

In Folge der Ereignisse dieses Jahres wird die NATO von dem neuen globalen Massenanfall von Zivilisten getrieben. Die NATO wird dabei als ein Instrument der internationalen Gemeinschaft angesehen, die die Sicherheit der Welt zu gewährleisten hat. Die NATO wird dabei als ein Instrument der internationalen Gemeinschaft angesehen, die die Sicherheit der Welt zu gewährleisten hat. Die NATO wird dabei als ein Instrument der internationalen Gemeinschaft angesehen, die die Sicherheit der Welt zu gewährleisten hat.

Editorial 151**Das Thema 151**

Planen – Risiken für Sicherheit und Stabilität in Europa
K. Gunter v. Majdaesky 151

Religion and Peace
Prince El Hassan bin Talal 158

Wiederaufbau – Probleme der internationalen Verwaltung
von Wiederaufbaugebieten
Alexandra Stiglmayr 160

Praxis 163

Der aktuelle Fall: Mosambik – Rechtliche Aspekte internationaler humanitärer Hilfsaktionen von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz
Tobias Gries 163

Forum 170

Verbreitung
Militär und Flüchtlingsschutz –
Ein Kommentar aus humanitärer Sicht
Witke von Pilar und Pia Prangenberg 170

Kollateralschaden
Eric Lingens 180

Panorama 181

Dokumente
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments
und des Rates über Aktionen gegen Antipersonenminen
vom 14. März 2000
KOM(2000) 111 endg. – 2000/0062(COD) 181

Draft Protocol Additional to the Geneva Conventions
of 12 August 1949, and relating to the Distinctive Emblems
(Protocol III) **183**

Konferenzen 186

Erfahrungsbericht über die Teilnahme am Telders International
Law Moot Court
Den Haag, 13.–15. April 2000
David Krivanek 186

“The European Union and the Central Role of
Human Rights and Democratic Principles in the
Relations with Third Countries”
Venedig, 25.–28. Mai 2000
Hans-Joachim Heintze 188

Humanitäres Völkerrecht in Kuba – Konferenz zum
humanitären Völkerrecht
Santiago de Cuba, 15.–17. Juli 2000
Carmen Thiele 189

Besprechungen 190

Rainer Hofmann/Nils Geissler (Eds.), Non-State Actors
as New Subjects of International Law
Hans-Joachim Heintze 190

Kay Hailbronner, Die allgemeinen Regeln des völker-
rechtlichen Fremdenrechts – Bilanz und Ausblick an der
Jahrtausendwende
Brigitte Reschke 192

Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen
Volker Epping 193

Marco Sassoli und Antonio Bouvier, How Does Law Protect
in War? Cases, Documents and Teaching Materials on
Contemporary Practice in International Humanitarian Law
Phenyo Nseng Rukato 194

Petra Schnüll/Terres des Femmes (Hrsg.),
Weibliche Genitalverstümmelung: Eine fundamentale
Menschenrechtsverletzung
Nesseleth Worku 194

Editorial

Im Frühjahr vergangenen Jahres stand die NATO vor ihrer bisher größten Herausforderung, den Menschenrechtsverletzungen im Kosovo Einhalt zu gebieten. Dieses Ereignis ist Bestandteil des Wandlungsprozesses, den die NATO als Verteidigungsbündnis und ihre Mitgliedsstaaten, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, seit einigen Jahren durchlaufen. *K. Gunter v. Kaldacsy* beschreibt in seinem Beitrag die neue sicherheitspolitische Lage in Europa, wobei Faktoren wie Bevölkerungswachstum, organisierte Kriminalität, Extremismus und internationaler Terrorismus Berücksichtigung finden. Das Potenzial möglicher Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen ist Gegenstand des zweiten Teils des Beitrages.

Neben politischen und wirtschaftlichen Hintergründen sind immer wieder religiöse Unterschiede zwischen Volksgruppen Ursache für Auseinandersetzungen bis hin zu bewaffneten Konflikten. Religionen vermögen es, Menschen zu begeistern, sie zu formen und ihre Lebensanschauung zu bestimmen. Die Geschichte hat gezeigt, dass diese Eigenschaft sowohl zum Wohle als auch zum Verderb ganzer Volksgruppen eingesetzt oder missbraucht werden kann. Die Religion kann einerseits Halt in hilfloser Lage geben, andererseits aber auch für den Hass und die Zwietracht missbraucht werden. In der hier abgedruckten Rede von *Prinz El Hassan bin Talal*, gehalten auf der 10. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK, wird noch einmal auf die Kraft der Religion verwiesen und der Hoffnung Ausdruck verliehen, mittels der Religion die Menschlichkeit als verbindendes Glied zu fördern und ihren Missbrauch zu unterdrücken.

Der Beitrag von *Alexandra Stiglmayr* basiert ebenfalls auf einer Rede zur 10. Teinacher Tagung. Er ist thematisch auf dem Balkan verortet und behandelt die Probleme der praktischen Umsetzung des Abkommens von Dayton aus dem Jahre 1995. Wie immer liegen die Schwierigkeiten im Detail. Interesse verdient der Bericht vor allem deshalb, weil er die Herausforderungen des Wiederaufbaus in Bosnien-Herzegowina darstellt und zugleich die UN-Verwaltung für Bosnien-Herzegowina gegen Vorwürfe aus der Politik verteidigt, die UN errichte ein Quasi-Protectorat oder würde sich über demokratische Entscheidungen hinwegsetzen, indem sie demokratisch legitimierte Politiker absetze. Die Autorin rechtfertigt die weitreichenden Kompetenzen der UN-Verwaltung mit dem Verweis auf den lang andauernden Friedens- und Demokratisierungsprozess und stellt in ihrer Schlussbemerkung die zukünftigen Aufgaben der UN-Verwaltung dar.

Unter der Rubrik „aktueller Fall“ diskutiert *Tobias Gries* am Fall der Hilfsaktion für die Flutopfer in Mosambik im März dieses Jahres die rechtlichen Grundlagen humanitärer, nicht bewaffneter Hilfseinsätze. Dabei wird sowohl auf völkerrechtliche Aspekte als auch auf nationale Vorschriften Bezug genommen, insbesondere hinsichtlich der Verwendung der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes im Ausland.

In humanitären Krisen agieren zumeist militärische und zivile Akteure auf engem Raum, so dass eine gegenseitige Beeinflussung nicht vermeidbar ist. Zum einen bietet sich somit eine Kooperation beider Seiten an, andererseits besteht ein Bedürfnis nach klarer Trennung immer dann, wenn es, wie bei nichtstaatlichen Hilfsorganisationen, auf die Stellung als neutraler Ansprechpartner ankommt. Diesem Zwiespalt widmen sich *Ulrike von Pilar* und *Pia Prangenberg* in ihrem Beitrag unter der Rubrik Verbreitung. Sie stellen in einem Zehn-Thesen-Katalog Bedingungen und Anforderungen für humanitäre Hilfseinsätze auf und setzen sich insbesondere für die Wahrung der Identität der Hilfsorganisationen durch eine striktere Trennung von humanitärem und militärischem Personal ein.

Im Dokumententeil dieser Ausgabe möchten wir dieses Mal die Aufmerksamkeit auf zwei sich noch im Entstehungsprozess befindliche Texte lenken. Abgedruckt sind daher der Entwurf zum dritten Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen mit einer Einleitung durch das IKRK und ein Kommissionsvorschlag für eine Verordnung zur Förderung von Maßnahmen gegen Antipersonenminen.

Wir weisen an dieser Stelle wie gewohnt darauf hin, dass der Abdruck von Beiträgen in unserer Zeitschrift nicht bedeutet, dass sich die Herausgeber notwendig mit den inhaltlichen Aussagen identifizieren.

Die Herausgeber

Planen – Risiken für Sicherheit und Stabilität in Europa

H. Gunter v. Kajdaeszy*

Nach dem strategischen Wandel seit der Auflösung des Ost-West-Gegensatzes führt die **sicherheitspolitische Lageanalyse** im Kern zu der Feststellung, dass **Deutschland** erstmalig in seiner Geschichte nur an verbündete und befreundete Staaten grenzt und keiner strategischen Gefährdung durch Nachbarn ausgesetzt ist. Eine grundlegende Umkehr dieser Lage ist aus derzeitiger Sicht nicht absehbar.

Dennoch muss davon ausgegangen werden, dass das Zusammenwachsen eines friedlichen und gefestigten Europas von vielfältigen Formen internationaler Destabilisierung betroffen sein kann. Bei negativem Entwicklungsverlauf kann dies im Extremfall auch militärische Dimensionen annehmen.

Seit dem Jahre 1989 hat sich die Zahl bewaffneter Konflikte weltweit auf jährlich ca. 60 verdoppelt. Insbesondere Bürgerkriege haben zugenommen. 90 % dieser Konflikte finden in Staaten der sogenannten „Dritten Welt“ statt. Die geografische Distanz zu Krisengebieten verliert dabei zunehmend an Bedeutung. Dies gilt ebenso für Katastrophengebiete. Deutschland kann dabei nicht wegsehen.

Der Auftrag der Bundeswehr reflektiert die nationalen Interessen Deutschlands. Er verlangt,

- **Deutschland und seine Staatsbürger** gegen politische Erpressung und äußere Gefahr zu **schützen**,
- **Deutschland und seine Verbündeten zu verteidigen**, dem **Frieden** und der **Stabilität des euro-atlantischen Raums zu dienen**,
- den **Weltfrieden** und die **internationale Sicherheit** im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu **fördern**,
- bei **Katastrophen zu helfen**, aus **Notlagen zu retten** und **humanitäre Aktionen zu unterstützen**.

Aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Lage haben **Konfliktverhütung** und **Krisenbewältigung** sowie **Partnerschaft** und **Kooperation** zur Stärkung von Frieden, Sicherheit und Stabilität deutlich an Bedeutung gewonnen. Damit findet eine erhebliche Akzentverschiebung zugunsten dieser Aufgabenfelder statt – allerdings nach wie vor auf der Grundlage gesicherter Verteidigungsfähigkeit.

Konfliktverhütung und **Krisenbewältigung** im erweiterten Aufgabenspektrum sind eine der Kernaufgaben der Bundeswehr:

- Krisen sollen auf Distanz gehalten, eingegrenzt und möglichst beendet werden.
- Nationale Fähigkeiten sind erforderlich zum frühzeitigen Erkennen von Krisen und Reaktionsmöglichkeiten, auch um Optionen der politischen Mitwirkung und Einflussnahme i.S. einer **außenpolitischen Handlungsfähigkeit** zu gewährleisten.

- Konfliktverhütung und Krisenbewältigung erfordern die zeitgerechte Bereitstellung rasch abrufbarer militärischer Kräfte und Mittel mit lageangepassten Fähigkeiten zur Entfaltung kontrollierter und eskalationsgerechter Wirkung im Krisengebiet.

Deutschland braucht Streitkräfte, die im gesamten Aufgabenspektrum verwendbar, für den schwierigsten Einsatz vorbereitet und für die wahrscheinlichsten Einsätze rasch verfügbar sind. Dabei ist – mit Ausnahme von Evakuierungsoperationen – **grundsätzlich** von einem Einsatz der Bundeswehr **im Rahmen internationaler Organisationen** auszugehen.

Krisenfrüherkennung im BMVg soll die Leitung des Hauses über krisenhafte Entwicklungen informieren und dazu beitragen, möglichst vorausschauend militärische Handlungsoptionen, auch für humanitäre Einsätze, zu entwickeln.

Bausteine einer systematischen Krisenfrüherkennung sind sogenannte „Krisenindikatoren“, die mögliche Abweichungen vom Normverhalten und Hinweise auf eine krisenrechtliche Veränderung der Lage enthalten. Dies beinhaltet auch das Beobachten bestehender Krisen.

Krisenfrüherkennung stützt sich auf das „Monitoren“ von ethnischen, kulturellen, religiösen Gegensätzen, des Sozialsystems, der Wirtschaft, der Ressourcen, der Außen- und Innenpolitik, der Wissenschaft und Technologie, der Infrastruktur und auch, aber nicht primär, der Streitkräfte.

Handlungsbedarf in einer krisenhaften Entwicklung entsteht, wenn nationale Betroffenheit durch die Leitung festgestellt wird. Damit beginnt der Beitrag des BMVg zur **Krisenbewältigung**. Sie setzt die Fähigkeit voraus, entgegen sonstigen, z.T. langwierigen Verfahren der ministeriellen Stabsarbeit alle zu beteiligenden Elemente, vom Militärischen Nachrichtenwesen über die Einsatzplanung bis hin zum Haushalt, an einen Tisch zu bringen, um unverzüglich und koordiniert ein zielorientiertes Vorgehen zu ermöglichen und die notwendigen Entscheidungen vorzubereiten. Hierzu dient der **Koordinierungsstab für Einsatzaufgaben (KSEA)**.

Die Entscheidung über das jeweils einzusetzende Mittel bzw. die zweckmäßigste Auswahl der Maßnahmen der Krisenbewältigung erfolgt durch den Bundesminister der Verteidigung als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt der Bundeswehr im Frieden.

* Oberst i.G. K. Gunter v. Kajdaeszy ist Referatsleiter im Führungsstab der Streitkräfte des Bundesministeriums der Verteidigung. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 10. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 31. März 2000 gehalten hat. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

Um bei zeitkritischen „**Schnelllaufenden Operationen**“, besonders bei Evakuierungsoperationen, entsprechend handeln zu können, wird eine Datenbank mit planungs- und ein-satzrelevanten Informationen aufgebaut, zu der die betroffenen Ämter, Dienststellen und ausgewählte Einsatzkräfte über einen Datenverbund Zugriff haben.

Voraussetzungen für eine erfolgreiche Krisenbewältigung sind das Verständnis eines ressortübergreifenden Ansatzes, die Bereitstellung von Kräften und Mitteln zur wirksamen Beteiligung an Maßnahmen der Krisenbewältigung sowie die Verfügbarkeit entsprechender Aufklärungsmittel zur frühzeitigen und kontinuierlichen Informationsgewinnung zur Sicherstellung einer nationalen Führungsfähigkeit.

Nach diesen kurzen Informationen zur Krisenprävention und den wesentlichen Planungsgrundlagen zur Krisenbewältigung werden nun Ursachen bzw. Auslöser von Krisen, sowie nicht-militärische und militärische Risikopotenziale betrachtet.

Auch militärische Risikoanalysen befassen sich zunehmend mit nicht-militärischen Faktoren, die die Sicherheit und Stabilität einzelner Staaten oder ganzer Regionen beeinflussen. Nicht-militärische Risiken können Krisen verursachen, militärische Implikationen haben oder gar bewaffnete Konflikte auslösen.

Besondere Brisanz für die Entwicklung von Krisen liegt im Zusammentreffen mehrerer der nachfolgenden Risikobereiche:

- Bevölkerungswachstum und Migration,
- Ressourcenverknappung,
- Organisierte Kriminalität,
- Politischer Extremismus, religiöser Radikalismus und Terrorismus,
- Information Operations.

Bevölkerungswachstum und Migration: Das Bevölkerungswachstum mit den damit einhergehenden Symptomen eines frapierenden Wohlstandsgefälles und ungleichen Ressourcenverbrauchs ist vielleicht das entscheidende Konfliktpotenzial der Zukunft. Im Oktober 1999 hat der Bevölkerungsfonds der VN (UNFPA) die Überschreitung der 6-Mrd.-Marke der Erdbevölkerung errechnet. Seit 1960 hat sich damit die Weltbevölkerung verdoppelt. Auch wenn sich das Wachstum seit einigen Jahren verlangsamt hat, werden Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen auch künftig und in zunehmendem Maße als Reaktion auf die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage auftreten. Weltweit wird die Zahl der Migranten auf 85 Mio. geschätzt. Folgen der Umweltzerstörung – so haben Mangel an bzw. schlechte Qualität des Wassers in 1999 entscheidend zu den ca. 25 Mio. Umweltflüchtlings beigetragen – ethnische, religiöse oder politische Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen sind weitere wesentliche Ursachen von Migrationsbewegungen. Allein in Afrika werden ca. 3 Mio. Flüchtlinge außerhalb ihrer Landesgrenzen und ca. 9 Mio. Binnenflüchtlinge geschätzt. Umfang, Zusammensetzung und konkrete Zielregionen von Flüchtlingsströmen und Migrationsbewegungen sind kaum vorherzusagen.

Aber eines erscheint sicher: Wanderungsbewegungen aus Süden und Osten werden sich immer stärker auf das Wohlstandszentrum Europa konzentrieren.

Nebenbei: Die Organisierte Kriminalität hat Flüchtlinge und deren Schleusung als zunehmend profitables Geschäft mit einem geschätzten Umsatz von weltweit jährlich 12–18 Mrd. DM entdeckt.

Darüber hinaus kann der Transport von Konflikten durch Migration die innere Sicherheit europäischer Staaten belasten und sich indirekt auf die äußere Sicherheit auswirken. Die Ursachenbekämpfung und die Kontrolle der Migration werden staatliche Schwerpunktaufgaben der Zukunft sein. Dabei ist diesem durch komplexe, globale Auswirkungen gekennzeichneten Phänomen mit rein nationalen Mitteln nicht beizukommen. Nur durch eine intensive, international koordinierte Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern kann den eigentlichen Ursachen von Migration wirksam begegnet werden. Hierbei sollte der Schwerpunkt in der nachhaltigen Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen und Lebensbedingungen in den Herkunftsländern liegen.

In der **Ressourcenverknappung** liegt ein weiteres wesentliches Konfliktpotenzial der Zukunft, exemplarisch dargestellt an der Ressource Wasser. Heute sind bereits 80 Länder von akutem Wassermangel betroffen. Ein Drittel der Weltbevölkerung wird in 25 Jahren von ernster Wasserknappheit betroffen sein.

Bereits bei früheren Kriegen in der Region Nah-Mittelost spielte Wasser eine Rolle, so z. B. bei der israelischen Invasion im Südlibanon (Jordanquelle) und der Besetzung der Golan-Höhen. Spannungen wegen des strategischen Gutes Wasser herrschen auch heute zwischen zahlreichen Staaten der Region – insbesondere um die Lebensadern Nil, Jordan, Euphrat und Tigris. Diese Spannungen können mittelfristig zu Unruhen und Krisen bis hin zu bewaffneten Konflikten vor allem zwischen Staaten an unserer südlichen Peripherie führen. Damit wird die Frage einer gerechten Wasserverteilung zu einer Kernfrage des Friedensprozesses im Nahen und Mittleren Osten.

Auch in Südasien spielt die Wasserproblematik angesichts einer stark wachsenden Bevölkerung und der damit einhergehenden Ernährungs- und Energieproblematik eine zunehmend wichtige Rolle. Der Indus (Gesamtlänge 3.000 km) mit seinen Zuflüssen ist die Hauptwasserader Nordindiens und Pakistans. Durch seine Quellen im umstrittenen Kaschmir ist dieser Konflikt zwischen zwei Nuklearmächten eng mit der Wasserproblematik verknüpft.

Handel mit Rauschgift, Schutzgelderpressung, Wirtschafts-verbrechen, Menschen- und Waffenhandel – häufig grenzüberschreitend – sind die seit einiger Zeit auch uns bekannten Aktivitäten der **Organisierten Kriminalität**. West- und Mitteleuropa gelten als lukrativer Markt.

Für 1998 sind in der Kriminalitätsstatistik der Bundesregierung 832 Ermittlungsverfahren mit 8444 Tatverdächtigen – davon fast zwei Drittel Nicht-Deutsche – anhängig. Der

entstandene Schaden wird mit 1,8 Mrd. DM veranschlagt, der Gewinn auf 730 Mio. DM geschätzt. Für 1999 liegen noch keine Zahlen vor, jedoch ist zu befürchten, dass das Niveau des Vorjahres zumindest erreicht worden ist.

Organisierte Kriminalität kann in ihren Auswirkungen ein staatliches System destabilisieren. Albanien ist ein Beispiel dafür.

Katastrophenträchtig ist auch der **Internationale Terrorismus**. Er ist dadurch gekennzeichnet, dass er sich gegen ausländische Einrichtungen und Personen richtet. Es ist davon auszugehen, dass er im Zuge der zunehmenden Verflechtung der internationalen Beziehungen an Bedeutung gewinnen wird.

Seine Ursachen sind vielschichtig: Politischer Extremismus und religiöser Fundamentalismus beeinflussen sich häufig gegenseitig und sind gemeinsam auftretende Phänomene. Besonders betroffen sind Vielvölkerstaaten mit einem hohen islamischen Bevölkerungsanteil sowie ungünstiger demographischer Entwicklung (z.B. der Nahe und Mittlere Osten sowie Indonesien), in denen die Lebensbedingungen schlecht sind und wo durch die Radikalisierung der Massen eine Umgestaltung des Systems erreicht werden soll.

Deutlich zugenommen haben seit Anfang der neunziger Jahre die Gefährdungspotenziale durch nicht-staatlich organisierte Gruppierungen (GIA in Algerien, al-Jihad in Ägypten), die teilweise auch von Einzelpersonen geführt werden (Bin Laden).

Auch durch den Einsatz konventioneller Sprengstoffe kann eine katastrophale Wirkung erreicht werden. Beispielhaft seien die Bomben gegen Hochhäuser in Russland im August/September 1999 genannt, letztlich Auslöser bzw. Anlass des noch andauernden Tschetschenienkrieges. Anschläge gegen Kernkraftwerke und Anlagen der Chemischen Industrie sind vorstellbar und keineswegs auszuschließen. Eine besondere Gefahr liegt jedoch im Einsatz von Massenvernichtungswaffen (MVW). Hierdurch könnte mit einem einzelnen Anschlag, wie z.B. durch die AUM-Sekte in Japan 1995, eine immense öffentliche Wirkung erreicht werden. Die z.T. einfachen Möglichkeiten der Nutzung von MVW, und hier insbesondere der Biologischen Waffen – klein, leicht, einfach transportierbar –, vergrößern das Risiko zusätzlich. Allerdings ist festzustellen, dass diese Optionen zur Anwendung von MVW bereits seit einiger Zeit bestehen und bis auf eine Ausnahme nicht genutzt worden sind. Allerdings wäre selbst bei geringer Eintrittswahrscheinlichkeit der Schaden immens groß und damit das Risiko hoch. Deshalb sind Vorsichtsmaßnahmen gegen terroristische Angriffe, insbesondere mit Einsatz von MVW, notwendig.

Die militärischen Möglichkeiten zur Bekämpfung von Terrorismus sind begrenzt. Aktive Einsatzmöglichkeiten des Militärs bestehen vornehmlich im Überwachen von Rüstungskontrollmaßnahmen sowie im passiven Schutz im Rahmen der ABC-Abwehr und dem verbesserten Schutz von Streitkräften im Einsatz.

Information Operations können nicht nur Streitkräfte, sondern darüber hinaus alle Bereiche der Gesellschaft und die

gesamtsstaatliche Sicherheitsvorsorge betreffen. Die Gefährdung und die enorme Anfälligkeit der weltweit vernetzten Informationsgesellschaft werden durch die „Hackerangriffe“ auf Internet-Systeme auch einer breiten Öffentlichkeit bewusst.

Information Operations bieten Einwirkungsmöglichkeiten auf die politische Führung eines Gegners, ohne das Risiko eigener Verluste oder Kollateralschäden eingehen zu müssen. Dabei besteht seitens eines Angegriffenen die Schwierigkeit, einen Angriff als solchen überhaupt zu erkennen und danach einen Aggressor zu identifizieren, mit der Gefahr von Fehlperzeptionen und Fehlreaktionen. Die Schwelle zur Kriegsführung, zum Kriegseintritt, könnte verwischt werden.

