint es, würden diese Probleme bereits im Keim ersticken.

Doch seien wir nicht zu optimistisch. Um nur eines von zahlreichen Beispielen zu nennen, sind die über eine Million Toten in Ruanda nicht allein auf den Einsatz konventioneller Waffen zurückzuführen. Sie wurden schlicht massakriert, mit Macheten verstümmelt oder mit Steinen erschlagen. Zudem können die Vorschläge erst dann zu wirklich wirksamen Beschränkungen und Kontrollen führen, wenn sich eine repräsentative Zahl waffenexportierender Staaten ihnen anschließt. Dies ist angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung des Waffenhandels zumindest zweifelhaft. Hinzu kommt, daß die entsprechenden rechtlichen Vorkehrungen und Durchsetzungsmaßnahmen begleitet werden müßten durch mindestens ebenso wirksame und ehrgeizige Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität. Wenn letztere schon in Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Probleme bereitet, was muß dann erst hinsichtlich anderer Staaten gelten, deren Bevölkerungern ums nackte Überleben kämpfen und daher jede Einnahmequelle annehmen werden?

Schließlich besteht, auch wenn nunmehr die Gefahr besteht, daß ich mich des Vorwurfes des vorgeschobenen Formalismus aussetze, ein weiteres Problem. Mit den genannten Vorschlägen bewegt sich das IKRK milde ausgedrückt am äußersten Rande seines Mandats. Nun ist es keineswegs ungewöhnlich, daß Aspekte der Rüstungskontrolle und Abrüstung mit einem humanitär-völkerrechtlichen Ansatz einhergehen. Die Übereinkommen über B- und C-Waffen sowie das Landminen-Übereinkommen sind anschauliche Beispiele dafür, daß der Einsatz bestimmter Waffen im bewaffneten Konflikt wirksam nur verhindert werden kann, wenn die Einsatzverbote von ebenso verbindlichen Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen flankiert werden. Gleichwohl muß bezweifelt werden, ob Initiativen des IKRK, die allein mit Reflexwirkungen auf das humanitäre Völkerrecht begründet

werden können, noch in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. Es nimmt daher nicht wunder, daß derartige und vergleichbare Aktivitäten von den Staaten mit einem gewissen Mißtrauen betrachtet werden. Das bedeutet nicht, daß das IKRK, sobald Staaten Unbehagen oder gar Ablehnung zeigen, von Initiativen und Aktivitäten Abstand nehmen soll. Gleichwohl muß es erlaubt sein, die Frage in den Raum zu stellen, ob es sich nicht besser auf seine ureigensten Aufgaben konzentrieren sollte, selbst wenn es seine Stellung durch Staaten, regierungsamtliche internationale Organisationen und andere nicht-regierungsamtliche Organisationen bedroht sieht.

III. Vereinbarkeit des Einsatzes konventioneller Waffen mit dem humanitären Völkerrecht

Wenden wir uns nun aber dem zweiten Problemkreis zu - der Frage nach der Vereinbarkeit des Einsatzes konventioneller Waffen mit dem humanitären Völkerrecht. In diesem Zusammenhang müssen wir uns zunächst vor Augen halten, daß die in der Tat eindrucksvollen Videosequenzen, die uns während des zweiten Golfkriegs begleitet haben, nicht darüber hinwegtäuschen dürfen, daß nur ein geringer Teil der vorhandenen Arsenale aus sog. intelligenten Waffen besteht. Ihre Entwicklung ist kostspielig, so daß nur einige wenige Staaten darüber verfügen und auch diese sie wahrscheinlich nur dann einsetzen, wenn dies aus Gründen der Beruhigung der Öffentlichkeit angezeigt erscheint. Die überwältigende Mehrzahl der vorhandenen konventionellen Waffen ist - um im Bild zu bleiben - dumm. Viele, auch Völkerrechtler, sind der perfekten Propaganda auf den Leim gegangen und haben irrigerweise geglaubt, ein Krieg sei sauber führbar.

Was nun die Frage der Zulässigkeit ihres Einsatzes im Lichte des humanitären Völkerrechts anbelangt, so ermöglichen eine Reihe von Regeln und Verboten eine eindeutige Antwort insofern, als sie auf jeden Waffeneinsatz, mithin unabhängig von der im Einzelfall verwendeten Waffentart, Anwendung finden. Ihnen allen sind diese Normen bekannt. Angesichts der Tatsache, daß sie während der bewaffneten Konflikte der vergangenen Jahre, insbesondere in den vielen nicht-internationalen, durch ethnische und religiöse Gegensätze gekennzeichneten Konflikten grob mißachtet worden sind und damit gerchnet werden muß, daß sie auch in künftigen Konflikten mißachtet werden, sollen sie gleichwohl noch einmal ausdrücklich genannt werden: Jeder Waffeneinsatz ist streng auf militärische Ziele und auf Kombattanten zu beschränken. Angriffe auf die Zivilbevölkerung, auf einzelne Zivilpersonen sowie auf Personen, die sich außer Gefecht befinden, sind verboten. Hinzu kommen Verbote bzw. Beschränkungen des Angriffs auf bestimmte Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten.

Darüber hinaus gelten auch für den gegen militärische Ziele und Kombattanten gerichteten Waffeneinsatz zahlreiche Verbote und Beschränkungen. Besonders hervorgehoben zu werden verdienen in diesem Zusammenhang die Bestimmungen des Art. 51 Abs. 4 und 5 ZP I über unterschiedslose Angriffe. Können Kampfmethoden und -mittel nicht gegen

ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden oder können ihre Wirkungen nicht entsprechend den Vorschriften des ZP I begrenzt werden, so müssen sie unterbleiben. Das gilt auch, wenn bei einem Angriff damit gerechnet werden muß, daß der Kollateralschaden in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil steht.

Erinnert sei zudem an das Verbot der Verwendung von Mitteln und Methoden, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen, sowie an das Übereinkommen von 1977 über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken. Freilich sind derzeit kaum konventionelle Kampfmittel und Methoden der Kriegführung vorstellbar, deren Einsatz die Voraussetzungen der Verbote der Umweltschädigung erfüllen würde. Gleichwohl darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß damit jedenfalls im internationalen bewaffneten Konflikt die natürliche Umwelt ein Schutzgut des humanitären Völkerrechts ist, deren willkürliche und militärisch sinnlose Zerstörung verboten ist.

Flankiert werden die vorgenannten Regeln durch die Vorschrift des Art. 36 ZP I, der die Staaten verpflichtet, bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung neuer Waffen oder neuer Mittel oder Methoden der Kriegführung festzustellen, ob ihre Verwendung stets oder unter bestimmten Umständen verboten wäre.

Zudem ist es den Staaten im Verlauf der vergangenen 130 Jahre gelungen, sich auf Verbote oder Beschränkungen des Einsatzes von Waffen zu einigen, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen:

- St. Petersburger Erklärung von 1868: Verbot des Gebrauchs von Geschossen von weniger als 400 Gramm, welche explodierende Kraft besitzen oder mit Spreng- oder Zündstoffen gefüllt sind. Betont sei freilich, daß die Gewichtsgrenze zur Scheidung von Infanterie- und Artilleriemunition seinerzeit recht willkürlich gesetzt worden war. Die damaligen Artilleriegeschosse waren um ein Vielfaches schwerer als 400 Gramm. Daher handelt es sich hier um ein Verbot der Infanteriemunition mit Explosivwirkung. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß im November bzw. Dezember dieses Jahres der 130. Jahrestag der St. Petersburger Erklärung gefeiert werden könnte.
- Erklärung von 1899 betreffend das Verbot der Verwendung von Geschossen, die sich leicht im menschlichen Körper ausdehnen oder platt drücken, und von Geschossen mit hartem Mägel, der den Kern nicht ganz umhüllt oder mit Einschnitten versehen ist (sog. Dum-Dum-Geschosse).
- Haager Landkriegsordnung von 1907: Art. 23 Abs. 1 verbietet u.a. die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen (lit. a).

- Das Genfer Protokoll von 1925 verbietet die Verwendung von erstickenden, giftigen oder gleichartigen Gasen sowie allen ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten.
- Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können von 1980: Protokoll I über nichtentdeckbare Splitter; Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen; Revidiertes Protokoll II von 1996; Protokoll III über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Brandwaffen, Laserwaffen und erblindenden Waffen.
- Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, Herstellung und Weitergabe von Anti-Personen-Minen und über ihre Vernichtung von 1996.

Die Zahl der derart verbotenen Waffen oder Einsatzarten ist verglichen mit dem Zeitraum von 130 Jahren, der seit Annahme der St. Petersburger Erklärung vergangen ist, nicht unbedingt überwältigend. Zudem konnten einige Waffen- oder Einsatzarten nur deswegen einem völkerrechtlich verbindlichen Verbot unterworfen werden, weil sie entweder militärisch wenig sinnvoll waren, wie bei den erstickenden und giftigen Gasen und nichtentdeckbaren Splintern, oder weil bestimmte Waffen- oder Einsatzarten durch entsprechende Formulierungen von den Verböten oder Beschränkungen ausgenommen werden konnten, wie bei den Explosivgeschossen. Auch Brandwaffen sowie Landminen unterliegen keineswegs einem absoluten Einsatzverbot, obgleich sie zweifellos geeignet sind, fürchterliche Verletzungen zu verursachen.

Was aber gilt, wenn es an einem ausdrücklichen Verbot, genauer gesagt: an einer ausdrücklichen Konkretisierung beispielsweise des Verbots überflüssiger Verwundungen oder unnötiger Leiden fehlt?

Vielfach wird zur Beantwortung dieser Frage darauf hingewiesen, daß sich die Auffassung, im Krieg sei alles erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten sei, niemals ernsthaft durchzusetzen vermochte, weil sie die allgemeinen Grundsätze des Kriegsvölkerrechts und die sog. *Martens'sche* Klausel gänzlich unberücksichtigt ließ. Tatsächlich bestimmt sich die Rechtmäßigkeit von Mitteln und Methoden der Kriegführung nicht allein nach den ausdrücklichen Verbotsnormen, sondern eben auch nach den heute allgemein als Gewohnheitsrecht anerkannten Grundsätzen. Konsequenz auch dieser Position ist freilich, daß in den Fällen, in denen die kriegsvölkerrechtlichen Grundsätze keinen Rückschluß auf die Zulässigkeit bestimmter Mittel und Methoden erlauben, diese nicht als verboten angesehen werden können. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich aus der notwendigen Offenheit der Grundsätze und dem daraus resultierenden weiten Interpretationsspielraum.

Daher stellt sich die Frage, ob und inwieweit es überhaupt möglich ist, die allgemeinen Grundsätze einer handhabbaren Konkretisierung zuzuführen.

In diesem Zusammenhang ist auf eine Initiative des IKRK einzugehen, die darauf zielt festzustellen, unter welchen Voraussetzungen Waffen überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden verursachen - das SIRUS-Projekt.

Die Verfasser dieser Studie gehen davon aus, daß eine Bestimmung möglich ist, indem man die von der Konstruktion einer Waffe abhängigen vorhersehbaren Wirkungen des gegen Menschen gerichteten Einsatzes zum Ausgangspunkt nimmt. Daraus ergeben sich vier Kategorien des Einsatzes konventioneller Waffen, die das Verbot erfüllen sollen: eine spezifische Erkrankung, ein spezifischer abnormer physiologischer Zustand, ein spezifischer psychologischer Zustand, eine spezifische und dauerhafte Behinderung oder eine spezifische Entstellung; oder eine Mortalitätsrate im Feld von 25% oder im Krankenhaus von mehr als 5%; oder Verwundungen dritten Grades nach Maßgabe der Klassifizierung des Roten Kreuzes; oder Wirkungen, für die keine anerkannte und bewiesene Behandlung besteht.

Mit der ersten Kategorie soll eine Unterscheidung zwischen konventionellen und sonstigen Waffen möglich werden. Während alle Waffen Furcht oder Streß auslösen, handelt es sich dabei nicht um spezifische oder abnorme Reaktionen. Demgemäß findet das erste Kriterium nur auf Waffen Anwendung, die dazu bestimmt sind, zu desorientieren, zu verwirren, Ruhe hervorzurufen oder Psychosen zu verursachen. Ein spezifischer abnormer physiologischer Zustand soll beispielsweise immer dann anzunehmen sein, wenn eine Bluttransfusion erforderlich wird.

Die zweite Kategorie ist dahin zu verstehen, daß der Waffeneinsatz nicht unmittelbar, sondern erst Stunden oder Tage später zum Tode führt.

Während die dritte Kategorie keiner Erklärung bedarf, steht die vierte Kategorie in engem Zusammenhang mit der ersten Kategorie. So besteht für die durch Laserstrahlen geschädigte Netzhaut bislang keine bekannte und erfolgversprechende Behandlungsmethode. Doch auch in bezug auf die Behandlung der Auswirkungen anderer neuer Waffen könne, so die Verfasser der Studie, nicht immer vom Bestehen einer anerkannten und wirksamen Behandlungsmethode ausgegangen werden.

Mit den Verfassern ist hervorzuheben, daß konventionelle Waffen keineswegs immer sofort tödlich wirken, so daß sich in der Tat die Frage nach überflüssigen Verletzungen und unnötigen Leiden stellt. Hinzu kommen die gegenwärtigen Überlegungen zum Einsatz sog. „non-lethal weapons“. Dazu zählen nicht nur Fangnetze, Blendeinrichtungen oder Schmierstoffe, die ein Fortkommen unmöglich machen oder zumindest erheblich erschweren, sondern auch Mittel, die in die erste Kategorie fallen würden. Ihr Zweck ist es nicht mehr, den Gegner zu töten, sondern ihn außer Gefecht zu set-

zen oder militärische Ziele aufzuweichen. Freilich ist damit nicht zwingend eine „Humanisierung“ des Krieges verbunden, da keineswegs sicher ist, ob das Außer-Gefecht-setzen von Dauer oder nur vorläufig ist und welches Ausmaß es im Einzelfall erreichen kann.

Auch kann und soll die naturwissenschaftliche Bonität der Studie nicht in Zweifel gezogen werden, zumal sie insoweit einen Blick für das Machbare zeigt, wie z.B. der Einsatz von Panzerabwehrwaffen ohne weiteres der zweiten Kategorie zugerechnet werden könnte, dieser angesichts des mit ihm einhergehenden militärischen Vorteils jedoch als erlaubt angesehen werden muß.

Gleichwohl ist zweifelhaft, ob diese Vorgehensweise geeignet ist, die hier in Frage stehenden unbestimmten Rechtsbegriffe zu konkretisieren. Auch wenn es theoretisch möglich sein sollte, anhand von objektiven Kriterien eine Bestimmung vorzunehmen, wird auch diese davon abhängig bleiben, ob sie vom Konsens der Staaten getragen ist. Das ist aber nur dann mit Sicherheit zu bejahen, wenn sich die Staaten zumindest auf die Beschränkung des Einsatzes einer bestimmten Waffenart einigen. Fehlt es an einer solchen Einigung und kann auch aus dem Verhalten nicht auf eine entsprechende Rechtsüberzeugung geschlossen werden, wird man schwerlich von einem Verstoß gegen das Verbot überflüssiger Verletzungen oder unnötiger Leiden ausgehen können.

Dies mag einigen von Ihnen als typisch juristische Herangehensweise erscheinen, die der Menschlichkeit Hohn spricht. Nur ist es nicht der Jurist, der mit seinen Feststellungen Leiden oder Verletzungen verursacht, sondern es sind die verantwortlichen Befehlshaber und Politiker. Wenn die Staaten nicht bereit sind, den Einsatz einer Waffe ihrer Wirkungen wegen zu verbieten, macht es wenig Sinn, die Existenz einer entsprechenden Verbotsnorm unter Hinweis auf die allgemeinen Grundsätze zu behaupten. Diese bedürfen ihrer Natur nach der Konkretisierung durch konsentiertere Regeln. Man würde dem humanitären Völkerrecht zudem einen Bärendienst erweisen, wollte man allein unter Heranziehung der allgemeinen Grundsätze konkrete Verbote behaupten. Es ist wie die Verhandlungen über das Verbot von Anti-Personenminen mehr als deutlich gemacht haben - schon schwierig genug, den Einsatz bestimmter Waffen einem völkerrechtlich verbindlichen Verbot zu unterwerfen. Würden die allgemeinen Grundsätze ausreichen, ist zu befürchten, daß sich immer weniger Staaten in ihrem Verhalten am humanitären Völkerrecht orientieren, das dann tatsächlich, wie es ja jetzt schon einige Kritiker behaupten, zu einem Papiertiger verkommen würde.

Nun soll die Bedeutung der kriegsvölkerrechtlichen Grundsätze hier keineswegs vollends in Zweifel gezogen werden, sind sie doch in Ermangelung einer ausdrücklichen Verbotsnorm häufig der einzig verbleibende, allgemein anerkannte rechtliche Beurteilungsmaßstab. Indes ist es nach der hier vertretenen Auffassung wenig erfolgversprechend und kontraproduktiv, sich allein mit dem Hinweis auf die neben den spezifischen Verbotsregeln geltenden Grundsätze

des Kriegsvölkerrechts zu begnügen und daran weitreichende und juristisch unfundierte Forderungen und Schlußfolgerungen zu knüpfen. Lassen Sie mich anhand eines Ihnen allen bekannten Beispiels verdeutlichen, wie die Bereitschaft zu überzogenen rechtlichen Schlußfolgerungen die Glaubhaftigkeit des humanitären Völkerrechts in Frage zu stellen geeignet ist. Bekanntlich wurden während des Zweiten Golfkriegs Ölquellen angezündet. Zudem wurde Öl in den Persischen Golf eingeleitet, um so die Trinkwassergewinnung zu schädigen. Schnell waren andere Politiker, aber auch Völkerrechtler bereit, in diesem Zusammenhang von Ökoterroismus und gar von ökologischen Kriegsverbrechen zu reden und entsprechende Strafverfahren einzufordern.

Wenngleich das humanitäre Völkerrecht in Gestalt der Art. 35 Abs. 3 und 55 ZP I sowie des Übereinkommens von 1977 in der Tat Regeln vorhält, die unter bestimmten engen Voraussetzungen eine Schädigung der natürlichen Umwelt verbieten, waren diese Normen weder anwendbar noch waren die tatsächlichen Ereignisse geeignet, die Schlußfolgerung zu rechtfertigen, der Irak habe tatsächlich gegen diese Verbote verstoßen. Das Anzünden der Ölquellen war eine willkürliche, nicht durch Erwägungen militärischer Notwendigkeit zu rechtfertigende und damit verbotene Zerstörung ziviler Objekte. Allerdings reichte den für die Öffentlichkeitsarbeit Verantwortlichen diese Schlußfolgerung augenscheinlich nicht. Statt dessen mußte die Umwelt, die die Menschen heute ja besonders bewegt, instrumentalisiert werden. Daher blieb die Tatsache unerwähnt, daß das Öl im Persischen Golf zu einem guten Anteil aus Tankern stammte, deren Kapitäne die Gunst der Stunde nutzten, um die Tanks auf hoher See zu reinigen. Man ging sogar noch weiter, indem man der Weltöffentlichkeit Photographien von im Ölschlick verendenden Möwen präsentierte, die indes nicht im Persischen Golf gemacht worden waren, sondern einige tausend Kilometer nordwestlich nach der Havarie der Exxon Valdez. All diese Behauptungen, Unterstellungen und Schlußfolgerungen wurden auch mit dem humanitären Völkerrecht untermauert. Die Belange der Umwelt und das Überzogen bzw. falsch ausgelegte humanitäre Völkerrecht wurden mithin ebenso für Propagandazwecke instrumentalisiert wie das Entsetzen über die Tötung von Säuglingen in Brutkästen, die sich später als infame Lüge einer von einer amerikanischen Werbeagentur bezahlten angeblichen Krankenschwester entpuppte.

Ich habe hier zugegebenermaßen bewußt überzogen formuliert. Natürlich besteht immer die Möglichkeit, daß wir durch eine gezielte Propaganda in die Irre geleitet werden. Doch sollten wir als Juristen durch eine rechtlich nicht haltbare Auslegung des geltenden Rechts nicht noch das Material liefern, das eine derartige Propaganda zum Teil erst möglich macht.

IV. Schlußbemerkung

Selbstverständlich bleiben wir aufgerufen, wie dies bei der Landminen-Kampagne der Fall war, die Staaten ständig anzuhalten und aufzufordern, solche Waffen, deren Einsatz mit dem humanitären Völkerrecht unvereinbar erscheint, durch

verbindliche Übereinkommen zu ächten und wirksame Durchsetzungsmechanismen zu schaffen, die auch die individuelle Strafbarkeit einschließen. Dabei müssen wir aber, wollen wir unsere Glaubwürdigkeit erhalten, rechtspolitische Forderungen und rechtliche Feststellungen streng auseinanderhalten. Wir müssen es auch hinnehmen, daß das humanitäre Völkerrecht nicht immer eine Antwort auf als drängend empfundene Fragen ermöglicht, wenn wir uns an das anerkannte juristische Handwerkszeug halten. Fehlt es an einem spezifischen oder aus den Grundsätzen herzuleitenden kriegsvölkerrechtlichen Verbot, so bedeutet dies lediglich, daß die in Frage stehende Maßnahme innerhalb der vergleichsweise weiten, durch das humanitäre Völkerrecht gezogenen Grenzen verblieben ist. Es bleibt also offen, ob sie auch im übrigen nach Maßgabe des Völkerrechts Bestand haben kann. Auch kriegsvölkerrechtlich nicht verbotene Maßnahmen begründen nur ausnahmsweise einen anzuerkennenden Rechtstitel. Demgemäß bleibt die Möglichkeit erhalten, die Zulässigkeit von Mitteln und Methoden der Kriegführung *ex post* auch an anderen Beurteilungsmaßstäben, z.B. dem *ius ad bellum* oder den Menschenrechten, zu messen.

Ähnliches gilt, wenn wir auf Umstände verweisen, die zwar Bezüge zum humanitären Völkerrecht aufweisen, aber eben nicht zu seinem Kernbereich zählen. Es ist dann vornehmlich anderen Bereichen des Völkerrechts vorbehalten, Lösungen zu entwickeln.

In beiden Fällen muß die Rot-Kreuz-Bewegung zudem akzeptieren, daß sie nur einer von vielen unterschiedlichen Ak-

teuren und keineswegs immer der bedeutendste ist. Diese Bemerkung ist weit davon entfernt, polemisieren zu wollen. Ich bin der festen Überzeugung, daß das herkömmliche Aufgabenspektrum des Roten Kreuzes weit und anspruchsvoll genug ist, um seinen Bestand und seine Bedeutung dauerhaft sichern zu können. Allein die Verbreitung und fortschreitende Entwicklung des humanitären Völkerrechts stellen Aufgaben dar, die bei weitem noch nicht als gelöst angesehen werden können. Die Erfolge, die bislang im Bereich der fortschreitenden Entwicklung des humanitären Völkerrechts erzielt worden sind, sollten genügend Anreiz bieten, auf diesem Weg fortzufahren. Es ist doch ein beachtlicher Erfolg, daß - nicht zuletzt auf Initiative des Roten Kreuzes - ein Verbot des Einsatzes von Anti-Personen-Minen auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage gestellt werden konnte. Insbesondere in diesen hochsensiblen Bereichen sind jede hektische Betriebsamkeit und zu weitreichende Forderungen schwerlich erfolgversprechend.

Wenngleich es heute schwierig ist, sich gegenüber den vielen anderen Akteuren, die sich zudem nicht selten besser und medienwirksamer verkaufen, durchzusetzen, sollte sich das Rote Kreuz davon nicht beeindrucken lassen und vor allem nicht deren Vorgehensweise imitieren. Wenn es weiterhin in seriöser Weise die Einhaltung des geltenden humanitären Völkerrechts überwacht und einfordert, in ebenso seriöser Weise die fortschreitende Entwicklung des humanitären Völkerrechts initiiert und nach Maßgabe der Rot-Kreuz-Grundsätze seine Hilfsaufgaben wahrnimmt, muß es keine Konkurrenz fürchten.

Zur Verwendung von Rechtsfiguren in der politischen Diskussion um den Minderheitenschutz

Jan C. Joerden*

Rechtsfiguren taugen im Normalfall nur für die rechtswissenschaftliche Diskussion im engeren Sinn, und zwar vor allem deshalb, weil sie nur punktuell auf ein spezielles rechtswissenschaftliches Thema anwendbar sind oder weil sie so abstrakt erscheinen, daß sie in der politischen Auseinandersetzung kaum erfolgversprechend einzusetzen sein dürften. Wenn ich nun mit Bezug auf die Rechtsfigur des Notstands hiervon im folgenden eine Ausnahme machen möchte, dann deshalb, weil die Problematik des Notstands im allgemeinen Bewußtsein der Bevölkerung durchaus seine Verankerung hat. Denn Notfälle sind (leider) allgegenwärtig, und daß in Notfällen besondere Regeln gelten, ist auch dem juristischen Laien unmittelbar einleuchtend, etwa wenn er im Straßenverkehr einem mit Blaulicht zu einem Notfalleinsatz fahrenden Einsatzfahrzeug der Polizei auszuweichen hat.

Rechtsfiguren wie die des Notstands lassen sich nun - wie mir scheint - in bestimmten Fällen auch für die politische Argu-

mentation zum Minderheitenschutz verwenden. Bevor ich auf die von mir hierzu ins Auge gefaßten Beispiele eingehe, möchte ich kurz die Grundstruktur der juristischen Figur des Notstands rekapitulieren, wobei ich mir durchaus darüber im klaren bin, daß dies in einem Kreis von Juristen eigentlich überflüssig ist. Gleichwohl dient mir diese Rekapitulation dazu, in aller gebotenen Kürze das hervorzuheben, was mir im vorliegenden Zusammenhang wichtig erscheint. Regeln des Notstands greifen - grob gesagt - dann ein, wenn das Recht mit seinen Regeln nicht mehr weiter weiß. Das heißt natürlich nicht, daß Regeln des Notstands *a priori* keine Regeln

* Prof. Dr. Jan C. Joerden, Lehrstuhl für Strafrecht, insbesondere Internationales Strafrecht und Strafrechtsvergleichung, Rechtsphilosophie, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Vortrag, den der Verfasser am 20. Februar 1998 im IPHV, Bochum, gehalten hat. Die Vortragsfassung wurde weitgehend beibehalten und lediglich um einige Fußnoten ergänzt.

des Rechts wären. Aber auch sofern sie es sind, stehen sie relativ zu den Regeln für den Normalfall auf einer anderen logischen Stufe. Denn sie greifen ein, wenn die Regeln für den Normalfall nicht mehr passen; setzen also das Außerkrafttreten dieser normalen Regeln gerade voraus. Charakterisiert ist diese Situation primär durch das Vorliegen einer Gefahr, eben der sogenannten Notstandsgefahr.

Beschränkt man sich auf den Fall, in dem eine Notstandssituation dazu Anlaß gibt, in die Interessen eines an der Entstehung der Gefahrenlage vollkommen unbeteiligten Dritten einzugreifen, beschränkt man sich m.a.W. auf den Fall des sog. Aggressivnotstands, so lassen sich folgende Strukturelemente feststellen (vgl. §§ 904 BGB, 34 StGB): Ein Recht zum Eingriff setzt zum einen das bereits erwähnte Vorliegen einer Gefahr für ein Rechtsgut voraus. Weiterhin muß es so sein, daß diese Gefahr sich nicht anders, d.h. durch einen milderen Eingriff, abwenden läßt als durch den in Rede stehenden Eingriff in die Rechtsgüter des Dritten. Und schließlich muß die Relation zwischen dem geschützten und dem beeinträchtigten Interesse so beschaffen sein, daß das geschützte Interesse das beeinträchtigte Interesse wesentlich überwiegt. Dies alles gilt im Hinblick auf die Rechtfertigung des Eingriffs, der offenbar gewisse Solidaritätspflichten des Dritten voraussetzt, ohne daß jedoch gleich jede Gefahr auf einen Unbeteiligten abgewälzt werden dürfte. Dabei lege ich insoweit die Vorstellungen der bundesdeutschen Gesetze zugrunde; in anderen Ländern, z.B. in den Vereinigten Staaten, dürften die Solidaritätspflichten anders zu präzisieren sein.

Aber neben die Rechtfertigung des Eingriffs tritt eine weitere wesentliche Regelung des Notstandsrechts, und zwar die Pflicht zur Schadenskompensation. Der an der Gefahrstellung unbeteiligte Dritte hat einen Anspruch gegen den in seine Rechtsgüter Eingreifenden auf Ersatz des ihm durch den Eingriff entstandenen Nachteils.¹ Die Rechtsnatur dieses Anspruchs ist zwar problematisch, soweit es um die Frage geht, ob es sich um einen „echten“ Schadensersatzanspruch oder nicht vielmehr um einen Aufwendungsersatzanspruch oder einen Bereicherungsanspruch eigener Art handelt. Dieses Problem kann hier aber auf sich beruhen, weil der Kompensationsanspruch als solcher nicht in Frage steht. Entscheidend ist vielmehr das Zusammenspiel zwischen Solidaritätspflicht und Kompensationsanspruch, sobald die Gefahr beseitigt ist.² Einen ähnlichen Gedanken verfolgt bekanntlich auch das Verfassungsrecht, wenn es im Falle eines über die Sozialbindung hinausgehenden staatlichen Eingriffs in das Eigentum zwar dazu verpflichtet, dieses Sonderopfer (unter Beachtung zusätzlicher Voraussetzungen) zu dulden, aber dem Betroffenen dann einen Kompensationsanspruch gibt.³

Vor dem Hintergrund dieser Grundsätze möchte ich nun zunächst drei Fälle vorstellen, in denen sich im Zuge des biotechnologischen Fortschritts Probleme abzeichnen, die man als Minderheitenprobleme bezeichnen kann und muß. Dabei wird es im ersten Fall um die absehbare Herausbildung einer neuen Minderheitengruppe gehen, der Diskriminierung droht; im zweiten Fall steht eine Gruppe im Vordergrund, die schon jetzt eine oftmals diskriminierte Minderheit darstellt

und deren Lage sich weiter zu verschlechtern droht; und im dritten Fall schließlich wird es um die Beeinträchtigung einer Minderheit in einem Verteilungsverfahren für knappe Ressourcen gehen.

Der erste Fall stammt aus dem Bereich der Gentechnologie.⁴ Bekanntlich werden gegenwärtig erhebliche Fortschritte bei der Entschlüsselung des menschlichen Genoms, also der Entschlüsselung der menschlichen Erbanlagen, gemacht. Dies führt unter anderem dazu, daß bereits frühzeitig bei einem werdenden Menschen festgestellt werden kann, unter welchen Erbkrankheiten er einmal leiden wird. Möglich ist es hierbei auch, daß bereits Erwachsene auf ihre Disposition für bestimmte, zum Teil recht schwere Krankheiten getestet werden. Dann kann prognostiziert werden, daß der betreffende Mensch mit Sicherheit oder auch nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ab einem bestimmten Alter, das allerdings in der Regel wiederum nur mit einem Unsicherheitsfaktor ermittelt werden kann, an einer schweren Krankheit leiden wird. Diese Krankheit wird ihn voraussichtlich arbeitsunfähig machen und einen erheblichen Kostenaufwand verursachen. Es liegt auf der Hand, daß sich - von den Betroffenen selbst und deren Angehörigen einmal abgesehen - ganz besonders Arbeitgeber und Versicherungen für das Ergebnis eines solchen Testes, der über die bezeichneten Krankheiten Auskunft gibt, interessieren werden.

Welcher Arbeitgeber würde schon einen Arbeitnehmer einstellen, wenn er von diesem wüßte, daß er innerhalb der vorgesehenen Beschäftigungszeit voraussichtlich an einer schweren Krankheit leiden wird? Welche Krankenversicherung wird einen Versicherungsvertrag mit demjenigen abschließen, der mit einiger Sicherheit innerhalb einer absehbaren Zeitspanne - und möge diese auch mehrere Jahre umfassen - eine gravierende Krankheit entwickeln wird? Oder welche Lebensversicherung würde einen Vertrag mit einem innerhalb der nächsten zehn Jahre aufgrund einer Erbkrankheit höchstwahrscheinlich Sterbenden eingehen? Offenkundig entsteht hier eine Minderheit, die sich aus den Erbkranken zusammensetzt, die von Arbeitgebern - aus rational nachvollziehbaren Motiven, wie man leider zugeben muß - nicht mehr eingestellt werden bzw. die von (privaten) Kranken- oder Lebensversicherungen nicht mehr versichert werden.⁵

Ihre Entstehung verdankt diese Minderheit einem Gewinn an zusätzlichem Wissen, eben demjenigen über die genetische

- 1 Zum Teil wird auch eine direkte Haftung des von dem Eingriff Begünstigten angenommen oder eine gesamtschuldnerische Haftung von Eingreifendem und Begünstigtem; vgl. näher zu dieser Diskussion z.B. Säcker, in: Münchener Kommentar zum BGB, 3. Aufl., § 904 Rdn. 16; Seiler, in: Staudinger, Kommentar zum BGB, 13. Aufl., § 904 Rdn. 34 ff.
- 2 Nach dem Motto „dulde und liquidiere“; vgl. etwa Baur/Stürmer, Sachenrecht, 16. Aufl., S. 245.
- 3 Vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG.
- 4 Vgl. dazu auch Verf., Gentechnologie und Diskriminierung, in: ders., Diskriminierung - Antidiskriminierung, Heidelberg 1996, S. 353 ff.
- 5 Vgl. dazu auch Lloyd R. Cohen, The Adverse Selection Consequences of the Human Genome Project on the Market for Health and Life Insurance or: How Increased Knowledge May Decrease Human Welfare, erscheint in: Jahrbuch für Recht und Ethik (JRE) 7 (1999).

Ausstattung dieser Personen. Man wird auch nicht sagen können, daß diese Personen schon immer in einer Minderheitenrolle gewesen seien, weil sie ja auch immer schon ihre genetische Ausstattung gehabt hätten. Denn erst der wissenschaftliche Fortschritt und der mit ihm verbundene Erkenntnisgewinn hat diese Gruppe von Personen, die ansonsten kaum etwas miteinander zu tun oder auch nur miteinander gemein gehabt haben dürften, zu dieser Gruppe zusammengefügt, so wie ja auch sonst eine spezifische Differenz gegenüber der Mehrheit für eine Minderheitenbildung konstitutiv ist.

Es erscheint verständlich, daß man den Personen dieser Gruppe, die nun durch eine Art von genetischem Rost fallen und in eine Existenz am Rande der Gesellschaft abgedrängt werden, obwohl sie vielleicht bis vor kurzem noch eine sog. ehrbare Existenz geführt haben, helfen möchte. Es ist aber weder ohne weiteres klar, wie sich dieser moralische Impetus begründen läßt, zumal er sich wie jede Hilfe für den einen Bürger zu Lasten anderer Bürger auswirken dürfte, noch liegt auf der Hand, wie dem einzelnen effektiv geholfen werden kann. Von einer extremen Position aus könnte man sogar die Auffassung vertreten, es sei gar keine Hilfspflicht für den genannten Personenkreis begründbar, weil die Lage, in die sie gekommen sind, zum allgemeinen Lebensrisiko gehöre, ähnlich wie ja auch sonst das Kranksein gern in die Sphäre des Individuums abgeschoben und von der Gesellschaft nicht als Problem überindividueller Verantwortung akzeptiert wird.

Aber auch die Antwort auf die Frage, „wie“ man den betroffenen Personen überhaupt helfen könnte, ist nicht ohne weiteres klar zu beantworten. Zu denken wäre zunächst an ein Verbot, die fraglichen Informationen überhaupt erst zu gewinnen. Aber dies hieße, diejenigen gravierend zu benachteiligen, die eventuell von den Erkenntnissen über ihre eigene Krankheit Gewinn haben, indem mögliche vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden können, z.B. um den Ausbruch der Krankheit zu verzögern oder ganz zu verhindern oder auch nur deren verheerende Auswirkungen zu begrenzen. Zu denken ist auch daran, es Arbeitgebern und Versicherungen zu verbieten, von ihren Angestellten bzw. Klienten zu verlangen, daß diese sich vor einer Anstellung oder dem Abschluß eines Versicherungsvertrages einem genetischen Test unterziehen. Man wird dies indes kaum „wirksam“ verbieten können, da man Arbeitssuchende oder Interessenten für einen Versicherungsvertrag nicht wird rechtlich daran hindern können, daß sie sich dem potentiellen Arbeitgeber oder der potentiellen Versicherung für den fraglichen Gentest freiwillig zur Verfügung stellen bzw. - was ja schon völlig ausreichen würde - eine Blutprobe abliefern.⁶ Damit aber wären diejenigen, die dies nicht tun wollen, eben weil sie Träger eines Gens sind, das eine der fraglichen Erbkrankheiten auslösen wird, in der prekären Lage, schon deshalb nicht akzeptiert zu werden, weil sie sich nicht dem „freiwilligen“ Test unterziehen. Der Arbeitgeber wird also wieder nur die auch auf Dauer Gesunden nehmen, ähnlich wie übrigens der bayerische Staat, um nur ein Beispiel zu nennen, lediglich bereit ist, diejenigen in den Staatsdienst aufzunehmen, die sich

zuvor einem AIDS-Test mit negativem Resultat unterzogen haben. Woran man einen öffentlichen Arbeitgeber eventuell noch hindern könnte, ist bei einem privaten Arbeitgeber indessen praktisch undurchführbar. Ein Gesetz, das den Einsatz von Gentests in diesem Bereich untersagte, würde mit einiger Sicherheit auf die soeben beschriebene Weise unterlaufen und damit wirkungslos.

Wie verhält es sich im Hinblick auf dieses Beispiel nun mit der Rechtsfigur des Notstands? Es spricht m.E. viel dafür, daß die Erforschung der Gene und ihrer Aufgaben im Bauplan des Lebens, auch des menschlichen Lebens, eine eminent wichtige Funktion erfüllt. Sie ermöglicht die Entdeckung der Zusammenhänge zwischen Erbanlagen und bestimmten Krankheiten, denen auf der Grundlage der Entdeckung jener Zusammenhänge entgegengewirkt werden kann. Diese gewichtigen Gründe sprechen dafür, daß der Gewinn darauf bezogener Informationen nicht verboten werden sollte. Ein solches Verbot sollte selbst dann nicht ausgesprochen werden, wenn dadurch Personen, deren Erbanlagen sie für bestimmte schwere Krankheiten prädisponieren, in die Lage einer benachteiligten Minderheit geraten, weil durch den bezeichneten Erkenntnisgewinn ihre Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt oder ihre Möglichkeiten, sich versichern zu lassen, drastisch eingeschränkt werden. Weil hier zur Wahrung sehr gravierender Interessen - vieler Personen und der Gesellschaft - einigen Personen Benachteiligungen aufgebürdet werden, sind m.E. die Grundsätze der Rechtfertigung in Notstandslagen analog heranzuziehen. Konsequenz des aus dem Gedanken des rechtfertigenden Notstandes ableitbaren Kompensationsanspruches ist es nun aber, daß den bezeichneten Personen, die gleichsam Opfer des wissenschaftlichen Fortschritts werden, besondere Schutzrechte eingeräumt werden müssen.

Diese Schutzansprüche können etwa darin bestehen, daß dem erwähnten Personenkreis bevorzugt Arbeitsplätze vermittelt werden, was im öffentlichen Dienst relativ problemlos geschehen kann, allerdings entgegen der im Beamtenrecht gängigen Praxis erfolgen müßte, nur diejenigen Personen aufzunehmen, die die Gewähr dafür bieten, nicht in absehbarer Zeit zu erkranken. Im Hinblick auf Arbeitsplätze im Bereich der privaten Wirtschaft kämen Kompensationszahlungen in Betracht, die es für Arbeitgeber attraktiv machen, Personen mit erkannter Anlage zu einer oder gar mehreren Erbkrankheiten gleichwohl zu beschäftigen. An Vergleichbares läßt sich im Hinblick auf die Aufnahme in Versicherungen denken, wo die Maßnahmen über einen ungehinderten Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung und einen Kontrahierungszwang für private Versicherer bis hin zu entsprechenden Ausgleichszahlungen gehen könnten. Es dürfte im übrigen nicht allzu schwer fallen, Maßnahmen dieser Art zu refinanzieren, wenn man die Möglichkeiten zu jenen enormen Gewinnen bedenkt, die im Rahmen der Werbung für die Genforschung ja so gern hervorgehoben werden.

6 Vgl. dazu die parallele Argumentation bei Dieter Birnbacher, Genanalyse und Genthérapie, in: Hans-Martin Sass (Hrsg.), Medizinische Ethik, Stuttgart 1989, S.230.

Während in diesem Beispiel der wissenschaftliche Fortschritt die „Entstehung“ einer Minderheit bewirken wird, liegt die Sache in den beiden nachfolgend noch zu diskutierenden Fällen etwas anders. Hier gab es die jeweilige Minderheit schon vor dem fraglichen Erkenntnisgewinn als eine von der Mehrheit abgegrenzte Gruppe; der wissenschaftliche Fortschritt hat aber dazu geführt, daß sie in eine noch prekärere Lage gekommen ist.

Auch der zweite Fall ist dem Bereich der Gentechnologie entnommen. Wie man in der Presse lesen konnte, ist vor kurzem dasjenige Gen identifiziert worden, das für die extreme Kleinwüchsigkeit von Personen (Achondroplasia) zuständig ist.⁷ Damit wird es möglich, extreme Kleinwüchsigkeit schon im Embryonalstadium von Menschen zu erkennen und mit einem Schwangerschaftsabbruch darauf zu reagieren, um den Eltern die Geburt eines nicht von dieser „Fehlentwicklung“ betroffenen Kindes zu ermöglichen. Ich will hier nicht die schwierige und hochproblematische Frage der moralischen und rechtlichen Zulässigkeit von Abtreibungen, zumal zum Zwecke der Verhinderung von „Fehlentwicklungen“, diskutieren. Wenn man einmal davon ausgeht, daß die Abtreibung in bestimmten Grenzen zulässig ist, und unsere Rechtsordnung setzt insoweit ja fast nur noch zeitliche Grenzen, dann könnte man über die Entdeckung des fraglichen Gens eigentlich recht zufrieden sein, da diese Entdeckung doch die sukzessive Zurückdrängung der erwählten „Fehlentwicklung“ ermöglicht.

Nun hat vor kurzem der Wissenschaftler *John Wasmuth*, der Entdecker dieses Gens, auf einem Kongreß für extrem Kleinwüchsige in Denver (USA) einen Vortrag über seine Entdeckung und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten gehalten. Auf den ersten Blick überweg überraschenderweise bei den Versammelten nicht die Freude über die Entdeckung, die auch ihnen grundsätzlich die Möglichkeit zu „normalwüchsigem“ Nachwuchs eröffnen würde, sondern eher die Sorge, nun von der Gesellschaft noch mehr in die Gefahr der Diskriminierung gebracht zu werden. Im Unterschied zu Personen mit schweren Erbkrankheiten legen Personen mit extremem Kleinwuchs nämlich Wert darauf, daß sie nicht „behindert sind“, sondern daß sie von der Gesellschaft „behindert werden“, sofern deren Einrichtungen (genannt seien als Beispiel nur die öffentlichen Verkehrsmittel) keine Rücksicht auf ihre Kleinwüchsigkeit nehmen. Verständlich ist deshalb auch die auf diesem Kongreß laut gewordene Sorge, die von einem Journalisten in die Worte gefaßt wurde: „Die roten uns aus!“⁸ Zwar führt die Entdeckung des Gens nicht zu einer unmittelbaren Gefahr für die gegenwärtig lebenden Kleinwüchsigen, aber natürlich wird, wenn man von der Erkenntnis hierzu konsequenten Gebrauch macht, die Gruppe der Kleinwüchsigen immer mehr in die Minderheit gedrängt und verliert damit zunehmenden Einfluß auf die gesellschaftliche Willensbildung, sofern dieser Einfluß überhaupt jemals in nennenswertem Umfang vorhanden war. Es kommt hinzu, daß ein ziemlich übles Argument an Boden gewinnen könnte: Da es ja nun vermeidbar sei, Kinder mit extremer Kleinwüchsigkeit auf die Welt zu bringen, könnten sich Eltern, die sich trotz einschlägigen Gentests nicht zu einer Abtreibung entschließen, dem Argu-

ment ausgesetzt sehen, nichts zur Verhinderung dieses angeblich fehlgebildeten Nachwuchses getan zu haben. Ähnliche Argumente sind ja zum Teil auch schon im Rahmen der sog. eugenischen Indikation bei Schwangerschaftsunterbrechungen, respektive bei deren Unterlassung, laut geworden.

Auch in diesem Fall dürfte klar sein, daß es einerseits unvernünftig wäre, den Erkenntnisgewinn, der in der Entdeckung des fraglichen Gens zweifellos liegt, durch rechtliche oder auch nur moralische Verbote verhindern zu wollen. Andererseits erscheinen die Betroffenen, die in der Gefahr sind, aus diesem Grund immer mehr in die Minderheit gedrängt zu werden, in besonderem Maße schutzbedürftig. Ähnlich wie im ersten Fall wird man nun auch im Fall der Personen mit extremem Kleinwuchs zu argumentieren haben: Durch die Entdeckung des für diese „Fehlbildung“ verantwortlichen Gens droht sich ihre Benachteiligung als Minderheit weiter zu verschärfen. Auch sie werden dies im Interesse eines wissenschaftlichen Fortschritts, der vielen helfen soll, dulden müssen. Die Argumentation verläuft insofern parallel zu derjenigen im ersten Fall. Und wie dort läßt sich auch hier aus dieser Auferlegung einer Duldungspflicht ein Argument für einen verstärkten Schutz ableiten. Dieser kann etwa darin bestehen, daß man für die der Anzahl nach geringer werdende Gemeinde der extrem Kleinwüchsigen noch weiter verbesserte und verstärkte Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben schafft.