Die Bewertung der Möglichkeiten und Risiken durch Information Operations ist schwierig, da hier eine neuartige, vielschichtige und globale Verflechtung der Informationstechnik in multinationalen Strukturen mit zunehmenden Abhängigkeiten vorliegt. Hier tut sich ein Risiko auf, dass in seiner gesamten Dimension noch nicht absehbar ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die nicht-militärischen Risikofaktoren als Ursache und Auslöser von Krisen und Katastrophen zukünftig vermehrt beachtet werden müssen.

Nahezu jede militärische Auseinandersetzung bedeutet für die betroffene Zivilbevölkerung eine Katastrophe.

Eine militärische Bedrohung Deutschlands mit den genannten Folgen kann sich aus der möglichen Anwendung militärischer Mittel gegen unsere Bündnispartner oder gegen uns ergeben.

Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) und von ballistischen Flugkörpern (FK) als deren Hauptträgersysteme hat in den letzten Jahren zu einem Anwachsen der Risiken für unser Land und unsere Bündnispartner geführt. Von besonderer Bedeutung ist derjenige Terrorismus, der MVW androht oder anwendet. Derartige Aktionen können militärische Abwehrmaßnahmen erfordern.

Hinsichtlich der MVW gilt unser besonderes Interesse folgenden Staaten: Russland, China, Nordkorea, Iran, Irak, Libyen, Syrien, Indien und Pakistan.

Diese Staaten werden aus heutiger Sicht aufgrund ihres technologischen Entwicklungspotenzials in den nächsten Jahren hinsichtlich ihrer Fähigkeiten am ehesten zu einem Risiko für Zentraleuropa werden. Einige dieser Staaten sind durch ihr ausgeprägtes Proliferationsverhalten auffällig. Indien und Pakistan geben aufgrund ihres nuklearen Potenzials und drohender Auseinandersetzungen im Kaschmir-Konflikt Anlass zur Sorge.

Auch durch den Einsatz konventioneller Waffen, z.B. im Umfeld nuklearer und chemischer Industrie, können katastrophale Wirkungen entstehen, die einem Einsatz von MVW vergleichbar sind.

Trotz aller Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle ist die gesicherte globale Eliminierung von MVW mittelfristig nicht zu erwarten. Nichtverbreitungs- und Exportkontrollregime können die Proliferation dieser Waffen, ihrer Einzelkomponenten und Trägermittel sowie der relevanten

Technologien nur begrenzen, aber nicht zuverlässig verhindern. Bestimmung für die Proliferation ist nicht nur die Angebotsseite, d.h. die Verfügbarkeit von Material, Technologie und Know-how, sondern in größerem Maße die Nachfrageseite. Besondere Aufmerksamkeit ist daher den Beschaffungsmotiven zu widmen.

Diese Motive sind zumeist – jedoch nicht ausschließlich – eine Funktion der jeweiligen regionalen Sicherheitslage. Staaten bemühen sich um MVW, weil sie

- eine Gleichgewichtigkeit mit anderen Ländern erreichen wollen (Prestigedenken),
- ihren außenpolitischen Handlungsspielraum erhöhen wollen (Powerprojektion),
- gegenüber Sicherheitsgefährdungen oder Bedrohungen abschrecken wollen,
- ihre konventionelle Unterlegenheit ausgleichen wollen (Force Multiplier/Asymmetrische Kriegführung),
- B- u. C-Waffen relativ leicht und kostengünstig erwerben bzw. produzieren können.

Das weltweite Proliferationspotenzial ist nach wie vor beachtlich und in seiner Bedrohlichkeit schwer fassbar:

- In einigen Staaten sind große Mengen an MVW vorhanden, z.B. ca. 40.000 Tonnen C-Kampfstoffe in Russland.
- Die Kontrolle und Lagerung nuklearen Spaltmaterials ist sehr (kosten-) aufwendig.
- Technologietransfer erfolgt z.B. durch Abwanderung von Experten für MVW, der sogenannte „Brain Drain“.
- Der Handel mit Grundstoffen zur Herstellung von B- und C-Waffen ist schwierig zu überwachen.
- Der duale Charakter von Technologien für MVW erschwert sowohl die Exportkontrolle als auch die gesicherte Verifikation von einsatzfähigen Waffen und Agenzien. Die Proliferationsrelevanz ergibt sich erst aus dem Wissen über Einsatzzweck und Endverwender.

Nuklearwaffen lassen sich mit den heute allgemein zugänglichen Erkenntnissen und mit den in Proliferationsstaaten zugänglichsten wissenschaftlich-technischen Mitteln bis zur Einsatzreife entwickeln, ohne dass Nukleartests zwingend erforderlich wären.

USA, Großbritannien, Frankreich, VR China und die Russische Föderation sind die gemäß Atomwaffenspervertrag deklarierten Nuklearmächte.

Diese fünf offiziellen Nuklearmächte sind gegenwärtig und auf absehbare Zeit militärisch nicht aggressiv ausgerichtet und nicht in ihrer Existenz bedroht. Nuklearwaffen sind für sie politische „last resort“-Waffen, die abschreckend wirken, aber auch als Antwort auf einen Angriff mit MVW oder konventionellen Kräften genutzt werden könnten. Die Einsatzschwelle ist generell als sehr hoch anzusehen.

Die russischen Streitkräfte durchlaufen seit Auflösung der Sowjetunion und Rückführung aus dem westlichen Vorfeld einen schwierigen Prozess der Reduzierung und der Konso-

lidierung, der wegen der wirtschaftlichen Probleme des Landes in eine Zeit besonders ungünstiger Rahmenbedingungen fällt. Die unverändert hohe Bedeutung der nuklearen Rüstung für Russland wird deutlich durch die Konzentration der Ressourcen.

Die Einsatzschwelle (Intentions) kann bei den anderen Staaten, die neuerdings über Nuklearwaffen verfügen (Capabilities) oder ihren Besitz anstreben, nicht mit der gleichen Sicherheit beurteilt werden.

Der asiatisch-pazifische Raum hat sich bezüglich Entwicklung, Einführung, Dislozierung und Proliferation des dort vorhandenen Waffenpotenzials zu einem Krisengebiet entwickelt:

Indien hat durch die Testreihe Mitte Mai 1998 nachgewiesen, dass es in der Lage ist, Atomwaffen herzustellen. Pakistan hat Ende Mai 1998 ebenfalls eine Testreihe mit Atomsprengeköpern durchgeführt. Damit existieren in Asien neben der VR China zwei weitere Nuklearwaffenstaaten, die über das Know-how von Entwicklung und Produktion von Kernwaffen verfügen. Alle drei Staaten zusammen repräsentieren etwa die Hälfte der Erdbevölkerung. Dortige Auseinandersetzungen würden die regionale Stabilität beeinflussen und globale Auswirkungen haben.

Es wird vermutet, dass Nordkorea an einem Nuklearwaffenprogramm arbeitet und es wird angenommen, dass Iran und Libyen an der Entwicklung von Kernwaffen arbeiten. Der Irak arbeitete bis zu Desert Storm 1991 an einem Kernwaffenentwicklungsprogramm und ist nur aufgrund der bestehenden UN-Sanktionen daran gehindert, seine Beschaffungsabsichten für den nuklearen Bereich zu verwirklichen.

Auch nach Inkrafttreten des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) verfügen zahlreiche Staaten über Arsenale an C-Waffen oder die Fähigkeit, diese in kurzer Zeit herzustellen. Unter Proliferationsgesichtspunkten problematisch sind die Dual-Use-Produkte.

Russland hat 1997 das CWÜ ratifiziert. Es gibt Hinweise, die Zweifel an der sicheren Lagerung der C-Waffen erlauben. Bisher hat die Vernichtung der gemeldeten 40.000 Tonnen nicht begonnen. Es ist deshalb nicht vollkommen auszuschließen, dass C-Waffen als „billige Waffen“ aus russischen Lagerstätten in Krisenregionen gelangen.

Iran, der 1997 dem CWÜ beigetreten ist, sowie Syrien und Libyen (Nichtsignatarstaaten) verfügen über C-Waffen. Sie sind in der Lage, diese Waffen über begrenzte Entfernungen einzusetzen.

Der Irak war im Besitz von C-Waffen. Er kann nach Aufhebung der VN-Sanktionen kurzfristig und mit nur geringer Hilfe von außen einsatzfähige C-Waffen produzieren. Indien und Nordkorea sind ebenfalls im Besitz von C-Waffen. China gibt an, seine Bestände an C-Waffen vernichtet zu haben.

In den neunziger Jahren rückte die mögliche Bedrohung durch Biologische (B)-Waffen verstärkt ins Blickfeld der

Öffentlichkeit. Anlässe hierzu waren u.a. Erkenntnisse von UNSCOM über irakische Aktivitäten im Bereich B-Waffen sowie terroristische Aktionen, z.B. durch die AUM-Sekte 1995 in Japan. Auch aufgrund allgemein mangelnder Fähigkeiten der Abwehrmöglichkeiten auf diesem Gebiet gilt es, die wachsenden Risiken im Bereich der B-Waffen in besonderer Weise zu beachten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der größte Teil der für die Entwicklung und Produktion von B-Kampfstoffen erforderlichen Ausrüstung auch für zivile Zwecke, z.B. zur Herstellung von Impfstoffen, verwendet wird.

Zum Verbringen von B-Kampfstoffen ist militärische Ausrüstung nicht unbedingt erforderlich. Handelsübliche Sprüheräte in Verbindung mit zivilen Luft-, Land- oder Seefahrzeugen sind für derartige Einsätze geeignet. Auch eine unauffällige, verdeckte Verbringung durch Einzelpersonen im Rahmen terroristischer Aktivitäten oder internationaler Kriseneinsätze ist möglich.

Militärische oder zivile Forschung (insbesondere im Labormaßstab) lassen sich praktisch nicht unterscheiden, ein Verstoß gegen das BWÜ ist damit kaum nachweisbar. Eine Reihe von Staaten betreibt – unabhängig von der Ratifizierung des BWÜ – Forschung an B-Kampfstoffen auf den unterschiedlichsten Entwicklungsstufen. Der Irak könnte sein B-Waffenprogramm binnen kürzester Zeit wieder aufnehmen.

Eine militärische Bedrohung Deutschlands durch B-Waffen erscheint derzeit gering. Wenn es aber nicht gelingt, im Rahmen von Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen zu entsprechenden Vereinbarungen zu gelangen und diese in geeigneter Form zu verifizieren, wird die Zahl der Staaten, die über eine B-Waffenfähigkeit verfügen, zunehmen. Für die nächsten Jahre wäre damit eine wachsende militärische Bedrohung Deutschlands durch B-Waffen in Kombination mit geeigneten Trägermitteln absehbar.

Für die deutschen Streitkräfte steigt angesichts von Auslandseinsätzen die Gefahr, auch während Unterstützungs-, Hilfs- oder Evakuierungseinsätzen mit bewusst ausgebrachten oder im Zuge von Zerstörungen freigesetzten B-Agenzien in Berührung zu kommen. Die Anthrax-Impfprogramme der USA, Großbritanniens und Kanadas für Truppen, die in der Golfregion eingesetzt werden, zeigen, dass derartige Gefährdungen von diesen Staaten ernst genommen werden.

Die Einschätzung einer Bedrohung Deutschlands durch den Einsatz von B-Waffen im Rahmen terroristischer Aktivitäten ist schwierig: Neue Möglichkeiten in der Biotechnologie eröffnen die Fähigkeit zur Entwicklung maßgeschneiderter B-Waffen, gegen die konventionelle Impfprogramme unwirksam sind. Diese B-Waffen können auf ausgewählte Einsatzszenarien oder Verbringungsmodi zugeschnitten werden.

Selbst wenn es gelingt, alle Staaten vertraglich einzubinden, bleibt als **zentrales** Problem der Nachweis von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowie des Bestandes von B-Waffen, da als bestimmende Faktoren eines wie auch immer gestalteten Kontrollinstrumentariums Freiwilligkeit, Trans-

parenz und Vertrauensbildung die bestimmenden Faktoren bleiben.

Unter ballistischen Flugkörpern (FK) versteht man vom Boden (SSBM) oder von Schiffen (SLBM) abgeschossene Raketen mit unterschiedlichen ballistischen Flugbahnen und unterschiedlichen Reichweiten. Diese Unterschiede beeinflussen die Fähigkeit zur Abwehr.

Zur Ausgangslage für die gegenwärtigen Risiken: Gerade Länder der sog. „Dritten Welt“ konzentrieren sich zunehmend auf die Beschaffung von weitreichenden ballistischen Trägersystemen für konventionelle und B-/C-Waffen.

Das von Raketen ausgehende Risiko ist daher in engem Zusammenhang zu sehen mit der Bedrohung durch MVW. FK sind die potenziellen militärischen Hauptverbringungsmittel von MVW. Artillerieraketen (z.B. für Mehrfachraketenwerfer) und Kurzstreckenraketen bis 100 km sind heute in fast allen Staaten vorhanden und werden deshalb hier nicht gesondert betrachtet. Der Wert der FK wird in den meisten Risikostaaten in seiner politischen Bedeutung gesehen, weshalb selbst der Besitz nur weniger FK, bestückt mit MVW, bereits Ausdruck eines konkreten militärischen Drohpotenzials ist. Die Motive für Besitz von FK entsprechen im Wesentlichen denen für den Besitz von MVW.

Die Auslegung der Gefechtsköpfe heutiger Trägersysteme kurzer, mittlerer und größerer Reichweite umfasst die gesamte Bandbreite nuklearer, chemischer, biologischer und konventioneller Munition. Derzeit besitzen und/oder entwickeln zahlreiche Staaten entsprechende Waffensysteme:

Der asiatisch-pazifische Raum hat sich bezüglich Entwicklung, Einführung, Dislozierung und Proliferation des dort vorhandenen Waffenpotenzials zu einem wesentlichen Interessengebiet deutscher Risikobetrachtungen entwickelt.

China verfügt über ballistische FK mit Reichweiten von bis zu 14.500 km (Interkontinentalraketen). Diese können vermutlich alle mit nuklearen Gefechtsköpfen bestückt werden.

Seit den achtziger Jahren arbeitet Nordkorea an der Eigenentwicklung ballistischer FK. Das Land besitzt einen hohen technologischen Entwicklungsstand im Bereich der Luft- und Raumfahrt- sowie Waffentechnologie. Nordkorea beliefert Risikoländer in den Regionen Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens mit Raketen, Raketeilen und sonstigem Zubehör.

Dadurch versucht das Land, seine desolate Finanz- und Wirtschaftslage zu verbessern. Es gilt bereits jetzt als der größte regionale Exporteur von Raketentechnologie.

Indien hat im Mai 1998 durch seine Nuklear-Tests auf sich aufmerksam gemacht. Mit der nachgewiesenen technologischen Fähigkeit zur Entwicklung von Nuklearwaffen hat die Verfügbarkeit von entsprechenden Trägermitteln eine besondere Bedeutung erlangt. Indien arbeitet bereits seit Ende der siebziger Jahre an einem eigenen Mittelstreckenraketenprogramm. Aufgrund seiner fachlichen und technischen Kapazitäten kann angenommen werden, dass Indien nur wenige

Jahre bis zur Einsatzreife eines kleinen ICBM-Dispositivs benötigt, falls eine Einführung politisch gewollt ist.

Pakistan könnte nach dem erfolgreichen Testschuss eines FK mittlerer Reichweite mit der Bezeichnung GHAURI im April 1999 mittelfristig über entsprechende Trägermittel verfügen.

Die Einzelbetrachtung der für Deutschland und die NATO wichtigen Bereiche Nordafrikas sowie Naher und Mittlerer Osten beschränkt sich auf die Staaten Iran, Irak, Syrien und Libyen.

Mit dem ersten Start eines FK mittlerer Reichweite im Juli 1998 ist das vom Iran ausgehende potenzielle Risiko deutlich gewachsen. Die SHAHAB-3 stellt nur einen Zwischenschritt zur Entwicklung und Einführung weiterer ballistischer FK größerer Reichweite dar. Vor dem Hintergrund intensiver iranischer Forschungsarbeit im Bereich der Herstellung von MVW ist von der Absicht auszugehen, bei allen Entwicklungen sowohl die Bestückung mit konventionellen wie B-/C-Gefechtsköpfen vorzusehen. Mit den zukünftigen Raketen-systemen könnte der Iran Länder bedrohen, in denen sich 65 % der bekannten Ölreserven der Welt befinden.

Es ist nicht auszuschließen, dass der Iran an der Entwicklung von FK größerer Reichweite arbeitet, mit denen auch Ziele deutlich über den Regionalbereich hinaus erreicht werden könnten.

Die Maßnahmen von UNSCOM im Irak führten zur Zerstörung der ballistischen Raketen mit Reichweiten über 150 km einschließlich der zugehörigen Einrichtungen.

Da der Versuch des Irak anzunehmen ist, frühere FK-Projekte zu reaktivieren, scheint es wahrscheinlich, dass den irakischen Streitkräften mittel- bis langfristig eine begrenzte Anzahl ballistischer FK mit Reichweiten von mehr als 1.000 km zur Verfügung stehen wird.

Mit Genehmigung der VN betreibt der Irak derzeit ein Raketenprogramm zur Entwicklung von FK mit einer Reichweite bis 150 km. Das Projekt dient natürlich auch dem Erhalt bereits vorhandenen technischen Know-hows und langfristig zur Sicherung eigener Forschungs-, Entwicklungs- und Fertigungskapazitäten auf dem Raketensektor, so dass das Land nach Aufhebung des Embargos innerhalb von zwei Jahren FK von bis zu 1.000 km produzieren könnte.

Ein Schwerpunkt der syrischen Raketenrüstung liegt in der Einführung einer neuen Generation von weitreichenden mobilen Raketen sowie in der Modernisierung der Luftverteidigungskräfte zum Schutz dieser Raketen. Syrien kooperiert dabei mit Nordkorea und Iran. Ein Besitz der SHAHAB-4 würde bei einer Reichweite von 2.000 km Mitteleuropa abdecken.

Libyen verfügt über FROG- (65 km) und SCUD-B-Raketen (300 km).

Seit Anfang der achtziger Jahre wurde ein ballistischer FK (Al Fatah) mit einer Reichweite von 300–500 km entwickelt. Das Programm macht nur relativ langsam Fortschritte. Gründe sind fehlende ausländische Unterstützung und

erschwerte Beschaffungsmöglichkeiten durch die Sanktionen gemäß VN-Resolution 748. Bisher hat das Projekt lediglich zur Entwicklung von FK mit einer nachgewiesenen Reichweite von maximal 150 km geführt. Gaddafi strebt daher den Erwerb einer Rakete mit einer Reichweite von 1.000 km und mehr im Ausland an.

Auch wenn das deutsche Territorium z.Zt. nicht in der Reichweite von FK der genannten Staaten liegt, wird mittel- bis langfristig auch Deutschland in deren Wirkungsbereich gelangen, denn der **Entwicklungsschwerpunkt liegt in der Reichweitensteigerung**. Zwar verfügen diese Staaten derzeit nur über eine begrenzte Anzahl von Raketen, dennoch stellen auch schon wenige Raketen ein gravierendes Bedrohungspotenzial dar:

Die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes von FK mit und ohne MVW gegen Streitkräfte ist gestiegen, wie zurückliegende Kriege gezeigt haben (Golfkrieg, Tschetschenien, Städtekrieg Irak-Iran). Durch den Besitz weitreichender FK werden auch militärisch unterlegene Staaten in die Lage versetzt, militärisch hochentwickelte Staaten von militärischen Einsätzen abzuschrecken, diesen ein gewünschtes Verhalten „aufzuzwingen“ oder sie zu schädigen. Die Proliferation von FK mittlerer und größerer Reichweite hat das strategische Gleichgewicht, insbesondere im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien, beeinträchtigt.

Hinsichtlich der Gesamtbedrohung durch MVW mit entsprechenden Trägermitteln ist festzustellen, dass ein rein nationales Risiko sowohl für das Territorium der Bundesrepublik Deutschland wie auch für deutsche Streitkräfte im Einsatz für die absehbare Zukunft nahezu auszuschließen ist. Militärische Einsätze unter Teilnahme der Bundeswehr im Rahmen von NATO bzw. EU zur Krisenbewältigung und Bündnisverteidigung sind nur in europäischem und multinationalem Rahmen vorstellbar. Damit wären die Streitkräfte einer möglichen Bedrohung gemeinsam ausgesetzt.

Im Rahmen des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses würde sich eine Bedrohung vermutlich gegen die Staatengemeinschaft insgesamt richten.

Risiken mit humanitären oder gar katastrophalen Folgen können von vornherein und langfristig nicht ausgeschlossen werden. Die aufgezeigten Risikofaktoren machen deutlich, dass die Hauptrisiken der Zukunft die Risiken für Sicherheit und Stabilität sind.

Eine existenzgefährdende militärische Bedrohung Deutschlands und der NATO mit konventionellen Kräften ist allerdings in der absehbaren Zukunft unter den jetzigen Rahmenbedingungen sehr unwahrscheinlich.

Eines der zentralen Sicherheitsprobleme der kommenden Jahre ist zum einen die Fähigkeit von immer mehr Staaten, MVW einzusetzen sowie zum anderen deren Proliferation.

Das Hauptproblem ist dabei nicht die generelle Tendenz zur Ausbreitung dieser Waffen in viele Länder, sondern die Gefahr, dass politisch wenig stabile Staaten den Besitz von Kernwaffen, insbesondere jedoch von B- und C-Waffen anstreben.

Exportkontrollen sind das wichtigste Mittel zur Behinderung von Proliferation, eine Verhinderung wird ohne eine Änderung der innenpolitischen Verhältnisse der aufrüstenden Staaten jedoch nicht möglich sein.

Die sich abzeichnende Entwicklung lässt befürchten, dass trotz der internationalen Bemühungen, die Verbreitung von MVW und deren Trägermittel einzuschränken, die Anzahl der Staaten, die über diese Systeme verfügen werden, weiter steigen wird.

Es ist davon auszugehen, dass langfristig Staaten aus der Region Naher und Mittlerer Osten (insbesondere Syrien, Libyen, Iran und Irak) über Trägerpotenziale von bis zu 2.000 km Reichweite verfügen werden. Die Potenziale im asiatisch-pazifischen Raum stellen aufgrund der derzeitigen sicherheitspolitischen Lage keine Bedrohung für Deutschland dar. Jedoch kann der Konflikt zwischen Indien und Pakistan durch die nukleare Dimension globale Bedeutung erlangen. Darüber hinaus wird angenommen, dass Nordkorea aufgrund seines trügerischen technologischen Entwicklungsstandes das für die Entwicklung von ICBM notwendige technische „Know-how“ besitzt.

Religion and Peace

Prince El Hassan bin Talal*

At some point in history, the adherents of each and every religion have become conscious of the existence of other faiths, either within familiar geographical territory or beyond ever-fluctuating frontiers. Inevitably, such awareness was caused, or heightened, by culture contact – the accounts of travellers, the emergence of trade links, the migration of peoples, or even war or conquest. Yet, while real or perceived differences between religions have served to fuel wars or otherwise contribute to lesser conflicts, these same religions have been effectively used to help negotiate peace, maintain social order and promote inter-communal tolerance, respect and solidarity.

It is our task to continue searching for the means by which religion can continue to play a dynamic and positive role in promoting peace and justice, so that religious institutions may make a more effective contribution to the resolution and prevention of conflict. No one will dispute the fact that religions are shaped by, and reflect, their social, cultural, political and economic contexts. However, when they are seen as co-terminus with particular aspects of these contexts, this apparent congruency is often used to justify separation, hostility and conflict.