Sehr viel schwieriger erscheint mir die Problematik im dritten noch vorzustellenden Fall zu sein. Dieser dritte Fall ist dem viel diskutierten Bereich der Verteilung von transplantationsgeeigneten Organen entnommen. Bekanntlich sind Nieren, die sich zur Verpflanzung auf andere Personen eignen, ein knappes Gut. Der relativ geringen Zahl von Spendern steht eine wesentlich größere Zahl von Nachfragern gegenüber, die dringend auf diese Nieren warten. Angesichts dieses Dilemmas gibt es Institutionen, die es unternehmen, diesen Bedarfsüberhang auf möglichst gerechte Weise zu kanalisieren. Was das bedeutet, ist klar: Nicht jeder erhält eine Niere, der sie brauchen würde, und es geht darum, Kriterien herauszufinden, die Auskunft darüber geben, wer zu den Glücklichen zählt, die mit einem Spenderorgan versorgt werden. In Europa übernimmt diese Aufgabe bekanntlich Eurotransplant in Leiden, und auch in den Vereinigten Staaten gibt es - wie auch anderswo auf der Welt - eine Institution, die entsprechende Funktionen hat. Ein zentrales Auswahlkriterium bei der Zuteilung von Nieren ist nun nach allgemeiner Ansicht die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Transplantation bei den in Frage stehenden Patienten erfolgreich sein wird, d. h. welche Überlebenswahrscheinlichkeit und für welche Zeitspanne diese besteht. Dieses Kriterium ist ein Effizienz-Kriterium, das im Interesse eines sorgsamsten Umganges mit knappen Ressourcen kaum zu kritisieren sein dürfte, auch wenn es natürlich eine außerordentlich schwierige Sache ist, einem Menschen sagen zu müssen, daß sich für ihn eine Transplantation nicht mehr „lohne“.

7 Nähere Nachweise dazu bei Verf., a.a.O. (Fn. 3), S. 360 ff.

8 Jürgen Neffe, „Die roten uns aus“, in: Der Spiegel 31/1995, S. 136.

Im Rahmen der Arbeit der erwähnten Institution, die in den Vereinigten Staaten die Verteilung knapper Organe koordiniert (United Network For Organ Sharing; kurz: UNOS), hat sich nun herausgestellt, daß Menschen mit schwarzer Hautfarbe im Durchschnitt die Transplantation von Nieren schlechter vertragen, da die Abstoßungsreaktionen heftiger sind, d. h. daß im Durchschnitt mehr Personen schwarzer Hautfarbe die Transplantation nur kurze Zeit oder gar nicht überleben als Personen mit weißer Hautfarbe unter im übrigen gleichen klinischen Bedingungen. Dies hat seine Ursache in Anlage oder Umweltbedingungen, die dazu führen, daß bei Personen mit schwarzer Hautfarbe im Durchschnitt die Organe nicht so effizient verwendbar sind wie bei Personen mit weißer Hautfarbe. Würde man mithin ein reines Effizienz-Kriterium anlegen, bei dem nur diejenigen Personen eine Niere erhalten, die voraussichtlich am längsten damit weiterleben werden, dann würden schwarzhäutige Bürger der Vereinigten Staaten einen geringeren Anteil an den Organempfängern ausmachen, als dieser Gruppe nach ihrem zahlenmäßigen Anteil an der Gesamtbevölkerung eigentlich zukäme.

Anders ausgedrückt: Die schwarzhäutigen Organempfänger bleiben gegenüber den weißen Organempfängern in der Minderheit, und zwar nicht nur in absoluten Zahlen gerechnet, sondern eben gerade auch relativ zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Dabei sehe ich hier aus Gründen der vereinfachten Darstellung einmal davon ab, daß in den Vereinigten Staaten natürlich nicht nur schwarz- und weißhäutige Personen leben. Diese gewissermaßen eine Verschärfung der Minderheitenrolle schwarzhäutiger Bürger der USA darstellende Problematik hängt nun wiederum mit dem wissenschaftlichen Fortschritt zusammen. Würde man nichts über die voraussichtliche Abstoßungsreaktion des Körpers von potentiellen Organempfängern, wäre das Problem einer statistisch verzerrten Verteilung von Organen an die in Rede stehenden Bevölkerungsgruppen nicht hervorgetreten. Bei der bereits genannten Organverteilungsagentur UNOS versucht man nun, der Problematik entgegenzuwirken, indem man erhöhte Zuteilungsquoten für schwarzhäutige Bürger fest-

legt. Hierüber ist eine heftige Auseinandersetzung entbrannt⁹, die nicht selten mit dem Vorwurf des Rassismus garniert wird. Für die eine Fraktion ist die Erhöhung der Zuteilungsquoten eine Frage praktizierter Gerechtigkeit, während die andere Seite hierin eine Verschwendung lebenswichtiger Organe sieht.

Auch in diesem Fall hat nun zwar der wissenschaftliche Erkenntnisfortschritt dazu geführt, daß eine sich bereits in einer Minderheitenposition befindende gesellschaftliche Gruppe weitere Nachteile in Kauf nehmen muß, aber der hier bestehende Zusammenhang ist eher ein äußerlicher Zusammenhang, jedenfalls im engeren Sinne kein „kausaler“ Zusammenhang. Denn auch dann, wenn man nichts über die Korrelation zwischen Hautfarbe und Verträglichkeit beim Organempfang wüßte, wären die Interessenten für den Empfang einer Spenderniere, die eine schwarze Hautfarbe haben, in keiner relevant besseren Situation. Anders als bei den Personen mit einer Erbkrankheit oder anders auch als für die extrem Kleinwüchsigen, hat sich für sie ihre Lage durch den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn nicht direkt verändert. Er hat lediglich ihre immer schon bestehende ungünstige Disposition hinsichtlich der Verträglichkeit von transplantierten Nieren ans Tageslicht gebracht. Angesichts dessen nun aber einen Anspruch auf bevorzugte Zuteilung von Spenderorganen ableiten zu wollen, kann m.E. nicht mit der notwendigen Überzeugungskraft vertreten werden: Würde man nichts von dem Zusammenhang zwischen Hautfarbe und Abstoßungsreaktion bei Nierentransplantationen, wäre die Lage der betroffenen Minderheit um nichts besser. Während sich also im ersten und zweiten Fall überzeugend für verstärkte Schutzrechte argumentieren läßt, ist dies m.E. im dritten Fall nicht möglich, weil es - um noch einmal die Grundgedanken der Rechtsfigur Notstand zu bemühen - hier schon an einer Kausalität zwischen Eingriff und Benachteiligung fehlt.

9 Vgl. dazu etwa Lloyd R. Cohen/Melisa Michelsen, The Efficiency/Equity Puzzle and Race Issue in Kidney Allocation, in: Jahrbuch für Recht und Ethik (JRE) 4 (1996), S. 137 ff.

Ethnic Problems and Solutions: Is the South Tyrol Model Applicable to Kosovo? A Comment from Belgrade

Nina Dobrkovic*

In the recent months, Yugoslavia has once again come to the forefront of European politics. This time, the issue that provoked international attention is the status of Kosovo, which is officially an autonomous region in Serbia, one of the two Yugoslav republics. In the present context, it seems to be just one more ethnic question in the row that was formed in the post-bipolar period. One of the outcomes of the end of the Cold War was the re-emergence of ethnic issues in areas which, through history, were known for problems in relations of different national groups. Contrary to a general feeling that in practice these problems were solved and treated appropriately in international documents (the CSCE Final Act), problems of relations between nations once again have become an acute problem of European politics. The outbreak of the war in Yugoslavia showed how serious these problems can be and how big the inherent dangers are. Therefore, attention is being paid to examples which show that there are peaceful solutions for inter-ethnic problems. Actually the future of the entire region will depend very much on the modalities of a solution of inter-ethnic relations. After the civil wars in Croatia and Bosnia-Herzegovina were brought to an end (regardless of the evaluation that could be given for their outcomes), it is obvious that nowadays the problem of the Albanian population in Serbia (i.e. the region of Kosovo) is definitely one of the most acute ones. It is also a very complex one, no doubt.

I. Status of the Albanian population in Kosovo

The problem of the status of the Albanian population in the region of Kosovo and Metohia is one of the most frequently mentioned topics in all analyses of the present situation in Yugoslavia. There are those who think that the crisis in the territory of former Yugoslavia was actually triggered from here; there are also those who consider this region as a potential hotbed for new armed hostilities; very few analysts, if any, think that there is a solution to the Yugoslav situation without an appropriate solution for Albanians in Kosovo and Metohia. Among many ideas in this regard, there is quite often mention being made about the possibility to implement here the solutions agreed upon in the case of South Tyrol - an Italian region bordering Austria with a predominant German speaking population. The two situations - it is said - have many similarities and therefore, solutions could also be similar.

Just to remind: The process of searching for solutions in the case of South Tyrol was a rather long one. The region became a problem after the First World War when - contrary to the prevailing will of its population - it came under Italian jurisdiction; after the Second World War it remained in Italy

although Austria claimed its rights and the population wanted to become part of Austria. In the peace agreement Austria was given the right to monitor the way in which Italy treats the German population of South Tyrol. During years, in which there were numerous terrorist attacks by South Tyrol secessionist, Austria and Italy continued to have a conflict over this issue and they brought it to the United Nations. After negotiations, they signed in Copenhagen in 1969 the Package of Measures and the Operation Calendar (agreement on the chronology concerning fulfilment of concessions to the German ethnic group). In spring of 1992 Italy completed the process of adaptation of its laws to meet the requirements, Austria was satisfied with this, and upon an exchange of diplomatic notes between the two countries the issue was considered to be officially solved.

There certainly are some points that give ground for comparison of the creation and genesis of the status of South Tyrol in Italy and Kosovo and Metohia in Yugoslavia. First of all, both problems could be chronologically traced to the practically same period. After the Balkan wars in 1912-1913 Albania was formed with interference of the world powers of the time that could influence the borderlines. Arrangements within the peace treaty at the end of the First World War created the basic presumptions for the emergence of the problem in both cases; the victorious powers have decided to draw the borders along certain lines, led by political considerations of the moment and in fact neglecting the historic developments. Secondly, the majority population in both regions (the Albanian in Kosovo and Metohia, the German speaking persons in South Tyrol) was a national minority in the state to which it was to belong, while within the given region members of the majority population in the state were, in fact, a minority. This created problems in the use of their languages - i.e. problems of preservation of national identity - and that gave rise to grave political problems. Thirdly, in both cases it was always quite clear that there was a territorial identity involved, or more precisely, that demands for territorial definition would provide for a frame within which the national identity would be supported.

II. Differences between Kosovo and South Tyrol

However, one must not neglect some very important, if not crucial differences in the genesis of the problems in the two cases. Under the Yugoslav constitution of 1974 Kosovo and Metohia have been given a far greater degree of autonomy

* Dr. Nina Dobrkovic is Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade.

than was the one ever given to South Tyrol (even with the provisions agreed upon in 1969) - practically, the region had almost the same constitutional status as the republics in the Yugoslav federation; however, the rights given to Kosovo and Metohia were during years being limited, while in the case of South Tyrol the tendency was a different one - towards broadening of autonomous rights. (However, it need be stressed that this status was naturally highly dependent on the political systems of Italy - a centralized country - and Yugoslavia - a decentralized federation.) Also, and this is very crucial, the problem of Kosovo and Metohia must be dealt with in the context of the overall crisis in relations between nations in former Yugoslavia; at the time when the solution for South Tyrol was found the regional and even the broader surrounding was representing a peaceful environment. Further, it is important to notice that the South Tyrol crisis was one that in fact was of an international nature - firstly, provisions that represented the bases for further efforts represented an integral part of the Paris Peace Treaty (the well known Gruber - De Gasperi agreement); secondly, Austria acquired monitoring rights with regard to Italian handling of the whole issue, and thus, *via facti*, she was given the status of a protective power; thirdly, at one point, the issue was brought to the UN which adopted two resolutions pertaining to this matter. There is nothing similar in the case of Kosovo: this region has practically always been in a kind of „gray area“, and was not a matter of any more serious international concern in the bipolar period; further, Albania had no legal grounds for interfering that would be similar to the one that Austria enjoyed - and, self-isolated as it was until the collapse of the Cold War, it did not really show any greater interest for the matter; finally, the dispute between the Serbian (Yugoslav) state and the Albanian population in Kosovo has always been regarded as an internal issue. However, due to the threat of a possible spillover that could destabilize the broader Balkan region, the international community expressed its grave concern and has engaged in the process of finding solutions to the problem.

In view of the present developments, it should be maybe also mentioned that the conflict in South Tyrol has never reached such level of tensions as it is the case with Kosovo, where for almost a decade the Albanian population is ignoring the official state's administration and is organizing a parallel system. Of course, terrorist actions by the so-called Liberation Army of Kosovo only added to tensions.

Finally, it is necessary to have in mind that the solution of the status of South Tyrol was made easier by integrative processes in Western Europe. Not only were the economies oriented towards greater cooperation and integration, but there was also a tendency to make state borders less and less important, and regional cooperation becoming ever more significant. With a free flow of people, capital and goods, the

whole notion of national status seemed to become increasingly reduced to elements of cultural identity - and, in the case of South Tyrol, this was provided for in the Copenhagen agreements.

III. Need for political patience

Having all this in mind, it could be said that the experience of South Tyrol can serve as an example, but certainly not as a final model for solving inter-ethnic conflicts - and this is even more true for the case of Kosovo. South Tyrol is an example of how political patience and a feeling (and understanding) for different or opposing demands can be helpful in dealing with sensitive issues. What this example shows is that a problem cannot be solved either if it is treated by force, or if it is neglected or suppressed. It also shows that in certain cases the international framework can be useful; not because the foreign factors can, or should impose solutions, but simply because in disputes the role of mediators (or moderators) can be truly effective in creating an atmosphere that is favourable to bringing the opposing sides to the negotiating table.

However, in the case of Kosovo and Metohia it is still necessary to create the basic preconditions for bringing the two sides (the state authorities and the representatives of the Albanian population) to the negotiating table. This was not easy to achieve in the past years (even decades, if one considers the beginnings of tensions), and it is even more difficult nowadays - in the past months the situation only deteriorated, and the armed activities of both sides contributed to this. Although in Yugoslavia there was organized a referendum which rejected international involvement in this - as is constantly stressed - internal issue, it becomes ever more obvious that without international involvement it will be hardly possible to make any positive step. It is a big responsibility of the international community to make this involvement an appropriate and effective one. To achieve this it will be necessary to find solutions that will take into account the political and legal aspects of the situation, with full respect of international norms. The first task is to create an atmosphere in which the two mentioned sides will find it possible to negotiate. The second one is to set a goal that will be both internationally and locally acceptable and viable. The bad experiences in the case of the civil war in the territory of the former Yugoslavia only illustrate how delicate these issues are. Yet, what seem to be irreconcilable differences can be overcome in a long and patient process in which both sides shall be aware of what is dividing them and what is feasible in the concrete set of circumstances. It is, of course, easy to prescribe the best medicine - to find ways for rapprochement; it is much more difficult to make prognoses on its effect.

PrepCom - Preparatory Committee for a Global Campaign on the Spread and Unlawful Use of Small Arms and Light Weapons

Meeting of Experts on Arms Availability, Violations of International Humanitarian Law and the Deteriorating Situation of Civilians in Armed Conflict

Summary Report

The widespread availability of arms - particularly small arms and light weapons - has:

1. facilitated violations of human rights, resulting in increased tensions and conflicts within society;
2. facilitated massive violations of international humanitarian law (the law of war) in recent armed conflicts; and
3. hindered post-conflict reconciliation and reconstruction.

Bringing the flow of small arms and light weapons, and their ammunition, under national, regional and international control should be among the highest priorities of governments as well as intergovernmental and non-governmental organizations. As a minimum first step, governments should immediately halt arms transfers to parties committing or preparing grave violations of human rights or international humanitarian law. National legislation on arms transfers should fully reflect each State's commitments under international law.

In the absence of vigorous efforts to address the problem of arms availability, the suffering of civilians both during and after armed conflicts may be expected to increase in the years ahead as new sources of weapons become available owing to reductions in the size of armed forces, privatization of arms industries, the „upgrading“ of existing arsenals when accompanied by the transfer of surplus weapons to other regions, and other factors. Under such conditions, providing development aid or relief to people in need and promoting respect for international humanitarian law will grow ever more difficult, dangerous and costly.

The above statement was a central conclusion of a group of 26 experts on various aspects of the problem of arms availability that met in Oslo from 18 to 20 May 1998 under the auspices of the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the Norwegian Red Cross. The participants - from 14 countries in Africa, the Americas, Asia and Europe - included government officials involved in licensing, limiting and policing arms transfers, military and academic experts, representatives of the United Nations and specialists from a number of international humanitarian organizations.

The expert group met to provide specialist support and advice for a study entitled, Arms availability and violations of international humanitarian law and the deterioration of the situation of civilians in armed conflict, which the ICRC was mandated to carry out by the States party to the Geneva Conventions at the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, held in 1995.

The participants were encouraged by the many efforts currently being made to place stricter limits on the availability of small arms, light weapons and ammunition. These include:

- a) a moratoria on the production, import and export of light arms by members of the Economic Community of West African States, as proposed by the Republic of Mali;
- b) The Convention to combat illicit trafficking in arms and explosives, adopted by the Organization of American States in 1997;
- c) the European Union's programme to prevent and combat illicit arms transfers;
- d) specific proposals made in the framework of the United Nations for the control of small arms and light weapons on the basis of humanitarian, security and crime-control considerations;

- e) national legislation in a number of arms-producing and exporting countries to regulate their arms transfers; and
- f) a growing number of dynamic non-governmental and local community initiatives addressing arms availability, small arms transfers and gun control.

The participants considered such efforts to be key initial steps in addressing the humanitarian problems caused by unrestrained arms availability. However, as a matter of urgency these ad hoc responses to the proliferation of weapons in conflict areas must become part of a coherent international strategy for the control of both licit and illicit transfers of small arms, light weapons and ammunition. Such a strategy will not only alleviate the plight of civilians caught up in armed conflict but would bring major benefits in terms of economic development, ensuring national and regional stability and respect for human rights.

The participants stressed that regional action - if supported by civil society, implemented by the governments concerned and bolstered by governments from outside the region - will form the cornerstone of effective strategies to develop norms for the transfer of arms and ammunition and to put an end to illicit transfers. Without a coordinated regional approach, the efforts of any one country to control the presence of arms on its territory can easily be undermined. At the same time, however, regional efforts to limit arms availability are needed and deserve the support of the entire international community. Participants proposed a wide range of measures to be taken at the national, regional and international levels.

1. National measures

- a) Legislation should be enacted to require scrutiny of all arms exports on the basis of the proposed recipient's record of respect for international humanitarian law, human rights and other internationally accepted norms.
- b) States should adopt legislation to ensure the responsible use, storage, distribution and disposal of arms in their possession, with appropriate penalties for violations and the involvement of civil society in the monitoring process.
- c) National databases listing licensed weapons, ammunition-production facilities and commercial arms traders should be established and maintained.
- d) Agents engaged in brokering international arms transactions should be licensed and transfers arranged by such agents subject to government approval. Consideration should perhaps be given to entirely prohibiting arms transfers effected by agents and requiring that all sales be made government to government.
- e) States should observe international arms embargoes and introduce legislation making the violation of such embargoes a punishable offence for their own nationals even when the breach takes place outside the national territory.
- f) Improved controls are needed on cross-border movements of arms and ammunition. These should include „transit countries“, i.e. countries that are neither the producer nor the recipient of the arms involved.
- g) Within the framework of development and peace-building processes, support should be provided for field surveys (based on a common international survey instrument - possibly a questionnaire - designed to optimize the reliability of the data gathered) by local and national organizations on the human costs of arms availability.
- h) Improved inter-ministerial cooperation and information-sharing is needed within both supplier and recipient governments.

- i) A tax could be imposed on arms production in order to provide resources to deal with the negative effects of weapons use on people's health and eventually to repurchase and to destroy surplus arms.
- j) The system of „end-user“ certificates needs to be significantly strengthened. These should be applied to agents as well as to exporting and importing governments. Specific penalties for violation of end-user certification by recipients and the eventual destruction of surplus arms should both be built into end-user agreements. Means should be sought to monitor the further transfer of small arms and light weapons.
- k) Greater resources and training are needed for police and customs services.
- l) Model legislation should be drawn up to facilitate the implementation of proposals (a) to (e).

2. Regional measures

- a) Regional and sub-regional initiatives should be encouraged to ensure greater respect for international humanitarian law and human rights by States facing similar problems due to large-scale arms availability.
- b) Moratoria on the production, import and export of weapons, such as that currently being studied in West Africa, should be considered in other regions.
- c) Regional mechanisms to support the implementation and verification of both moratoria and other arms-limitations measures should be developed.
- d) Significantly enhanced regional cooperation is needed among police and customs agencies for the effective implementation of both national and regional measures.
- e) States in regions where international arms embargoes have been declared should respect those embargoes and support them with the necessary implementation mechanisms.

3. International measures

- a) States and intergovernmental organizations should draw up global codes of conduct on arms transfers as a means of promoting respect for human rights and international humanitarian law. Such codes should then be translated into law at the national level.
- b) Improved early-warning mechanisms should be devised by intergovernmental organizations as a means of alerting States in

- cases where the use of weapons in violation of international humanitarian law, human rights law and other internationally accepted norms is likely.
- c) The immediate destruction of surplus arms and ammunition, to prevent them spreading further, should be an integral part of peace agreements and demobilization processes.
- d) A simple guide should be drawn up by non-governmental organizations to facilitate the identification of small arms and light weapons by local and international observers.
- e) Organizations with experience in conducting field surveys on the effects of arms availability should develop a common survey instrument.
- f) The organizations mentioned in proposal (e) should formulate and propose a set of arms-related questions for use by all national and international agencies that routinely conduct surveys on social-economic problems.
- g) When imposed, international arms embargoes should be accompanied by effective implementation and enforcement mechanisms.
- h) International assistance should be made available to States for the disposal of surplus arms and ammunition and to enhance the ability of their law-enforcement agencies to curb illicit transfer and use of arms.
- i) A global transparency regime, including a reliable system for marking arms and ammunition at the time of manufacture, should be established to make it less difficult to follow movements of small arms and light weapons and to promote confidence and stability.

All participants stressed that what is at stake in the debate on arms availability is the rule of law - both national and international. Respect for legal and societal norms such as those enshrined in international humanitarian law, human rights law and other fields requires limits to be placed on the availability of devices that could be used to undermine the law and to inflict horrendous suffering on the very people whom the law is intended to serve and protect. The growth of a culture of violence - encouraged by the easy availability of small arms - is a major obstacle to developing peaceful, prosperous and just societies, particularly in countries recovering from violent conflict. The availability of arms cannot simply be governed by the laws of supply and demand. The control of arms availability based on humanitarian law, development, human rights and other criteria should be among the international community's highest priorities.