Thus, each of us here today can begin our quest by advocating a wider perspective on the true role of religion in a universal community – a perspective which will be invaluable for the promotion of religious activism in pursuit of the goals that we all share.

Es dürfte jedoch den meisten Staaten aufgrund der eingeschränkten wirtschaftlichen Potenziale nicht möglich sein, strategisch bedeutsame Mengen an FK zu beschaffen. Die absehbar geringe Quantität erlaubt jedoch keinesfalls den Rückschluss auf ein entsprechend geringes Risikopotenzial, da selbst der Einsatz eines einzelnen Flugkörpers bestückt mit biologischen oder chemischen Gefechtsköpfen **verheerende Konsequenzen**, insbesondere politischer und psychologischer Natur, nach sich ziehen kann.

Auf diese militärischen Risiken muss das Hauptaugenmerk in den kommenden Jahren im Rahmen der Risikovororge gerichtet werden.

Die nicht-militärischen Risiken werden sich in Zukunft immer stärker auf die Sicherheit und Stabilität nicht nur einzelner Staaten, sondern ganzer Regionen auswirken.

Die Globalität der Risiken stellt uns vor neue Herausforderungen: Neben einer umfassenden Ursachenbekämpfung und Krisenvorsorge gewinnt die weltweite Krisenfrüherkennung an Bedeutung, um rechtzeitig Maßnahmen der Krisenbewältigung einleiten zu können.

People have a basic need to belong, a need that can be expressed through inclusion or exclusion. Yet, the expression of this need may have serious and detrimental consequences. In today's troubled world, many countries are plagued by the internal or regional instability that is born of social, political or economic ills. Oppression and violence continue unabated, global economic forces impoverish nations and millions of people flee their homes as refugees or as migrants.

Under such circumstances, religion naturally emerges as a force with mass appeal: it helps people to endure suffering, reinforces their sense of identity and self-worth, and provides them with the hope and moral support needed to confront the present and work for a better future.

However, politicised religion also moves into the spaces in society where people are most vulnerable, where existing social structures are not fulfilling basic human needs and where people are fearful of what the future might bring. It both produces and thrives upon conflict and absolutism, upon divisions within and between societies, and upon distinctions between „us“ and „them“. It strives for an exclusive rather than an inclusive community, a community in

* H.R.H. Prince El Hassan bin Talal of the Hashemite Kingdom of Jordan, Amman. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 10. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 31. März 2000 gehalten hat.

which only „we“ are worthy and „they“ are less deserving of protection and care – or worse, less than human.

Because religion can and does speak in terms of values, of world-view, of good and evil, politicised religion can be a powerful force for exclusion, for negation, for the intensification and (dis)ordering of conflict.

From time immemorial, certain values have been intrinsic to humanity's collective consciousness, ensuring our survival and safeguarding our well-being. Foremost among these are a respect for life, an altruism sustained by natural interest, a recognition of human dignity and worth, a desire to protect the human habitat and a sense of responsibility toward future generations. These values are the cornerstones of humanitarianism, a concept that encompasses both humanism and human rights, while going beyond the confines of existing humanitarian law. And only a moment's reflection is needed to conclude that humanitarianism hinges on an ethic of human solidarity. Human solidarity – not particularism and not politicised religion. Thus, if we accept the proposition that all people have the right to a dignified life, free from terror and despair, we must also work together to encourage states to respect and enforce basic human rights.

No less important is the necessity of breathing real life into the idea – often discussed, but never implemented – that all peoples and all states must employ all imaginable resources if local conditions will ever improve and scenarios of reconciliation will ever advance. Human solidarity. How else will the world's citizens avoid exploitation – not merely political or ideological exploitation, but religious exploitation as well?

Particularly at risk are the young, who presently make up the majority of the developing world's population. It is the recognition of this fact that gives us one possible starting point – the promotion of a global peace culture among young people that cuts across false boundaries of nation, race, colour and religion. If the culture of peace can become a *modus vivendi* that permeates all aspects of their lives, it will represent a high-yield investment in our common future.

At its best, religion links people in a universal community, rather than emphasising national or ethnic ties. Its predominant language is one of justice and equity, compassion and humanity. Yet, the very power that it exercises over adherents often leads extremists to try to appropriate its discourse and undermine its values. Thus, celebrations of the universal principle of life, the harmony and unity of humankind, or the perfect laws of nature, which seem to recognise that we inhabit a single world with a single agenda, may actually devalue the rich diversity of human society. Indeed, it is the very multiplicity of faiths, cultures and ethnicity, strung like pearls upon the thread of that universal principle, which demands that we live in the spirit of love, trust and respect.

All of us have witnessed the grim consequences of humanity's atrocities against itself and against nature in various parts of the world. What we have seen can only strengthen our resolve to work for a fundamental change in approaches to inter-communal relations, to find some way to help all peoples live together in peaceful harmony. For many years now, I have been urging the creation of a new humanitarian order based upon the development of an ethic of human solidarity. Humanitarianism demands that we question whatever detracts from human well-being, regardless of the consequences for those who hold political or economic power, wherever they may be found.

Thus, humanitarianism demands courage and commitment. It asks that we take some risks in trying to make our single world into a place where people feel secure, where their basic needs are met, and where they and their children can face the future with hope. A basic challenge that we face is in forging links across the barriers that divide adversaries – points of contact that will encourage dialogue and foster true solidarity. However, dialogue is only meaningful when both sides are prepared to listen and to hear. Only then may it become an effective tool for co-operation between the representatives of different cultures and faiths, by unmasking stereotypes and clarifying misconceptions. Sometimes, too, exposure to different perspectives serves to enlarge areas of agreement.

But, most valuable of all, dialogue encourages the holders of conflicting opinions to recognise that neither has a monopoly on the truth; rather, the two share the truth between them and each had a vision which is incomplete without the other. Surely, this realisation can only underscore the necessity of concepts based upon human solidarity.

In situations of conflict, religion is often the last remaining means to promote dialogue for the purpose of resolving conflict and rebuilding shattered societies on equitable principles. But while religion may be called upon to mitigate conflict and promote peace, it must be seen to be responding to the needs of people in their wider social, economic and political contexts – just as it did in the distant past. Indeed, the place of religion on the world stage is as central as ever and the role it plays is timeless.

I have worked for over 30 years to help create a world in which dialogue, co-operation and peace are so commonplace that they excite no comment; but the world I seek still eludes me. Today, I invite you to join my quest. Together, let us pursue the vision of a world without discrimination, in which each and every individual has the right and the opportunity to develop without prejudice, intolerance or oppression of any kind. ■

which only „we“ are worthy and „they“ are less deserving of protection and care – or worse, less than human.

Because religion can and does speak in terms of values, of world-view, of good and evil, politicised religion can be a powerful force for exclusion, for negation, for the intensification and (dis)ordering of conflict.

From time immemorial, certain values have been intrinsic to humanity's collective consciousness, ensuring our survival and safeguarding our well-being. Foremost among these are a respect for life, an altruism sustained by natural interest, a recognition of human dignity and worth, a desire to protect the human habitat and a sense of responsibility toward future generations. These values are the cornerstones of humanitarianism, a concept that encompasses both humanism and human rights, while going beyond the confines of existing humanitarian law. And only a moment's reflection is needed to conclude that humanitarianism hinges on an ethic of human solidarity. Human solidarity – not particularism and not politicised religion. Thus, if we accept the proposition that all people have the right to a dignified life, free from terror and despair, we must also work together to encourage states to respect and enforce basic human rights.

No less important is the necessity of breathing real life into the idea – often discussed, but never implemented – that all peoples and all states must employ all imaginable resources if local conditions will ever improve and scenarios of reconciliation will ever advance. Human solidarity. How else will the world's citizens avoid exploitation – not merely political or ideological exploitation, but religious exploitation as well?

Particularly at risk are the young, who presently make up the majority of the developing world's population. It is the recognition of this fact that gives us one possible starting point – the promotion of a global peace culture among young people that cuts across false boundaries of nation, race, colour and religion. If the culture of peace can become a *modus vivendi* that permeates all aspects of their lives, it will represent a high-yield investment in our common future.

At its best, religion links people in a universal community, rather than emphasising national or ethnic ties. Its predominant language is one of justice and equity, compassion and humanity. Yet, the very power that it exercises over adherents often leads extremists to try to appropriate its discourse and undermine its values. Thus, celebrations of the universal principle of life, the harmony and unity of humankind, or the perfect laws of nature, which seem to recognise that we inhabit a single world with a single agenda, may actually devalue the rich diversity of human society. Indeed, it is the very multiplicity of faiths, cultures and ethnicity, strung like pearls upon the thread of that universal principle, which demands that we live in the spirit of love, trust and respect.

All of us have witnessed the grim consequences of humanity's atrocities against itself and against nature in various parts of the world. What we have seen can only strengthen our resolve to work for a fundamental change in approaches to inter-communal relations, to find some way to help all peoples live together in peaceful harmony. For many years now, I have been urging the creation of a new humanitarian order based upon the development of an ethic of human solidarity. Humanitarianism demands that we question whatever detracts from human well-being, regardless of the consequences for those who hold political or economic power, wherever they may be found.

Thus, humanitarianism demands courage and commitment. It asks that we take some risks in trying to make our single world into a place where people feel secure, where their basic needs are met, and where they and their children can face the future with hope. A basic challenge that we face is in forging links across the barriers that divide adversaries – points of contact that will encourage dialogue and foster true solidarity. However, dialogue is only meaningful when both sides are prepared to listen and to hear. Only then may it become an effective tool for co-operation between the representatives of different cultures and faiths, by unmasking stereotypes and clarifying misconceptions. Sometimes, too, exposure to different perspectives serves to enlarge areas of agreement.

But, most valuable of all, dialogue encourages the holders of conflicting opinions to recognise that neither has a monopoly on the truth; rather, the two share the truth between them and each had a vision which is incomplete without the other. Surely, this realisation can only underscore the necessity of concepts based upon human solidarity.

In situations of conflict, religion is often the last remaining means to promote dialogue for the purpose of resolving conflict and rebuilding shattered societies on equitable principles. But while religion may be called upon to mitigate conflict and promote peace, it must be seen to be responding to the needs of people in their wider social, economic and political contexts – just as it did in the distant past. Indeed, the place of religion on the world stage is as central as ever and the role it plays is timeless.

I have worked for over 30 years to help create a world in which dialogue, co-operation and peace are so commonplace that they excite no comment; but the world I seek still eludes me. Today, I invite you to join my quest. Together, let us pursue the vision of a world without discrimination, in which each and every individual has the right and the opportunity to develop without prejudice, intolerance or oppression of any kind. ■

Internationale Rote Kreuz um die Armen, die Weltbank um den Wiederaufbau, UNESCO um Kulturgüter und Bildung usw. – ich glaube, es gibt keine internationale Organisation, die nicht eine Mission in Bosnien und Herzegowina hat.

Anfangs war die Koordinierung schwierig. Das größte Problem war, dass die zivilen Strukturen keine Weisungsbefugnisse über die IFOR-Truppen hatten. Die internationale Polizei stellte auch kein Machtmittel dar, da ihr Mandat ihnen nur erlaubt, die örtliche Polizei zu unterstützen und zu beraten. Aber sie kann keine eigenen Ermittlungen führen oder jemanden verhaften.

Das führte dazu, dass die einzigen Druckmittel des Hohen Repräsentanten die Macht des Wortes und die finanziellen Hilfsmittel waren.

Nun muss man wissen, dass keine der ehemaligen Kriegsparteien den Daytoner Vertrag wirklich völlig akzeptierte. Bis heute hat die Republika Srpska das Ziel der völligen Unabhängigkeit und eines ethnisch reinen Gebietes nicht aufgegeben, so dass sie auf der Staatsebene nur sehr widerwillig und unter großen Schwierigkeiten mitarbeitet und sich der Rückkehr der vertriebenen Bosniaken und Kroaten entgegenstemmt. Die Führung der bosnischen Kroaten, die während des Kriegs ein unabhängiges Staatswesen in Bosnien und Herzegowina etablierte, hängt diesem Traum nach, und dieses Staatswesen existiert als eine Parallelstruktur weiter. Und die Bosniaken würden nach wie vor gerne den ganzen Staat dominieren.

1996 waren diese Probleme viel stärker ausgeprägt als heute. Die Worte des Hohen Repräsentanten, damals des Schweden *Carl Bildt*, an die einheimischen politischen Führungen verhalten größtenteils ungehört, seine Verweise auf die Bestimmungen des Daytoner Vertrags wurden nicht ernst genommen, und die Sanktionen, die er beispielsweise über die Republika Srpska verhängte, störten die Machthaber dort nicht, da sie korrupt waren, Schmuggel betrieben und sich damit aus anderen Quellen finanzierten. Sie zeigten erst später Wirkung, aber das ist ein Thema, das zu diskutieren zu weit führen würde.

Also, wie gesagt, die IFOR-Truppen beteiligten sich nicht am zivilen Friedensprozess. 1997 kam dann die Wende. Die NATO wies die Truppen an, einige Punkte der zivilen Umsetzung zu unterstützen. So wurde beispielsweise das Fernsehen der RS, das seinerzeit sehr propagandistisch und nationalistisch war und gegen den Friedensprozess arbeitete, von den SFOR-Truppen ausgeschaltet, indem sie alle Sendungen übernahmen. SFOR-Truppen begannen, angeklagte Kriegsverbrecher festzunehmen und an das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag zu überstellen. Sie fingen an, Flüchtlingsrückkehrer zu unterstützen, indem sie in den Dörfern, in die Flüchtlinge zurückkehrten, präsent waren.

Heute läuft die Zusammenarbeit zwischen SFOR und dem OHR gut. Nichtsdestotrotz: Als es um den internationalen Friedenseinsatz im Kosovo nach der NATO-Kampagne ging und die Erfahrungen aus Bosnien und Herzegowina ausgewertet wurden, war die einhellige Meinung, dass es sowohl

für den zivilen wie auch den militärischen Bereich eine Befehlsstruktur geben sollte, und zwar für alle Aspekte.

Denn in Bosnien und Herzegowina hatte sich nicht nur die Trennung zwischen den zivilen und den militärischen Strukturen als unproduktiv erwiesen. Auch die Arbeit der vielen zivilen Organisationen ist nur schwer zu koordinieren. Es gibt immer wieder Eifersüchteleien, diese Organisationen nehmen ein Eigenleben an, es gibt sich widersprechende Meinungen, Überlappungen im Mandat und Streitigkeiten um Projekte. Auf der einen Seite ist es ein faszinierendes Unterfangen und trägt zur Völkerverständigung und Verständigung der Organisationen untereinander sowie zu enger Zusammenarbeit bei. Aber auf der anderen Seite wäre es sicherlich effizienter, wenn man nicht so viele Akteure hätte bzw. eine weisungsbefugte Leitung des Einsatzes. Ein Teil dieser Empfehlungen wurde im Kosovo übernommen – die Vereinten Nationen sind dort die federführende zivile Struktur, der alle anderen unterstehen. Allerdings sind die KFOR-Truppen nach wie vor unabhängig bzw. unterstehen der NATO.

Das Problem der Koordinierung ist eines von drei Punkten, die ich im Zusammenhang mit den Problemen internationaler Verwaltung in Wiederaufbaugebieten erwähnen wollte.

Zurück zu Bosnien und Herzegowina im Jahre 1997 und dann zum zweiten Punkt: SFOR fing also an, den zivilen Friedensprozess aktiv zu unterstützen, was die Position des Hohen Repräsentanten natürlich stärkte. Gleichzeitig wurde er bei dem alljährlichen Treffen des Friedensimplementierungsrates – also der 55 Regierungen und Organisationen, denen wir unterstehen – mit den Vollmachten ausgestattet, selbst Gesetze zu verfügen, wenn die bosniakischen, serbischen und kroatischen Führungen sich wieder einmal nicht einigen konnten, und obstruktive Politiker ihrer Ämter zu entheben. Der Zweck dieser Befugnisse war es, den Friedensprozess zu beschleunigen.

Die Verfügung von Gesetzen hat sich als sehr produktiv erwiesen. So hat der Hohe Repräsentant beispielsweise ein Gesetz über neutrale Autonummernschilder erlassen, so dass die Serben, Bosniaken und Kroaten heute kreuz und quer durch das Land fahren können, ohne dass jemand erkennt, woher sie kommen. Der Hohe Repräsentant hat die Flagge Bosniens und Herzegowinas erlassen sowie Gesetze über die Staatsbürgerschaft, die Hymne, Privatisierung, Telekommunikation, einen Grenzschutz und die Rückgabe von Wohnungen und Eigentum an Vertriebene und Flüchtlinge, um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Entlassung von Politikern hat sich als etwas problematischer erwiesen, ist aber insgesamt auch erfolgreich gewesen. Bisher wurden rund 35 Politiker ihrer Ämter enthoben. In einigen Fällen schoben die betroffenen Parteien Politiker nach, die genauso obstruktiv waren wie ihre Vorgänger. Aber insgesamt hat es die Amtsinhaber diszipliniert, weil sie einfach Angst haben, ihre Posten zu verlieren, wenn sie ihr Amt zu offensichtlich missbrauchen oder den Friedensprozess boykottieren. Der höchste Politiker, der bisher entlassen wurde, ist der ehemalige Präsident der RS, der ein Nationalist, Hardliner und Dayton-Gegner war.

Hier komme ich nun zum zweiten wichtigen Punkt, den ich ansprechen möchte. Kritiker werfen uns zwei Dinge vor, die miteinander zusammenhängen: erstens, dass wir uns über demokratische Entscheidungen stellen. Der entlassene Präsident der RS beispielsweise war durch demokratische, direkte Wahlen gewählt worden, d.h. er war demokratisch legitimiert, eine Mehrheit der Bevölkerung der RS hatte für ihn gestimmt. Man kann sich jetzt darüber streiten, ob die Bevölkerung die Mündigkeit dazu hat – eine Bevölkerung, die nie in einer Demokratie gelebt hat, zehn Jahre lang schlimmer Propaganda unterstand und gerade einen traumatisierenden Krieg überlebt hat. Das ist übrigens ein Punkt, den Oberst v. *Kajdacsy* gestern angesprochen hat, als er fragte, ob es sinnvoll sei, im Kosovo Wahlen abzuhalten und die nationalistische Führung der Kosovo-Albaner damit zu legitimieren. Auf der anderen Seite hat der abgesetzte RS-Präsident natürlich wiederholt gegen das Daytoner Abkommen verstoßen, das ein internationaler und verbindlicher Vertrag ist, den auch die serbische Seite unterschrieben hat.

Der zweite Punkt, der der Internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina vorgeworfen wird, ist, dass wir in Bosnien und Herzegowina ein Quasi-Protectorat eingerichtet haben. Unsere Antwort ist, dass der Vorwurf des Protectorats so nicht richtig ist. Wenn der internationale Einsatz in Bosnien und Herzegowina ein Protectorat wäre, würden das Militär und die Polizei dem Hohen Repräsentanten unterstützen und wir hätten in jeder Gemeinde, in jeder Behörde, in jeder Polizeistation Kollaborateure. Weder unterstützen uns die internationalen Truppen und Polizisten noch die einheimischen Armeen und Polizeikräfte. Der Hohe Repräsentant muss jedes Mal, wenn er ein Gesetz erlässt oder einen Politiker absetzt, sorgfältig überlegen, ob seine Verfügung von den lokalen Strukturen auch akzeptiert und umgesetzt werden wird. Aber natürlich hat der Einsatz in Bosnien und Herzegowina Elemente eines Protectorats.

Diese zwei Dinge – also das Problem, ob wir in Bosnien und Herzegowina demokratisch gewählte Politiker absetzen dürfen und ob das ein Protectorat ist oder nicht – führen zu der Frage, bis zu welchem Grad sich die internationale Gemeinschaft in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einmischen darf. Das ist auch im Zusammenhang mit dem Kosovo wichtig.

Natürlich können wir sagen: Europa rückt näher zusammen und will nicht ständig in einer Ecke der Region, dem Balkan, Kriege haben. Das stört den Einigungsprozess, ist ein ständiger Unruheherd, führt zu Flüchtlingsströmen und destabilisiert die Region. Auf der anderen Seite ist es fraglich, ob Einsätze wie in Bosnien und Herzegowina oder dem Kosovo im Einklang mit Völkerrecht, demokratischen Prinzipien und dem Nichteinmischungsprinzip stehen. Ich bin mir sicher, dass das in den kommenden Jahren lebhaft diskutiert werden wird.

Und nun komme ich zum dritten Punkt, der mir im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen in Wiederaufbaugebieten wichtig erscheint – obwohl, und das nur am Rande, es sich in Bosnien und Herzegowina nicht um Wiederaufbau handelt, sondern um den Aufbau eines komplett neuen Staates

und neuer Staats- und Wirtschaftsstrukturen. Der dritte Punkt ist: Die internationale Gemeinschaft, und vor allem Europa, wird noch lange Jahre in Bosnien und Herzegowina aktiv sein müssen – so lange, bis Bosnien und Herzegowina wirklich ein Teil Europas geworden ist, d.h. ein gesunder, demokratischer Rechtsstaat mit einer aktiven Zivilgesellschaft und wirtschaftlich selbständig. Das wird noch lange dauern. Bosnien und Herzegowina ist nicht nur ein Nachkriegsland, es leidet nicht nur an ethnischen und nationalen Spannungen. Es ist auch ein postkommunistisches Land, und was passiert ist, dass die nationalen und nationalistischen Parteien, die heute an der Macht sind, nach dem gleichen Muster regieren wie ihr Vorgänger, der Bund der Kommunisten Jugoslawiens. Der Unterschied ist, dass die Ideologie des Sozialismus durch die Ideologie des Nationalismus ersetzt worden ist. Beide sind absolut, lassen keine abweichenden Meinungen zu und bestrafen Dissidenten. Und in beiden Fällen kontrollieren die Parteien die Wirtschaft, die Justiz, Arbeitsplätze, Wohnungen.

Wir, die in Bosnien und Herzegowina tätigen Internationalen Organisationen, sind dabei, diese Machtbasen zu untergraben und die Legislative, Exekutive, Justiz und Wirtschaft voneinander zu trennen. Aber das sind langfristige Prozesse. Genauso wird es dauern, bis die Bürger Bosnien und Herzegowinas mündig geworden sind. Heute finden sie es noch normal, dass die regierenden Parteien alles kontrollieren und ihre Macht missbrauchen, sie glauben nicht daran, dass die Wahlen geheim sind, sie glauben nicht daran, dass sie als Bürger etwas ändern können. Doch wie der Prinz von Jordanien gestern gesagt hat: Eine zivile Gesellschaft ist die Vorbedingung für Demokratie und Frieden.

Die Tatsache, dass der Friedens- und Demokratisierungsprozess noch lange dauern wird, heißt allerdings nicht, dass das finanzielle und militärische Engagement nicht langsam abgebaut werden kann. Militärische Stabilität ist natürlich wichtig und die Vorbedingung für diese Prozesse, und da spielen die NATO und USA eine wichtige Rolle. Aber die NATO hat ihre Truppenstärke in Bosnien und Herzegowina in den vergangenen vier Jahren von 60.000 auf 20.000 reduzieren können, was zeigt, dass stufenweise Reduzierung möglich und sogar normal ist.

Es ist wichtig festzuhalten, dass wir konsequent daran arbeiten, Bosnien und Herzegowina an Europa und europäische Werte und Normen heranzuführen – so lange, bis es eines Tages in Europa integriert ist. Das Gleiche gilt für den gesamten Balkan und Südeuropa. Im Augenblick geht es um Bosnien und Herzegowinas Mitgliedschaft im Europarat, die an einige Vorbedingungen geknüpft ist, als einen ersten Schritt. Die Überarbeitung der Gesetze in Bosnien und Herzegowina, die fast alle noch aus der kommunistischen Zeit stammen, ist an europäischer Gesetzgebung ausgerichtet. Und in diesem Zusammenhang sind natürlich der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die neue Stabilitäts- und Assoziationspolitik der EU sehr wichtig.

Zum Schluss möchte ich nur noch die diesjährigen Aufgaben des OHR und der in Bosnien und Herzegowina tätigen internationalen Organisationen aufzählen, damit Sie einen

Eindruck bekommen, was wir dort so machen: Der Hohe Repräsentant – heute wird das Amt vom Österreicher *Wolfgang Petritsch* ausgeübt – hat drei Prioritäten dieses Jahr.

Erstens: Wirtschaftsreformen, weil die Wirtschaftssituation besorgniserregend ist und man den Menschen eine Perspektive bieten muss. Das bedeutet: Privatisierung, Aufbau eines vertrauenswürdigen Bankensystems, Steuerreform, Reform der Sozialsysteme, Revision der Wirtschaftsgesetzgebung, Eliminierung von Korruptionsmöglichkeiten, Finanzkontrollen, Transparenz. Die Infrastruktur des Landes ist mit internationalen Mitteln wiederaufgebaut worden, d.h. die Straßen, Brücken, Tunnel, Flughäfen, Elektrizitätswerke, Wasserwerke und Gasversorgung. Jetzt fließen diese internationalen Hilfsgelder spärlicher, und es geht darum, ein Wirtschaftsklima herzustellen, das in- und ausländische Investoren anlocken und damit Wachstum ankurbeln und Arbeitsplätze schaffen wird.

Zweitens: Rückkehr, denn es gibt immer noch mehr als eine Million Flüchtlinge, von denen 800.000 als Vertriebene im eigenen Land leben, weil die politischen Führungen sich der Rückkehr verweigern. Wir erwarten, dass die Behörden den Flüchtlingen endlich ihr Eigentum, ihre Wohnungen und ihr Land zurückgeben. Das muss laut Gesetz so geschehen, und dann können die Menschen selbst und frei entscheiden, ob sie zurückkehren wollen.

Drittens müssen die gesamtstaatlichen Organe endlich anfangen zu arbeiten. Der Staat hat bestimmte Aufgaben, denen er einfach nachkommen muss, und die staatlichen Organe, wie das Staatsparlament, können sich nicht ständig nur streiten und zu keiner Einigung kommen. Bosnien und Herzegowina kann nur als Staat Mitglied des Europarats und später Europas werden, und nicht als drei sich streitende Volksgruppen. Daneben arbeiten wir intensiv am Aufbau eines Rechtsstaates mit einer unabhängigen Justiz und wollen das Schul- und Bildungswesen reformieren. ■

Der aktuelle Fall: Mosambik – Rechtliche Aspekte internationaler humanitärer Hilfsaktionen von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz

Tobias Gries*

I. Die Flutkatastrophe in Mosambik

Anfang Februar dieses Jahres verursachten starke Regenfälle eine erste Flutwelle in Maputo, Matola und Umgebung. Kurze Zeit später führten weiter anhaltende Regenfälle, zwei Zyklone und die Öffnung von Staudämmen an den Oberläufen einiger Flüsse in Mosambik und den Nachbarstaaten zu einer Verschärfung der Hochwassersituation. Das verheerende Ausmaß der Naturkatastrophe veranlasste die Regierung von Mosambik am 10. Februar 2000, die Provinzen Gaza, Inhambane, Manica, Maputo und Sofala zum Katastrophengebiet zu erklären. Zeitgleich veröffentlichte sie einen ersten vorläufigen Aufruf an die internationale Staatengemeinschaft mit der Bitte um internationale humanitäre Nothilfe. Die Regierung Mosambiks wiederholte ihr Hilfegesuchen am 23. Februar und bezifferte die benötigte Soforthilfe mit US \$ 65 Mio.¹

Am 1. März, als bereits 300 Tote gemeldet wurden und weitere Fluten ca. 1 Mio. Menschen bedrohten, prüfte das Bundesministerium der Verteidigung die Entsendung von Bundeswehrhubschraubern. Zwei Tage später startete ein Großraumflugzeug der Luftwaffe mit Hilfsgütern und einem Vorkommando der Bundesregierung, bestehend aus Vertretern des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums der Verteidigung, des Bundesministeriums für Zusammenarbeit, der Afrikabeauftragten der Bundesregierung, *Dr. Helga Gräfin Strachwitz*, sowie Vertretern von NGOs nach Mosam-

bik.² Des Weiteren wurden mittels eines gecharterten Frachtflugzeuges vom Typ Antonov drei Hubschrauber des Bundesgrenzschutzes nach Mosambik verlegt.

Auf Bitten der Mosambikanischen Regierung entschied am 5. März der Krisenstab der Bundesregierung im Auswärtigen Amt, dass sich die deutsche Hilfe auf die Region Save und die Küstenstadt Beira konzentrieren wird. In dieser Region warteten zum damaligen Zeitpunkt ca. 60.000 Menschen nach der Flutkatastrophe dringend auf Unterstützung.

Noch am selben Tag entsandte die Bundeswehr einen weiteren Hilfsflug mit vier Transporthubschraubern nach Mosambik und verlegte zugleich zwei Transportmaschinen vom Typ C-160 Transall für den Transport zwischen Maputo und Beira in die Katastrophenregion.³ Sowohl die Hubschrauber

* Tobias Gries ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

¹ Zum Hilfeersuchen und zu weiteren Informationen siehe Reliefweb, Mosambik, <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf> am 1. August 2000.

² Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 3. März 2000, Deutsche Hilfe für die Überschwemmungsopfer in Mosambik, http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/p/p000303a.htm#3 am 24. Juli 2000.

³ Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 5. März 2000, Deutsche Hubschrauber erreichen als erste die bisher unversorgte Region Save/Beira in Mosambik, http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/p/p000305a.htm am 24. Juli 2000.

der Bundeswehr als auch die des Bundesgrenzschutzes wurden ausschließlich für Rettungs- und Versorgungsflüge eingesetzt.⁴

Unmittelbar nach ihrem Eintreffen begann die Bundeswehr mit dem Aufbau eines Medical Point am Flughafen von Beira für die erste medizinische Versorgung der dortigen Opfer der Flutkatastrophe. In dieser und einer weiteren medizinischen Betreuungseinrichtung wurden insgesamt rund 2.600 Personen von den deutschen Luftwaffenäntern medizinisch versorgt.

Insgesamt befanden sich nach Angaben des Auswärtigen Amtes 120 Soldaten der Bundeswehr und 51 Angehörige des Bundesgrenzschutzes in Mosambik.⁵ Mit 498 Einsatzflügen der zwei Transportflugzeuge und der vier Hubschrauber der Bundeswehr wurden 567 Tonnen Hilfsgüter transportiert. In den rund 500 Flugstunden wurden ca. 1.500 Personen befördert sowie 39 Einheimische aus lebensbedrohlichen Situationen gerettet. Die Hilfsoperation endete am 1. April 2000, wobei der Abtransport bereits drei Tage zuvor in Mosambik begann.⁶ Die Gesamtsumme der deutschen Hilfe, welche nicht nur den Einsatz der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes umfasste, betrug ca. 50 Mio. DM.⁷

Dennoch bleibt nach dem Ende der Flutkatastrophe eine ernüchternde Bilanz zu ziehen. Trotz umfangreicher internationaler Anstrengungen starben in den Fluten oder infolge der Überschwemmungen nach Angaben des Auswärtigen Amtes etwa 700 Menschen; ca. 300.000 Menschen wurden obdachlos. Der durch das Hochwasser angerichtete materielle Schaden wird auf über US\$ 100 Mio. geschätzt.⁸

II. Ziel des Beitrages

Es ist die Absicht des Autors, anhand der Hilfsaktion in Mosambik einige wesentliche Rechtsfragen humanitärer Nothilfe zu erörtern; insbesondere solche, die sich zum Teil noch in intensiver Diskussion befinden bzw. erhöhte Aufmerksamkeit verdienen.

III. Völkerrechtliche Grundlagen

1. Überblick zu den völkerrechtlichen Fragestellungen

Bei der Betrachtung der völkerrechtlichen Grundlagen humanitärer Einsätze⁹ ist auf eine Reihe vielfältiger Fragestellungen einzugehen. Zuvorderst ist zwischen den Rechten und Pflichten des Helfenden und denen des Empfangsstaates zu unterscheiden. Auf Seiten des humanitären Hilfe Leistenden kommen sowohl einzelne Staaten als auch internationale und nationale Organisationen in Betracht. Wer letztendlich völkerrechtlich verantwortlich zeichnet, ist nach der Art der Beteiligung der einzelnen Akteure, insbesondere danach, wer für die vorgenommene Handlung als Zurechnungssubjekt in Erscheinung tritt, zu bestimmen. Im Folgenden wird vorwiegend auf Akteure mit Völkerrechtssubjektivität eingegangen. Im vorliegenden Fall der Hilfeleistung in Mosambik sind dies Staaten und internationale bzw. supranationale Organisationen, nicht hingegen bloße nationale Hilfsorganisationen.

Grundlage für die völkerrechtliche Bewertung humanitärer Hilfsaktionen bilden sowohl das Völkervertragsrecht als auch das Völkergewohnheitsrecht. So hat die Bundesrepublik Deutschland mit ihren Nachbarn, darunter mit Frankreich¹⁰, den Niederlanden¹¹, Luxemburg¹², Belgien¹³, Dänemark¹⁴, Polen¹⁵, Österreich¹⁶ und der Schweiz¹⁷ sowie mit weiteren europäischen Staaten, unter anderen mit Bulgarien¹⁸, der Russischen Föderation¹⁹, Ungarn²⁰, Litauen²¹ und

⁴ A.a.O. (Fn. 2).

⁵ Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 6. März 2000, Humanitäre Hilfe für Mosambik – Deutsche Hubschrauber nehmen Hilfsflüge auf – Außenstelle der deutschen Botschaft in Beira eröffnet. http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/p/000306a.htm am 24. Juli 2000.

⁶ Pressemitteilung der Bundeswehr vom 12. April 2000, Hilfeinsatz in Mosambik erfolgreich beendet. http://www.bundeswehr.de/fin_einsatz/humanitaer/mosambik.html am 31. Juli 2000.

⁷ Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 23. Juni 2000, Humanitäre Hilfe für die Opfer der Überschwemmungskatastrophe in Mosambik. http://www.auswaertiges-amt.de/3_auspol/4/3-4-686.htm am 31. Juli 2000.

⁸ Ebd.

⁹ Humanitäre Hilfe ist Überlebenshilfe und umfasst sowohl die Lebensrettung und Lebenserhaltung als auch die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse bei Katastrophen oder ähnlich schweren Unglücken. Siehe hierzu *Krönig, Völker, Humanitäre Hilfe im Ausland*, in: *HuV* 1997, 135–151, 135.

¹⁰ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 3. Februar 1977, BGBl. 1980, Teil II, 34–39.

¹¹ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen einschließlich schweren Unglücksfällen vom 7. Juni 1988, BGBl. 1992, Teil II, 199–204.

¹² Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 2. März 1978, BGBl. 1981, Teil II, 447–452.

¹³ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 6. November 1980, BGBl. 1982, Teil II, 1007–1014.

¹⁴ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 16. Mai 1985, BGBl. 1988, Teil II, 287–292.

¹⁵ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 10. April 1997, BGBl. 1998, Teil II, 1179–1188.

¹⁶ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 23. Dezember 1988, BGBl. 1992, Teil II, 207–209.

¹⁷ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 28. November 1984, BGBl. 1987, Teil II, 75–77.

¹⁸ Artikel 27 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Bulgarien über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa vom 9. Oktober 1991, BGBl. 1992, Teil II, 559–566, 565.

¹⁹ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 16. Dezember 1992, BGBl. 1994, Teil II, 3543–3547.

²⁰ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Ungarn über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 9. Juni 1997, BGBl. 1998, Teil II, 1190–1197.

²¹ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Litauen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 15. März 1994, BGBl. 1996, Teil II, 28–33.

Rumänien²², Partnerschafts- oder Hilfeleistungsabkommen abgeschlossen. Die Partnerschaftsverträge beschränken sich lediglich auf die Feststellung einer allgemeinen gegenseitigen Verpflichtung, in Katastrophen und schweren Unglücksfällen Hilfe zu leisten. Demgegenüber regeln die Hilfeleistungsabkommen – weitgehend identisch – im Detail die Voraussetzungen für die Durchführung von Nothilfe im Falle von Naturkatastrophen oder anderen schweren Unglücksfällen. Gegenstand der Hilfeleistungsabkommen ist unter anderem die jeweilige innerstaatliche Zuständigkeit für Hilfeersuchen und die Leitung der Einsätze, die Erleichterung des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs, der Einsatz von Luftfahrzeugen im Hoheitsgebiet des anderen Vertragspartners, die Verteilung der Kosten der Einsätze, die Durchführung von Vorsorgemaßnahmen sowie die Schadensregulierung.

Im vorliegenden Fall bestand zwischen der Republik Mosambik und der Bundesrepublik Deutschland kein Hilfeleistungsbereinkommen. Auch wurde zwischen beiden Staaten keine *Ad hoc*-Verbarung getroffen, die die Hilfeleistung der Bundesrepublik Deutschland regeln würde.

Vielmehr wurde – nach Auskunft des Auswärtigen Amtes – durch die deutsche Botschaft in Maputo die Regierung Mosambiks laufend über die beabsichtigten Hilfsmaßnahmen unterrichtet. Dieses Verfahren stellt sogleich das Mindestmaß völkerrechtlicher Anforderungen an die Kooperation zwischen den beteiligten Staaten und Organisationen in Krisensituationen dar.²³ Dies ergibt sich aus dem völkerrechtswohnheitsrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, welcher die rechtliche Gleichheit aller Staaten festschreibt. Dazu zählen unter anderem die Achtung der Rechtspersönlichkeit eines jeden Staates, die Wahrung der territorialen Unversehrtheit sowie die politische Unabhängigkeit.²⁴ Zur Wahrung dieses Grundsatzes ist es unbedingt erforderlich, dass zwischen dem humanitäre Hilfe leistenden Staat und dem Hilfe empfangenden Staat mittels eines Übereinkommens der Zugang und der Aufenthalt des Hilfspersonals einvernehmlich geregelt wird.²⁵ Besonders unter Berücksichtigung der gegebenen Umstände muss jedoch für die Wahrung der staatlichen Interessen in Abwägung zu den Interessen der notleidenden Bevölkerung eine formlose Vereinbarung zwischen den Staaten als ausreichend angesehen werden.

2. Recht auf humanitäre Hilfe

Die Frage nach einem Recht auf humanitäre Hilfe betrifft vor allem das Rechtsverhältnis zwischen Personen und deren von der Katastrophe betroffenen Aufenthaltsstaat.²⁶ Die Formulierung des Rechtes mag in vielerlei Hinsicht missverständlich sein. Nicht anerkannt ist insoweit eine extensive Auslegung, nach der das Recht auf einen Teilhabeanpruch an humanitäre Hilfeleistungen aus dem Ausland garantiert würde. Vielmehr wird diskutiert, ob im Falle internationaler Hilfe dem Einzelnen Schutzrechte gegen den Aufenthaltsstaat derart zustehen, dass vorhandene humanitäre Hilfeleistungen nicht behindert werden und, auch wenn die eigenen Ressourcen zur Bewältigung der Not nicht ausreichend sind, ausländische Hilfe im Land (soweit erforderlich) zugelassen

wird. Hierbei treten hauptsächlich drei Probleme auf: Erstens, die Notsituation ist – so in den meisten Fällen von Naturkatastrophen – nicht durch staatliche Organe verursacht. Eine Anwendbarkeit von menschenrechtlichen Völkerrechtsnormen würde somit eine über Abwehrrechte hinausgehende Verpflichtung voraussetzen. Zweitens stellt sich die Frage, ob ein Staat verpflichtet ist, bei Erschöpfung eigener Ressourcen internationale Hilfe in Anspruch zu nehmen. Sollte dies bejaht werden, so stellt sich drittens die Frage nach der Durchsetzung dieser Verpflichtung.

Schotten vertritt die Ansicht, dass eine willkürliche Zugangsverweigerung eine Verletzung des Rechts auf Leben und Nahrung darstelle, soweit der Mindeststandard gefährdet sei.²⁷ Demnach stehe einer jeden Person das Recht zu, ungehinderten Zugang zu bestehender oder angebotener ausländischer humanitärer Hilfe zu erhalten. Zu den von Schotten dargelegten Argumenten seien einige ergänzende Gedanken erlaubt.

Ein Recht auf humanitäre Hilfe, abgeleitet vom Recht auf Leben, würde die Rechtsbeziehung zwischen Staat und Bürger zur rechtlichen Grundlage für eine zwangsweise Eingehung völkerrechtlicher Beziehungen des Staates zu anderen Staaten bzw. internationalen Organisationen ergeben.²⁸ Ob eine derart weitgehende Verpflichtung noch vom Recht auf Leben gedeckt ist, mag zweifelhaft erscheinen. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf Artikel 2 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWIR) zu verweisen, in dem es heißt: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit (...) die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu verwirklichen.“

²² Artikel 30 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Rumänien über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa vom 21. April 1992, BGBl. 1993, Teil II, 1775-1782, 1782.

²³ Zum Gebot der Koordinierung und vorhergehender ausreichender Unterrichtung siehe *Macalister-Smith, Peter*, Internationale Richtlinien für humanitäre Hilfsaktionen (Übersetzung), in: HuV-1 3 (1990), 139-142, 140f.

²⁴ Erster Grundsatz der Friendly Relations Declaration, Annex zur Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen Nr. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970; siehe auch *Macalister-Smith, a.a.O.* (Fn. 23), 140.

²⁵ Zu den Problemen sicherer Durchführung von Hilfsflügen vergleiche auch *Abeyratne, R.I.R.*, Relief Flights and Humanitarian Intervention, in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, Vol. 44 (1995), 3-20.

²⁶ Ein Recht auf humanitäre Hilfe für Staaten besteht nicht. Hier ist vielmehr auf das Prinzip internationaler Solidarität in der Staatengemeinschaft zu verweisen, welches jedoch auf Freiwilligkeit beruht und somit keine rechtliche Verpflichtung in sich birgt. So besagt die Friendly Relations Declaration (a.a.O. [Fn. 24]) in ihrem vierten Grundsatz, dass die Staaten auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet sowie auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technologie zusammenarbeiten sollen. Weiterhin heißt es: „Die Staaten sollen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in der ganzen Welt, insbesondere in den Entwicklungsländern, zusammenarbeiten.“

²⁷ Schotten, Gregor, Der aktuelle Fall: Zugangsverweigerungen für humanitäre Hilfe trotz anhaltender Hungersnot in Nordkorea – gewähren die Menschenrechte ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen?, in: HuV-1 12 (1999), 224-230.

²⁸ Ausländische nationale Organisationen kommen als Berechtigte nicht in Betracht, da ihnen für die Anerkennung eines Rechtes die Völkerrechtssubjektivität fehlt.

Die Auffassung, dass damit eine Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit besteht, wird durch den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bekräftigt, der in General Comment Nr. 3 feststellt, dass „the phrase „to the maximum of its available resources“ was intended by the drafters of the Covenant to refer to both the resources existing within a State and those available from the international community through international cooperation and assistance“.²⁹ Es handelt sich hierbei zwar lediglich um eine Erläuterung einer Vorschrift aus dem IPWirtR, jedoch lässt sich eine ähnliche Aussage auch aus Artikel 56 i.V.m. 55 lit. b der Charta der Vereinten Nationen entnehmen. Es kann daher von einer eigenständigen Verpflichtung zu internationaler Kooperation zur Erfüllung von Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen ausgegangen werden.

Der Vergleich zu den Regelungen des humanitären Völkerrechts, welche nach *Schotten* ebenfalls ein Recht auf humanitäre Hilfe gewähren, und die damit von *Schotten* beabsichtigte Untermauerung seiner These erscheint nicht unproblematisch. Regeln des humanitären Völkerrechts sind nur in Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten einschlägig. Ursache dieser Konflikte ist zumeist ein dem Staat zurechenbares Handeln. Somit ist der Staat jedoch auch mitursächlich für die entstandene Notsituation. Im Falle reiner Naturkatastrophen ist eine solche Zurechnung im Allgemeinen jedoch nicht möglich. Eine Hilfeleistungspflicht in Notsituationen, die nicht durch staatliches Handeln verursacht wurde, kann daher nicht durch einen bloßen Verweis auf das humanitäre Völkerrecht begründet werden. Dies ist jedoch aufgrund der oben genannten menschenrechtlichen Begründung auch nicht notwendig.³⁰

Es ist daher *Schotten* im Ergebnis zuzustimmen, wenn er feststellt, dass ein Recht auf humanitäre Hilfe bestehe. Dieses Recht garantiert den von existenzieller Not betroffenen Menschen den freien Zugang zu in- und ausländischen Hilfsgütern und Hilfspersonal, jedenfalls dann, wenn der Aufenthaltsstaat nicht in der Lage ist, die notleidenden Menschen ausreichend zu versorgen. Die Flutkatastrophe in Mosambik hatte eine kritische Situation in den betroffenen Regionen des Landes geschaffen, in der die nationalen Hilfskräfte dem Ausmaß nicht mehr gewachsen waren. Mit dem frühzeitigen Ersuchen internationaler Hilfe hat Mosambik seine völkerrechtliche Verpflichtung zur Gewährleistung humanitärer Hilfe in ausreichendem Maße erfüllt.

3. Pflicht zur humanitären Hilfe

Komplementär zum Recht auf humanitäre Hilfe besteht die Verpflichtung des Staates zur Duldung und bestmöglicher Förderung verfügbarer, auch internationaler humanitärer Hilfe.

Fraglich ist, inwieweit eine Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zu internationaler Nothilfe besteht. Die Frage stellt sich vor allem immer dann, wenn mit dem Staat, in welchem die Notsituation eingetreten ist, keine Hilfeleistungsabkommen bestehen. Es wird in der Literatur argumentiert, dass sich eine Pflicht zur Kooperation bei humanitärer Hilfeleistung aus Artikel 56 i.V.m. Artikel 55 lit. b der

Charta der Vereinten Nationen ergebe.³¹ Fraglich ist, wie weit die Verpflichtungen aus Artikel 56 reichen, wenn nach *Wolfrum* Artikel 56 keine Verpflichtung zu einseitigen Aktionen auf nationaler Ebene enthält.³² Verlangt dieser nicht eine Initiative von Mitgliedsstaaten und den Vereinten Nationen, so kann er nur die Verpflichtung enthalten, den Hilfsaktionen anderer Staaten und der Vereinten Nationen nicht entgegenzuwirken, da eine bloße Beteiligung an einer Aktion von einer Initiative zu einer Aktion rechtlich kaum zu unterscheiden wäre.³³ Dies hat vor allem die Verpflichtung des notleidenden Staates zur Folge, in Ermangelung eigener Kapazitäten ausländische Hilfe ins Land zu lassen, so lange nicht schwerwiegende Gründe dagegen sprechen. Eine willkürliche Verweigerung wäre somit ein Verstoß gegen das Völkerrecht. Für den Empfangsstaat hat dies eine Einschränkung seiner souveränen Rechte zu Gunsten der in seinem Hoheitsgebiet lebenden Personen zur Folge.