The Hague, Legal Capital of the World

The Hague's 750th Anniversary International Law Conference

Den Haag (Niederlande), 2.-4. Juli 1998

Eduard Dischke*

Aus Anlaß des 750jährigen Gründungsjubiläums der niederländischen Stadt Den Haag lud das dort ansässige renommierte T.M.C. Asser Institut zu einer dreitägigen Konferenz mit dem Titel „The Hague, Legal Capital of the World“ ein. Dieses Motto erscheint durchaus angemessen, denn nicht nur ist die niederländische Regierungsmetropole Sitz des Hauptrechtsprechungsorgans der Vereinten Nationen, i.e. des Internationalen Gerichtshofes; auch das Sekretariat des Ständigen Schiedshofes, der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, das Iran-United States Claims Tribunal und nicht zuletzt die Haager Akademie für Internationales Recht sind hier beheimatet. Hinzu kommt, daß die zeitgleich in Rom tagende Staatenkonferenz den Sitz des Internationalen Strafgerichtshofes ebenfalls nach Den Haag vergab. Mit Fug und Recht läßt sich also in den Worten des derzeitigen Präsidenten des IGH sagen, Den Haag sei „increasingly seen as the judicial capital of the world“.¹

Zu dieser übergreifenden Thematik wurden in den Tagungsräumlichkeiten des Steigenberger Kurhaus Hotels im Strandbad Den Haag-Scheveningen zahlreiche Referate und Podiumsdiskussionen zu verschiedenen Problembereichen des internationalen Rechts zu Gehör gebracht. Allein die Namen der Referenten und Podiumsteilnehmer zeugen von der Bedeutung, die dieser Konferenz in interessierten Kreisen beigegeben wurde. Im folgenden können leider nur die vom Verf. persönlich besuchten Panels zu völkerrechtlichen Themen Erwähnung finden, da die parallel abgehaltenen Panels zu

* Eduard Dischke ist Wiss. Hilfskraft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Professor Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Ruhr-Universität Bochum.

¹ Statement of the President of the International Court of Justice, Judge Stephen M. Schwebel, to the 52nd United Nations General Assembly, UN Doc. A/52/PV.36, 27 October 1997, p. 1.

Fragen des internationalen Straf- und Privatrechts jeweils zeitgleich in einem anderen Sitzungssaal des Kurhauses stattfanden.

Nach einer warmherzigen Begrüßung durch den Direktor des T.M.C. Asser Institut, Mr. G.J. Tanja, sowie einer Eröffnungsansprache des Bürgermeisters von Den Haag, Mr. W.J. Deetman, welche „The Synergy between the City of the Hague and International Law“ zum Thema hatte, begann das erste „Völkerrechts-Panel“ des Tages sogleich mit einer herausragenden Institution des internationalen Rechts: „The International Court of Justice“. In einer prägnanten Einführungsrede wies der derzeitige Vize-Präsident des IGH, Richter C.G. Weeramanry, auf die Bedeutung dieses Rechtsprechungsgremiums für die friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten sowie der Fortentwicklung des Völkerrechts hin.

Sodann präsentierte einer der profundensten Kenner sowohl der Institution als auch der Rechtsprechung des IGH, Mr. S. Rosenne, ehemaliger Botschafter des Staates Israel und Autor ungezählter Publikationen über das „Weltgericht“, ein mit höchster Aufmerksamkeit verfolgtes Referat zum Thema „Fact-Finding before the ICJ“. Hierin verwies er auf das im völkerrechtlichen Schrifttum oft vernachlässigte Problem der Beweisfindung vor der Richterbank des IGH. Daran schloß sich ein Vortrag der stellvertretenden Direktorin des niederländischen Seerechts-Instituts an der Universität Utrecht, Mrs. B. Kwiatkowska, über „The International Court of Justice and Equitable Boundary Delimitation“ an, in der die besondere Rolle des IGH bei der Bestimmung von „Billigkeitsgrundsätzen“ bezüglich der Festlegung seerechtlicher Grenzbeziehungen eine Würdigung erfährt. Einen originellen Bezug zum Tagungsort vermochte die Referentin hierbei durch ein Zitat aus dem Sonderverdict des jetzigen IGH-Präsidenten Schwebel im dänisch-nordwegischen „Jan Mayen-Fall“ herzustellen, der seinerzeit die Urteilsfindung kritisierte, indem er die Mutmaßung aufstellte, daß „what is equitable is as variable as the weather of the Hague“. Seinen Abschluß fand dieses Panel mit einem Vortrag des Präsidenten des Europäischen Rates für Umweltrecht, Mr. A.Ch. Kiss, über „The International Court of Justice and the Protection of the Environment“, in dem dieser darauf hinwies, daß der im letzten Jahr entschiedene „Gabcikovo-Nagymaros-Fall“ nicht etwa der erste Fall war, in dem sich der Haager Gerichtshof mit Fragen des internationalen Umweltrechts auseinandersetzte. Schon die Entscheidung im „Korfu-Kanal-Fall“ aus dem Jahre 1949 sprach gewisse umweltrechtliche Aspekte an. Außerdem wies die Instanzierung einer speziellen „Umweltrechtskammer“ am IGH darauf hin, welche Bedeutung dieses Rechtsgebiet in der internationalen Gerichtsbarkeit einnimmt.

Das darauffolgende Panel behandelte „The Position of the ICJ in the UN Constitutional System“ und stand unter der Leitung von Mr. E. Suy, Professor an der Katholischen Universität Löwen und früherer Unter-Generalsekretär und Rechtsberater der Vereinten Nationen. Der erste Vortrag von Mr. C.J. Greenwood, Professor an der London School of Economics, behandelte „The Impact of Security Council Resolutions and Decisions for the ICJ“. Prof. Greenwood, der als Rechtsbeistand für Großbritannien an dem derzeit vor dem IGH anhängigen sog. „Lockerbie-Fall“ mitwirkt, vermochte es, obwohl er aus verständlichen Gründen nicht auf Einzelheiten des laufenden Streitverfahrens eingehen konnte, einen hervorragenden Überblick über diese derzeit sehr kontrovers diskutierte Thematik zu liefern. Den somit gelegten „roten Faden“ aufgreifend brachte Mr. P. Malanczuk, Professor für Völkerrecht an der Erasmus-Universität Rotterdam und Mitglied des Tianjin Board of Arbitration, China, sowie Honorarprofessor an der Universität Nankai, einen Vortrag zu Gehör, der den Titel „Reconsidering the Relationship between the ICJ and the Security Council“ trug und in dem er an einigen Stellen auf die von seinem Vorredner aufgestellten Thesen vertiefend einging.

Die erste Morgen-Sitzung des nächsten Tages behandelte das Thema „Humanitarian Crises“ und stand unter der Leitung von Mr. H.P. Gasser, Internationales Komitee vom Roten Kreuz, der einen Kurzvortrag zum Thema „Law in Humanitarian Crises“ zu Gehör brach-

te. Daran schloß sich der Vortrag des nächsten Panelisten, Mr. M. Weller, Deputy Director des Centre of International Studies an der Cambridge University, zum Thema „Access to Victims: A Right to Intervene?“ an. Eine dem vorangegangenen Beitrag entgegengesetzte Fragestellung warf Mr. H. Fischer, Professor für Humanitäres Völkerrecht an der Universität Leiden, mit dem Titel seines Vortrags auf: „Access to Victims: A Right to Receive Humanitarian Assistance?“. In diesem Panel wurden insbesondere die humanitärvölkerrechtliche Problematik gegenwärtiger Krisen sowie die zulässigen Reaktionsmöglichkeiten der Staatengemeinschaft hierauf aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet und solchermaßen eine Problematik vertieft, die uns derzeit in Gestalt der Diskussion um ein mögliches militärisches Eingreifen in der Kosovo-Krise in ihren verschiedenen Schattierungen vor Augen geführt wird.

Das zweite Vormittags-Panel behandelte hieran anknüpfend das Thema „Regulation of Warfare“ und stand unter der Leitung von Mr. E. Myjer vom Europa Institut der Universität Utrecht. Erster Redner war Mr. P. van den IJssel, niederländisches Außenministerium, welcher der niederländischen Regierungsdelegation der Landminenkonferenz angehörte und somit Informationen aus erster Hand zum Thema „Land Mines and the Ottawa Process“ vermitteln konnte. Den zweiten Vortrag dieses Panels hielt Mr. J.-L. Rolland, Direktor der Verifizierungsabteilung der Organisation für das Verbot chemischer Waffen in Den Haag, über „The Chemical Weapons Convention and the Verification Process“, der mittels zahlreicher Schaubilder eine eingehende Übersicht über die Verifikationsarbeit dieser relativ jungen internationalen Organisation gab.

Eine Fortsetzung des übergreifenden Themas „Internationale Gerichtsbarkeit“ stellte das erste Nachmittags-Panel dieses Konferenztages dar, welches „The Iran-US Claims Tribunal and the UNCITRAL Arbitration Rules“ zum Gegenstand hatte. Kompetenter Redner zu diesem, durch den Vertrag von Algier im Jahre 1981 gegründeten internationalen Spruchkörper lassen sich wohl nicht finden, denn auf dem Podium nahmen der Präsident dieses Schiedsgerichts, Richter K. Skubiszewski, Mr. H. Holtzmann, Schiedsrichter und früheres Mitglied des Tribunals sowie Mr. K.H. Ameli, amtierendes Mitglied des Tribunals, Platz. Wie fast durchgehend während der gesamten Konferenz, wurde auch in diesem Panel schon durch die Zusammensetzung der Teilnehmer gewährleistet, daß das jeweilige Thema möglichst von gegensätzlichen Gesichtspunkten beleuchtet werden konnte. So hielt der neutrale Vorsitzende Skubiszewski eine Einführung in diese interessante Thematik, während der US-amerikanische Richter Holtzmann über „The Meaning and Impact of the 1976 UNCITRAL Arbitration Rules on the Drafting of the Iran-US Claims Tribunal Rules“ referierte und der iranische Richter Ameli „The Application of the Tribunal Rules“ näher erläuterte. Wenn auch in den Vorträgen naturgemäß teilweise konträre Standpunkte vertreten wurden, so wurde doch sehr deutlich, daß die UNCITRAL-Schiedsregeln von 1976 durchaus als Modell für die richterliche friedliche Streitbeilegung zwischen Staaten funktionieren und auch in zukünftigen Verfahren gewinnbringend zur Anwendung gebracht werden können.

Das letzte Panel dieses Tages beschäftigte sich mit „Embassy Employees and State Immunity“. Mr. P.J.J.M. de Waart vom T.M.C. Asser Institut eröffnete die Diskussion mit einer Einführung in die Thematik und einer Vorstellung des diesbezüglichen Entwurfs der International Law Association. Daraufhin hielt der Genfer Rechtsanwalt Mr. W. Gloor einen Vortrag zum Thema „State Immunity and Dismissal of Employees“, gefolgt von dem Thema „The Attitude of Dutch Courts and State Practice“, welches von Mrs. Y.M. Schrevelius von Beker cs. Advocaten, Rotterdam, referiert wurde.

Der zweite Tag der Konferenz fand seinen Abschluß mit einem Empfang im Rathaus der Stadt Den Haag, welcher eine Ansprache des Generalsekretärs der Haager Akademie für Internationales Recht, Mr. D. Bardonnet, beinhaltete. Hierin wies er auf die herausragende Rolle der Haager Akademie für die Verbreitung der Regeln des internationalen Rechts hin, die sich insbesondere in einer

Vielzahl von Publikationen, Seminaren und Workshops sowie natürlich in den alljährlich stattfindenden „Sommerkursen“ wider-spiegeln. Der gesellschaftliche Programmteil wurde durch einen Besuch einer Skulpturenausstellung in der Haager Innenstadt abge-mündet.

Die erste morgendliche Sitzung des darauffolgenden Konferenzta-ges hatte das Thema „Dispute Settlement Procedures in Commercial Matters“. Den Vorsitz übernahm Mr. J. Cameron von der Londoner Foundation for International Economic Law and Development, der einen Überblick über „The Scope and Use of Dispute Settlement Procedures in International Trade Law“ vermittelte. Mr. E.-U. Petersmann von der Genf beheimateten Welthandelsorganisation brachte sodann einen Beitrag über „Dispute Settlement Procedures in the WTO“ zu Gehör. Er wies hierin auf die besondere Rolle des WTO-Panels hin, welches schon einige bedeutsame internationale Streitfälle einer „richterlichen“ Lösung zugeführt hat. Dem widersprach in Teilen Mr. B. Jansen von der Abteilung für rechtliche Angelegenheiten der Europäischen Kommission in seinem Vortrag „WTO Dispute Settlement Procedures and the European Union“. In der anschließenden Diskussion tauchte die Frage auf, ob man das WTO-Panel angesichts einiger damit verbundener Probleme über-haupt als einen Spruchkörper ansehen kann, der „richterliche Ent-scheidungen“ i. S. v. Art. 38 Abs. 1 lit. d IGH-Statut trifft. In die-sem Zusammenhang führte Botschafter Rosenne aus seinem detail-lierten Wissensschatz das jüngst ergangene Zuständigkeitsurteil des IGH im Grenzstreit zwischen Kamerun und Nigeria an, in dem just zu diesem streitigen Punkt der Definition einer „richterlichen Ent-scheidung“ einige interessante Ausführungen enthalten seien.

Das zweite Panel des Tages beschäftigte sich mit „Friction between Substantive Provisions of WTO Law and EC Law“ und stand unter der Leitung von Mr. F. Weiss, Professor an der Universität Amster-dam, der einen einleitenden Vortrag über „The Consequences of the Application of WTO Trade Law for the Interpretation and Applicability of EC Law“ hielt. Mrs. A. Ott vom T.M.C. Asser Institut besprach in der Folge die „WTO Panel Decision on Bananas and EC Law and Policy“, während Mr. W.Th. Douma, ebenfalls T.M.C. Asser Institut, den „Beef Hormone Dispute and EC Law“ einer eingehenden Untersuchung unterzog.

Das letzte Panel der Konferenz trug den Titel „Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements“ und wurde geleitet von Mr. J.A. Peters vom niederländischen Wohnungsbau-, Raumplan-ungs- und Umweltministerium, der unter dem Titel „How to Reconcile Trade and Environment“ die Vereinbarkeit von Handel und Umwelt einer besonderen Betrachtung unterzog. Mr. J. Cameron, der bereits den Vorsitz des ersten Panels dieses Kon-ferenztages innehatte, sprach nunmehr über „Trade and Environment: The Conceptual Framework“ und der österreichische Botschafter in Brüssel, Mr. W. Lang, thematisierte „Trade and Positive Measures in MEA's: Effectiveness and Suitability“.

Ihren Höhepunkt fand die Konferenz schließlich in der abschlie-ßenden Plenarsitzung, die dem Thema „The International Court of Justice and the Proliferation of International Judicial Organs“ vor-behalten war. Den Vorsitz übernahm der eigens aus Rom von der Konferenz zur Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofes angereiste Rechtsberater und Unter-Generalsekretär der Vereinten Nationen, Mr. H. Correll, der natürlich das jeden Konferenzteilneh-mer brennend interessierende absehbare Ergebnis dieser histori-schen Staatenzusammenkunft in seinen Begrüßungsworten an-sprach. Den ersten Vortrag der Podiumsdiskussion trug der Präsi-dent des Internationalen Gerichtshofes, Richter S.M. Schwebel, vor. Sein Beitrag trug den Titel „The Position of the ICJ and Its Contribution to the Formation and Development of International Law“. Hierin betonte er erneut, daß dem IGH als dem Hauptrecht-sprechungsorgan der Vereinten Nationen eine bedeutende Rolle bei der Lösung internationaler Streitfälle zukomme und daß die Anzahl der vor das Weltgericht gebrachten Streitfälle in stetiger Zunahme begriffen ist. Jedoch wies er darauf hin, daß dieser Befund auch ge-wisse organisatorische Probleme für den Gerichtshof mit sich brin-ge. Die bereits im ersten Panel des ersten Konferenztages vortra-gende stellvertretende Direktorin des niederländischen Seerechts-Instituts, Mrs. B. Kwiatkowska, thematisierte in ihrem anschließenden Podiumsbeitrag „The Future of the Law of the Sea Tribunal in Hamburg“. Insgesamt gesehen beurteilte sie die Zukunft dieses 1996 gegründeten und im vergangenen Jahr bereits mit seinem er-sten Fall betrauten Gerichts unter seinem amtierenden Präsidenten T.A. Mensah als durchaus hoffnungsvoll, insbesondere wenn es ihm gelänge, sich durch seine zukünftige Spruchpraxis eine Reputation innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft zu sichern. Ein weiterer herausragender internationaler Spruchkörper war das The-ma des Vortrages von Richter P.J.G. Kapteyns, Richter am Euro-päischen Gerichtshof, der „The Role of Regional Courts: The Role of the European Court of Justice“ einer näheren Betrachtung unter-zog. Ihren Abschluß fand die Podiumsrunde schließlich in dem Bei-trag eines weiteren Kenners der internationalen Gerichtsbarkeit, Mr. H. Thirlway, Professor für Völkerrecht am Genfer Institute Universitaire de Hautes Etudes Internationales, der in einem durch zahlreiche Details gekennzeichneten Vortrag „The Proliferation of International Judicial Organs and the Formation of International Law“ ansprach. Die in jüngster Zeit zu beobachtende Vermehrung internationaler richterlicher Spruchkörper wurde hierbei einer all-gemeinen kritischen Betrachtung anempfohlen.

Insgesamt betrachtet bot die vom T.M.C. Asser Institut ausgerich-tete und vorbildlich organisierte „750th Anniversary International Law Conference“ durch die profunden und detailreichen Re-debeiträge einen hervorragenden Einblick in zahlreiche Problem-felder des internationalen Rechts, wobei insbesondere die interna-tionale Gerichtsbarkeit eine besonders hervorgehobene Stellung einnahm. Der Besuch dieser Konferenz stelle so einen nicht hoch genug zu schätzenden Gewinn für jeden am Völkerrecht interes-sierten Teilnehmer dar.

4. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht

Erkner bei Berlin, 15.-23. August 1998

Johannes Bempohl*

Der Wunsch der Veranstalter, eine neue Institution zu etablieren, hat sich offenbar erfüllt. In diesem Jahr fand zum vierten Mal der deutschsprachige Kurs im Humanitären Völkerrecht statt. 43 Studenten, Referendare und Doktoranden vor allem der Rechtswissenschaft folgten nach bestandener Auswahl aus einem größeren Bewerberkreis der Einladung des DRK. Die Gäste kamen aus der Schweiz, Österreich, Polen, Holland und die meisten aus der Bundesrepublik. Das IKRK und das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität in Bochum waren als Mitveranstalter beteiligt.

Geladen wurde in die kleine brandenburgische Stadt Erkner im Südosten von Berlin. Eine Villa am Dämeritzsee mit dem teilweise verbliebenen Charme eines DDR-Betriebserholungsheimes bot den passenden Rahmen für eine konzentrierte, effektive Arbeit, gleichzeitig waren aber auch der See vor dem Haus und die Großstadt in S-Bahnnähe ein Angebot für die Abendstunden. Eine gemeinsame Dampferfahrt war dazu ein netter Auftakt.

Unter der souveränen fachlichen und organisatorischen Leitung von Prof. Dr. Manfred Mohr und Dr. Hellmuth Borschberg, den Landeskonventionsbeauftragten des DRK in Berlin und Brandenburg, wurde eine Woche lang in Vorlesungen und Übungsgruppen v.a. das Recht der vier Genfer Abkommen von 1949 und der beiden Zusatzprotokolle von 1977 erarbeitet. Für die Vorträge konnten auch in diesem Jahr wieder ausgewiesene Experten gewonnen werden.¹

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen führte in das Thema ein, indem er auf historische Zusammenhänge und die Entwicklungsstationen des Vertragsrechts hinwies.

In der frühen Neuzeit habe sich parallel mit der Steigerung des Wertes des Kriegspersonals aufgrund seiner Spezialisierung und Ausbildung auch die Behandlung der Kriegsgefangenen verbessert. Die Kriegsherren seien daran interessiert gewesen, ihre wertvollen Soldaten unversehrt zurückzubekommen, und seien daher auch bereit gewesen, die gegnerischen Gefangenen pfleglich zu behandeln. Hier sei die „Gegenseitigkeitserwartung“ entstanden, die lange Zeit das Kriegsöffentlichkeitsrecht geprägt habe. Der Verlust dieses Prinzips sei eines der gegenwärtigen Hauptprobleme des Kriegsvölkerrechts, was mit der Veränderung der Kriegsziele zusammenhänge. Bisher sei das „klassische“ Kriegsziel die territoriale Machtausweitung eines Staates gewesen. In den Ostfeldzügen des Zweiten Weltkrieges, aber auch aktuell in Ruanda und im zerfallenen Jugoslawien habe sich ein neues Kriegsziel gezeigt: die Vernichtung von bestimmter Bevölkerung. Dadurch falle jedes Interesse weg, die Soldaten, die Zivilbevölkerung und die Kriegsgefangenen zu schützen. Selbst schon die Unterscheidung dieser Gruppen stehe einem exterminatorischen Ziel entgegen, das gerade die Opferzahlmaximierung anstreben müsse. Die Gegenseitigkeitserwartung biete im Vernichtungskrieg keinen Schutz mehr, sie verkehre sich sogar in die wechselseitige Anklündigung und Erwartung, den Gegner vernichten zu wollen oder von ihm vernichtet zu werden.

Prof. Ipsen erzählte von einer skurrilen ökologischen Auswirkung dieser neuen Zielsetzung. An einem Fluß in Ruanda fielen Flußpferde, die bisher als völlig harmlos und friedlich gegolten hätten, sich nähernde Menschen an. Durch die zahllosen Leichen im Fluß habe sich die Ernährungsweise der Flußpferde verändert, die nun auch lebende Menschen zu erlegen versuchten.

Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg sprach über die Unterscheidung des internationalen vom nicht internationalen bewaffneten

Konflikt. Der ursprünglich entscheidende Begriff des Krieges habe sich als zu eng erwiesen, er sei im Vertragsrecht daher vom Begriff des bewaffneten Konfliktes abgelöst worden. Je nach Zuordnung hätten unterschiedliche Normen des Völkerrechts gegolten.

Als Mindeststandard des Völkervertragsrechts bleibe der gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen, der aber noch gewisse staatlich strukturierte Organe in einem internen bewaffneten Konflikt mit einer in gewissem Ausmaß organisierten Gegenseite voraussetze. Seien in so einen internen Konflikt keine Staatsorgane verwickelt, dann gelte für die kämpfenden Parteien als letzte rechtliche Schranke das Völkergewohnheitsrecht mit Mindestanforderungen der Humanität.

Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze referierte über den Unterschied von Kombattanten und Nichtkombattanten. Beide seien Teil der Streitkräfte, aber nur die Kombattanten seien durch die Konfliktpartei zum Einsatz an der Waffe bestimmt. Zu den Nichtkombattanten gehörten etwa die Bediensteten der Wehrverwaltung. Die Abgrenzung zu den nichtkämpfenden Zivilpersonen und den kämpfenden Personen ohne Kombattantenstatus sei deshalb relevant, weil nur die Mitglieder der Streitkräfte gewisse zugesicherte, oft privilegierende Kriegsgefangenenrechte hätten, gleichzeitig seien sie aber auch ein legitimes militärisches Ziel. Für die anderen gelte nicht das Kriegsrecht, sondern das nationale Strafrecht. Eine klarstellende Unterscheidung solle gerade die Gleichbehandlung von Kombattanten und Nichtkombattanten bei der Gefangennahme sichern.

Prof. Dr. Roman Jasica hielt seinen Vortrag über den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte. Nach den ungeheuren Opfern unter der Zivilbevölkerung im Zweiten Weltkrieg sei es mit den Regelungen vor allem im IV. Genfer Abkommen von 1949 und im I. Zusatzprotokoll von 1977 zu Schutzvorschriften für diese Gruppe gekommen. Wichtig sei dabei besonders das Verbot der unterschiedslosen Kriegsführung, in der also nicht zwischen Streitkräften und Zivilisten unterschieden werde.