Eine Herleitung der Pflicht zu humanitärer Hilfe im Ausland lässt sich anders als zuvor dargestellt nicht aus den Menschenrechtsverträgen herleiten. Diese betreffen nur das Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und den Personen in seinem Jurisdiktionsbereich. Eine Verpflichtung anderer Staaten beinhalten diese nicht.³⁴

4. Koordinierung von Hilfsmaßnahmen

Die Hilfsaktion in Mosambik wurde sowohl von Staaten als auch von internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen unterstützt. Das Auftreten einer Vielzahl von Akteuren bedarf stets einer übergeordneten Koordinierung, um gegenseitige Behinderungen zu vermeiden. Dies erfolgte in Mosambik bereits frühzeitig durch das Koordinationszentrum am National Institute for Disaster Management.

Auf internationaler Ebene hat sich eine Vielzahl von Organisationen gebildet, die sich mit der Leistung und Organisation humanitärer Hilfe befassen. Im Rahmen der Vereinten Nationen sei in diesem Zusammenhang auf das United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)³⁵ hingewiesen, welches nicht nur in Krisensituationen, wie der in Mosambik, unterstützend und koordinierend

²⁹ General Comment 3, The nature of States parties obligations, E/1991/23.

³⁰ So bleibt aufgrund der menschenrechtlichen Begründung auch in Situationen eines *failed state* das Recht auf humanitäre Hilfe erhalten. Fraglich ist in diesem Zusammenhang jedoch die Wirksamkeit des Rechtes unter der Bedingung eines *failed state*.

³¹ *Hermisdörfer, Willibald*, Humanitäre Hilfe durch die Bundeswehr bei Katastrophen im Ausland, NZWehr 1996, 226–232, 229.

³² *Wolfrum, Rüdiger*, in: Charta der Vereinten Nationen Kommentar, *Sinna, Bruno* (Hrsg.), München 1991, Art. 56 Rn. 2.

³³ *Wolfrum* spricht von „konstruktiver Zusammenarbeit“ mit den Vereinten Nationen, a.a.O. (Fn. 32).

³⁴ Im Ergebnis so auch *Schotten, Gregor*, Der aktuelle Fall: Humanitäre Katastrophe in Zaire – ist die Völkergemeinschaft zum Einschreiten verpflichtet?, in: *Hu-VI* 10 (1997), 12–17, 17.

³⁵ OCHA wurde auf Grundlage der Resolution „Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations“, A/RES/46/182, Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1991 als Teil des Department of Humanitarian Affairs (DHA) gegründet. Weitere Informationen sind unter http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html (24. Juli 2000) zu finden.

tätig wird, sondern sich ständig mit der Verteilung und Förderung humanitärer Hilfe befasst.

Auf Europäischer Ebene wurde das European Community Humanitarian Office (ECHO) im Jahre 1992 gegründet. Aufgabe von ECHO ist es, eine schnelle und reibungslose Hilfe in Katastrophensituationen zu garantieren.³⁶ Dazu gehören zum einen finanzielle Unterstützung und die Vorsorge gegen Katastrophen, wie auch die kurz- bzw. langfristige Beseitigung von Schäden, welche durch Katastrophen verursacht wurden. Auch im Mosambik wurde ECHO tätig, so erklärte *Poul Nielson*, Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, am 3. März 2000 nach seiner Informationsreise nach Mosambik, dass die Europäische Gemeinschaft Soforthilfen in Höhe von 25 Mio. Euro leisten werde.³⁷

Für den vorliegenden Fall einer Hilfsaktion, die nicht aufgrund bewaffneter Konflikte erforderlich wurde, ist weiterhin auf die Internationale Förderung der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften hinzuweisen.³⁸ Deren Aufgabe ist die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen nationaler Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in Friedenszeiten. Mit Hilfe der Förderung werden nicht nur gemeinsame Aktionen nationaler Gesellschaften koordiniert und gefördert, sondern sie bietet einen Anlaufpunkt für Hilfsersuchen einzelner nationaler Gesellschaften in Katastrophensituationen, wie der in Mosambik.

5. Rechte und Pflichten von Hilfspersonal

Die eingangs befürwortete flexible Variante von Übereinkünften über humanitäre Hilfe hat *per se* den Nachteil fehlender Detailregelungen. Unabhängig von der gebotenen Eile in einer solchen Situation sind einige Rechtsfragen von derartigen Bedeutung, dass deren Vernachlässigung nicht vertretbar ist. Dazu gehören unter anderem die Regelung des Status des beteiligten Hilfspersonals sowie Regelungen über die Haftung der beteiligten Akteure.

Bzüglich möglicher Regressansprüche des Entsendestaates gegen den Empfangsstaat ist davon auszugehen, dass solche nicht bestehen, solange keine dem Empfangsstaat zurechenbare vorsätzliche Schädigung von Material oder Personal des helfenden Staates vorliegt.³⁹ Diese weitgehende Einschränkung beruht vor allem auf dem Gedanken, dass sich der helfende Staat freiwillig und sehenden Auges in die durch die Notsituation geschaffenen Gefahren begeben hat. Inwieweit die Haftung auch für solche Gefahren ausgeschlossen ist, die nicht durch den Hilfseinsatz unmittelbar begründet wurden, könnte streitig sein. Richtigerweise wird jedoch der hilfebedürftige Staat nur für solche Schäden haftbar zu machen sein, die er abzuwenden verpflichtet gewesen wäre. Soweit keine besonderen Vereinbarungen getroffen wurden, ist davon auszugehen, dass einen Staat bzgl. außerhalb des Einsatzes gelegenen Gefahren nur die allgemeinen Schutzpflichten gegenüber Fremden treffen.

In Bezug auf den Rechtsstatus des Hilfspersonals wird teilweise vertreten, dass eine gewohnheitsrechtlich anerkannte Immunität des Hilfspersonals besteht, soweit diese auf Einladung des Empfangsstaates sich in dessen Hoheitsgebiet

aufhalten.⁴⁰ Dies erscheint jedoch zweifelhaft. Unstreitig tritt das Hilfspersonal, wenn es im Auftrage des entsendenden Staates im ersuchenden Staat Hilfe leistet, als dem Entsendestaat zurechenbares Personal auf. Dies führt jedoch nicht automatisch zur Erlangung eines Immunitätsstatus. Gewohnheitsrechtlich anerkannt ist der Immunitätsstatus lediglich bei Staatsoberhäuptern und Diplomaten.⁴¹ Eine solche Repräsentationsfunktion kann jedoch bei Hilfskräften nicht angenommen werden. Bereits aus systematischer Sicht erscheint eine solche Auffassung nicht haltbar. Des Weiteren ist bisher keine Staatenpraxis bekannt, die eine solche Auffassung begründen könnte. Die bloße Behauptung allein, auch wenn sie über einen längeren Zeitraum hinweg aufrechterhalten wird, ist nicht ausreichend für einen Nachweis bestehenden Gewohnheitsrechts.⁴²

Entgegen der eben abgelehnten Auffassung und für den Fall, dass keine Regelungen getroffen wurden, steht als Schutznorm für das Personal vor Ort lediglich das Fremdenrecht zur Verfügung, welches im Wege des diplomatischen Schutzes vom Entsendestaat geltend zu machen ist.

IV. Nationale Grundlagen

Humanitäre Hilfe im Ausland fällt als Teil der Außenpolitik in den Aufgabenbereich des auswärtigen Amtes. *Hermisdörfer* sieht in Artikel 32 Abs. 1 GG nicht nur die Kompetenzgrundlage für das Handeln des Bundes, sondern sogar die verfassungsrechtliche Grundlage für humanitäre Hilfe im

³⁶ ECHO-Mandat, Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996, abgedruckt in: ABl. L 163, 02/07/1996, 1-6.

³⁷ In diesem Zusammenhang sei noch auf Artikel 254 des Vierten AKP-EG-Abkommens vom 15. Dezember 1989 hingewiesen, in dem für den Fall von Naturkatastrophen oder vergleichbaren außergewöhnlichen Umständen umfangreiche Hilfen an die vertraglich gebundenen AKP-Staaten zugesagt werden. Unter diesen befindet sich auch die Republik Mosambik. Text des Abkommens in ABl. L 229, 17/08/1991, 3-282, geändert durch Beschluss Nr. 1/93 des AKP-Ministerrates vom 22. Oktober 1993 (Abl. L 280, 13/11/1993, 26), ergänzt durch das Protokoll zum Vierten AKP-EG-Abkommen vom 4. November 1995 (Abl. L 317, 30/12/1995, 3-23), geändert durch das 11. Protokoll zum AKP-EG-Abkommen (Abl. L 220, 11/08/1997, 2-5), das Abkommen zur Änderung des Vierten AKP-EG-Abkommens (Abl. L 156, 29/05/1998, 3-78), verlängert durch Beschluss Nr. 1/2000 des AKP-EG-Botschafterausschusses vom 28. Februar 2000 (Abl. L 056, 01/03/2000, 47-48).

³⁸ Informationen unter: <http://www.icrc.org/eng/movement> (10. August 2000); *Krönig*, a.a.O. (Fn. 9), 141f.

³⁹ So jedenfalls übereinstimmend die oben genannten Hilfeleistungsbekommen und auch *Macalister-Smith*, a.a.O. (Fn. 23), 142.

⁴⁰ Eine Unterscheidung nach militärischem und nicht-militärischem Personal erscheint aus völkerrechtlicher Sicht nicht erforderlich. Wie auch in Mosambik greifen Staaten zur Bewältigung von Notsituationen auf Einheiten der Streitkräfte zurück. Diese werden jedoch nicht in ihrer hoheitlichen Rolle als Streitkräfte tätig. Der ausschließliche zivile Einsatz von Militärpersonal unterscheidet sich daher nicht von der Verwendung ziviler Hilfskräfte.

⁴¹ *Heintschel von Heinegg*, *Wolff*, in: *Ipsen, Knut* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, München 1999, 245; *Gloria, Christian*, ebd., 333 ff.

⁴² An dieser Stelle sei auf die Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel (A/RES/49/59) vom 9. Dezember 1994 verwiesen, welche jedoch im vorliegenden Fall nicht einschlägig ist. Auch in dieser Konvention wird nicht von einer grundsätzlichen Immunität ausgegangen. Vielmehr wird diesbezüglich auf zu treffende bilaterale Vereinbarungen verwiesen, Artikel 4 der Konvention.

Ausland.⁴³ Bereits ersteres wird von *Bockmeyer*⁴⁴ unter Führung der Deutsch-Französischen Hilfeleistungsabkommens⁴⁵ eingeschränkt. Er verweist auf Artikel 3 Abs. 1 des Abkommens, in dem auf grenznaher Ebene die Zuständigkeit den Innenministern der Grenzländer zugewiesen, die Zuständigkeit demnach auf die Länderebene übertragen wird. Jedoch widerspricht diese Kompetenzverlagerung nur scheinbar der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundes, da dieser mit dem Abschluss des Abkommens mit Frankreich und einer teilweisen Übertragung von eben dieser Kompetenz Gebrauch gemacht hat. Es kann daher von der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundes für die Durchführung ausländischer humanitärer Hilfsaktionen ausgegangen werden. Als verfassungsrechtliche Grundlage humanitärer Hilfsaktionen kann Artikel 32 GG jedoch nicht dienen, da dieser lediglich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern regelt.⁴⁶

I. Zulässigkeit internationaler Hilfeinsätze

Auf nationaler Ebene ist zwischen der Verwendung von Einheiten der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes zu entscheiden. Zwar wurden sowohl der Bundesgrenzschutz als auch die Bundeswehr auf Ersuchen des Auswärtigen Amtes tätig, jedoch liegen jeweils unterschiedliche Rechtsnormen als Grundlage vor.

a) Bundesgrenzschutz

Mit der Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG) im Jahre 1994 wurde dem sich wandelnden Auftrag des BGS Rechnung getragen und gleichzeitig die innerstaatliche Rechtsgrundlage für humanitäre Hilfsmaßnahmen des BGS im Ausland in § 8 BGSG gelegt. Gemäß § 8 Absatz 1 BGSG kann der Bundesgrenzschutz zur Mitwirkung an polizeilichen oder anderen nichtmilitärischen Aufgaben im Rahmen von internationalen Maßnahmen auf Ersuchen und unter Verantwortung der Vereinten Nationen, einer regionalen Abmachung oder Einrichtung gemäß Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen, der Europäischen Union⁴⁷ oder der Westeuropäischen Union im Ausland verwendet werden. Die Formulierung „Mitwirkung“ kennzeichnet die Maßnahme als einen integrierten Bestandteil einer multinationalen Aktion.⁴⁸ An der dem Aufsatz zugrundeliegenden Hilfsaktion in Mosambik waren zwar eine große Anzahl von Staaten, die Vereinten Nationen und die Europäische Gemeinschaft – zumindest finanziell – beteiligt, jedoch erfolgten die Hilfsmaßnahmen in loser Koordination auf Ersuchen von Mosambik und in Eigenverantwortung der Beteiligten.

Es kommt daher lediglich eine Ermächtigung aus § 8 Absatz 2 BGSG in Betracht. Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit der Verwendung des BGS in Einzelfällen zur Rettung von Personen aus einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben im Ausland. Ausschlaggebend ist hierbei die Aktualität der Gefahr für Leib und Leben, welche dann gegeben ist, wenn das schädigende Ereignis unmittelbar bevorsteht, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit einzutreten droht oder bereits eingetreten, jedoch noch nicht beendet ist.⁴⁹ Dies war zweifelsohne während der gesamten Maßnahme gegeben. Mussten anfangs Menschen noch aus den Über-

schwemmungsgebieten geborgen werden, so wandelte sich die Aufgabe des BGS in einen Versorgungsauftrag, nämlich Menschen vor Hunger und Krankheiten zu bewahren. Weitere Voraussetzungen sind gemäß Satz 2 die Verwendung des BGS für ausschließlich humanitäre Zwecke oder zur Wahrung dringender Interessen der Bundesrepublik Deutschland und dabei das Handeln im Einvernehmen mit dem Staat, auf dessen Hoheitsgebiet die Maßnahme stattfinden soll. Nach Auskunfts des Auswärtigen Amtes wurde Mosambik über die deutsche Botschaft in Maputo ständig über die Maßnahmen der Bundesregierung informiert, so auch über den geplanten Einsatz von Bundesgrenzschutz und Bundeswehreinheiten. Der Wortlaut von Absatz 2 Satz 2 spricht lediglich vom „Einvernehmen“, was lediglich geringe Anforderungen an die Koordinierung zwischen der Bundesrepublik und dem Einsatzstaat erfordert. Spätestens durch den ausdrücklichen Wunsch Mosambiks, die Region Beira durch deutsche Einsatzkräfte zu versorgen, ist diese Voraussetzung erfüllt.⁵⁰

Absatz 2 Satz 3 erklärt den Minister des Inneren als allein entscheidungsbefugt, wobei dieser in der Praxis nur im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt entscheidet. Es ist daher davon auszugehen, dass der Minister des Inneren auf Anfrage des Auswärtigen Amtes über den Einsatz entscheidet wird.

⁴³ *Hersdörfer*, a.a.O. (Fn. 31), 231; teilweise wird bestritten, dass Artikel 32 GG überhaupt schlicht hoheitliches Handeln ohne jegliche rechtliche Bindung erfasst. Die Leistung humanitärer Hilfe könnte demnach gänzlich aus dem Anwendungsbereich von Artikel 32 GG herausfallen. Dem muss entgegengehalten werden, dass auch schlicht hoheitliche Handlungen in den allermeisten Fällen rechtlicher Regelungen bedürfen bzw. rechtliche Konsequenzen auslösen können. Eine Trennung von rechtem und schlicht hoheitlichem Handeln, gerade in Bezug auf ausländische humanitäre Hilfe, wäre daher unsachgemäß; mit ähnlicher Begründung auch *Rojahn, Ondolf*, Art. 32 Rn. 3, in: v. *Münch/Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl., München 1995; *Sreinz, Rudolf*, Art. 32 Rn. 12, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1999.

⁴⁴ *Bockmeyer, Hans Bernhard*, Art. 32 Nr. 9, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied 1999.

⁴⁵ a.a.O. (Fn. 10).

⁴⁶ Die Pflege auswärtiger Beziehungen ist – soweit das Grundgesetz nichts anderes regelt – Aufgabe des Bundes, insbesondere der Bundesregierung. Sie hat somit Entscheidungskompetenz über die Durchführung von internationalen humanitären Aktionen. Siehe zur Auswärtigen Gewalt: *Grewé, Wilhelm G.*, Auswärtige Gewalt, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2. Aufl., Heidelberg 1996, 937ff.

⁴⁷ Problematisch ist insofern die Formulierung „Europäische Union“, da diese nach wohl zutreffender Ansicht keine Völkerrechtssubjektivität besitzt. Für die Zurechnung ist daher stets nach der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft bzw. der zweiten Säule des Unionsvertrages, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, zu unterscheiden. In letzterem Fall wären die Vertragsstaaten des Unionsvertrages die Zurechnungssubjekte.

⁴⁸ *Hitz, Fredi*, in: *Fischer, Gerhard* u.a. (Hrsg.), Bundesgrenzschutzgesetz – BGS, Zwangsanzwendung nach Bundesrecht – VwVG/UzWG, 2. Aufl., Stuttgart 1996, § 8 Rn. 7.

⁴⁹ *Riegel, Reinhard*, Bundesgrenzschutzneuregelungsschutz, Kommentar, München 1996, 103; *Hitz*, a.a.O. (Fn. 48), § 8 Rn. 13.

⁵⁰ Denkbar wäre auch ein antizipiertes Einverständnis seitens Mosambiks, erklärt durch das internationale Hilfsersuchen vom 23. Februar 2000. Dieser Ansatz ist jedoch abzulehnen, da ein allgemeines und vorweggenommenes Einverständnis nicht die Art und Weise einer Hilfsmaßnahme berücksichtigen kann, es sei denn, dass bereits im Voraus gewisse Rahmenbedingungen gesetzt wurden. Dies war jedoch im vorliegenden Sachverhalt nicht der Fall.

b) Bundeswehr

Seit dem Ende der achtziger Jahre hat sich auch das Aufgabenfeld der Bundeswehr erweitert. Dies führte vor allem im Bereich der Teilnahme der Bundeswehr an internationalen bewaffneten Aktionen zu innerstaatlichen Rechtsproblemen, die weitgehend in den neunziger Jahren geklärt werden konnten.⁵¹

Ein wesentlicher Diskussionspunkt war die Definition des Begriffes „Einsatz“. Artikel 87a Absatz 2 GG schreibt vor, dass außer zur Verteidigung die Streitkräfte nur eingesetzt werden dürfen, wenn das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Da eine ausdrückliche Ermächtigung zur Verwendung der Bundeswehr zu humanitären Hilfsaktionen nicht im Grundgesetz vorgesehen ist⁵², bleibt lediglich die Möglichkeit einer restriktiven Auslegung von Artikel 87a Absatz 2 GG. Nach wohl einhelliger Auffassung in der Literatur und seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 umfasst der Verfassungsvorbehalt von Artikel 87a Absatz 2 GG lediglich die Verwendung der Bundeswehr im Rahmen bewaffneter Aktionen, unabhängig davon, ob Soldaten der Bundeswehr selbst bewaffnet sind.⁵³ Kein Einsatz ist somit die ausschließliche Verwendung der Bundeswehr zu humanitären Aktionen ohne Waffengewalt.⁵⁴ Die Verwendung der Bundeswehr im Rahmen internationaler humanitärer Hilfe liegt daher in der Kompetenz der Bundesregierung und ist verfassungsrechtlich zulässig.

2. Entscheidungskompetenz und Koordination

Wie bereits ausgeführt wurde, liegt die Zuständigkeit für die Pflege auswärtiger Beziehungen vorrangig im Aufgabenbereich der Bundesregierung und hier speziell beim Auswärtigen Amt. Die Verwendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz bedarf somit der Zusammenarbeit von Auswärtigem Amt, dem Bundesministerium des Inneren und dem der Verteidigung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bereits erwähnten Entscheidung vom 12. Juli 1994 eindeutig klargestellt, dass bei nicht bewaffneten Unternehmungen – das Verfassungsgericht spricht hier ausdrücklich nicht von Einsätzen – eine konstitutive Zustimmung des Parlamentes nicht erforderlich ist. Das Gericht führt hierzu aus: „Nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.“⁵⁵ In der Praxis erfolgt lediglich eine Unterrichtung des Parlamentes.⁵⁶

Die Bundesregierung und Hilfsorganisationen haben in den neunziger Jahren nach Möglichkeiten gesucht, die Durchführung von Hilfsaktionen zu verbessern. Als erstes Ergebnis entstand 1992 unter Leitung des Auswärtigen Amtes der Gesprächskreis Humanitäre Hilfe. Aus ihm ging 1994 der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe hervor, in dem die involvierten Ministerien von Bund und Ländern sowie die wichtigsten nationalen Hilfsorganisationen vertreten sind.

Die im Koordinierungsausschuss zusammengeschlossenen Bundesministerien und Hilfsorganisationen sind in einem

Zwölf-Punkte-Katalog unter anderem darin übereingekommen, dass alle Menschen ein Recht haben, humanitäre Hilfe zu empfangen und zu leisten. Weiterhin heißt es, dass die Hilfe ohne jegliche Diskriminierung und in bestmöglicher Zusammenarbeit aller Kräfte, vor allem solcher vor Ort, zu erfolgen hat.⁵⁷

Ein Gremium, das die ständige humanitäre Hilfe der Bundesregierung koordiniert, ist der Arbeitsstab Humanitäre Hilfe, eingerichtet vom Auswärtigen Amt, in dem jährlich mehrere hundert Hilfsprojekte in durchschnittlich 70 Ländern betreut werden.⁵⁸ Im Gegensatz zu dieser kontinuierlichen Planung und Koordinierung werden in Notsituationen, wie der in Mosambik dieses Jahres, Krisenstäbe eingerichtet, die aus Vertretern der beteiligten Ministerien bestehen, welche die kurzfristigen Aktionen koordinieren und eine möglichst schnelle und effiziente Hilfe garantieren sollen.⁵⁹ Im Falle Mosambiks wurden am 27. Februar das Krisen- und Lagezentrum und der Arbeitsstab Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes zu ersten Beratungen einberufen.⁶⁰ Die erste Aufgabe bestand in der Sondierung von verfügbaren Kräften in Mosambik und in den Nachbarstaaten. Anfang März begann zur Verstärkung der lokalen Kräfte die Verlegung von deutschen Hilfskräften nach Mosambik.

V. Schlussbemerkung

Die Katastrophe von Mosambik wird nicht die letzte gewesen sein, bei der internationale Nothilfe erforderlich sein wird. Um so wichtiger ist es, durch eine festgelegte regionale und weltweite Kooperation die Vorsorge und Beobachtung von sich anbahnenden Krisen effektiver zu planen. Eine ver-

⁵¹ Streitig waren vor allem die Zulässigkeit der Teilnahme der Bundeswehr an bewaffneten Einsätzen im Ausland und die Voraussetzung für die Entsendung von Bundeswehreinheiten. Entscheidend zu diesen Fragen die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung – 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93 – vom 12. Juli 1994 zum Adria-, AWACS- und Somalia-Einsatz der Bundeswehr, BVerfGE 90, 286–389.

⁵² Eine Verwendung der Bundeswehr in Situationen von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen ist in Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 GG vorgesehen, jedoch erfasst diese Vorschrift lediglich die Verwendung im Landesinneren. Artikel 35 Absatz 1 GG postuliert den Grundsatz der Amtshilfe. Jedoch kann auch dieser nicht als eine Ermächtigungsgrundlage herangezogen werden, da hiermit keine konkrete Verwendung der Bundeswehr beschrieben wird.

⁵³ *Pieroth, Bodo*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 4. Aufl., München 1997, Art. 87a Rn. 4; *Dürig, Günter*, in: *Mauz-Dürig*, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III, München 1993, Art. 87a Rn. 32.