Dr. Hansjoachim Linde berichtete über den ausdifferenzierten Schutz für Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige in den Genfer Abkommen und den Zusatzprotokollen. Zu diesem Schutzbereich gehörten auch das medizinische und pflegende Personal sowie die medizinischen Einrichtungen. Am Rande sprach er den Schutz der ärztlichen Aufgabe nach Art. 10 des II. Zusatzprotokolls an. Hier nach müsse es dem Arzt erlaubt sein, seine Behandlung allein am „ärztlichen Ehrenkodex“ zu orientieren. Danach sei es verboten, in Mangel Situationen den Ärzten spezielle, etwa militärische Kriterien für die Auswahl der Patienten oder der Hilfeleistungen zu diktiert. Freilich falle dann das Problem der Triage auf den Arzt zurück.

Dr. Thilo Maruhn sprach in seinem Vortrag über Mittel und Methoden der Kriegsführung darüber, daß es im Krieg vor allem zwei rechtliche Grenzen für die Wahl der Methoden und Mittel gebe. Zum einen verbiete das Unterscheidungsgebot nach Art. 48 des I. Zusatzprotokolls (ZP I) den Einsatz von Waffen, die nicht eine unterschiedliche Behandlung von zivilen und militärischen Zielen zuließen. Zum anderen bestעה nach Art. 35 II ZP I ein Verbot der überflüssigen Verletzungen und unnötigen Leiden. Im völkerrechtlichen Vertragswerk zum Verbot der Chemiewaffen und der Antipersonenminen, aber auch im IGH-Gutachten zur Atombombe fän-

* Johannes Bempohl ist Rechtsreferendar, München.

1 Berichte zu den vorangegangenen Kursen finden sich in HuV-1 3/1994, 151 f., HuV-1 3/1996, 167 f. und HuV-1 4/1997, 270 ff.

den sich diese Prinzipien als tragende Argumente wieder, wie die Teilnehmer in gemeinsamer Arbeit herausarbeiteten.

Prof. Dr. Wolfram Karl nahm sich das Thema der Sicherung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts vor. Die „Sicherung der Einhaltung“ umfasse einen viel weiteren, insbesondere nichtrechtlichen Bereich als die schlichte juristische Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Die humanitären Kriegsführungsregeln seien meistens nur dann verbindlich und wirkungsvoll, wenn die beteiligten Parteien, aber auch außenstehende Dritte die Regeln verinnerlicht hätten und anerkennen würden. Ein formal gültiges Recht, das aber keine außerrechtliche Anerkennung findet, sei nur mit großer Anstrengung und außerordentlichem Aufwand durchzusetzen. Auch im humanitären Völkerrecht gelte, daß eine Rechtsnorm nur in dem Maße relevant sei, in dem sie durchsetzbar sei. Besonders in diesem Bereich müsse die Durchsetzung schon ein Bemühen um eine möglichst breite Anerkennung mitumfassen, da die aufwendige Aufgabe der Exekution der Rechtsfolgen bzw. Sanktionen hier nur in seltenen Fällen erledigt werde.

Durch eine möglichst allseitige Anerkennung entstünden für die konfliktbeteiligten Parteien wichtige Motive für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Ein Motiv könne der eigene Wunsch sein, sich an die Regeln zu halten. Zum anderen könne, solange diese Gegenseitigkeitserwartung gelte, die eine Partei auch mit der Einhaltung der Regeln durch die Gegenseite kalkulieren und sich so etwa die Vorbereitung auf einen Giftgaseinsatz ersparen. Außerdem müsse bei einem Regelbruch dann verstärkt mit hohen politischen und sozialen Kosten durch eine geschlossene Gegenschäft aller restlichen Staaten und durch eine verurteilende öffentliche Meinung gerechnet werden. Des weiteren habe es sich erwiesen, daß die Einhaltung der Regeln eine positive Auswirkung auf die Disziplin der eigenen Truppe haben könne. Außerdem könne ein gewisses Standes-Ethos unter den Militärs aller Seiten entstehen, das sein Interesse an der Einhaltung der Normen vielleicht gegenüber politischen Forderungen einer Normverletzung durchsetzen könne.

Diese Motive gewinnen mit einer breiteren Anerkennung an Gewicht. (Deshalb ist das DRK ja auch u.a. mit diesem Sommerkurs - wie ebenso mit diesem Periodikum - um eine Verbreitung der Kenntnisse und der Anerkennung des humanitären Völkerrechts bemüht.)

Hier fand natürlich der in dem diesjährigen Romstatut verankerte ständige Internationale Strafgerichtshof Erwähnung, er stellt eben aber nur eine, vielleicht eher eingeschränkt wirkungsvolle Form der Rechtsdurchsetzung dar.

Zum anderen wurde auf eine aktuelle Entwicklung hingewiesen, die sich aus den privatrechtlichen Klagen von Opfern oder deren Rechtsnachfolgern gegen schweizer und österreichische Banken oder deutsche Industrieunternehmen ergibt. Die Drohung mit zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen gegenüber den Tätern kann - v.a. wenn Vermögen im Ausland greifbar ist - ein wirkungsvolles und zeitbeständiges Zwangsmittel der Einhaltung des humanitären Völkerrechts darstellen.

Dr. Hans-Peter Gasser berichtete anschaulich von der Organisation und den praktischen Aufgaben des IKRK im Bereich des humanitären Völkerrechts. Der diplomatische Grundsatz der Vertraulichkeit und der Zweckmäßigkeit zugunsten der eigenen konkreten humanitären Ziele sei in krassen Fällen der „Zusammenarbeit sogar mit dem Teufel“ nicht unmittelbar sympathisch und verursache bei

einigen Teilnehmern tiefes Unbehagen. Hier deutete sich ein wiederholtes, ethisches Ringen um die Grundsätze des Roten Kreuzes an.

Dr. Johannes Richert berichtete von den internationalen Aufgabenfeldern und der Zusammenarbeit des DRK, IKRK und der Föderation der nationalen Rotkreuzgesellschaften.

Auch er sprach von den allgemeinen Grundsätzen des Roten Kreuzes und ihrer Umsetzung im Einzelfall. Allen in dem Bereich zu helfen, in dem vitale Bedürfnisse nicht abgedeckt seien, sei eine wichtige Regel für den Einsatz in Konfliktgebieten. Damit einher gehe der Vorsatz, vor Ort medizinische, ernährungs-technische und hygienische Standards nur auf dem Niveau zu halten, das vor der Krise üblicherweise in der Region bestanden habe. Die Versorgung in der Krise solle nicht über einen Rahmen hinaus verbessert werden, der nach der Krise nicht aufrechterhalten werden könne. Daraus könne sich z.B. ergeben, daß nach der Wasseraufbereitung die Rotkreuz-Krankenschwester aus Europa klares Wasser nach europäischem Standard erhalte, ihr afrikanischer Patient aber die ihm auch sonst vertraute trübe „Brühe“. Was hier auf den ersten Blick skandalös erscheint, muß wohl vernünftigerweise so praktiziert werden: Die Krankenschwester würde niemals das zu Friedenszeiten ortsübliche Wasser verkraften, der Einheimische hat mit dem Standard keine Probleme. Er würde aber dieses weniger reine Wasser nicht mehr vertragen, würde man ihn längere Zeit an den höheren Standard gewöhnen. Doch wird er nach der Krise wahrscheinlich wieder in seinen alten Verhältnissen leben müssen. Daneben herrscht häufig eine Mangelsituation, die zusätzlich zu solchem Vorgehen zwingt.

Dr. Heintze sprach in seinem zweiten Vortrag dieser Veranstaltung über „Humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte, Frauen und Kinder“. Durch die Normierung gewisser Grundrechte in völkerrechtlichen Verträgen komme es zu Berührungspunkten mit dem humanitären Völkerrecht.

Ass. Sascha Rolf Lüder gab eine Einführung zu dem Thema der Rechtsdurchsetzung im Rahmen des Völkerstrafrechts und des nationalen Strafrechts. Danach konnten sich die Teilnehmer in drei Teams aufgeteilt selbst als Staatsanwälte, Verteidiger und Richter in einer Hauptverhandlung betätigen. In dem zu verhandelnden, fiktiven Fall ging es um eine Person, die als Ausländer wegen Taten in einer ausländischen Bürgerkriegsregion vor einem deutschen Gericht angeklagt wurde.

In der Regel gab es zu jedem Referat eine Reihe von praktischen Fällen, die *lege artis* anhand der Gesetze in Gruppenarbeit gelöst werden sollten. Auf diese Weise wurde die Handhabung der relevanten Normen eingeübt.

Die Arbeitswoche wurde nach der ersten Hälfte von einem Ausflugsstag nach Berlin unterbrochen. Gemeinsam besuchten wir den Potsdamer Platz mit der Info-Box, die neu eröffnete Gemäldegalerie, in der Humboldt-Universität die Mensa und die Juristische Fakultät. Vor einem Rundgang im Scheunenviertel wurden wir durch den DRK-Landesverband Berlin freundlich empfangen und fürstlich bewirtet.

Auffallend war das große Interesse der Teilnehmer, etwas über Möglichkeiten eines Praktikums oder gleich des Berufseinstiegs zu erfahren. Allzu große Hoffnungen konnten nicht gemacht werden. Das Wochenseminar war ein spannender, intensiver Kurzlehrgang, den Veranstaltern ist eine erfolgreiche Fortsetzung zu wünschen.

International Conference on the Teaching of International Humanitarian Law

University for World Economics and Diplomacy Taschkent (Usbekistan), 7.-11. September 1998

Sebastian M. Seidel*

Seit rund acht Jahren sind die früheren Sowjetrepubliken Zentralasiens (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) unabhängig. Zu den Erfahrungen, die diese Staaten seit dem Zerfall der UdSSR machten, zählt auch die, nunmehr selbständig internationale (Rechts-)Beziehungen gestalten zu können. In der kurzen Zeitspanne der Unabhängigkeit war die hier dargestellte Konferenz die erste Veranstaltung in der Region, die sich mit humanitärem Völkerrecht befaßte. Zu Sowjetzeiten betrieb man Forschung und Lehre im humanitären Völkerrecht, wie im internationalen Recht überhaupt, vor allem in Rußland (Moskau). Daher ist heute das Potential an ausgebildeten Völkerrechtlern in den anderen Republiken der früheren Sowjetunion gering. Vor allem aus diesem Grunde sah das IKRK hier einen Nachholbedarf hinsichtlich der Vermittlung dieses Rechtsgebiets.

Die Organisation der Konferenz lag bei der IKRK-Regionaldelegation für Zentralasien in Taschkent in Zusammenarbeit mit dem IFHV der Ruhr-Universität Bochum. Das IKRK, das seit 1992 in Usbekistan präsent ist, hatte vorab Kontakte zu Universitäten, Streitkräften und Ministerien in den fünf zentralasiatischen Staaten und in Aserbaidschan aufgenommen. Daraufhin hatten sich 36 Teilnehmer von über 20 Universitäten, Militär- und Fachministerien (Justiz, Wissenschaft, Auswärtige Angelegenheiten) zu der fünfjährigen Konferenz eingefunden. Die meisten der Teilnehmer, die als Universitätsprofessoren und -dozenten selber Straf- oder Völkerrecht unterrichten, hatten das humanitäre Völkerrecht bereits in ihre Lehrveranstaltungen integriert. Deshalb bestand das Hauptziel der Konferenz darin, vorhandene Kenntnisse der Teilnehmer zu vertiefen, um so ihre eigene Fähigkeit zur Lehre zu stärken. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte den Teilnehmern Einblick in Art und Weise, also die Methodik, der Vermittlung des humanitären Völkerrechts im Westen gewährt werden.

Der Konferenz lag eine dreigliedrige Struktur zugrunde. Der auf die Eröffnung folgende erste Teil war auf „klassische“ humanitär-völkerrechtliche Themen bezogen. Ein zweiter Teil war aktuellen Fragen, der dritte Themen der Rotkreuz-Bewegung gewidmet.

Der Außenminister der Republik Usbekistan *Abdulaziz Kamilov*, zugleich Rektor der gastgebenden „University for World Economics and Diplomacy“ in Taschkent, eröffnete die Veranstaltung. Seinen Ausführungen folgten die des Leiters der IKRK-Regionaldelegation *Beat Schweizer*. *Schweizer* wies auf die vom IKRK festgestellte Notwendigkeit der Förderung der Lehre des humanitären Völkerrechts in Zentralasien hin. Diese Notwendigkeit werde auch bei der in Vorbereitung befindlichen Aufstellung eines gemeinsamen Peace-keeping-Kontingents durch die Republiken Zentralasiens deutlich; für ein Peace-keeping-Kontingente der UNO seien Kenntnisse im Kriegsvölkerrecht unabdingbare Voraussetzung. Folglich gelte es, hier einen angemessenen Kenntnisstand zu erreichen.

Im ersten Teil der Konferenz ging es um die „klassischen“ Themen des humanitären Völkerrechts. *Christophe Swinarski*, der früher beim IKRK angestellt war und jetzt nur noch beratend für das IKRK tätig ist, hatte die Eröffnungsreferate übernommen, in denen er zunächst über Geschichte und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, dann über dessen Stellung im Gesamtgefüge des Völkerrechts berichtete. *Christophe Swinarski* darf - ungeachtet seines keineswegs fortgeschrittenen Alters - als ein Altmeister des humanitären Völkerrechts, sowohl in wissenschaftlicher als auch in prak-

tischer Hinsicht bezeichnet werden. Beide Blickwinkel weiß er zu verbinden und versteht es so, die Teilnehmer durch seine Kenntnisse und seinen reichen Erfahrungsschatz zu überzeugen. Er wies vor allem auf Unterschiede im systematischen Verständnis des Völkerrechts hin, so beispielsweise auf die Tatsache, daß man an westlichen Universitäten im „Besonderen Teil“ des Völkerrechts die Trennung zwischen Friedens- und Kriegsvölkerrecht lehre. Die im russischen Schrifttum anzutreffende Zuordnung des humanitären Völkerrechts zum Bereich der Menschenrechte wirkt daher systematisch befremdlich, obgleich es zweifellos Überschneidungen beider Bereiche gibt. In einem dritten Referat befaßte sich *Swinarski* eingehend mit dem Status des Kombattanten.

Der Verfasser berichtete über zwei weitere klassische Themen: Schutz von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen sowie Schutz von Kriegsgefangenen. Hinsichtlich des Schutzes von Verwundeten und Kranken handelt es sich (vereinfacht) um ein dreifaches Schutzregime, das neben Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen den Schutz des medizinischen Personals und den Schutz von medizinischen Transporten, Einheiten etc. umfaßt. Alle drei Aspekte werden überspannt vom Rechtsregime der Schutzzeichen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes. Im Hinblick auf den Schutz von Kriegsgefangenen stellt sich die Frage, wenn *de lege lata* dieser Status zu gewähren ist. Neben dem Kombattanten ist dies jede Person mit ähnlichem Status, die außer Gefecht gesetzt in die Hand des Gegners fällt.

Prof. *Horst Fischer*, Akademischer Direktor des IFHV und Inhaber des Lehrstuhls für humanitäres Völkerrecht an der Rijksuniversiteit Leiden, stellte mit dem Schutz der Zivilbevölkerung sowie dem Rechtsregime des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts einschließlich der Menschenrechte zwei weitere Themen des ersten Teils vor. Im Hinblick auf die Zivilbevölkerung setzte *Fischer* den Schwerpunkt auf die Artikel 50 ff. des Zusatzprotokolls I von 1977. Mit Blick auf Fälle „innerer Unruhen“, in denen ein nicht-internationaler Konflikt im Sinne des Zusatzprotokolls II noch nicht vorliege, machte *Fischer* deutlich, daß dennoch der gemeinsame Art. 3 der vier Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 anwendbar sei. Daneben sind diese Fälle durch Menschenrechtsverträge erfaßt. In den sich anschließenden Fallstudien konnten die Teilnehmer in Gruppen unter *Fischers* Anleitung eigene Ideen zu (abstrakten) Fragestellungen (z.B. der Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auf Sanktionen der UNO) entwickeln.

Dem Eingangsreferat des Folgetages von *Horst Fischer* (Mittel und Methoden der Kriegführung) folgte - auf vielfachen Wunsch - eine ausführliche Darstellung über die Bemühungen um die Weitergabe dieses Rechtsgebiets in Veranstaltungen des DRK. Ebenso erläuterte *Fischer* die humanitär-völkerrechtliche Lehrtätigkeit an deutschen und niederländischen Universitäten. In diesem Zusammenhang wies er insbesondere auf die Kooperation des Bochumer IFHV mit dem DRK bei der Verbreitungsarbeit hin. *Fischer* berichtete, daß bereits zwischen Deutschland und den Niederlanden größere Unterschiede in den Rahmenbedingungen der Vermittlung humanitären Völkerrechts bestünden, die u.a. aus dem unterschiedlichen System der Juristenausbildung resultierten. In einer folgenden Fallstudie über die

* Sebastian M. Seidel ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Gemeinsam mit Prof. Dr. Horst Fischer vertrat der Verfasser das Institut bei der Konferenz.

Situation im Kongo brachte er mehrere Probleme zur Sprache, bei denen er die Teilnehmer um deren eigene juristische Bewertung der Lage bat.

Den Schlußpunkt des ersten Teils setzte der Bericht des Leiters des UNHCR-Büros in Taschkent *Taslimur Rahman* über den Zusammenhang zwischen Flüchtlingen und bewaffneten Konflikten. Das wichtigste Völkerrechtsinstrument in diesem Bereich ist die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Mit deren Ratifikationsstand sei der UNHCR im zentralasiatischen Raum jedoch noch nicht zufrieden.

Sodann wandte sich die Konferenz dem zweiten Teil zu, der den aktuellen Fragen gewidmet war. Hier ging es an erster Stelle um den Stand der Implementierung des humanitären Völkerrechts in den jungen zentralasiatischen Republiken. Bei der Umsetzung der Rechtsregeln in nationales Recht leistet der juristische Beratungsdienst des IKRK in Moskau den Regierungen wertvolle Hilfe. Dennoch gibt es auch Probleme bei der Implementierung: *Anton Camen*, IKRK Moskau, und *Mikhail Rakhmanov*, IKRK Aschkabad (Turkmenistan), die dieses Thema gemeinsam vorstellten, deuteten insbesondere auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verpflichtungen über den Schutz des Zeichens.

Als weiteres aktuelles Thema stellte der Verfasser die Beziehung des humanitären Völkerrechts zum ständigen Internationalen Strafgerichtshof vor. Der im Juli auf der Diplomatischen Konferenz von Rom beschlossene Internationale Strafgerichtshof ist nur im Kontext der internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokyo und der beiden *Ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda richtig zu verstehen, insofern ist die Kenntnis der Geschichte des Völkerstrafrechts hilfreich. Gleichwohl können auch nach Einordnung in den historischen Kontext nicht alle Fragen zum Strafgerichtshof beantwortet werden, weil das auf der Konferenz in Rom beschlossene Statut zum Teil nur rudimentäre Regelungen enthält. Hieraus resultieren Unsicherheiten bezüglich der späteren Vollständigkeit bruchstückhafter Regelungen. Nach Ansicht des Referenten ist es jedoch trotz Unsicherheiten und mancher Enttäuschungen über die Ergebnisse der römischen Konferenz wichtig, jetzt für die Ratifikation des Statuts zu werben.

Die Brücke zwischen dem zweiten und dritten Teil der Konferenz bildete das von *Stéphane Hankins* von der IKRK-Delegation Moskau vorgestellte Thema „Entwicklungen der Forschung und Lehre zum humanitären Völkerrecht an den Universitäten der GUS“. Das Thema ist vor allem ein aktuelles Thema, wird aber gleichsam zum Rotkreuz-Thema, wenn man sich die von *Hankins* angeführten Bemühungen vor Augen hält, mit denen das IKRK die Lehre des humanitären Völkerrechts zu fördern sucht. So wurde für Studenten im Raum der ehemaligen Sowjetunion z.B. ein Wettbewerb zum Kriegsvölkerrecht (*Martens*-Wettbewerb, ähnlich dem französischen *Pictet*-Wettbewerb) eingerichtet. Als weiteren Erfolg konnte der Referent auf zahlreiche Publikationen verweisen, die von der Übersetzungsabteilung des IKRK in Moskau ins Russische übertragen wurden bzw. noch übertragen werden.

Nun wandte sich die Konferenz ganz ihrem dritten Teil zu, in dem es um die Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond ging. *Pierre Dorbes* von der IKRK-Delegation in Taschkent, der die Konferenz organisiert hatte, referierte über die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Nachdem *Dorbes* das IKRK und die Föderation als Akteure auf der internationalen Bühne vorgestellt hatte, grenzte er deren Tätigkeitsbereiche gegeneinander ab und legte die Grundsätze des IKRK dar. Weiterhin erläuterte *Dorbes* mit seinem Kollegen *Bernard Markey*, ebenfalls IKRK Taschkent, Pläne für die weitere Verbreitungsarbeit im zentralasiatischen Raum sowie für die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts.

Neben dem dargestellten Programm hatten einige Teilnehmer eigene Präsentationen vorbereitet, die gemeinsam mit den Referenten diskutiert wurden. Inhaltliche Schwerpunkte der Präsentationen waren Fragen der Implementierung und der Vermittlung des humanitären Völkerrechts im jeweiligen Staat.

Zum Rahmenprogramm der Konferenz zählte u.a. ein Abend in der Regionaldelegation des IKRK. An diesem Abend waren neben den Teilnehmern und Referenten die Botschafter von Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan sowie der Prorektor der gastgebenden Universität zugegen.

Geschlossen wurde die Konferenz durch den Leiter der IKRK-Regionaldelegation *Beat Schweizer*. Er konnte in seiner Evaluierung der Veranstaltung eine von den Teilnehmern verfaßte Resolution präsentieren. In der Resolution bringen die Teilnehmer ihre Ziele und auch an das IKRK gerichtete Empfehlungen zum Ausdruck. Gewünscht wird neben der Wiedereingliederung des humanitären Völkerrechts in die *Curricula* vor allem die Errichtung eines wissenschaftlichen Rates als Beratungsgremium für Universitäten und als Ort des gemeinsamen Erfahrungsaustauschs.

So schwierig die gegenwärtige wirtschaftliche und politische Lage in einigen der zentralasiatischen Republiken auch ist, die internationale Konferenz in Taschkent gibt für den Bereich der Wissenschaft doch wieder Hoffnung. Die Konferenz lebte aus intensiven Diskussionen heraus, die vor allem bei der Fallstudie zum Kongo und bei den aktuellen Fragen der Implementierung und des Internationalen Strafgerichtshofs entstanden. Von den Teilnehmern sehr begrüßt wurde auch der Ansatz von *Christophe Swinarski*, der die dargestellten Themen auf dem Hintergrund seiner Berufserfahrung mit Informationen aus der Praxis anzureichern wußte. Insgesamt wird deutlich, daß in Zentralasien sehr wohl ein wissenschaftliches Potential vorhanden ist, das die jungen Staaten auch bei der rechtlichen Neugestaltung der internationalen Beziehungen zu unterstützen weiß.

Die Teilnehmer waren sich in ihrer überaus positiven Bewertung der Veranstaltung nahezu einig. Dieser Erfolg, der vor allem der IKRK-Regionaldelegation in Taschkent gebührt, kann als Basis für zukünftige Projekte dienen: Es ist hier an eine Folgekonferenz im kommenden Jahr, sowie - auf Einladung des Rektorats - an eine künftige Zusammenarbeit zwischen dem IFHV und der University for World Economics and Diplomacy Taschkent zu denken.

42. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Augsburg, 10.-12. September 1998

Hans-Joachim Heintze*

Die diesjährige Tagung der wohletablierten Konferenzreihe befaßte sich wiederum in breitem Maße mit Fragen der Verbreitung des humanitären Völkerrechts und der Rot-Kreuz-Grundsätze. Diese Gegenstände der Tagung, an der rund 200 Personen teilnahmen, sollen in diesem Bericht im Vordergrund stehen. Bereits in seiner Begrüßungsansprache wies der Präsident des gastgebenden Bayerischen Roten Kreuzes, *Albert Schmid* MdL, auf die Notwendigkeit der Verbreitungsarbeit angesichts der zunehmenden Verrohung der Kriegsführung hin. Zugleich unterstrich er aber auch, daß sich die Arbeit lohne und auch Erfolge erzielt werden konnten, wie die Ächtung der Anti-Personen-Landminen zeige. Diese Darstellung sowohl der anstehenden Herausforderungen als auch der erzielten Ergebnisse war ein guter Auftakt für die Verhandlungen der Tagung, die sich in gleicher Weise dem Positiven und Negativen der Arbeiten des Roten Kreuzes widmete und insofern ein ausgewogenes Bild zeichnete.

Den ersten inhaltlichen Beitrag hielt *Herbert Bucher* vom IKRK, der von 1980-1997 stell. Generalsekretär des Schweizer Roten Kreuzes war. Er sprach über die Entwicklung der Zusammenarbeit in der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Dieses Thema hatte bereits auf der vorjährigen Tagung die Gemüter bewegt, weil offenkundig geworden war, daß die Kooperation zwischen dem IKRK, der Föderation und den nationalen Gesellschaften erheblich gestört war. Kennzeichnend für das Verhältnis war seinerzeit eher ein Konkurrenzdenken. Diese Schwierigkeiten seien, so *Bucher*, nun überwunden, und zwar mit dem neuen Abkommen von Sevilla aus dem Herbst letzten Jahres. Nunmehr herrsche ein echter Geist der Zusammenarbeit, der Haltungssänderung mit sich gebracht habe. Sie beruhe nicht nur auf einer Absichtserklärung, sondern auf der Erkenntnis, daß die Leistungsfähigkeit der gesamten Bewegung auf der ihrer einzelnen Glieder basiere. Der Redner ging dann im Detail auf die Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ein, in der sich ein grundlegender Wandel vollzogen habe. Der neue Aktionsplan und der verstärkte Dialog mit den nationalen Gesellschaften sei Ausdruck dessen.

Im folgenden erläuterte *Bucher* die verschiedenen Bedeutungen des Begriffs der Zusammenarbeit. So habe das IKRK in der Vergangenheit meist auf der Grundlage ihres Mandats aus den Genfer Abkommen unabhängig, d.h. ohne Mitwirkung der nationalen Gesellschaften, gearbeitet. Dies sei auch eine Folge des Umstandes gewesen, daß unterschiedlich manche Zweifel bestanden, ob eine nationale Gesellschaft neutral handeln könne. Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und den zahlreichen innerstaatlichen Konflikten mußten neue Formen der Zusammenarbeit gefunden werden. So wurde Hilfe beim Aufbau der nationalen Gesellschaften in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion geleistet, es kam zur Kooperation zwischen nationalen Gesellschaften und zwischen dem IKRK und der Föderation, die situationsorientiert sei. Insgesamt zeigte der Beitrag auf, daß noch nicht alle Reibungsflächen zwischen den Gliedern der Rotkreuzbewegung ausgeräumt sind. Gleichwohl sind die erheblichen Fortschritte nach der Konferenz in Sevilla nicht zu überschätzen. Dieser Eindruck wurde durch die Diskussion bekräftigt. Kritisiert wurde allerdings, daß es noch keine deutsche Fassung des Sevilla-Dokuments gibt. Natürlich warfen die Zuhörer auch die Frage nach der Zukunft des Rotkreuz-Emblems auf, da ein falsch wiedergegebenes Interview des IKRK-Präsidenten in der Presse für erhebliche Verunsicherung gesorgt hatte. *Bucher* bestätigte, daß es dafür keine Veranlassung gibt. Das Rote Kreuz und der Rote Halbmond würden auf jeden Fall weiter genutzt. Offen sei lediglich, ob ein drittes Schutzzeichen hinzukomme.

Der zweite Beitrag des Vormittags zum Thema „Probleme im Zusammenhang mit konventionellen Waffen und Initiativen des Roten Kreuzes zum Verbot konventioneller Waffen“ wurde von Prof. *Dr. Wolff Heintschel von Heinegg* (Universität Augsburg) vorgetragen. Auf diesen Vortrag braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden, da er auf S. 240ff. abgedruckt ist. Erwähnung verdient allerdings die Diskussion, in der insbesondere der Bundeskonventionsbeauftragte, Prof. *Dr. Horst Fischer* hervorhob, daß eine ausschließlich formale Betrachtung des Einsatzes konventioneller Waffen aus der Sicht des humanitären Völkerrechts nicht in jedem Falle zu befriedigenden Ergebnissen führt. Eine offensive Argumentation mit dem humanitären Völkerrecht könne nicht generell als ein Mißbrauch bewertet werden. Das Beispiel der Umwelkriegsführung und des neuen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs zeige, daß hier das humanitäre Völkerrecht durchaus deutliche Schranken aufzeige.

Der nachmittägliche Erfahrungsaustausch der Konventionsbeauftragten unter Leitung von Staatsanwalt *Michael Gottschalk* (LV Bremen) stand ganz im Zeichen einer grundsätzlichen Erklärung des DRK-Generalsekretärs, *Johann Wilhelm Römer*. Darin dankte er den Konventionsbeauftragten für ihre Arbeit und hob zugleich die besondere Bedeutung der Verbreitungsarbeit hervor. Das DRK habe nämlich den staatlichen Auftrag, das humanitäre Völkerrecht bekannt zu machen. Damit unterscheide sich das DRK von sonstigen Wohlfahrtsverbänden. Darum sei es untragbar, daß die Verbreitungsarbeit verschiedentlich ein „Schattendasein“ geführt habe. Der Bundesverband habe nunmehr reagiert und eine Dauerarbeitsgruppe „Verbreitung“ gebildet, die eng mit dem Bundeskonventionsbeauftragten zusammenarbeite und die die Konventionsbeauftragten unterstütze. Einmal mehr wurde sowohl vom DRK-Generalsekretär als auch von den Diskussionssteilnehmern festgestellt, daß insbesondere die vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht herausgegebenen „Bo-Faxe“ eine wichtige Informationsquelle für die Konventionsbeauftragten sind. Am Ende der Diskussion wies der Bundeskonventionsbeauftragte noch darauf hin, daß im kommenden Jahr der 50. Jahrestag der Kodifizierung der Genfer Abkommen zu feiern ist. Dies müsse Ansporn zu Intensivierung der Verbreitungsarbeit sein.

Die folgenden Beiträge von humanitär-völkerrechtlichem Interesse befaßten sich mit verschiedensten Aspekten. Zu nennen ist vor allem der Vortrag von Herrn VLR I *Hans-Peter Kaul*, dem Leiter des Völkerrechtsreferats im Auswärtigen Amt. Er berichtete eindrucksvoll und engagiert über die im Juni in Rom abgeschlossene Staatenkonferenz zur Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs. Es wurde deutlich, daß noch längst nicht alle Staaten bereit sind, ein solches Gericht zu akzeptieren. Als besonders bedauerlich ist anzusehen, daß zu diesen Gegnern auch die USA gehören. Hinsichtlich der konkreten Inhalte des Statuts darf der Berichterstatter auf Heft 3/1998 der *HuV* verweisen, das insgesamt dem Internationalen Strafgerichtshof gewidmet war und in dem sich auch ein Artikel aus der Feder von Herrn *Kaul* findet. In der Diskussion brachten die Teilnehmer zum Ausdruck, daß es im Lichte der im Statut verankerten Straftatbestände um so wichtiger ist, die Verbreitungsarbeit zu intensivieren. Zugleich sei aber nun auch zu prüfen, inwieweit die deutsche Rechtsordnung geändert werden muß, um den Erfordernissen

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

demissen der internationalen Strafverfolgung gerecht zu werden. Es wurde darauf verwiesen, daß die damit zusammenhängenden Probleme im Frühjahr Gegenstand der traditionellen Bad Teinacher Tagung sein werden, an der Rechtsberater der Bundeswehr und Rotkreuz-Juristen teilnehmen werden. Weiterhin wurde kritisiert, daß die an sich begrüßenswerte Auflistung von Straftatbeständen aber auch bestehende unbefriedigende Standards verfestigt. So ist lediglich die Rekrutierung von Kindern unter dem 15. Lebensjahr ein Kriegsverbrechen. Wegen des Widerstandes der USA und arabischer Staaten sei eine Verbesserung dieses Standards allerdings nicht möglich gewesen.

Der Vortrag von *Gregor Schotten*, Projektmitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, zum Thema „Die Rolle des Roten Kreuzes in Staaten unter Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen“, erregte ebenfalls großes Interesse. Dies resultierte vor allem aus der Erkenntnis, daß die komplizierten Konsequenzen von Sanktionen für die Rotkreuzbewegung, zumal wenn sich die Staaten wie in Sierra Leone nicht strikt an das Mandat halten, vielfach nicht bedacht werden. Um dies nachzuvollziehen, kann Herr *Schottens* Beitrag auf S. 216 ff. nachgelesen werden. Die gefährlich humanitäre Einsätze in zerfallenden Staaten sind, machte der Vortrag von *Christoph Langenkamp*, Delegierter in der IKRK-Delegation in Somalia von 1997 bis August 1998 deut-

lich. Er beschrieb, wie Chaos und Gesetzlosigkeit die Hilfe erschwerte, weil in den Fraktionskämpfen keine Befehlshaber erkennbar waren. Letztlich führten diese internen Feindseligkeiten auch dazu, daß einige Mitglieder der IKRK-Delegation als Geiseln genommen wurden, was zum Abbruch der Hilfe aus Genf für dieses leidgeprüfte Land führte. Es war sehr ergreifend, daß Herr *Langenkamp*, der selbst als Geisel festgehalten wurde, sich vehement für die Fortsetzung des IKRK-Engagements zugunsten der ärmsten Teile der Bevölkerung einsetzte.

Ein Höhepunkt der Tagung war schließlich die Rede des DRK-Präsidenten Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Knut Ipsen*, abgedruckt auf S. 208 ff. Er machte sehr deutlich, daß die Beachtung des Rechts eine Grundlage der zwischenmenschlichen Beziehungen und von grundlegender Bedeutung auch für Hilfsorganisationen ist. Gerade das humanitäre Völkerrecht gehe zu einem wesentlichen Teil auf die Gegenseitigkeitserwartung der Staaten zurück. Durch die bewaffneten Konflikte der Gegenwart, die zumeist innerstaatliche Kriege sind und sich gegen die Zivilbevölkerung richten, würden die Grundlagen dieser Rechtsordnung in Frage gestellt. *Ipsen*s eindringlicher Appell, für das humanitäre Völkerrecht einzutreten und im Rahmen des DRK für eine humanere Welt zu wirken, stieß bei den vielen engagierten Teilnehmern der Tagung auf viel Beifall.

Jörg Barandat (Hrsg.), Wasser – Konfrontation oder Kooperation: Ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweit begehrten Rohstoffs

Demokratie, Sicherheit, Frieden, Band 109

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, 438 Seiten, DM 58,-

Anja John*

Das Problem der Wasserverknappung als eine der grundlegenden Gefahren, welche die Menschheit in immer stärkerem Maße bedrohen, ist unter sicherheitspolitischen Aspekten Gegenstand eines neuen Bandes aus der Schriftenreihe „Demokratie, Sicherheit, Frieden“ des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. Herausgeber *Jörg Barandat* widmet sich zusammen mit 18 weiteren Autoren diesem bisher zu wenig beachteten, aber dafür um so brisanteren Thema aus dem komplexen Bereich grenzüberschreitender Existenzgefährdungen der Menschheit. Die Realität spricht gegen die bisherige Unterbewertung, worauf *Barandat* in seinem einleitenden Beitrag eindringlich hinweist: 40 Prozent der Weltbevölkerung leben bereits mit dem Wassermangel, und die Nachfrage nach der Ressource Wasser steigt ständig. Gerade Entwicklungsländer, die ohnehin schon mit den bekannten Symptomen wie Armut, Hunger und Überbevölkerung zu kämpfen hätten, seien besonders schwer betroffen; Wasser sei Voraussetzung für das Überleben des einzelnen und zugleich Grundlage der Nahrungsmittelproduktion sowie jeder industriellen Entwicklung. Verteilungskonflikte seien vorprogrammiert. Da 50 Prozent der Weltbevölkerung auf grenzüberschreitende Gewässersysteme angewiesen seien, beschränkten sich die Auseinandersetzungen um das Wasser nicht allein auf die innerstaatliche Dimension. Verfügbarkeit von wissenschaftlichen und technischen Mitteln, wirtschaftliche, politische und militärische Macht sowie die Lage im Gewässersystem - Oberlieger, Unterlieger oder Anlieger - eröffneten unterschiedliche Zugriffsmöglichkeiten auf den Rohstoff Wasser und bestimmten zugleich die Chancen im Konfliktfall.

Von bisherigen Aufarbeitungen der Materie unterscheidet sich das vorliegende Buch durch Ziel, Ansatz und Konzept. Die Autoren re-

duzieren ihre Beiträge nicht auf bloße Situationsbeschreibungen, die man oft unter dem Stichwort „Krieg ums Wasser“ findet. Vielmehr werden zum Verständnis notwendige Hintergründe erhellt und konstruktive Lösungswege aufgezeigt, laut Herausgeber mit dem Ziel, sowohl die politisch interessierte Öffentlichkeit zu erreichen als auch konkrete Politikberatung zu leisten. *Barandat* macht in seiner Einführung deutlich, daß gerade Europa auf den Plan gerufen ist, die ökologischen Gesichtspunkte von Sicherheit unter einem erweiterten Sicherheitsbegriff aufzuarbeiten. Die Herausforderung steht zudem vor der Haustür: Auseinandersetzungen um Wasserressourcen in der Region südlich des Mittelmeeres und die damit verbundene Kriegsgefahr sind auch für Europa riskant. Daß Lösungen im Umgang mit der Ressource Wasser nur über integrierte regionalpolitische Ansätze zu realisieren sind, verdeutlicht das gut durchdachte Konzept des Sammelbandes. Unter Kapitel II werden jeweils einem bestimmten regionalen Gewässersystem unterschiedliche Beiträge zugeordnet, welche die regional-spezifischen Zusammenhänge von Wasser und anderen Problemen erklären. Der Leser kann so nachvollziehen, inwieweit die betreffenden Wasservorkommen selbst die Quelle von Konflikten bilden oder zur Austragung anderer Konflikte benutzt werden und welche Handlungsalternativen bestehen.

Wolfgang Ediger bietet zunächst in Kapitel I geowissenschaftliche Grundinformationen über das Medium Wasser an und macht den Leser mit den Ursachen der zunehmenden Wasserverknappung und -verschmutzung vertraut. Unterschiedliche technische Lösungsmöglichkeiten zur Vergrößerung regionaler Wasservorräte werden,

* Anja John ist Wiss. Mitarbeiterin am IEE, Bochum.

unter Einschuß der damit verbundenen ökologischen Risiken, abgewogen. Der Autor kommt zu dem Schluß, daß lediglich eine dem Einzelfall lokal angepaßte Kombination von Technik einerseits und ökonomischen und politischen Maßnahmen andererseits eine wirksame Ursachenbekämpfung der Wasserverknappung garantieren; langfristig zähle dazu auch eine Verringerung des Bevölkerungswachstums. Primäres Ziel müsse die effiziente Nutzung der vorhandenen Wassermengen durch entsprechendes Wassermanagement sein, und nicht die Gewinnung zusätzlichen Wassers.

Die Situation im Jordan-Becken eröffnet die bereits angesprochene Serie der Regionalbeispiele unter Kapitel II. *Stephan Libiszewski* untersucht die Wasserkonflikte, nachdem *Margret Johannsen* ausführlich in die darüber hinausgehende regionale Konfliktvielfalt eingeführt hat. Vor dem Hintergrund der von ihr nachgezeichneten Konfliktlinien zwischen Israel, Jordanien, Syrien, dem Libanon und Palästina, die teilweise mit der Wasserproblematik verbunden seien, andererseits ihrer Lösung entgegenstünden, vertieft *Libiszewski* zunächst die Frage des Wasserstreits. Die folgende wasserbezogene Analyse der bilateralen und multilateralen Verhandlungsstränge im Nahost-Friedensprozeß gelangt zu dem Ergebnis, daß die Aspekte der Wasserverteilung und des Wassermanagements ganz unterschiedlich aufgegriffen worden seien. Wasserrechte und Wasserquoten seien von den Beteiligten politisiert und im Reigen mit den eigentlichen politischen Streitpunkten in den einzelnen bilateralen Verhältnissen verankert worden - mit unterschiedlichem Erfolg. Wasser selbst werde als „potentielle Waffe“ benutzt. Demgegenüber habe das Wassermanagement durch multilaterale Gespräche vor der Arbeitsgruppe Wasserressourcen ein Forum gefunden, das zwar bisher kaum sichtbare Durchbrüche in Form von Verträgen und Projekten habe verbuchen können, dafür aber durch die informellen und auf regionaler Ebene angesiedelten Kontaktmöglichkeiten seinerseits die Annäherung der Beteiligten auf der bilateralen Ebene begünstigt hätte. *Libiszewski* sieht hier eine Chance für die wasserpolitischen Verhandlungen im israelisch-syrisch-libanesischen und israelisch-palästinensischen Verhältnis, die noch weit entfernt sind von der zwischen Israel und Jordanien getroffenen Lösung durch Integration der Wasserproblematik im Friedensvertrag. Ebenso wie *Jochen Renger*, der sich des gleichen Themas unter Zuordnung zu den klassischen Konfliktbereichen internationaler Politik - Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt - angenommen hat, verortet *Libiszewski* europäische Unterstützung schwerpunktmäßig in der Finanzierung von Wassermanagement-Projekten. Dem kann man nur beipflichten, weil so die Kooperationsbereitschaft der Parteien bei der Verteilung von Wasser erhöht werden kann - eine wichtige Ausgangsbedingung für die zukünftige Entwicklung in der Region.

Bülent Güven, *Jörg Barandat* und *Waltina Scheumann* richten ihr Augenmerk auf die Lage in einer anderen ausgewählten Region, das Euphrat und Tigris-Bassin. Auch diese Beiträge bereiten die regionalspezifischen Zusammenhänge des dortigen Wasserproblems in einer Weise auf, die mögliche Auswege aufzeigt. Während *Güven* allgemein zur politischen Lage Stellung nimmt, indem er das politische Selbstverständnis der Türkei einschließlich ihrer außenpolitischen Beziehungen nachzeichnet, und dieser die Versöhnung mit ihren islamischen Wurzeln ohne außenpolitische Isolation empfiehlt, konzentrieren sich die beiden anderen Autoren auf das Südostanatolien-Projekt der Türkei. Der von *Barandat* gewählte Titel „Die Türkei in der Wasserfalle“ läßt bereits erkennen, daß es ihm vor allen Dingen um die negativen Auswirkungen dieses Großprojekts auf die Entwicklung und Stabilität der Region geht. Durch das „GAP“ (Güneydogu Anadolu Projesi) würde die Türkei nach endgültiger Fertigstellung mittels eines Dammsystems zur Gewinnung von Bewässerungswasser die zu den Nachbarn Syrien und Irak abfließende Wassermenge um ca. 60 Prozent verkleinern. Für die so zum destabilisierenden Bedrohungsfaktor werdende Türkei entstände lediglich ein vordergründiger wirtschaftlicher Profit auf Kosten außenpolitischer Konfrontation. An sie richtet sich sein Vorschlag, mit den benachteiligten Nachbarstaaten einen Interessenaustausch einzuleiten, der auch ein festes Forum wie etwa eine Gewässerkommission zwecks Wassermanagements umfassen könnte. Europa ruft er dazu auf, ein integriertes Politikkonzept für die Re-

gion zu entwerfen, wobei Deutschland insbesondere seine Expertise als vertraglich abgesicherter Anlieger verschiedener Gewässersysteme einbringen könne. Die positiven Auswirkungen des GAP für die Anlieger am Unterlauf, die allerdings keinen Eingang in die bisherigen Verhandlungen zwischen den Beteiligten fanden, werden von *Waltina Scheumann* dargestellt. Sie legt einleuchtend dar, daß ihre Berücksichtigung im zukünftigen Verhandlungsprozeß ohne gesicherte Nutzungsrechte der Unterlieger Syrien und Irak eher unwahrscheinlich sei und sogar zur Verschärfung des Konflikts führen würde: Weil die Türkei den Standortvorteil der Wassernutzung als Oberlieger habe und zusätzlich keinen vertraglichen Regeln über die negativen Auswirkungen unterliege, würden Syrien und Irak nicht einfach die positiven Auswirkungen ohne entsprechende Gegenleistung begleichen wollen.

An einem weiteren Großprojekt, welches das Gewässersystem um den Aralsee und diesen selbst betrifft, demonstriert *Stefan Klötzi*, wie die durch die Sowjetunion hervorgerufene Umweltkatastrophe als ökologische Krise unter anderem zur Ressourcenverknappung von Wasser und Boden geführt habe und in ihrer Folge nunmehr zwischenstaatliche Wassernutzungskonflikte entstehen lasse. *Klötzi* beschreibt detailliert, wie die betroffenen zentralasiatischen Staaten Fragen der Wasserverteilung und des Wassermanagements einerseits und die Rettung des Aralsees andererseits durch regionale Kooperation in Angriff nähmen. Er konstatiert schwach etablierte Lösungsmechanismen und die politische Instrumentalisierung der Umweltkrise, die er treffend als „Aralsee-Syndrom“ benennt. Um die Situation zu entschärfen, schlägt er der internationalen Gemeinschaft verschiedene kurz- und langfristige Maßnahmen vor, die die regionale Kooperation fördern könnten. In Anbetracht der einleitend von *Stefanie Babst* analysierten allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Situation der zentralasiatischen Region mit zahlreichen Konfliktpotentialen, besteht ein großer Handlungsbedarf.

Ihren Ausklang findet die Reihe der ausgewählten Regionalbeispiele mit den Beiträgen von *René Klaff* und *Manuel Schiffer*. *Klaff* beleuchtet die Tragfähigkeit des 1960 zwischen Indien und Pakistan geschlossenen Induswassertravts, der den Induswasserkonflikt jedenfalls bisher formal zu einem historischen Konflikt gemacht hat. Trotz zweier weiterer Kriege haben es Indien und Pakistan geschafft, die Vertragsbestimmungen zur Aufteilung ihrer Nutzungsrechte einzuhalten und so jedenfalls die Gefahr eines Wasserkriegs gebannt. Der Autor führt das vor allen Dingen auf die Abkopplung des Vertragsinhalts von gegensätzlichen Rechtsauffassungen und politischen Standorten der Parteien, das gewählte Regelungskonzept - kein gemeinsames Wassermanagement im eigentlichen Sinne, sondern Aufteilung des Indusbeckens in zwei autarke Systeme - und die Einschaltung der Weltbank als neutraler Vermittler zurück. Unter ihrer Federführung sei ein Entwicklungsfonds eingerichtet worden, aus dem Pakistan Stau- und Verbindungssysteme habe aufbauen können. Dadurch sei der pakistanische Staat als unterer Anrainer nicht nur in die Lage versetzt worden, seine verlorenen Wasserressourcen auszugleichen, sondern habe zusätzliche Wasserreserven gewonnen, was von nicht zu unterschätzender entwicklungspolitischer Bedeutung sei. Die interessante Überlegung, ob der Induswasservertrag für andere Wasserkonflikte in Südasien als Modell dienen kann, macht *Klaff* von der Erfüllung entsprechender Rahmenbedingungen abhängig. Der Beitrag von *Schiffer* evaluiert die Konfliktsituation am Nil, die sich durch geplante Dammbauprojekte seitens der Oberanlieger Äthiopien und Sudan und die Kündigungsandrohung des Sudan gegenüber Ägypten hinsichtlich des bilateralen Vertrags über die Aufteilung des Nilwassers von 1959, zu aktualisieren scheint. Im Verhältnis zum Sudan weist *Schiffer* überzeugend nach, daß es sich um reine politische Rhetorik handle; die eigentliche Konfliktsache liege in der Frage der sudanesischen Unterstützung für die islamische Opposition in Ägypten. Davon abgesehen verfügten weder der Sudan noch Äthiopien derzeit über ausreichende finanzielle Mittel, um Dammbauprojekte zu realisieren, die den für Ägypten vitalen Wasserzufluß drohseln könnten. Kapitel III geht auf den Stand des internationalen Wasserrechts ein und zeigt, inwieweit das Völkerrecht als Instrument der Konfliktregelung bei Wasserkonflikten dienen kann. Eingangs informiert *Hans-Joachim Heintze* umfassend über die kooperative Bedeutung

des Wasserrechts sowie über seine Entstehung und die bisher vornehmlich bilaterale Entwicklung bis hin zu den „Draft Articles on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses“ der UN-Völkerrechtskommission (ILC), deren Verankerung in einem multilateralen völkerrechtlichen Vertrag zunächst scheiterte. Weil es kaum völkergewohnheitsrechtliche Normen über die anderweitige Nutzung von Flüssen als durch Schifffahrt gebe, seien vertragliche Regelungen von großer Relevanz. Der Autor bietet zudem einen Überblick über Normen des humanitären Völkerrechts, die auf das Wasser Bezug nehmen. Im Zusammenhang mit dem Beitrag *Heintzes* ist die Dokumentation zur Entwicklung eines internationalen Wasserrechts von Herausgeber *Barandat* im Anhang (Kapitel V) zu lesen, die dem interessierten Leser einen schnellen und praktischen Überblick über die entscheidenden Dokumente ermöglicht und das gut durchdachte Konzept des Sammelbandes bestätigt. Zugleich gewährt seine Darstellung einen authentischen Einblick in die Verhandlungen über den erwähnten ILC-Entwurf, die er als beobachtender Teilnehmer selbst mitverfolgt hat. Angemerkt sei, daß der Entwurf nunmehr - nach Veröffentlichung des Buches - in Form der „Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses“ Umsetzung gefunden hat. Ob dieser neue Sachstand, den der Sammelband nicht mehr berücksichtigen konnte, *Heintzes* Skepsis gegenüber der Kooperationsbereitschaft der Staaten entkräften kann, bleibt abzuwarten. Die Türkei beispielsweise hat gegen die Konvention gestimmt, Äthiopien hat sich enthalten. In beiden Fällen handelt es sich um Oberländer, die ihre Interessen als durch die Konvention beschnitten ansehen. Zuzustimmen ist beiden Autoren jedenfalls darin, daß die Konvention politisch bedeutsam ist. So begründete Äthiopien seine Entscheidung für eine Enthaltung im Gegensatz zu einer ausdrücklichen Ablehnung mit der Hoffnung, daß die Konvention auf diese Weise Verhandlungen über billige Nutzung und zwischenstaatliche Kooperation begünstigen werde. Es bleibt zu hoffen, daß Staaten wie Äthiopien und die Türkei, die bisher keinen vertraglichen Regeln für eine friedliche Konfliktlösung unterliegen, der Konvention auf diese Weise praktische Bedeutung beimessen.

Zuversichtlich stimmende Beispiele für staatliche Kooperationsbereitschaft findet der Leser in den gemeinschaftlichen Beiträgen von *Anne Schulte-Wülwer-Leidig* und *Koos Wieriks* sowie *Günther-Michael Knopp* und *Dieter Pfündel* zum Thema grenzüberschreitendes Gewässermanagement in Europa, insbesondere durch europäische Flußkommissionen. Die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung habe sich seit ihrer Gründung im Jahr 1950 zu einem Forum für die nachhaltige Nutzung des Gewässersystems entfaltet, ohne daß die Rheinanlieger dazu Souveränitätsrechte auf die Kommission übertragen hätten. *Anne Schulte-Wülwer-Leidig* und *Wieriks* beschreiben den Entwicklungsweg vom ursprünglichen Ziel, die Schadstoffbelastung des Rheins zu reduzieren, über seine Sanierung bis hin zur Verbesserung des Ökosystems. Struktur und Funktionsweise der Kommission, ihre Aktivitäten sowie der Modellcharakter für andere zwischenzeitlich gegründete europäische Flußkommissionen werden offengelegt. Ob der Kommission weltweiter Modellcharakter zugesprochen werden kann, machen die Autoren vom Vorhandensein bestimmter Vorbedingungen abhängig: Wesentlich sind annähernd die gleichen sozioökonomischen und politischen Verhältnisse sowie der politische Wille zur Zusammenarbeit. Dem ist zwar zuzustimmen, jedoch wird damit auch die Begrenztheit des Modells offensichtlich; in vielen Regionen mit Handlungsbedarf fehlt es gerade an diesen Voraussetzungen. Andererseits ist die Möglichkeit der Beibehaltung der staatlichen Souveränität mit Sicherheit ein Motivationsfaktor für den politischen Willen zur Kooperation. *Knopp* und *Pfündel* wenden sich der speziellen Situation im Donauraum zu, wo im Laufe der Geschichte diverse „Donaukommissionen“ mit unterschiedlicher Zielsetzung fungiert hätten. Erstmals durch das Donauschutzübereinkommen von 1994 solle ein Beitrag zum Gewässerschutz geleistet werden. Als zwischenstaatliches Gremium sei die Internationale Donauschutzkommission der Rheinkommission nachgebildet, habe aber im Gegensatz zu dieser mit dem starken wirtschaftlichen Gefälle zwischen ihren Mitgliedern zu kämpfen. Entsprechende internationale Finanzhilfen ermöglichen hier die Realisierung der Donausanierung.

Abschließend wird die Wasserproblematik in Kapitel IV in Beziehung zu Ökologie, Ökonomie und Sicherheit gesetzt. *Roland Scherer* erarbeitet die Voraussetzungen für ein erfolgreiches grenzüberschreitendes kooperatives Wassermanagement als Bestandteil grenzüberschreitender Umweltpolitik und schließt damit an den Beitrag von *Anne Schulte-Wülwer-Leidig* und *Wieriks* an. Er verortet verschiedene grenzüberschreitende Problemkonstellationen der Wassernutzung und beschreibt die Bedingungsfaktoren für eine erfolgreiche Zusammenarbeit im Gewässerschutz am Beispiel des Bodensees und des Oberrheins. Zu den so ausgefüllten Erfolgsbedingungen zählen: objektive und subjektive Kenntnisaufnahme des Umweltproblems, problemadäquate Kooperationsstrukturen und ausreichende finanzielle Ressourcen. Diese sind nach *Scherers* Ansicht auf die unterschiedlichen Regionen der Welt übertragbar. Allerdings räumt er - ebenso wie *Anne Schulte-Wülwer-Leidig* und *Wieriks* - ein, daß Gremien des grenzüberschreitenden Wassermanagements nicht geeignet seien, grundsätzliche politische oder bereits existierende Konflikte auszuräumen. Soweit jedoch günstige Rahmenbedingungen für eine Kooperation vorhanden seien, beschränken sich die Akteure nicht nur auf Gewässerschutzkommissionen. Am Beispiel des Bodensees und des Oberrheins legt *Scherer* eingehend dar, daß auch private rechtliche Vereine wie die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee und Rhein, in der sich die kommunalen Wasserwerke organisiert hätten, und neutrale Expertengremien ohne politische Interessen wirksame Kooperationsstrukturen begründen könnten. Hier liege eine große Chance, die Materie zu entpolitisieren und problemorientierter zu handeln. Zu dem gleichen Schluß kommt auch *Axel Michaelowa*, der mit seinem Beitrag den Kontext von internationaler Klimapolitik und Wasserpolitik untersucht. Er kennzeichnet Parallelen und Unterschiede zwischen beiden Politikbereichen und leitet daraus Empfehlungen für die Wasserpolitik ab. Insbesondere der Einsatz von ökonomischen Instrumenten wie Subventionsabbau oder die Ausgabe handelbarer Nutzungsrechte seien scheinbar geeignet, nicht nur Emissionen zu senken, sondern auch den überhöhten Wasserverbrauch zu verringern.

Abgerundet wird das vierte Kapitel durch die Betrachtungen *Hans-Joachim Gießmanns* zur ökologischen Dimension von Sicherheit, die sich nicht allein auf das Medium Wasser beschränkt. Dahinter verbirgt sich die Erweiterung des traditionellen Sicherheitsbegriffs von militärischen Bedrohungen hin auf ökologische Gefahren durch den Verlust nicht zu erneuernder Ressourcen. *Gießmann* unternimmt den Versuch, ein global wirkendes ökologisches Sicherheitskonzept zu entwickeln. An verschiedenen Beispielen beschreibt er sehr illustrativ die Natur globaler Umweltrisiken und ihre Ursachen, bevor er zu den Voraussetzungen und Zielen einer ökologischen Sicherheitspolitik gelangt. Diese basiere auf der Erkenntnis, daß die Umwelt ein allgemeines Gut der Menschheit sei, das beispielsweise weder zum Gegenstand von Verteilungskämpfen noch zur Verfolgung aggressiver politischer Ziele eingesetzt werden könne, sondern als Existenzgrundlage jeglicher Zivilisation bewahrt werden müsse.

In seinem einleitenden Beitrag weist Herausgeber *Barandat* ausdrücklich darauf hin, daß der Sammelband weder eine weltumfassende Analyse aller Wasserprobleme bereithalte noch abschließende Lösungsmöglichkeiten anbiete. Vielmehr würden wichtige Grundlagen für die weitere Diskussion aufbereitet. Nach Durchsicht des Buches, welches ein großes Engagement für das Thema „Wasser“ erkennen läßt, muß man sagen, daß sowohl der Herausgeber als auch die Autoren weitaus mehr als nur Grundlagen erfaßt haben. Vielmehr versetzen die vertieften Informationen den Leser in die Lage, sich ein realistisches Bild über gangbare Lösungswege, weg von Verteilungskämpfen um die Ressource Wasser hin zu friedlicher Zusammenarbeit, zu machen. Der auch als konkrete Politikberatung gedachte Sammelband ist jedem Praktiker, der sich mit der Materie befaßt, nur zu empfehlen. Zugleich handelt es sich um einen gelungenen Auftakt für die künftig mit der Schriftenreihe „Demokratie, Sicherheit, Frieden“ ansichtete Schwerpunktbildung zu grenzüberschreitenden existentiellen Problemen der Menschheit, die *Dieter S. Lutz* in seinem Vorwort in Aussicht stellt.

Jens Kreuter, Staatskriminalität und die Grenzen des Strafrechtes: Reaktionen auf Verbrechen aus Gehorsam aus rechtsethischer Sicht

Chr. Kaiser/Gütersloher Verlagshaus, Gütersloh 1997, 526 Seiten, DM 68,-

Sascha Rolf Lüder*

Mit der Verabschiedung des Statutes von Rom für einen Internationalen Strafgerichtshof am 18. Juli 1998 erreichte die bisherige Entwicklung des Völkerstrafrechtes einen neuen Höhepunkt. Mit Inkrafttreten des Statutes von Rom wird es künftig möglich sein, besonders schwerwiegende Verstöße gegen das Völkerrecht durch ein internationales Strafgericht verfolgen und aburteilen zu lassen. Die Mehrzahl der durch das Statut von Rom mit Strafe bedrohten Handlungen richtet sich an einen Personenkreis, der im oder für den Staat und dessen Organe tätig ist; stets beinhalten die Tatbestände in ihrem Kern die Mißachtung von Humanität und Menschenwürde durch staatliche Organwalter. Ungeachtet der aktuellen völkerstrafrechtlichen Entwicklung erfolgte eine strafrechtliche Aufarbeitung des von solchen Handlungsträgern begangenen Individualunrechtes in der Vergangenheit nicht ausschließlich im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt; ebenso wurde das Strafrecht im Frieden häufig als angemessenes Mittel angesehen, persönliche Schuld durch eine gerichtliche Entscheidung auszugleichen.

Bei der Bearbeitung dieser sog. Staatskriminalität ist regelmäßig die Frage aufgeworfen worden, ob und ggf. welche Alternativen zu einer strafrechtlichen Aufarbeitung zur Verfügung stehen. Diesem Problemkreis geht Jens Kreuter im Rahmen seiner Dissertation „Staatskriminalität und die Grenzen des Strafrechts“ anhand der Rechtsprechung des Internationalen Militärgerichtshofes von Nürnberg, der US-amerikanischen Militärjustiz in der der Rechtssache von My Lai sowie der deutschen Justiz in den sog. Mauerschützenprozessen nach. Bei dem vorliegenden Werk handelt es sich notwendig um eine disziplinenübergreifende Studie; der Autor selbst ist evangelischer Theologe und Jurist.

Die Dissertation gliedert sich in vier Teile: 1. Einleitung: Reaktionen auf Verbrechen aus Gehorsam als Problem theologischer Ethik; 2. Grundlegung: Theoretische Überlegungen zur Reaktion auf Verbrechen aus Gehorsam; 3. Fallstudien; 4. Ergebnis: Angemessenere Reaktionen auf Verbrechen aus Gehorsam. Darin geht die Studie in drei systematischen Schritten vor:

„Wie kann eine Gesellschaft reagieren? (...) Wie haben Gesellschaften reagiert? (...) Wie soll eine Gesellschaft reagieren? Welche Aufgaben kommen der Kirche und der theologischen Ethik zu?“ (S. 41).

Im Rahmen des ersten Teiles hebt Kreuter zunächst den primär rechtsethischen Charakter bei der Diskussion über sog. Staatskriminalität hervor. Die auch als sog. Verbrechen aus Gehorsam zu bezeichnende Verbrechenkategorie definiert Kreuter als

„eine auf Befehl ausgeführte, aus rechtsstaatlicher Sicht rechtswidrige Handlung, durch die elementare Rechtsgüter der Gemeinschaft, der sowohl Tatperson als auch Opfer angehören, insbesondere Menschenrechte, verletzt werden“ (S. 25).

Dabei verdeutlicht er das begriffsnötig bestehende Dilemma: Obschon der Befehl eine im formellen Sinn korrekte Handlungsanweisung bedeute, stimme sie inhaltlich nicht mit den Vorgaben der Rechtsordnung überein. Zu Recht wendet sich Kreuter dabei gegen eine Verwendung des Begriffes der „Herrschaftskriminalität“ (S. 30), da dieser

„(...) die Tatsache (verschleierte), daß die Herrschenden nicht unbedingt selber unmittelbar die Taten (...) (ausführten), sondern ein großer Teil der zu diesem Bereich gehörenden kriminellen Akte von Untergebenen ausgeführt werden (...) (müsse)“ (S. 30).

Im Rahmen seiner theoretischen Überlegungen zur Reaktion auf sog. Verbrechen aus Gehorsam bespricht der Autor zunächst die von der sozialpsychologischen Forschung bislang vorgelegten Ergebnisse. Das von dem US-amerikanischen Psychologen Stanley Milgram in den 60er Jahren durchgeführte „Experiment zur Lernfähigkeit“ habe zu dem Ergebnis geführt, daß die meisten Menschen, sobald sie sich in einem hierarchischen System befänden, bereit seien, die Verantwortung für ihr Handeln an die ihnen übergeordnete Person zu übertragen. Dies habe zur Folge, daß diese

„Befehle der Autorität (ausführten), auch wenn sie ihren eigenen Wertvorstellungen (...) (widersprächen) (...)“ (S. 59).

Ebenso geht Kreuter auf die von Herbert C. Kelman und V. Lee Hamilton 1989 vorgelegte Studie über die Wirkungsweise von Autorität ein, bei der es insbesondere um die Hintergründe von Gehorsam geht. Kreuter gelangt zu dem Fazit, daß

„(...) angesichts der herrschenden gesellschaftlichen Normen Gehorsam die generell zu erwartende Reaktion auf die Erteilung eines Befehls von einer dazu formal berechtigten Autorität ist, auch wenn mit diesem Befehl eine verbrecherische Handlung angeordnet werden sollte“ (S. 74).

Sodann rekurriert der Autor auf die Funktion des Strafrechtes als der massivsten Form einer gesellschaftlichen Reaktion auf Verbrechen. In diesem gleichsam rechtswissenschaftlichen wie theologischen Teil der Untersuchung geht Kreuter ausführlich auf das bisherige Verständnis von Strafrecht ein und beschreibt es letztlich als „Notstruktur“ (S. 109): Der Strafauswurf in einem ethisch verantworten und konstruktiv begründeten Strafrecht sei

„(...) als Überbelohnung gegen einzelne Personen nur über die Aufgaben zu begründen, zu deren Erfüllung keine anderen Mittel zur Verfügung (...) (stünden)“ (S. 109).

Ziel müsse demnach sein, dem verwerflichen Handeln entgegenzuwirken, „(...) und zwar so, daß vor allem ein neues Miteinander“ (S. 109) ermöglicht werde.

In diesem Zusammenhang kritisiert Kreuter bei der strafrechtlichen Verfolgung sog. Staatskriminalität die teilweise Unbestimmtheit des Straftatbestandes zur Tatzeit. Dabei unterscheidet der Autor folgerichtig zwischen den Grundsätzen des *nullum crimen sine lege* und der *nulla poena sine lege*: Während erstere Maxime ein legitimes Mittel zur Ahndung sog. Makrokriminalität darstelle, kann die Durchsetzung eines solchen Strafanspruches sowohl nach nationalem Strafrecht als auch nach den bislang noch gewohnheitsrechtlich geltenden völkerstrafrechtlichen Tatbeständen nach Auffassung Kreuters nicht erfolgen:

„Weder der Rückgriff auf ein überpositives Recht noch die Heranziehung des humanitären Völkerrechtes einschließlich der Menschenrechte vermögen im weltanschaulich neutralen Staat eine Strafbarkeit entgegen dem „nulla poena“-Grundsatz zu begründen, auch wenn dies zu ungerechten oder rechtspolitisch zu kritisierenden Ergebnissen (...) (führe)“ (S. 158 f.).

Neben der Unbestimmtheit des Straftatbestandes ist allerdings ebenso die Rechtsgrundlage der zur Bestrafung sog. Staatskriminalität

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHW, Bochum.

hislang berufenen Spruchkörper von Bedeutung; Sämtliche der von Kreuter dargestellten Prozesse stimmen nämlich darin überein, daß entweder staatliche Stellen unter Rückgriff auf das jeweilige staatliche Strafrecht oder ein von den Siegermächten eines bewaffneten Konfliktes begründetes Tribunal die Aufarbeitung geschehenen Unrechtes übernehmen und auf diese Weise bisweilen Bedenken an ihrer Eigenständigkeit auslösten. Ähnliches mag für die Internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda gelten, deren Rechtsgrundlage in einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen liegt, die somit im Zweifel dem Willen lediglich der Mitglieder jenes Organes der Weltorganisation entspricht.

Indes räumt der in Entstehung begriffene Internationale Strafgerichtshof für die Zukunft beide o.g. Einwände aus: Infolge seiner Etablierung auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages und kraft der genauen Formulierungen im Katalog der Straftatbestände ergibt sich, daß die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes auf dem Willen sämtlicher von ihm berechtigten oder verpflichteten Rechtssubjekte beruht und die mit Strafe bedenkten Handlungen für den potentiellen Rechtsbrecher ebenso *a priori* erkennbar sind.

Den theoretischen Überlegungen des Autors folgen drei umfangreiche Fallstudien. Anhand einer gründlichen Analyse der Rechtsprechung des Internationalen Militärgerichtshofes von Nürnberg, der US-amerikanischen Militärjustiz in der Rechtssache von My Lai sowie der deutschen Justiz in den sog. Mauerschützenprozessen, in der Kreuter neben der juristischen Aufarbeitung der jeweiligen Prozeßgeschichte eine Auswertung der gesellschaftlichen Reaktionen im Hinblick auf Verfahrensdurchführung und Urteil vornimmt, kommt er zu dem Ergebnis, daß in sämtlichen Fällen das Strafrecht kein zu friedenstellendes Instrumentarium zur Reaktion auf sog. Verbrechen aus Gehorsam bereithalte.

Soweit eine Durchbrechung der rechtsstaatlich jeweilig gebotenen Grenzen erforderlich sei, um zu einer Bestrafung zu gelangen, und

aus diesem Grunde das Prinzip der Priorität der Rechtsstaatlichkeit mißachtet werde, müsse nach anderen, rechtsethisch verantwortbaren Wegen für eine Lösung gesellschaftlicher Konflikte gesucht werden. Diese Anerkennung der Grenzen des Strafrechtes müsse von Staat und Gesellschaft als Chance begriffen werden, gesellschaftliches Fehlverhalten, welches im Regelfall im Rahmen einer institutionellen Bindung entstehe, auch durch die Gesellschaft aufzuarbeiten. Als eine Möglichkeit der „nicht-strafrechtlichen Form der Reaktion auf Verbrechen aus Gehorsam“ (S. 384) nennt Kreuter den Entzug des passiven Wahlrechtes: Eine derartige Beschränkung eines staatsbürgerlichen Rechtes durch die Gesellschaft

„(...) wäre kein formalisierter Entzug des Wahlrechtes (...), sondern eine unabhängige Verweigerung des Gewähr-werdens und als solche eine spürbare gesellschaftliche Reaktion“ (S. 386).

Kreuter ist mit seiner im Wintersemester 1996/97 von der Theologischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg angenommenen Dissertation ein wichtiger Diskussionsbeitrag in einem Grenzbereich zwischen Ethik und Recht gelungen. Soll das Strafrecht bei der Ahndung eines Rechtsverstosses *ultima ratio* bleiben, wird die Gesellschaft nicht umhin kommen, Alternativen aufzuzeigen. Dies gilt speziell für den Bereich der sog. Staatskriminalität. Hier ist in diesem Jahr auf internationaler Ebene in Rom ein Durchbruch gelungen: Bereits durch die Androhung von Strafe werden potentielle Völkerrechtsbrecher in ihre Schranken gewiesen; durch die Verhängung von Strafe erfahren überdies die generalpräventiven und rechtsfriedensstiftenden Funktionen des Strafprozesses eine neue Dimension. Unbeschadet einer gerichtlichen Unrechtsaufarbeitung ist aber sowohl im Bereich des staatlichen Gemeinwesens als auch im Bereich der internationalen Beziehungen anzuerkennen, daß das Strafrecht keine unbegrenzte Wirkung entfalten kann, sondern daß zumindest aus der Auseinandersetzung mit dem „dem Verbrechen zugrunde (...) (liegender) (Konflikt)“ (S. 397) der Wiederherstellung des Rechtsfriedens dienlich ist.