⁵⁴ *Dürig*, a.a.O. (Fn. 53), Rn. 35 f. Dies kann insoweit zu verfassungsrechtlichen Problemen führen, als dass zwar die Verwendung der Bundeswehr an sich rein unbewaffneter humanitärer Art ist, diese jedoch in oder an eine (teilweise) militärische Aktion ein- oder angegliedert ist, so beim Einsatz der Bundeswehr in Osttimor.

⁵⁵ A.a.O. (Fn. 51), 388.

⁵⁶ Siehe dazu die gemeinsame Kabinettsvorlage von BMVg und AA zur Kabinettsitzung vom 15. März 2000, Datenblatt Nr. 14/14014-01.

⁵⁷ Presseerklärung des Auswärtigen Amtes vom 23. Juni 2000, Die Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe, http://www.auswaertiges-amt.de/3_auspol/4/3-4-7d.htm am 9. August 2000; siehe dazu auch *Macalister-Smith*, a.a.O. (Fn. 23), 140f.

⁵⁸ Auswärtiges Amt, Arbeitsstab Humanitäre Hilfe, http://www.auswaertiges-amt.de/3_auspol/4/3-4-7a.htm am 31. Juli 2000; *Krönig*, a.a.O. (Fn. 9), 144f.

⁵⁹ *Krönig*, a.a.O. (Fn. 9), 144f.

⁶⁰ A.a.O. (Fn. 2).

traglich geregelte und bereits im Vorfeld strukturierte Hilfe kann dazu beitragen, größere Opferzahlen zu verhindern.

Jede Hilfsaktion hat ihre eigenen Herausforderungen. Dennoch bestehen übergreifende Aufgabenstellungen, die im Vorfeld lösbar sind. Die internationalen und nationalen Strukturen weiter zu vervollständigen, ist die dringende Aufgabe für die nächste Zeit. Viele der hier angesprochenen rechtlichen Fragen, wie die der Organisation, der einzusetzenden Mittel, Fragen der Haftung sowie des Status von Hilfspersonal und Hilfsgütern, lassen sich im Vorfeld weitest-

gehend klären. Diesbezügliche Vereinbarungen sollten besonders mit häufig von Naturkatastrophen heimgesuchten Regionen getroffen werden. Abschließend bleibt festzustellen, dass aus materiell-rechtlicher Sicht dem Einsatz in Mosambik keine wesentlichen Bedenken entgegenzuhalten sind. Es bleibt jedoch der Wunsch, dass Kabinettsbeschlüsse über Nothilfen der Vergangenheit angehören, die erst einen halben Monat nach Beginn der Nothilfeaktion verabschiedet werden.⁶¹

⁶¹ Siehe dazu Kabinettsvorlage, a.a.O. (Fn. 56).

Militär und Flüchtlingsschutz

Ein Kommentar aus humanitärer Sicht

Ulrike von Pilar und Pia Prangenberg*

Das Schlagwort vom „humanitären Krieg“ der NATO im Kosovo hat die Diskussion um die Aufgaben und den Charakter der humanitären Hilfe einerseits und des Militärs andererseits neu entfacht. Wo immer in den letzten zehn Jahren – also seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation zu Zeiten des Kalten Krieges – das Militär im Kontext aktueller bewaffneter Konflikte von außen eingegriffen hat, wurden diese Aktionen schnell und sehr salopp mit dem Etikett „humanitär“ versehen: Man denke an den Nord-Irak, Somalia, Bosnien, Ruanda/Zaire und jetzt den Kosovo-Krieg.

„Humanitär“ wird heute so ziemlich alles genannt, was im weitesten Sinne mit menschenfreundlichen Motiven begründet wird, und dieser diffuse Gebrauch des Begriffes trägt nicht unbedingt zur Klarheit des Konzepts und zur Effizienz der Hilfe bei. Denn auch wenn man vielen Menschen und ihren Handlungen eine humanitäre Intention zusprechen kann, so gibt es doch klare Regeln dafür, wie humanitäres Handeln definiert wird. Diese Regeln sind unter anderem festgelegt im humanitären Völkerrecht wie auch im Code of Conduct der **Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung**, den 187 Hilfsorganisationen unterschrieben haben.¹ Nicht jede menschenfreundlich intendierte Aktion verdient die Bezeichnung „humanitär“; die Form des Handelns muss bestimmten Minimalforderungen genügen. Vermischt man jedoch die Ebenen der Form und der Intention, so kann die resultierende Verwirrung gravierende Auswirkungen auf Menschen in großer Not haben.

Die sogenannten humanitären Aktivitäten der Bundeswehr, insbesondere in den Flüchtlingslagern in Mazedonien, haben offensichtlich ihre Reputation gestärkt, und die Anfang der neunziger Jahre noch heftig geführte Diskussion um die „out-of-area“ Einsätze scheint sich auch unter dem Eindruck dieser humanitären Legitimation erledigt zu haben. Während aber die Politiker in Deutschland wie in anderen NATO-Ländern das Feld der humanitären Hilfe für ihre Armeen entdeckt haben und auf diesem Gebiet ein Betätigungsfeld für

die Armeen der Zukunft sehen, wächst das Unbehagen bei vielen Hilfsorganisationen. Und dies nicht so sehr, wie manchmal leichtfertig dargestellt wird, aus Konkurrenzgründen, sondern in erster Linie aufgrund problematischer Erfahrungen mit dem Militär. Die Konfusion im Gebrauch des Begriffes „humanitär“ hat schwerwiegende Konsequenzen, und die Kolonisierung dieses Begriffes durch Politiker und Institutionen aller Couleur mag zwar deren Image aufbessern, aber den Opfern ist damit noch nicht geholfen. Denn wenn die humanitäre Hilfe als Instrument unserer Regierungspolitik eingesetzt und gesehen wird, dann werden auch die humanitären Organisationen als Teil der Regierungs- oder NATO-Politik gesehen, verlieren ihre Glaubwürdigkeit und damit die Möglichkeit, Menschen in großer Not zu erreichen. Denn welche militärische Gruppierung würde eine „NATO-Organisation“ als Helfer in einem Konflikt zulassen, wenn die NATO als Gegner angesehen wird?

Daraus ergeben sich wichtige grundsätzliche Überlegungen: Es geht um das Verständnis dessen, was humanitäre Hilfe ist und sein muss, um glaubwürdig und damit wirksam sein zu können. Das größte Problem für die humanitäre Hilfe ist dabei, überhaupt Zugang zu Menschen in Not zu erhalten. Gleichzeitig geht es um die Frage nach der Rolle des Militärs in den aktuellen Konflikten: mit oder ohne UN-Mandat, friedensichernd, friedensschaffend, „humanitär“ tätig oder schlicht kriegführend.

* Ulrike von Pilar und Pia Prangenberg arbeiten beide im Büro der deutschen Sektion von **Médecins Sans Frontières**. Die von ihnen wiedergegebenen Meinungen sind persönlich und stellen keine offizielle Position von **Ärzte ohne Grenzen** dar.

¹ Dieser Verhaltenskodex besteht aus zehn Punkten, die grundlegende Verhaltensregeln für humanitäre Organisationen formulieren. Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung führt eine öffentliche Liste aller Nichtregierungsorganisationen, die diese zehn Prinzipien unterzeichnet haben.

Die spezifische Frage nach der Rolle des Militärs für den Schutz von Flüchtlingen ordnet sich ein in die umfassendere Problematik der „humanitären“ Aufträge des Militärs bzw. seiner Rolle in der humanitären Hilfe oder, noch allgemeiner, nach der Zusammenarbeit von Militär und humanitären Organisationen und deren Grenzen. Da die öffentliche Debatte über die humanitäre Hilfe in Deutschland bisher sehr viel weniger intensiv geführt worden ist als die über Menschenrechte oder Entwicklungshilfe, sollen kurz die wesentlichen Prinzipien und Charakteristika der humanitären Hilfe vorgestellt und diskutiert werden. Daraus ergibt sich eine erste Standortbestimmung der humanitären Hilfe und damit bereits wesentliche Aspekte der Rolle des Militärs. Nach einigen Schlaglichtern auf die Erfahrungen im Irak, in Somalia, Ruanda und Bosnien sollen kurz Erfahrungen aus dem Kosovo-Krieg, die sich insbesondere auf die Rolle des Militärs in den Flüchtlingslagern beziehen, diskutiert werden.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich in erster Linie auf die Tätigkeit humanitärer Organisationen oder des Militärs im Kontext bewaffneter Konflikte, insbesondere in Situationen, in denen das Militär einer der kriegführenden Parteien angehört wie im Kosovo. Wegen der politisch weniger komplexen Situation sind Einsätze zur Rettung der Opfer von Naturkatastrophen nicht im gleichen Maße problematisch. Das Gesagte bezieht sich nicht in erster Linie auf die Bundeswehr, sondern auf militärische Verbände generell. Wenn speziell die Bundeswehr gemeint ist, wird dies erwähnt.

I. Thesenüberblick

Die Hauptgedanken zu diesem Thema können in den folgenden Thesen zusammengefasst werden:

1. Grundsätzliche Überlegungen:

- Humanitäre Hilfe kümmert sich um die spezifischen Bedürfnisse der Zivilbevölkerung in Situationen von Krieg und Gewalt. Ihre wichtigste und schwierigste Aufgabe ist es, diese Menschen zu erreichen. Die humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sind unverzichtbar und fundamental. Humanitäre Hilfe darf niemals ein Instrument der Politik sein. Die Glaubwürdigkeit und damit die Wirksamkeit der humanitären Hilfe beruhen auf der Respektierung dieser Prinzipien.
- Das Militär, unter welchem Mandat auch immer, hat grundsätzlich andere Interessen, Motive und Ziele als die humanitäre Hilfe. Es handelt immer in einem von der Regierung formulierten nationalen Interesse. Das Militär ist *per definitionem* kein humanitärer Akteur. Humanitäre Hilfe kann nur von zivilen unabhängigen Organisationen geleistet werden.
- Militär und humanitäre Hilfe können in einer Krise komplementäre Funktionen erfüllen, die jeweils legitim und wichtig für den Schutz der Bevölkerung sind; aber diese müssen klar voneinander unterschieden sein: Humanitäre Hilfe richtet sich an die Opfer des Krieges, ein militäri-

scher Einsatz im Allgemeinen gegen einen Gegner. Die Ambivalenz des Begriffs der „humanitären Intervention“ ist verwirrend und kann gefährliche Konsequenzen haben.

2. Die politische Dimension:

- Seit einigen Jahren treffen Militär und humanitäre Hilfe immer öfter unter der Überschrift „Militärischer Schutz für humanitäre Hilfsaktionen“ zusammen. Dies hat in den letzten Jahren im Nord-Irak, in Somalia und auf dem Balkan zu großen Schwierigkeiten geführt.
- In Bosnien wie in Ruanda wurden die „humanitären“ Aktivitäten des Militärs als Alibi für politisches Versagen, zur Verschleierung politischer Inaktivität oder zur Vermeidung von Flüchtlingsströmen eingesetzt. Im Kosovo dienten die „humanitären“ Aktionen auch einem propagandistischen Ziel.

3. Die praktische Dimension:

- Abgesehen von grundsätzlichen Bedenken können „humanitäre“ Aktivitäten des Militärs in Flüchtlingslagern durch Unkenntnis und Inkompetenz zu gravierenden Problemen in der Flüchtlingsversorgung und bezüglich des Flüchtlingsschutzes führen. Humanitäre Hilfe ist mehr als Technik und Logistik.
- Bezüglich des Schutzes der Flüchtlinge in Albanien und Mazedonien während des Kosovo-Krieges haben sich Probleme gezeigt, die auf die schwache Präsenz des **Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen** (UNHCR) und die teilweise massive, politisch motivierte Einmischung des Militärs zurückzuführen sind. Eine Gefährdung der Sicherheit sowohl der Flüchtlinge wie der Helfer kann daraus resultieren.
- Das Militär, vorausgesetzt es ist nicht Kriegspartei, kann eine wichtige Funktion bei der Unterstützung humanitärer Aktionen erfüllen, wie z.B. Luftaufklärung, Transport, Minenräumung, solange die Koordination in ziviler Hand bleibt und zivile Organisationen nicht in der Lage sind, diese Aufgaben zu erfüllen. Dann allerdings muss das Militär sich mit den humanitären Organisationen koordinieren.

4. Schlussfolgerungen:

- Konkret für Deutschland gilt: Die Bundesregierung braucht ein politisches Konzept für die humanitäre Hilfe; für sie wie auch für die Bundeswehr muss es einen Verhaltenskodex in der humanitären Hilfe geben, wie es ihn für die privaten Hilfsorganisationen schon gibt. Wenn es der Bundesregierung in erster Linie um humanitäre Hilfe für die Opfer bewaffneter Konflikte geht und erst in zweiter Linie um innen- und außenpolitisch wirksame Öffentlichkeitsarbeit für Deutschland und die Bundeswehr, dann muss sie aktiv die Unabhängigkeit der humanitären Organisationen unterstützen, die UN stärken und das Verteidigungsministerium sowie die Bundeswehr aus der humanitären Hilfe heraushalten.

10. Auch die humanitären Organisationen sind verantwortlich für die Respektierung und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Prinzipien. Sie müssen daher ihr Verhältnis zum Militär, in Deutschland zur Bundeswehr, dringend klären. Es wäre wünschenswert, wenn auch nicht wahrscheinlich, dass sich ein breiter Konsens über die notwendige Distanz der humanitären Organisationen zum Militär herstellen ließe.

II. Argumentation zu den Thesen

Zu These 1:

Die humanitäre Hilfe ist eine äußerst pragmatische und bescheidene Angelegenheit: Sie nimmt den Krieg als Faktum und besteht in der Folge *Jean-Jacques Rousseaus* und der Aufklärung „nur“ darauf, dass selbst in Krieg und schwerwiegenden Krisen ein Mensch in großer Not das Recht auf Hilfe und Respekt für seine Würde hat. Das ist das Minimum dessen, was jede menschliche Gesellschaft sich und anderen Menschen schuldet. So haben es fast alle Staaten dieser Welt in den Genfer Konventionen des humanitären Völkerrechts unterschrieben. Dies bleibt eine der großen Errungenschaften unserer Zivilisation.

Die aus dem humanitären Völkerrecht abgeleiteten Bedingungen und Regeln für humanitäre Hilfe legen fest, dass humanitäre Aktionen nur solche sind, die den Bedingungen der Unparteilichkeit, der Unabhängigkeit und der Neutralität genügen. Diese Bedingungen haben einen Sinn – nur wenn sie erfüllt sind, kann humanitäre Hilfe ihren Zweck erfüllen: Menschen in einer schweren Krise zu retten, sie zu schützen und ihnen beizustehen, bis sie selbst wieder in der Lage sind, für sich zu sorgen. Und gerade dies war die grundlegende Idee *Henri Dunants*, des Vaters des humanitären Völkerrechts und Gründers des Roten Kreuzes: Die Schaffung einer humanitären unparteilichen ständigen Organisation, unabhängig von den Staaten, aber in völkerrechtlich verbindlichen Verträgen anerkannt durch die Staaten, die als einzige Aufgabe hat, sich um Verwundete, Gefangene und die von der Gewalt betroffene Zivilbevölkerung zu kümmern.

Humanitäre Hilfe darf keine anderen Interessen und keinen anderen Auftrag haben als Menschen in großer Not zu Hilfe zu kommen. Insbesondere darf humanitäre Hilfe nicht politischen, ökonomischen oder religiösen Interessen unterworfen sein. Dabei bedeutet das zentrale Prinzip der Unparteilichkeit, dass alle Menschen, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen oder ethnischen Gruppe, ein Recht auf Hilfe haben und dass diese Hilfe nur ihren Bedürfnissen entsprechend geleistet wird. Kurz gesagt: Es gibt keine guten und schlechten Opfer. Um diese Unparteilichkeit realisieren zu können, muss die humanitäre Hilfe, müssen also insbesondere die Hilfsorganisationen, unabhängig sein und ihre Mittel nur im Interesse der Menschen in Not und ihrer Bedürftigkeit gemäß einsetzen. Die Neutralität schließlich verbietet es den humanitären Organisationen, im jeweiligen Konflikt Partei für die eine oder die andere Seite zu ergreifen. Sie gestattet es (zumindest in der Theorie) den Konfliktparteien, die humanitären Helfer zuzulassen, da sie sich nicht am Konflikt beteiligen und somit im Prinzip keine Bedro-

hung darstellen. So haben es die Staaten in den Genfer Konventionen unterschrieben.

Dies ist eine sehr knappe Zusammenfassung der Grundaussagen dieser Konventionen und des Code of Conduct der **Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung**, deren Grundsätze sich so oder so ähnlich in den Statuten vieler Hilfsorganisationen finden.² Dies sind keine beliebigen Prinzipien, sondern die Minimalbedingungen, die humanitäre Hilfe erfüllen muss, wenn sie in allen Konfliktsituationen von allen Parteien als „humanitär“, als nur den Interessen der Opfer verpflichtet, anerkannt werden soll. Die Einhaltung dieser Prinzipien macht die Glaubwürdigkeit der humanitären Hilfe und damit ihre Fähigkeit, leidende Menschen zu erreichen, aus. Aktionen und Organisationen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, können nicht humanitär genannt werden – ihre Absicht mag noch so gut sein.

Von dieser Glaubwürdigkeit wird es abhängen, ob die humanitären Organisationen die größte Herausforderung an ihre Arbeit bestehen können: Wie kann die humanitäre Hilfe den Zugang zu Menschen in Not sichern? Nicht einmal in Tschetschenien (und übrigens auch nicht im Kosovo während des Krieges) konnten humanitäre Organisationen tätig werden. Die Zivilbevölkerung wurde völlig alleingelassen in diesem Krieg, obwohl Russland sich in den Genfer Konventionen verpflichtet hat, humanitäre Hilfe zu ermöglichen. Da die Regionen der Welt, von denen man nichts weiß, naturgemäß nicht in den Medien auftauchen, wird von dem Mangel an Zugang zu leidenden Menschen viel zu wenig gesprochen. Auch die Hilfsorganisationen berichten eher von den Situationen, in denen sie arbeiten können, als von denen, zu denen ihnen der Zugang verweigert wird. Ob es um die Demokratische Republik Kongo oder Angola oder Kolumbien geht – Millionen von Menschen bräuchten dringend Hilfe, sind aber unerreichbar. Auch deshalb, weil humanitäre Organisationen oft nicht mehr als neutral, sondern als humanitärer Arm einer Regierung und damit als politisch bedrohlich für die jeweiligen Kriegsparteien gelten können.

Zu These 2:

Um ihre Funktion insbesondere in komplexen bewaffneten Konflikten erfüllen zu können, müssen humanitäre Organisationen in den Augen der betroffenen Bevölkerung, aber auch in den Augen der Konfliktparteien, glaubwürdig, d.h. unabhängig von den politischen Interessen anderer Mächte sein. Damit ist das Militär als Repräsentant politischer Macht *per definitionem* kein humanitärer Akteur und kann auch nicht zum humanitären Akteur umdefiniert werden. Nicht etwa, weil die Intention des Handelns der einzelnen Soldaten nicht humanitär motiviert sein mag, sondern deswegen, weil die Funktionen des Militärs ganz anders definiert sind: Eine unparteiliche Armee macht keinen Sinn; sie ist immer Partei, insofern sie Schutz für die eigene Nation bzw. den eigenen

² Vgl. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC): World Disasters Report 1997, Oxford 1997 und *Jean, François* (Hrsg.), Populations in Danger, London 1992.

Staat zu gewährleisten hat oder entsprechend subsidiär international tätig ist. Die Unparteilichkeit ist verletzt, da es immer „Freund und Feind“ gibt. Das Militär ist niemals unabhängig von politischen Interessen – so hoffen wir doch wenigstens: Es ist schließlich eine der großen Leistungen zumindest unserer westlichen Demokratien, dass das Militär der demokratisch gewählten Regierung untergeordnet ist und ihren Befehlen gehorcht. Neutralität schließlich und militärische Aktion schließen sich *per definitionem* aus. Das ergibt sich bereits aus dem Fahneidee, den jeder Soldat leisten muss. Und während das Militär der Politik unterworfen ist, muss die humanitäre Hilfe auf Distanz zur Politik gehen, sonst wird sie in den Konflikt gezogen und verliert die Möglichkeit, Opfer aller Seiten zu versorgen.

In Gesprächen mit Vertretern der Bundeswehr wird immer wieder klar, dass sie nur dann im humanitären Bereich tätig wird, wenn außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik betroffen sind (mit Ausnahme von Naturkatastrophen). So waren die Entscheidungen für humanitäre Aktivitäten in Mazedonien klar politisch bestimmt.³ Und auch die zivilen Aktivitäten der Bundeswehr im Rahmen der SFOR und KFOR Einsätze, die oft irreführenderweise als „humanitär“ bezeichnet werden, dienen immer auch einem politischen Zweck, wie die Bundeswehr selbst berichtet: Sie sind zum einen flankierende Maßnahmen für die Rückführung der Flüchtlinge, zum anderen dienen sie der „force protection“ – also als vertrauensbildende Maßnahmen, welche die Akzeptanz der Truppe bei der Bevölkerung fördern sollen.

Das Militär verfolgt naturgemäß kurzfristige Ziele. Da es dem Langzeitwohlergehen der Bevölkerung nicht verpflichtet ist, bleibt die Koordination der Maßnahmen eher auf eigene als auf langfristige Interessen der Opfer gerichtet. Streitkräfte sind selten lange vor Ort. Das kann dazu führen, dass sie z.B. in Flüchtlingslagern kurzfristig mit einem hohen Versorgungsstandard Eindruck machen können. Sie müssen jedoch diesen Standard langfristig nicht einhalten, was dann von den Hilfsorganisationen erwartet wird, die das weder können noch wollen.

Humanitäre Hilfe als Werkzeug der Öffentlichkeitsarbeit und als Teil des politischen Instrumentariums einzusetzen, widerspricht den von der Regierung selbst garantierten Prinzipien und bedroht damit nicht nur auf dem europäischen Schauplatz die Unabhängigkeit der humanitären Hilfe. Denn wenn humanitäre Hilfe als politisches Instrument unserer Regierungen gesehen wird, dann werden bald auch die Hilfsorganisationen überall auf der Welt als parastaatlliche Organisationen gesehen. Die Abgrenzung zwischen dem militärischen und dem humanitären Verantwortungsbereich ist daher im Interesse aller Beteiligten wichtig; wenn sie nicht erfolgt, dann kann dies zu einer Unterwanderung des Völkerrechts und der humanitären Normen beitragen – dies sollte wohl kaum die intendierte Folge sein. Um diese Grundlagen der humanitären Arbeit besser zu verstehen und damit die Arbeitsweise, die Prioritäten und die Bedürfnisse der humanitären Organisationen besser zu verstehen, sollte dieses Thema einen wichtigen Platz im Ausbildungsplan zumindest der Offiziere einnehmen.