Monika Sandvik-Nyland, Caught in Conflicts: Civilian Victims, Humanitarian Assistance and International Law

Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku 1998, 153 Seiten, 100 FIM

Gregor Schotten*

Ein aus der Sicht der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts besonders interessanter Problemkomplex ist der völkerrechtliche Rahmen der humanitären Hilfe. Einzelne Fragen, wie z.B. das Recht von Hilfsorganisationen auf Zugang zu den Opfern bewaffneter Konflikte, der Schutz humanitären Hilfspersonals oder die Durchsetzung entsprechender völkerrechtlicher Verpflichtungen, waren verstärkt Gegenstand von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN), der VN-Generalversammlung und regionaler Organisationen. Auch die interessierte Öffentlichkeit wird mit derartigen Fragen im Zusammenhang mit Konflikten wie zur Zeit im Kosovo oder im Südsudan immer wieder konfrontiert. Die vorliegende Arbeit von Sandvik-Nyland will einen Überblick über die für die humanitäre Hilfe einschlägigen Normen und Prinzipien des humanitären Völkerrechts und des Rechts der Menschenrechte geben. Dabei wird in einem gesonderten Abschnitt auf die jüngere Praxis der VN eingegangen (S.81 ff.).

Sandvik-Nyland beginnt ihre Darstellung mit einer Definition der humanitären Hilfe als

„assistance of an exclusively humanitarian character, provided by the international community, to meet the immediate needs of victims of emergency situations“ (S.6).

Damit grenzt die Autorin humanitäre Hilfe von Entwicklungshilfe, die längerfristig und nicht im Zusammenhang mit akuten Krisen geleistet wird, ab. Anschließend beginnt sie mit der Betrachtung humanitärer Hilfe aus der Sicht des humanitären Völkerrechts. Nach einer Einführung, die auf die Entstehungsgeschichte der humanitären Kodifikationen eingeht und die wichtigsten Prinzipien dieser Materie umreißt, zählt Sandvik-Nyland die für das Recht der humanitären Hilfe relevanten Regeln auf: „the duty to provide supplies essential for the survival of the civilian population“; „the prohibition of starvation as a method of warfare“; „the duty to undertake or to allow humanitarian assistance“ und „the duty to allow free passage for humanitarian assistance“. Dabei untersucht Sandvik-Nyland diese Prinzipien daraufhin, ob sie den Charakter von Verpflichtungen für die Konfliktparteien im internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikt haben und wieweit diese Verpflichtungen reichen. Einen Schwerpunkt bildet die Darstellung des Verbotes des Aushungerns der Bevölkerung und die Erörterung der Frage, ob für Hilfsmaßnahmen, die von der internationalen Gemeinschaft durchgeführt werden sollen, die Zustimmung der

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Konfliktparteien vorliegen muß, bzw. in welchen Fällen die Ablehnung derartiger Operationen zulässig ist. Abgerundet wird der Teil zum humanitären Völkerrecht durch eine sehr übersichtlich aufbereitete Grafik, die die einzelnen Regeln, ihren Charakter und ihre Reichweite aufzeigt.

Der nächste Teil (S.52 ff.) der Arbeit beleuchtet die humanitäre Hilfe aus der Sicht der Menschenrechte. Hier stellt *Sandvik-Nyland* zunächst kurz heraus, daß das humanitäre Völkerrecht und das Recht der Menschenrechte sich keineswegs ausschließen, sondern, daß ein Kern von Menschenrechten, die Rechte, von denen nicht abgewichen werden dürfe, auch im bewaffneten Konflikt Anwendung fänden. Die Autorin unterteilt die Menschenrechte dann in die beiden Kategorien der Bürgerrechte („civil rights“) und der sozialen Rechte („social rights“). Im Hinblick auf die humanitäre Hilfe, so unterstreicht sie, gebe es eine Schnittmenge beider Rechtsmassen, die sie mit „survival rights“ umschreibt. Diese „survival rights“ umfassen Elemente sowohl der Bürgerrechte als auch der sozialen Rechte. So beinhalte das „right to life“ neben dem als den Bürgerrechten zuzuordnenden Recht „against arbitrary deprivation of life“ auch ein als „survival right“ einzuordnendes Element, welches dem Einzelnen „minimum needs for sustaining life“ gewähre (S. 59). Dasselbe Element umfasse auch das Recht auf Nahrung („right to food“) und das Recht auf Gesundheit („right to health“), während sie als soziale Rechte noch andere Elemente, wie z.B. das Recht auf einen „angemessenen Lebensstandard“ einschließen.

Nach dieser Herauskrystallisierung der „survival rights“ als gemeinsamer Elemente sowohl der „civil rights“ als auch der „social rights“ folgt eine konkrete Analyse einzelner Menschenrechte im Hinblick auf ihren Charakter und ihre Reichweite für die humanitäre Hilfe. So verlange das „right to life“ in seiner Ausprägung als „survival right“, daß ein Staat humanitäre Hilfe dann zulassen müsse, wenn er selbst nicht mehr in der Lage wäre, Nahrungsmittel und medizinische Güter für seine Bürger zur Verfügung zu stellen (S.60). Ähnlich erfordere das „right to be free from hunger“, welches in Artikel 11 II des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (IPWSKR) enthalten ist, daß ein Staat externe Nahrungsmittelhilfen dann zulassen müsse, wenn er selber zur Versorgung der eigenen Bevölkerung nicht mehr in der Lage sei (S.68). *Sandvik-Nyland* hebt hervor, daß trotz des Charakters vieler der im IPWSKR enthaltenen Rechte als Zielvorgaben, die keine konkreten Verpflichtungen beinhalten, das „right to be free from hunger“ eine klare Verpflichtung beinhalte und auch nicht eingeschränkt werden dürfe (S.66).

Im letzten Teil ihrer Betrachtung der humanitären Hilfe aus menschenrechtlicher Sicht wirft die Verfasserin die interessante und derzeit kontrovers diskutierte Frage auf, ob es ein Menschenrecht gebe, welches als Querschnitt der bisher diskutierten Rechte, ein spezielles „Recht auf humanitäre Hilfe“ („right to humanitarian assistance“) beinhalte. Hier spannt sich gleichzeitig wieder der Bogen zum humanitären Völkerrecht, denn auch dort wird eine Diskussion um Inhalt und Reichweite eines „right to humanitarian assistance“ geführt. *Sandvik-Nyland* führt zunächst aus, ein „right to humanitarian assistance“ umfasse unterschiedliche Elemente, die derzeit nur vereinzelt verpflichtenden Charakter aufwiesen. So sei ein Recht der Zivilbevölkerung auf Erhalt humanitärer Hilfe in Not-

situationen gegenüber der eigenen Regierung oder der Konfliktpartei, die die effektive Kontrolle ausübe, nachweisbar (S.76). Ein solches Recht existiere aber nur auf „moralischer Ebene“ gegenüber der internationalen Gemeinschaft. Die Bejahung eines Rechts auf Erhalt humanitärer Hilfe in bestimmten Situationen beinhaltet notwendigerweise auch ein Recht humanitärer Organisation auf Zugang zu den Betroffenen. Auch diesem Recht kommt damit verpfichtender Charakter zu.

Nach der Darstellung des humanitären Völkerrechts und des Rechts der Menschenrechte widmet *Sandvik-Nyland* der Praxis der VN gegenüber Fragen der humanitären Hilfe ein eigenes Kapitel. Dabei beginnt sie mit der Darstellung des Spannungsfeldes externe humanitäre Hilfe einerseits und Souveränität der Staaten andererseits. Hier führt sie zutreffend auf, daß die Praxis der VN inzwischen Einschränkungen der Souveränität der Staaten zugunsten humanitärer Hilfe von außen durchaus vornehme. Dem schließt sich eine Analyse der Praxis des VN-Sicherheitsrates an, die aufzeigt, daß der Sicherheitsrat humanitäre Notsituationen inzwischen als „threat to international peace and security“ anerkannt hat. *Sandvik-Nyland* beklagt zu Recht, daß die Praxis des Sicherheitsrates uneinheitlich sei. Bestimmte Situationen würden vom Sicherheitsrat auf der Grundlage von Artikel 39 VN-Charta eingestuft, was die Möglichkeit weiterer Maßnahmen auf Grundlage des VII. Kapitels der VN-Charta ermögliche, andere ähnliche Situationen zögen jedoch keine vergleichbaren Reaktionen des Sicherheitsrates nach sich. Die tragischen und bereits seit langem bestehenden Zustände im Sudan, die bisher keine wirksame Reaktion des Sicherheitsrates habe auslösen können, seien dafür nur ein Beispiel. Weiterhin geht die Verfasserin noch auf die Resolutionspraxis der VN im Hinblick auf den Schutz des Hilfspersonals, des Rechts auf Zugang zu den Opfern und der Blockade humanitärer Transporte ein.

Ein abschließendes Kapitel ist mit „implementation and enforcement“ überschrieben und behandelt kurz die Durchsetzung der im Rahmen der humanitären Hilfe bestehenden und in den bisherigen Kapiteln analysierten Verpflichtungen. Das Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof, welches in Rom verabschiedet wurde, konnte dabei noch nicht berücksichtigt werden. Erörtert werden hingegen mögliche weitere Kodifikationsentwürfe für die entsprechenden Regeln, wie die „Guiding principles on humanitarian assistance“ des San Remo Institutes (1993) oder die „Turku Deklaration on minimum humanitarian standards“ (1991). Neben einer besseren Durchsetzung durch neue Kodifikationen, ein Weg, dem sie skeptisch gegenüber stehe, erörtert sie die Frage des Schutzes humanitärer Hilfstransporte als einer Maßnahme zur besseren Durchsetzung humanitärer Hilfe in der Praxis.

Die Arbeit von *Sandvik-Nyland* kann in ihrer Kürze viele der im Zusammenhang mit dem Recht der humanitären Hilfe bestehenden Fragen und Probleme nur anreißen. Trotzdem stellt sie einen übersichtlich strukturierten und insbesondere in den Teilen, in denen die für die humanitäre Hilfe relevanten Normen und Prinzipien des humanitären Völkerrechts und des Rechts der Menschenrechte beschrieben werden, auch einen weiterführenden wissenschaftlichen Beitrag dar, der nicht nur als Einführung in die vielfältigen völkerrechtlichen Probleme im Rahmen der humanitären Hilfe sehr empfohlen werden kann.

Gerald Schmitz, Tibet und das Selbstbestimmungsrecht der Völker

Walter de Gruyter, Berlin/New York 1998, 362 Seiten, DM 168,-;

J. Atticus Ryan/Christopher A. Mullen (eds.), Unrepresented Nations and Peoples Organisation, Yearbook 1997

Kluwer Law International, The Hague 1998, 494 Seiten, US\$ 140.00

Hans-Joachim Heintze*

Große Staaten sind mit vielfachen ethnischen Problemen konfrontiert, die insbesondere die Stellung von Minderheiten betreffen. Als beispielhaft dafür kann China angesehen werden, das seit der Einführung marktwirtschaftlicher Momente in seine Ökonomie verstärkt in das Blickfeld der Öffentlichkeit geraten ist. Vielfach wird China als die sich herausbildende zweite Supermacht angesehen. Neben der rasanten Wirtschaftsentwicklung gerät aber auch die Menschenrechtspolitik dieses Staates immer wieder in die Schlagzeilen. Ein Beispiel ist Tibet. Es wird in beiden vorliegenden Büchern aus unterschiedlichen Blickwinkeln behandelt. Bei dem einen Buch handelt es sich um eine völkerrechtliche Analyse, während das zweite Buch ein Sammelband ist, in dem alle Völker und Minderheiten zum Wort kommen, die in Staaten unterdrückt werden und Schwierigkeiten haben, sich international zu artikulieren. Das tibetische Volk gehört zweifellos zu diesen Minderheiten und folglich nimmt es in dem UNPO-Band eine wichtige Stellung ein. Interessanterweise werden die Nuancierungen in beiden Büchern auch hinsichtlich Tibets verschieden gesetzt, was deutlich macht, wie kompliziert sich Minderheitenprobleme im allgemeinen und im konkreten Fall heute darstellen.

Zutreffend schätzt Schmitz ein, daß Tibet ein Problem darstellt, „das sowohl politische, rechtliche als auch moralische Dimensionen hat“. Er plädiert richtig dafür, diese Dimensionen strikt auseinanderzuhalten und stellt sich die ausdrückliche Aufgabe, lediglich den Maßstab des Völkerrechts zu untersuchen. Dabei drängt sich zwangsläufig die Frage des Selbstbestimmungsrechts der Völker in den Vordergrund, da sie den Kern des Tibet-Konflikts darstellt. Schmitz leistet mit seiner Untersuchung einerseits einen beachtenswerten Beitrag zur faktischen Information über die Entstehung des Tibet-Problems und andererseits zur Diskussion der völkerrechtlichen Norm des Selbstbestimmungsrechts der Völker.

Der Autor geht das Thema in vier Kapiteln an. Das einführende erste Kapitel stellt eine Annäherung an das Problem dar. Dazu wird das Verhältnis Tibets zu China aus historischer Sicht betrachtet. Es wird deutlich, daß China traditionell erheblichen Einfluß ausübte. So sah es Tibet bereits seit dem 13. Jahrhundert als Vasallen an und geht von einer Kontinuität dieser Beziehungen bis ins 20. Jahrhundert aus (S. 3). Obwohl diese Auffassung von den meisten westlichen Autoren nicht geteilt wird, war namentlich die britische Kolonialpolitik nicht geeignet, klare Verhältnisse zu schaffen. So ahnelte der Status Tibets dem eines chinesischen Protektorats. Unter diesem Umständen überrascht die faktische Eingliederung in das kommunistische China im Jahre 1950 nicht. Der Autor stellt diesen Prozeß in großen Zügen überzeugend dar und wirft dann die juristische Frage auf, die er für entscheidend hält: war Tibet vor 1950 ein unabhängiger Staat oder nicht? (S. 7).

Die Antwort findet sich erst im vierten Kapitel, in dem die „Fallgruppen des Selbstbestimmungsrechts in bezug zu Tibet“ behandelt wird. Dort wird die Frage nach der Staatlichkeit Tibets eindeutig beantwortet. Begründet wird diese Einschätzung damit, „daß der Prozeß der Staatwerdung zunächst einen manifestierten Willen zur Eigenstaatlichkeit auf Seiten des sich ablosenden Regimes voraussetzt“ (S. 123). Da Tibet „zumindest zweimal seine Unabhängigkeit erklärte, einmal 1912 und einmal 1913“ sei es ein Staat gewesen. Der

Autor findet seine Einschätzung dadurch bestätigt, daß bei Tibet alle drei klassischen Staatselemente (Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet) vorgelegen hätten. Den in der Literatur vielfach erhobenen Einwand, Tibet sei nicht anerkannt gewesen, läßt er nicht gelten, weil die Anerkennung nur deklaratorische Wirkung habe (S. 139). Schmitz argumentiert mit großer Klarheit und verabsäumt nicht, darauf hinzuweisen, daß es auch abweichende Auffassungen im Schrifttum gibt. (Dies gebietet sowohl die Wissenschaftlichkeit als auch die praktische Erfahrung. Wenn nämlich die Bewertung der Staatlichkeit Tibets tatsächlich letztlich von dem Willen zur Eigenstaatlichkeit abhänge, dann wäre Palästina heute schon lange ein Staat. Insofern scheint das Problem nicht so einfach zu lösen zu sein.)

Während die Frage der Staatlichkeit bis 1950 durchaus differenziert gesehen werden kann, gibt es hinsichtlich des Erlöschens des tibetischen Staates nach 1950 wohl keine Zweifel. Schmitz prüft die Gründe für den Untergang des Staates. Dem 17-Punkte-Abkommen zwischen China und Tibet von 1951 bescheinigt er Nichtigkeit *ab initio* (S. 145). Auch die Annexion habe wegen ihrer Völkerrechtswidrigkeit nicht zur Erlangung chinesischer Souveränität über Tibet geführt (S. 147). Den eigentlichen Grund für das Erlöschen des tibetischen Staates sieht der Autor in der normativen Kraft des Faktischen. Der lang andauernde Militäreinsatz habe „zur faktischen Konsolidierung der Strukturen geführt“ (S. 158). Auch die Gründung der Exilregierung und „der sporadisch manifestierte Unabhängigkeitswille der Bevölkerung“ (S. 158) habe daran nichts ändern können.

An diesem Punkt der Untersuchung stellt sich die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Der Autor betrachtet diese Norm, die er im zweiten (Zum Rechtscharakter des Selbstbestimmungsrechts, S. 29-74) und dritten Kapitel (Grundlagen zum Selbstbestimmungsrecht, S. 75-92) ausführlich analysiert hat, als Abwehrrecht des tibetischen Staatsvolkes. Da der Staat und damit das Staatsvolk erloschen sind, könne es in dieser Hinsicht nicht mehr geltend gemacht werden (S. 158). Folglich sucht Schmitz nach anderen Möglichkeiten der Geltendmachung des Selbstbestimmungsrechts der Tibeter und findet sie letztlich im Notwehrrecht (S. 204 ff.). Das Selbstbestimmungsrecht soll einem vom eigenen Staat bedrängten Teil der Bevölkerung - in der Regel einer Minderheit - zugute kommen. Er bejaht die Existenz eines solchen Notwehrrechts wegen der massiven Menschenrechtsverletzungen und der Verweigerung der religiösen Freiheiten seitens der Chinesen (S. 321). Konsequenterweise kommt er zu dem Schluß, daß die Tibeter ein Sezessionsrecht hätten. Ein ungelöstes Problem in diesem Zusammenhang sei allerdings das Schicksal der eingewanderten Chinesen, die nun bereits die Bevölkerungsmehrheit bildeten. Deren Selbstbestimmungsrecht müsse ebenfalls berücksichtigt werden. Aber auch dies könne das Sezessionsrecht Tibets nicht in Frage stellen. Im übrigen habe die Staatengemeinschaft die völker-

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

rechtliche Pflicht, nicht nur das Selbstbestimmungsrecht der Tibeter „zur Kenntnis zu nehmen“, sondern auch zur Mißachtung durch China Stellung zu beziehen (S. 324).

Spätestens an diesen Schlußfolgerungen *Schmitz'* wird deutlich, daß die abstrakte und verabsolutierte juristische Analyse nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führt. Es wird nicht hinreichend berücksichtigt, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht zwangsläufig zur Sezession führen muß. Es sind viele Möglichkeiten der Verwirklichung dieses Rechts unterhalb der Schwelle der Eigenstaatlichkeit denkbar. Zu nennen ist hier nur das Konzept der Autonomie, dessen Möglichkeiten in Tibet noch bei weitem nicht ausgeschöpft zu sein scheinen.

Zu diesem Schluß muß man jedenfalls bei der Heranziehung des zweiten Buches kommen, in dem die tibetische Problematik ebenfalls prominent vertreten ist. Tibet ist zwangsläufig ein herausragendes Thema des Jahrbuches 1997 der agilen „Unrepresented Nations and Peoples Organisation“. Diese Vereinigung vertritt alle jene Völker und Minderheiten, die nicht in den etablierten internationalen Foren wie der UNO vertreten sind, aber gleichwohl ein berechtigtes Interesse daran haben, mit gewaltfreien Mitteln auf ihre Rechte hinzuweisen und öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen. Dazu ist dieser Band in hervorragender Weise geeignet, weil er die authentischen Positionen von 49 derartigen Völkern und Minderheiten wiedergibt. Vor zwei Jahren hatten wir den ersten Band dieser Reihe der erst 1991 gegründeten NGO vorgestellt (vgl. HuV-I 1997, S. 57 f.) und waren uns seinerzeit nicht sicher, ob das anspruchsvolle Vorhaben, alljährlich einen solch umfangreichen Jahrbuch herauszugeben, auch durchgehalten wird. Um so erfreulicher ist es daher, daß es nunmehr bereits Band 3 vorgelegt wurde. Das Buch macht einmal mehr deutlich, welche wichtige Rolle heute andere Akteure als Staaten auf der internationalen Ebene spielen. Es zeigt aber auch anschaulich, daß die Staatengemeinschaft noch weit davon entfernt ist, die Menschenrechte aller ohne jede Diskriminierung nach ethnischen Gesichtspunkten zu respektieren.

Zu Tibet wird ausgeführt, daß China 1996 seine repressive Politik fortgesetzt habe und Regimegegner weiterhin unterdrücke. So wird über die Inhaftierung von Mönchen detailliert berichtet (S. 141). Ti-

bet hat im Rahmen der UNPO unterstrichen, daß weiter um die Unabhängigkeit gekämpft werde. Die Exilregierung habe jedoch auch ihre „preparedness to agree to a genuine self-rule for Tibet in association with the PRC“ deutlich gemacht (S. 143). Gefordert werden Verhandlungen mit China ohne Vorbedingungen. Diese Position werde von vielen Regierungen und Organisationen unterstützt. Die Haltung der tibetischen Exilregierung unterscheidet sich augenscheinlich vom Ergebnis der Untersuchungen von Schmitz, die zu dem Schluß kommen, daß Autonomielösungen von der Exilregierung abgelehnt werden würden und selbst der Dalai Lama die „volle Unabhängigkeit Groß-Tibets von China“ verlange (S. 17). Das UNPO-Jahrbuch ist eine hervorragende Quelle, sich mit solchen Widersprüchen und unklaren Situationen auseinanderzusetzen, denn es enthält neben den kurzen Länderberichten auch eine Reihe von Reports von „fact-finding“-Missionen. Allein zu Tibet hat der Bericht unter dem Titel „China's Tibet - The World's Largest Remaining Colony“ einen Umfang von fast 100 Seiten. Aus der Sicht der Autoren steht die Entkolonialisierung Tibets auf der WTagesordnung, wobei sie allerdings die konkrete Ausgestaltung dieses Prozesses offenlassen (S. 275).

Das UNPO-Jahrbuch ist aber nicht nur im Hinblick auf Tibet von größter Nützlichkeit. Es finden sich nämlich zahlreiche weitere detaillierte Artikel zu anderen Problemzonen dieser Welt. Zu nennen sind beispielsweise Osttimor und der Kosovo, womit deutlich wird, daß sich hier hervorragendes Hintergrundmaterial und die offiziellen Positionen der Repräsentanten der Völker und Minderheiten - die nicht in UNO repräsentiert sind - finden. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Beschaffung von authentischen Materialien über unterdrückte Minderheiten ist das UNPO-Jahrbuch eine Fundgrube.

Beide Bücher sind in einer unterschiedlichen Weise eine Bereicherung des Buchmarktes. Die Arbeit von *Schmitz* stellt eine exakte juristische Analyse des Selbstbestimmungsrecht der Völker bezogen auf Tibet dar (die man sich lediglich an einigen Stellen etwas kürzer gewünscht hätte), und das UNPO-Buch ist eine wichtige Zusammenfassung politischer Positionen. Die wissenschaftliche Arbeit mit beiden Werken wird durch sehr gute Stichwortregister erleichtert.