Zu These 3:

Humanitäre Hilfe kann der Bevölkerung helfen, einen Konflikt oder eine schwere Krise zu überleben. Humanitäre Hilfe richtet sich aber nicht an die Konfliktursachen, kann keine Lösung anbieten und keine Konflikte beenden – das ist die Domäne und die Verantwortung der Politik. Problematisch wird es, wenn diese politische Intervention ebenfalls mit dem Wort „humanitär“ bezeichnet wird. In Situationen extremer Gewalt kann die Politik auf das Militär zurückgreifen und mit dem Mittel der bewaffneten Intervention versuchen, die Gewalt einzudämmen und die Menschen vor Massakern und Terror zu schützen. Beide Aktivitäten, die humanitäre und die militärische, sind je nach Situation notwendig; sollen sie aber wirksam sein, dann müssen sie unabhängig voneinander eingesetzt werden. Und eine noch so legitime politische oder militärische Aktion als „humanitär“ zu bezeichnen, verursacht gefährliche Verwirrung. Denn die Wahrnehmung der humanitären Hilfe als politisch motivierte Einmischung kann die humanitären Helfer zu unerwünschten Personen oder gar Zielscheiben machen. Schickt man andererseits Soldaten im humanitären Gewand auf den Schauplatz eines Konfliktes, dann entwarfnet man sie sozusagen und riskiert damit sinnlos ihr Leben, wie beispielsweise in Bosnien.

Die „Einmischung“ einer humanitären Organisation auf der Basis humanitärer Prinzipien ist etwas grundsätzlich anderes als die Intervention, etwa mit militärischen Mitteln, eines Staates in einem anderen gegen dessen Willen. Wenn Staaten und Nichtregierungsorganisationen durch das allem übergestülpte Etikett „humanitär“ auf dieselbe Ebene gestellt werden, wirft es auf die Organisationen den gleichen berechtigten Verdacht der Heuchelei und politischen Hintergedanken, der im Falle einer sogenannten humanitären Intervention auf den Staaten lastet. Humanitäre Hilfe droht dann, als Teil der militärischen oder Kriegshandlungen gesehen zu werden.

„Die Freiwilligen der humanitären Organisationen haben aber genauso wenig Lust wie Journalisten, mit Soldaten verwechselt zu werden. Dies ist allerdings unvermeidlich, wenn Soldaten und Helfer unter dem gleichen Banner marschieren. So hatte sich z.B. in Somalia die Anzahl der Angriffe auf Angehörige der Hilfsorganisationen seit der Landung der amerikanischen Truppen stark erhöht. Die Organisationen, die in Konfliktgebieten arbeiten, haben schon genug Schwierigkeiten, man sollte ihnen nicht noch künstlich neue machen. Vergessen wir nicht, dass 95 Prozent der Projekte in Kriegssituationen ohne jegliche Anwesenheit ausländischer Truppen ausgeführt werden.“

[Übersetzung]⁴

Die Logik des Krieges und des bewaffneten Kampfes ist eine andere als die Logik der humanitären Hilfe. Die verzweifelten Menschen in den bedrohten Enklaven von Vukovar oder Srebrenica haben von den UN-Soldaten sicher nicht in erster

³ Vgl. UNHCR-Expertenbericht.

⁴ Brauman, Rony/Biberson, Philippe, Le droit d'ingérence est un slogan trompeur, in: Le Monde, 23. Oktober 1999, S. 5.

Linie humanitäre Hilfe erwartet – sondern Schutz vor den Angreifern und Kampf gegen die Kriegstreiber, eine Beendigung der Kriegsgräuelt. Man beendet einen Krieg nicht mit humanitärer Hilfe – politische Probleme brauchen politische Lösungen; humanitäre Probleme wie die Versorgung von bedrohten Menschen brauchen humanitäre Lösungen so wie oben beschrieben.

Zu These 4:

Manche der militärischen Interventionen der letzten Jahre, die humanitär begründet wurden, hatten den Schutz der humanitären Hilfe und der Helfer zum Ziel. Viele Soldaten scheinen ernsthaft zu glauben, dass humanitäre Hilfe ohne militärischen Schutz gar nicht möglich sei. Dabei ist militärischer Schutz von Hilfsoperationen ein Phänomen der vergangenen zehn Jahre. Während der Zeit des Kalten Krieges war so etwas undenkbar, und die Hilfsorganisationen haben ganz erfolgreich vor Ort eigene Sicherheitsstrategien entwickelt. Allerdings war humanitäre Hilfe, gerade auch für Flüchtlinge, in den Konflikten der siebziger und achtziger Jahre weniger gefährlich als heute, denn zum einen sind die Konflikte unübersichtlicher geworden, reguläre Streitkräfte, Milizen, Rebellen und Banditen sind oft kaum voneinander zu unterscheiden. Zum anderen richten sie sich oft direkt gegen die Zivilbevölkerung, weshalb heute die humanitären Organisationen oft mitten in den Konfliktgebieten arbeiten müssen, wenn sie die betroffene Zivilbevölkerung erreichen wollen. Das war früher nicht in diesem Maße der Fall. Deshalb treffen heute Militär und humanitäre Organisationen öfter vor Ort zusammen, auch wenn sich der Versuch, humanitäre Hilfe durch Militär zu schützen, auf einige wenige extreme Situationen wie im Nord-Irak, Somalia oder den Balkan beschränkt.⁵

Allerdings muss man sorgfältig zwischen zwei Szenarien unterscheiden:

Im Falle von „klassischen“ friedenssichernden Missionen, die also mit der Zustimmung der Konfliktparteien eingesetzt werden, ist das Zusammentreffen von Militär und humanitären Organisationen weniger spannungsgeladen: Das Militär hat im Allgemeinen einen klaren Auftrag wie z. B. Entwaffnung der Kriegsparteien, Rückführung der Flüchtlinge, Wiederaufbau des Staates und Durchführung freier Wahlen. Der humanitäre Bereich ist meist deutlich getrennt vom politischen. Wenn klar ist, dass es nicht zu einem regelrechten Zusammenspiel der beiden Parteien kommt, eine gewisse Distanz gewahrt bleibt und die Friedensmission gelingt, ist das relativ unproblematisch wie z. B. in Kambodscha. Allerdings sind in den letzten Jahren sehr viele friedensschaffende Missionen gescheitert – die UN-Soldaten wurden in den Konflikt gezogen (wie zuletzt in Sierra Leone). Wird die humanitäre Hilfe als Teil des „humanitären“ Kontingents der UN gesehen, dann gerät sie in solchen Situationen fast automatisch in die Schusslinie.

Die klassischen friedenssichernden Missionen verlieren jedoch in den letzten Jahren an Bedeutung zugunsten einer größeren Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, auch friedensschaffende, also bewaffnete Einsätze zu reali-

sieren.⁶ Die internationale Gemeinschaft schützt in erster Linie die humanitäre Hilfe und die Helfer und erst in zweiter Linie (wenn überhaupt) die von Gewalt bedrohte Bevölkerung. Die internationalen Streitkräfte, die sich mit diesem Mandat in innere Krisen einmischen, können entweder versuchen zu verhandeln, laufen damit aber Gefahr, zu Geiseln der Konfliktparteien zu werden. Oder sie entscheiden sich, ihre Waffen zu gebrauchen und können dann nicht verhindern, in den Konflikt hineingezogen zu werden. Damit bringen sie – da sie unter dem Etikett „humanitär“ angetreten sind – auch die humanitäre Hilfe in Gefahr. 1992 in Somalia, wo die Interventionstruppen besonders aggressiv auftraten, ist das in furchtbarer Weise schief gegangen. Nicht nur Soldaten, sondern auch Angehörige von Hilfsorganisationen wurden zum Ziel mörderischer Attacken der sich bekämpfenden somalischen Clans.

Ähnliches spielte sich in Bosnien während des Krieges ab, als die Blauhelme mit einem „humanitären“ Auftrag, nicht mit einem militärischen kamen: Sie sollten z. B. die Menschen in den Sicherheitszonen schützen und humanitäre Hilfe für die Bewohner und die Flüchtlinge ermöglichen, nicht aber die Mörder bekämpfen. Während des gesamten Bosnienkriegs mussten sich die Blauhelme mit der Bewachung der Hilfskonvois begnügen, griffen jedoch nie ein, um die Massaker oder die ethnischen Vertreibungen zu beenden.

Die Untätigkeit der UN-Soldaten, die damit *de facto* die Vernichtung der Bosnier akzeptierten, provozierte diese zu Angriffen auf die UN-Truppen, die dadurch nicht einmal mehr die humanitäre Hilfe schützen konnten und nur noch versuchten, sich selbst zu schützen.

„Wenn es soweit gekommen ist, dass man das Opfer opfert, um nicht das Leben dessen zu gefährden, der es schützen soll – dann muss man sich eingestehen, dass die Allianz von humanitärer Hilfe und Politik wahrhaft unerwartete Aspekte birgt.“⁷

Im Nord-Irak waren die „humanitären“ Streitkräfte selbst Kriegspartei, also unmittelbar in den Konflikt verwickelt. In diesem Fall wurde die „humanitäre“ Intervention als militärische Intervention interpretiert, und die Angriffe auf diese Streitkräfte und auf die zivilen Hilfsorganisationen, die mit ihnen sofort in einen Topf geworfen wurden, waren nur die logische Folge des Krieges. Da sich die alliierten Streitkräfte auf humanitäres Terrain begeben hatten, tat der irakische Gegner das Gleiche und nahm ohne Zögern freiwillige Helfer unter Beschuss.

Wie sich zeigt, ist bewaffneter Schutz nicht unbedingt der beste Schutz und sicher nicht der einzig wirksame Schutz, und viele Hilfsorganisationen definieren Sicherheit entscheiden nicht über Waffengewalt – im Gegenteil. Organisationen wie das **Internationale Komitee vom Roten Kreuz**

⁵ Vgl. Jean, François; Helfer im Kreuzfeuer – Humanitäre Hilfe und militärische Interventionen, Bonn 1994.

⁶ Pugh, Michael, Military Intervention and Humanitarian Action: Trend and Issues, in: Disasters, Volume 22, No. 4 (1998), 339 – 351.

⁷ Jean, François, Helfer im Kreuzfeuer, S. 167.

(IKRK) oder *Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen* lehnen aus den oben dargestellten Gründen den militärischen Schutz humanitärer Aktionen ab.

Zu These 5:

Leider gibt es Situationen, in denen die Opfer von Gewalt tatsächlich nur durch einen bewaffneten Einsatz geschützt oder gerettet werden können. Das war der Fall während des Völkermords in Ruanda 1994 ebenso wie in Bosnien, als die Menschen z.B. in Gorazde oder Srebrenica von den Serben bombardiert und überrannt wurden. Leider waren in diesen Situationen unsere Regierungen nicht in der Lage oder willens, ihre militärische Macht zum Schutz der leidenden Menschen einzusetzen, sondern beschränkten sich auf die oben beschriebenen „humanitären“ Einsätze. Auch das hat zur Kompromittierung der Rolle des Militärs in den Konflikten der letzten Jahre beigetragen.

In Ruanda war Anfang 1994 nicht nur klar, dass sich Fürchterliches vorbereitete, sondern es hatte klare Hilferufe des für die UN-Truppen im Lande verantwortlichen Generals nach politisch-militärischer Verstärkung gegeben.⁸ Obwohl schnell nach Beginn der Massaker und auch international bekannt war, dass es sich um einen Völkermord handelte, wurden die vorhandenen UN-Truppen bis auf ca. 300 Mann abgezogen und die Bevölkerung ihrem Schicksal überlassen. Man schätzt, dass in drei Monaten ungefähr eine Million Menschen umgebracht wurde – in vollem Wissen der internationalen Gemeinschaft. Aus der Erfahrung der im Land verbliebenen UN-Soldaten und aus dem Einsatz der französischen Truppen in der „zone turquoise“ ist bekannt, dass bei verstärkter UN-Militärpräsenz viele hätten gerettet werden können. Als dann nach dem Sieg der Ruandisch-Patriotischen Front die für den Völkermord Verantwortlichen weit über eineinhalb Millionen Menschen in einem beispiellosen Exodus in die Nachbarländer trieben und in den dort entstehenden riesigen Flüchtlingslagern die Cholera ausbrach, es also um humanitäre Hilfe ging, da waren die Militärs plötzlich alle zur Stelle und halfen humanitär. In den Augen vieler Menschen ist es pervers, einem Völkermord zuzusehen und die militärischen Mittel, die es gab, nicht zu nutzen, um dann eine spektakuläre humanitäre Aktion zu starten, als die eigentliche Katastrophe vorbei war. Diese Art, humanitäre Hilfe als Alibi für politischen Unwillen und Gleichgültigkeit zu benutzen, ist schlimme Heuchelei und hat das sogenannte humanitäre Engagement der UN-Truppen wie aller Militärs aufs Schwerste diskreditiert. Die neue, erhoffte humanitäre Weltordnung hatte sich in Luft aufgelöst.

Bezogen auf die Flüchtlingsversorgung während des Kosovo-Krieges, muss das „humanitäre“ Engagement der NATO in einem größeren sicherheitspolitischen und -strategischen Rahmen gesehen werden. Stand die Existenzberechtigung des Verteidigungsbündnisses während des Kalten Krieges nie außer Frage, änderte sich dies mit der Auflösung des Warschauer Pakts und der Sowjetunion im Jahr 1991. Die NATO wurde plötzlich mit der Frage konfrontiert, ob ihr Weiterbestehen überhaupt noch sinnvoll sei. Schließlich existierten die alten Feindbilder nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr. Es war klar, dass die NATO ohne

neue Aufgaben nicht überleben würde. Es kam daher zu einer Strategiediskussion, die mit der Vorstellung des sogenannten „neuen strategischen Konzepts der NATO“ im April des Jahres 1999 in Washington – übrigens inmitten des Kosovo-Krieges – vorerst ihren Abschluss fand. In der „neuen“ NATO steht die Bündnisverteidigung, die einstige raison d'être der NATO und das heutzutage wohl am wenigsten wahrscheinliche Szenario, nicht mehr im Vordergrund. Zu den neuen Bedrohungen gehören u.a. auch Konflikte, die zwar außerhalb der Bündnisgrenzen stattfinden, sich aber z.B. durch die Verursachung von Flüchtlingsströmen auch indirekt auf die NATO-Mitgliedsstaaten auswirken können. Im neuen Konzept der NATO wird daher die Notwendigkeit von friedensschaffenden Maßnahmen und Krisenmanagement hervorgehoben. Damit verlässt die NATO das Konzept der kollektiven Verteidigung und wendet sich hin zu einer offensiven Einklage gemeinsamer Werte und Interessen, ohne direkt bedroht zu sein. Der Begriff der gemeinsamen Interessen ist allerdings dehnbar und kann je nach Bedarf ausgeformt werden. Der angeblich nur aus humanitären Gründen geführte Kosovo-Krieg ist ein Paradebeispiel, denn in diesem Krieg waren diese Interessen eindeutig auch machtpolitischer und nicht nur humanitärer Natur.

Ein wesentlicher Faktor für ein verstärktes Engagement der NATO in der humanitären Hilfe war – neben dem politischen Ziel, den Kosovo-Flüchtlingsströmen nach Westeuropa zu verhindern – die Tatsache, dass in Europa die Gefahr einer Ablehnung des NATO-Einsatzes durch die Bevölkerung wuchs. Insbesondere die Bundesregierung sah sich mit einem politischen Dilemma konfrontiert, da sie in der Tradition sozialistisch-pazifistischer Politik militärische Interventionen von vorneherein gegenüber den eigenen Anhängern rechtfertigen musste. Es gab also insgesamt auf der Seite der NATO das Bedürfnis, den Einsatz der Streitkräfte möglichst menschenwürdig bzw. -freundlich erscheinen zu lassen. Indem die NATO die Aktivitäten von Hilfsorganisationen unterstützte und sich dann auch selbst zum humanitären Helfer stilisierte, schuf sie ein Gegengewicht zu den schrecklichen Bildern, wie dem bombardierten Flüchtlingsstreck. Sie konnte so auch erfolgreich von dem Vorwurf ablenken, die Flüchtlingskatastrophe sei eine Konsequenz der Angriffe. Dem einseitigen Bild der eigenen kämpfenden Armee wurde also in der Öffentlichkeit bewusst das Bild der NATO-Armee im humanitären Einsatz entgegengesetzt, um so den Krieg insgesamt positiver erscheinen zu lassen und ihn vor der eigenen Bevölkerung zu legitimieren. Je deutlicher sich abzeichnete, dass die NATO ihr Hauptkriegsziel, die Verhinderung einer humanitären Katastrophe, nicht erreichen würde und sie stattdessen möglicherweise sogar mitverursachte, desto ausgeprägter wurde das Bedürfnis, einen Gegenpol in der öffentlichen Meinung zu fördern. Dazu eignete sich die „humanitäre Hilfe“ der eigenen militärischen Führung besser als die unter der Koordination des UNHCR geleistete Hilfe, und dies wurde dann auch von den NATO-Regierungen besonders medienwirksam umgesetzt. Humanitäre Hilfe als Imagepflege.

⁸ Dallaire, *Romeo, The End of Innocence: Rwanda 1994*, in: Moore, Jonathan, *Hard Choices – Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Oxford 1998, 71 – 86.

Dies wird bestätigt durch den Bericht einer unabhängigen Expertenkommission, die im Auftrag des UNHCR die Flüchtlingshilfe während des Kosovo-Krieges evaluiert hat.⁹ Dort findet sich die folgende Feststellung:

„The situation (gemeint sind die humanitären Aktivitäten des Militärs – Anmerkung der Autoren) certainly encouraged impressions that a humanitarian label was being used as a cover for military functions (...). In this situation it was difficult to separate humanitarian functions from the pursuit of the war. Indeed, as it was later reported, AFOR contingents laboured to improve the road to Kukes that not only supplied the refugee population, but also figured centrally in the invasion plans of Kosovo drafted by SHAPE (das militärische Hauptquartier der NATO – Anmerkung der Autoren) in late May.“¹⁰

Zu These 6:

Verteidigungsminister Scharping hat immer wieder Unverständnis dafür gezeigt, dass die Bundeswehr für die hohen Standards in den von ihr in Mazedonien geführten Lagern kritisiert worden ist¹¹ – als wenn humanitäre Organisationen den Flüchtlingen keine warme Mahlzeit gönnen würden. Aber die über Jahrzehnte entwickelten internationalen Standards haben einen Sinn. Luxuslager führen zu „Camp-Shopping“ – die Flüchtlinge versuchen, sich das am besten ausgestattete Lager auszusuchen und belagern sich, wenn andere besser versorgt sind. Luxuslager verärgern die schlechter versorgte lokale Bevölkerung, sind auf die Dauer nicht aufrechtzuerhalten und schon gar nicht zu finanzieren.

Humanitäre Hilfe in einem Flüchtlingslager geht weit über den Aufbau von Zelten hinaus – obwohl auch das gekonnt sein will: Falscher Zeltaufbau kann z.B. zu erhöhter Brandgefahr führen. Flüchtlinge sind extrem gefährdete Menschen, die sich oft in einem schlechten Gesundheitszustand befinden, die traumatisiert und verzweifelt sind. Oft haben sie nicht nur ihr Eigentum und ihr Heim verloren, sondern einen Teil ihrer Familie, ihre Dokumente und damit ein Stück ihrer Identität. Sie sind in dem Moment *de facto* staatenlos und auf den Schutz der internationalen Gemeinschaft angewiesen. All dies sind Aspekte, auf die Flüchtlingshilfe und Flüchtlingsschutz eingehen müssen. Dazu gehört eine ordentliche Registrierung (Identität, Familienzusammenführung, non-refoulement¹²), auch im medizinischen Bereich. Dazu gehört Respekt für geschlechtsspezifische Sensibilitäten wie z.B. beim Latrinenaufbau. Dazu gehört Schutz vor interner Gewalt im Lager, dazu gehört der Respekt für die Rechte des einzelnen Menschen, der u. a. verlangt, dass Flüchtlinge nur mit ihrer Zustimmung in andere Länder umgesiedelt werden können.

Für die medizinische Versorgung von Flüchtlingen gibt es ebenfalls Regeln, Techniken und Erfahrungswerte, die mit relativ einfachen und flexiblen Mitteln ein Maximum an adäquaten Behandlungs- und Versorgungsmöglichkeiten garantieren sollen. Militärische Einheiten, insbesondere deutsche, sind aber nicht unbedingt Experten in dem, was man „Emergency Public Health“ nennt. Deutsche Sanitäts-

einheiten sind dafür verantwortlich, den eigenen Truppen einen deutschen medizinischen Standard auch im Auslandseinsatz zur Verfügung zu stellen. Man kann sich vorstellen, dass eine Flüchtlingspopulation, die zum größten Teil aus Kindern, Frauen und alten Menschen besteht, anders versorgt werden muss als Soldaten. So fehlten in den Militär-lazaretten in Mazedonien oft Ärzte mit Erfahrung in Pädiatrie und Gynäkologie, mussten Frauen in den Wehen in ein außerhalb liegendes Krankenhaus transportiert werden, konnten Neugeborene nicht adäquat versorgt werden. Auch auf chronisch Kranke, die einen großen Teil der medizinischen Fälle ausmachten, können solche Lazarette kaum eingehen. Dafür gab es oft Hightech-Ausrüstungen, die in einem Flüchtlingslager fehl am Platze sind.

Ein ganz besonderes Problem stellt die zum Teil zentralisierte, manchmal computerisierte medizinische Registrierung der Patientendaten (medical records) dar. Mit Abzug der Bundeswehr verschwanden auch die Daten – ein typisches Problem einer auf Kurzfristigkeit angelegten Aktion. Das der Lebenssituation der Flüchtlinge angepasste übliche System sieht vor, dass jeder Patient eine international standardisierte und akzeptierte Karte mit seinen Krankheitsdaten bekommt und bei sich führt. Nur so ist garantiert, dass die Daten erhalten und bei dem Flüchtling bleiben, wenn er weiterzieht oder weitergeschickt wird. Nur so besteht zumindest eine Chance auf kontinuierliche adäquate Behandlung.

In diesem Zusammenhang sollte zumindest kurz darauf hingewiesen werden, dass der logistische und finanzielle Aufwand für militärische Einsätze um ein Vielfaches höher ist als der für die Arbeit humanitärer Organisationen.¹³ Diesen Aufwand für zivile Aktivitäten zu betreiben kann man nur in politischen Extremsituationen rechtfertigen und nur, wenn keine günstigeren zivilen Alternativen zur Verfügung stehen.

Die Nähe zu den Menschen und die enge Zusammenarbeit mit lokalen Angestellten sowie den Flüchtlingen selbst ist ein Grundgebot für humanitäre Organisationen. Soldaten sind dazu selten in der Lage, auch ist ihre Befehlsstruktur in hohem Maße zentralisiert und unflexibel.

Hier stehen sich häufig zwei Denkweisen gegenüber. Es wäre Unsinn zu leugnen, dass Ausbildung, Erfahrungen und unterschiedliche Ansätze zur Entscheidungsfindung, zur Verwendung von Ressourcen sowie zum Thema Weisungen und Kontrolle das gegenseitige Verständnis beeinträchtigen und die Tendenz, in Stereotypen zu denken, verstärken können.

Damit soll hier nicht behauptet werden, dass die humanitären Organisationen immer perfekt und eingeleicht auf alle Nöte der Flüchtlinge in professioneller Weise eingehen können

⁹ Vgl. UNHCR-Expertenbericht.

¹⁰ Ebd., S. 113.

¹¹ Siehe Scharping, Rudolf, Wir dürfen nicht wegsehen, Berlin 1999.

¹² Non-refoulement bedeutet, dass Asylländer Flüchtlinge nicht gegen ihren Willen ausweisen bzw. an die Grenzen des Landes zurückbringen dürfen, in dem deren Leben und deren Freiheit bedroht sind. Ein solches Verhalten verstößt gegen Artikel 33 der UN-Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951.

¹³ So sollten in Albanien allein für humanitäre Programme 8.000 Soldaten eingesetzt werden.

und die Soldaten nicht. Hingewiesen werden muss aber auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen einer Arbeitsweise, die den leidenden Menschen ins Zentrum ihrer Bemühungen stellt und einer, die in jedem Moment die politisch-militärischen Prioritäten der eigenen Regierung in den Vordergrund stellt.

Zu These 7:

Flüchtlinge haben extreme Sicherheitsbedürfnisse und ein Recht darauf, vor Gewalt und Willkür oder Angriffen auf ihre Menschenwürde geschützt zu werden. Die internationale Gemeinschaft hat das UNHCR damit beauftragt, diese Schutzfunktion wahrzunehmen. Seine Aufgabe ist es, Flüchtlingshilfe zu koordinieren, Prioritäten abzustimmen, die Lager zu leiten oder darauf zu achten, dass die Lager den internationalen Regeln entsprechend verwaltet werden. Während des Kosovo-Krieges war jedoch das UNHCR nach Meinung aller (einschließlich dem UNHCR selbst) viel zu wenig präsent, um die Flüchtlinge aus dem Kosovo angemessen schützen zu können. Die Verantwortung dafür liegt zum einen beim UNHCR selbst. Zu einem erheblichen Teil jedoch liegt sie bei den NATO-Regierungen, welche die UN wie das UNHCR systematisch umgangen und damit weiter geschwächt haben, um selbst „humanitär“ tätig werden zu können. Einige Organisationen wie **Ärzte ohne Grenzen** haben sich bereits während des Krieges dagegen auch öffentlich gewehrt, ohne viel Erfolg. Inzwischen hat der schon erwähnte Untersuchungsbericht diesen Befund bestätigt und heftig kritisiert.

Auch bezüglich des Flüchtlingsschutzes hat die dominante Rolle des Militärs in den Flüchtlingslagern von Mazedonien und Albanien (in Montenegro konnten sie selbstverständlich nicht tätig werden) Probleme verursacht. Ein flagrantes Beispiel für die Verletzung elementarer Sicherheitsregeln beim Aufbau von Flüchtlingslagern war in Albanien zu verzeichnen:

„The location of camps established by EXCOM members (EXCOM ist der Mitgliedsrat des UNHCR – Anmerkung der Autoren) in northern Albania created considerable security risks by placing refugees in zones directly implicated in cross-border military activities.“¹⁴

Außerdem verletzt die Präsenz von militärischen Verbänden, die einer Kriegspartei angehören, in den Lagern den neutralen Schutzraum, den ein Lager darstellen soll, und macht die Flüchtlinge zu potenziellen Angriffszielen der Gegenseite.

Auch wenn die Bedenken der humanitären Organisationen bezüglich militärischer Beteiligung an humanitären Aktionen eher grundsätzlicher Natur sind, so muss man doch immer wieder betonen, dass Kompetenzprobleme durchaus eine große Rolle spielen können. Insbesondere dann, wenn behauptet wird, ohne das Militär ginge es gar nicht. In Mazedonien hat die Bundeswehr ebenso wie die Streitkräfte anderer Länder immer wieder behauptet, ohne sie und ihre logistischen Mittel sei ein schneller Lageraufbau nicht möglich gewesen. Ohne zu leugnen, dass die logistische Unterstützung des Militärs manchmal sehr nützlich war, hat **Ärzte**

ohne Grenzen immer wieder bestritten, dass die Bundeswehr unerlässlich gewesen sei. Der schon erwähnte UNHCR-Expertenbericht bestätigt:

„Technically, it was not necessary to have the German soldiers build these camps – a local contractor and local labour in co-operation with NGOs and the refugees themselves were clearly capable of doing so; politically, the German alternative was the easiest solution.“¹⁵

Wie schon erwähnt, ist auch die fehlende oder mangelhafte Registrierung der Flüchtlinge kritisiert worden, die mit dazu beigetragen hat, dass viele Familien beim nächsten Flüchtlingstransfer (nach Albanien oder in ein Aufnahmeland) zum zweiten Mal von ihrer Familie getrennt worden sind. Ohne Registrierung ist es außerdem schwierig, Menschenrechtsverletzungen und Gewaltakte in den Lagern zu evaluieren und zu dokumentieren. Da die Serben den Kosovaren systematisch die Papiere weggenommen hatten, wäre die Registrierung besonders wichtig gewesen.

Zu These 8:

Aus den oben dargelegten Gründen wird klar, dass das Militär nur dann mit humanitärem Auftrag tätig werden kann, wenn es nicht Kriegspartei ist, wenn die Koordination in ziviler Hand, möglichst einer UN-Organisation liegt und wenn das Militär spezifische Ressourcen und Kapazitäten mitbringt, die sonst nicht zu haben sind. Dieser letzte Punkt allerdings darf nicht als Argument dazu dienen, das Militär speziell für humanitäre Aufgaben auszurüsten mit dem Ziel, seine Tätigkeit in dieser Richtung auszubauen.

Die Unterstützung der Hilfsorganisationen, die vom Militär geleistet werden kann, betrifft ganz besonders die Herstellung und Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit, insbesondere den Schutz der Zivilbevölkerung. Minenräumung und Bombenräumung sowie Entwaffnung von irregulären Streitkräften oder Rebellengruppen können im allgemeinen nicht oder nicht allein von zivilen Organisationen geleistet werden. Die Instandsetzung und Sicherung der Transportwege, die Bereitstellung von Transportkapazitäten ebenso wie die Luftaufklärung können die Hilfsmaßnahmen wesentlich unterstützen. Allerdings ist militärischer Transport außerordentlich teuer, und wenn zivile Alternativen zur Verfügung stehen, sollten diese in erster Linie genutzt werden.

UN-Organisationen, die für die Koordination der humanitären Programme verantwortlich sind, benötigen oft – wie z. B. im Kosovo – Informationen über Flüchtlingsströme, Frontverläufe oder Menschenansammlungen, um ihre Arbeit optimal planen und koordinieren zu können. Hier könnte die Luftaufklärung des Militärs durchaus dazu beitragen, diese für die humanitäre Arbeit wichtigen Informationslücken zu füllen. Dies ist bisher anscheinend nicht vorgesehen. Darüber hinaus hatten einige Organisationen nach dem Ende des Krieges um Informationen über die Gefährlichkeit und

¹⁴ UNHCR-Expertenbericht, S. 117.

¹⁵ Ebd., S. 114.

die Position der im Krieg von der NATO eingesetzten uranummantelten Bomben gebeten – aber leider nie eine befriedigende Antwort erhalten.¹⁶

Eine Unterstützung humanitärer Aktionen durch das Militär ist aber nur dann vertretbar, wenn sie eng mit den Hilfsorganisationen abgestimmt und koordiniert wird und die zentrale Koordination in ziviler Hand liegt, im Allgemeinen der einer international legitimierten Organisation wie des UNHCR. D.h., eine nationale Armee muss sich den international legitimierten Institutionen unterordnen. Die Erfahrung des Kosovo-Krieges zeigt, dass diese Bedingung selten erfüllt wird. Die Logik der humanitären Hilfe wird kaum respektiert. Es scheint manchmal, als sei in den Augen des Militärs die Hierarchie eher umgekehrt: Die Hilfsorganisationen haben sich mit dem Militär zu koordinieren. Das ist aus den in These 1 dargelegten Gründen inakzeptabel und kann zu einer ausgesprochenen Abwehrhaltung seitens der humanitären Organisationen führen, was ihnen dann wiederum vorgeworfen wird.

Die Erfüllung komplementärer Rollen in einer Krise erfordert vom Militär wie von den humanitären Organisationen Kenntnisse über die Prinzipien, Interessen, Kapazitäten wie auch Grenzen des jeweilig anderen. Dies betrifft selbstverständlich die Hilfsorganisationen ebenso wie das Militär. Auch wenn erste Schritte in Richtung gemeinsamer Gespräche gemacht sind, so ist doch klar, dass aus der Sicht von **Ärzte ohne Grenzen** bei vielen Vertretern des Militärs, auch der Bundeswehr, die Kenntnis über Grundlagen und Arbeitsweisen der humanitären Organisationen sehr begrenzt ist.

In diesem Zusammenhang ist es interessant zu lesen, dass in einem ZEIT-Artikel¹⁷ zum Thema Bundeswehr festgestellt wurde, dass die deutsche Militärführung, im Gegensatz zu manchen ausländischen Partnern, eines noch nicht recht verstanden hätte: Für das Militär müsse es darum gehen, humanitäre Hilfe zu ermöglichen und zu unterstützen anstatt sie selbst zu leisten. Dem tragen beispielsweise die Briten mit dem angepassten field manual der Armee Rechnung.

Zu These 9:

In Deutschland ist die Diskussion um Sinn und Ziel sowie die Schwierigkeiten der humanitären Hilfe verglichen mit anderen Ländern wie Frankreich und England sehr jung und wenig entwickelt. Entwicklungspolitik, Menschenrechte und Umweltschutz haben die Öffentlichkeit in den letzten 30 Jahren sehr viel mehr bewegt als die Konzepte der humanitären Hilfe – auch deshalb, weil die in Deutschland führenden und wortmächtigsten Organisationen eher in diesen Bereichen engagiert sind. Diese Vernachlässigung spiegelt sich nicht nur im Budget des Arbeitsstabes für Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt (DM 58 Millionen für 2000, Tendenz sinkend), sondern auch in den Debatten des Bundestags-Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, der sich bisher zu wenig mit der humanitären Hilfe auseinandergesetzt hat.

Leider hat sich spätestens seit dem Kosovo-Krieg der Eindruck verstärkt, dass die Bundesregierung weitgehend ohne

irgendein politisches Konzept die humanitäre Hilfe als politisches Instrument einsetzt. So hat sie z.B. die deutschen Hilfsorganisationen aufgefordert, nach dem Kosovo-Krieg in der von den Deutschen verwalteten Region um Prizren tätig zu werden, um das deutsche Profil zu stärken und die Zusammenarbeit zu erleichtern – humanitäre Hilfe als nationale Imagepflege. Das sollten wir nicht akzeptieren, und vielleicht ist aus dem bisher Dargelegten ersichtlich geworden, dass das nicht im Interesse der Opfer von Gewalt und Terror sein kann.

Die Bundesregierung als Unterzeichner der Genfer Konventionen und Promotor der Selbstverpflichtungsregeln der humanitären Organisationen muss insbesondere selber gewisse Regeln einhalten und ihre Verpflichtungen ernst nehmen. Dazu gehören Garantien für die Unabhängigkeit der humanitären Organisationen und die Anerkennung der Forderung, dass humanitäre Hilfe nicht für politische Zwecke missbraucht oder instrumentalisiert werden darf. Es muss bessere Mittel zur Pflege des Deutschlandbildes geben als die deutsche Flagge auf ein von der Bundeswehr geführtes Flüchtlingslager zu pflanzen. Die Koordination der deutschen (!) humanitären Hilfe in Mazedonien lag in den Händen des Verteidigungsministeriums – humanitäre Hilfe als Instrument der deutschen Sicherheitspolitik? Aus den gleichen Gründen ist es inakzeptabel, dass die Bundeswehr Mittel aus dem Haushalt für humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes erhalten kann. 40% der deutschen staatlichen Mittel für humanitäre Hilfe wurden 1999 für Projekte in Europa ausgegeben – dies spiegelt sicher politische, keinesfalls jedoch humanitäre Prioritäten wider.

Will man die Kapazität der internationalen Gemeinschaft, Menschen in großer Not, Opfern von Gewalt und Terror, Flüchtlingen und Vertriebenen beizustehen und zu schützen, verstärken, dann müssen auf politischer wie militärischer, aber auch auf der humanitären Ebene klare Konzepte und Verantwortlichkeiten formuliert werden. Es ist eine Sache, gegen Terror und Gewalt mit politischen und wenn nötig auch militärischen Mitteln vorzugehen, eine andere, die Arbeit der humanitären Hilfe zu stärken. Man würde sich wünschen, dass das Erstere mindestens soviel Aufmerksamkeit von unseren Politikern erhält wie das Letztere. Die Vereinten Nationen sind von der NATO, sind von unseren Regierungen systematisch geschwächt und entmündigt worden, zum Nachteil der Flüchtlinge und Konfliktopfer in aller Welt. Keiner verkennt die Notwendigkeit einer Reform der UNO – aber wir sollten von unserer Regierung erwarten, dass sie sich im Interesse der Menschen dafür einsetzt.

Zu These 10:

Angesichts der großen politischen und humanitären Herausforderungen, denen wir uns in den kommenden Jahren gegenüber sehen werden, gerade auch auf dem Gebiet des Flüchtlingsschutzes, müssen die humanitären Organisationen ebenso wie die politischen Institutionen ihre Positionen

¹⁶ Vgl. zum Thema: *Schwenicke, Christoph*, Ein offenes Geheimnis: Schärping und der Bundeswehrverband verstehen die Auffregung über Uran-Munition nicht, in: *Süddeutsche Zeitung*, 28. März 2000, S. 2.

¹⁷ *Stelzenmüller, Constanze/Von Randow, Gero, Zivis fürs Grobe*, in: *Die Zeit*, 16. März 2000, 15 – 17.

überdenken, klären und öffentlich darstellen und verteidigen. Die Grundlagen des humanitären Handelns, insbesondere die Bedingung der Unabhängigkeit, klingen schön auf dem Papier, sind aber allzu oft in der „Hitze des Gefechts“ sehr schwer umzusetzen. Kompromisse muss jeder schließen. Nicht die Reinheit der Lehre ist das wichtigste Ziel, sondern überall auf der Welt den am meisten bedrohten und verfolgten Menschen Hilfe zu bringen und sie vor Gewalt und Willkür zu schützen. Aber die eingegangenen Kompromisse müssen Teil der Debatte bleiben und immer wieder in Frage gestellt werden. Es bleibt problematisch, dass fast alle deutschen Hilfsorganisationen während des Kosovo-Krieges ihre Güter mit NATO-Militärmaschinen transportiert haben, obwohl es Alternativen gab. Es bleibt problematisch, dass seit Beginn des Bosnien-Krieges nur wenig humanitäre Hilfe die serbische Bevölkerung erreicht hat.

Es wird den Hilfsorganisationen oft vorgeworfen, sie verständen sich eher als Konkurrenten, insbesondere den Medien gegenüber, denn als Partner, die für das gleiche Ziel kämpfen. Für viele Organisationen ist der Konkurrenzdruck weniger dominant als man manchmal annimmt. Ein größeres Problem sehen jedoch viele in den durchaus sehr unterschiedlichen Positionen und Vorgehensweisen hier und in den Projekten vor Ort. Insbesondere das Verhältnis zum Staat und zum Militär gibt immer wieder Anlass zu heftigen Debatten und Auseinandersetzungen – mit gutem Grund, denn die Probleme sind zu wichtig, als dass man sich nicht darüber auseinandersetzen möchte. Kompromisse sind überall notwendig, aber wo ist die Grenze zum faulen Kompromiss? Wann schadet ein Kompromiss den betroffenen Menschen mehr als dass er nützt? Wie weit darf man das Neutralitätsgebot mit absolutem Schweigen bei systematischen Menschenrechtsverletzungen gleichsetzen? Wie kann man es verhindern, dass die humanitären Organisationen zu ausführenden Organen einer Regierungspolitik werden oder sich im Tross der NATO in Konfliktgebiete begeben? In all diesen Fragen tragen die Hilfsorganisationen eine große Verantwortung für die Qualität und die Schwerpunkte der öffentlichen Debatte.

III. Schlussbemerkung

Auch wenn es für die humanitäre Hilfe besser wäre, wenn sich das Militär ganz aus der humanitären Hilfe heraushalten

würde – die humanitären Organisationen müssen realistischerweise damit rechnen, auf vielen Konfliktschauplätzen mit dem Militär zusammenzutreffen. Das Ziel sollte sein, zu einem klaren Verständnis der jeweiligen Rollen, Kapazitäten und Grenzen zu kommen und bestmöglich zum Wohl der betroffenen Menschen zusammenzuarbeiten. Aber solange einige Politiker das humanitäre Vokabular und Instrumentarium immer dann bemühen, wenn es der politischen Propaganda dienen soll, ist es schwierig, die Diskussion auf einem sachlichen und undeologischen Niveau zu halten.

Die große Herausforderung der kommenden Jahre für die humanitären Organisationen besteht darin, Zugang zu den am meisten bedrohten Bevölkerungsgruppen zu erlangen. Man spricht viel zu wenig über die Kontexte, in denen genau dieser Zugang verwehrt wird – bis auf wenige Ausnahmen wie Tschetschenien. Wenn sie das erreichen wollen, muss die humanitäre Hilfe für ihre Unabhängigkeit auf allen Ebenen kämpfen.

Die große Herausforderung für das Militär auf internationaler Ebene besteht darin, funktionierende Mechanismen zu entwickeln, die effiziente friedenssichernde und wo nötig friedensschaffende Einsätze ermöglichen. Das Militär muss seine nur ihm eigenen Kapazitäten, Menschen zu schützen, da nutzen, wo es am nötigsten ist. Katastrophen wie in Ruanda oder Srebrenica dürfen nie wieder passieren. Angesichts dieser ungeheuren Herausforderung muss die Frage erlaubt sein und diskutiert werden, warum ausgerechnet in Zeiten knapper Mittel die Bundeswehr verstärkt zivile und humanitäre Aufgaben übernehmen soll. Wenn die Bundeswehr mehr und mehr zivile Aufgaben übernehmen und damit zu einer Konkurrenzorganisation zum **Technischen Hilfswerk (THW)** aufgebaut werden soll, dann können wir sie auch abschaffen. Schließlich war und bleibt es sinnvoll, den militärischen vom zivilen, den staatlichen vom privaten Sektor strikt zu trennen.

Dieses Beharren auf klaren Unterscheidungen entspringt nicht einer irgendwie gearteten anti-staatlichen, auch nicht einer anti-militärischen Ideologie. Es entspringt vielmehr der Überzeugung, dass die humanitäre Hilfe eine ungeheuer notwendige Aktivität ist, die aber ausgerechnet von denjenigen am meisten bedroht wird, die ihren Handlungsspielraum garantieren sollten. ■

Kollateralschaden

Eric Lingens*

Häufig ist in den letzten Monaten von Kollateralschäden die Rede gewesen. Der Begriff wurde inzwischen zum Unwort des Jahres 1999 gewählt. Es handelt sich dabei um einen Begriff aus dem Kriegsvölkerrecht. Unter Kollateralschäden¹ sind zivile Begleitschäden zu verstehen, die in einer internationalen bewaffneten Auseinandersetzung bei der Bekämpfung militärischer Ziele entstehen.

Um den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte zu gewährleisten, unterscheiden die am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen (Art. 48 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte – Protokoll I = ZP I –)². Die Zivilbevölkerung genießt allgemeinen Schutz vor den von Kriegshandlungen ausgehenden Gefahren (Art. 51 ZP I). Zivile Objekte dürfen weder angegriffen noch zum Gegenstand von Repressalien (Vergeltungsmaßnahmen) gemacht werden (Art. 52 Abs. 1 ZP I). Angriffe³ sind streng auf militärische Ziele zu beschränken. Soweit es sich um Objekte handelt, sind militärische Ziele nur solche Objekte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und deren gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt (Art. 52 Abs. 2 ZP I).

Militärische Ziele sind außer den Streitkräften z. B. Gebäude und Objekte zur logistischen Unterstützung von militärischen Einsätzen, militärisch genutzte Verkehrsanlagen, wirksam zu militärischen Handlungen beitragende Industrieanlagen und Regierungsgebäude wie das Amt des Ministerpräsidenten oder das Verteidigungsministerium. Zivilpersonen, die sich in militärischen Zielen aufhalten, sind gegen Angriffe auf diese Ziele nicht geschützt (z. B. Arbeiter in einer Munitionsfabrik).

Um Kriegshandlungen so weit wie möglich auf militärische Ziele zu beschränken, sind zusätzlich folgende Bestimmungen in bewaffneten Konflikten zu beachten:

- Im Zweifel wird vermutet, dass ein in der Regel für zivile Zwecke bestimmtes Objekt nicht dazu verwendet wird, wirksam zu militärischen Aktionen beizutragen (Art. 52 Abs. 3 ZP I),
- unterschiedslose Angriffe, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden und die daher militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen können, sind verboten (Art. 51 Abs. 4 ZP I).

Um die Zivilbevölkerung und zivile Objekte soweit wie möglich zu schonen, haben alle militärisch Verantwortlichen bei der Zielauswahl folgende Vorsichtsmaßnahmen zu treffen (Art. 57 ZP I):

- bei der Angriffsplanung alles praktisch Mögliche zu tun, dass die Angriffsziele nur militärische Ziele sind,
- bei der Wahl der Angriffsmittel und -methoden alles praktisch Mögliche zu tun, um Verluste unter der Zivilbevölkerung, die dadurch verursacht werden könnten (Kollateralschäden), zu vermeiden und in jedem Fall auf ein Mindestmaß zu beschränken,
- von jedem Angriff Abstand zu nehmen, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Kollateralschäden verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen,
- den Angriff einzustellen, wenn sich erweist, dass sein Ziel nicht militärischer Art ist oder damit zu rechnen ist, dass der Angriff zu unverhältnismäßigen Kollateralschäden führt,
- Angriffen, durch die die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen werden kann, eine wirksame Warnung vorzuschieken, es sei denn, die gegebenen Umstände erlauben dies nicht,
- bei der Wahl zwischen mehreren militärischen Zielen mit vergleichbarem militärischem Vorteil das Ziel zu wählen, dessen Bekämpfung Zivilpersonen und zivile Objekte voraussichtlich am wenigsten gefährdet wird,
- bei Kriegshandlungen auf See oder in der Luft alle angemessenen Vorkehrungen zu treffen, um Kollateralschäden zu vermeiden.

Ferner sind von jeder Konfliktpartei vorsorgliche Maßnahmen vorzunehmen, um die Zivilbevölkerung und zivile Objekte, die ihrer Herrschaft unterstehen, vor den Auswirkungen gegenseitiger militärischer Aktionen zu schützen (Art. 58 ZP I)⁴:

- sich zu bemühen, die Zivilbevölkerung, einzelne Zivilpersonen und zivile Objekte aus der Umgebung militärischer Ziele zu entfernen,
- es zu vermeiden, innerhalb oder in der Nähe dicht bevölkerter Gebiete militärische Ziele anzulegen.

Selbst bei sorgfältiger Beachtung der jedem militärischen Führer vor Attackierung eines Zieles auferlegten Prüfungspflicht, zu der gerade auch die Erkundung des Charakters des Zieles gehört, lassen sich in einem Krieg trotz hochmoderner Rüstungstechnik Kollateralschäden nicht verhindern. Das gilt insbesondere in dicht besiedelten Gebieten. Angriffe auf militärische Ziele sind deshalb grundsätzlich völkerrechtsgemäß, wenn sie unvermeidbare zivile Begleitschäden hervorgerufen, es sei denn, dass derartige zu befürchtende Schäden in keinem angemessenen Verhältnis zum erwarteten militärischen Vorteil stehen. ■

* Dr. Eric Lingens ist Richter am Truppendienstgericht Nord in Münster.

¹ Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 1998: kollateral seitlich gelagert; fachsprachlich für nebenständig.

² Die Beschränkung auf militärische Ziele stellt auch eine allgemeine Regel des Völkergewohnheitsrechts dar.

³ Vgl. auch Art. 53, 54, 59ff. ZP I, Art. 25, 26 HKLO, Art. 4 der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten; der Begriff „Angriff“ bezeichnet sowohl eine offensive als auch eine defensive Gewaltanwendung gegen den Gegner (Art. 49 Abs. 1 ZP I).

⁴ Vgl. auch Art. 18 des IV. Genfer Abkommens.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aktionen gegen Antipersonenminen

KOM(2000) 111 endg. - 2000/0062(COD)

(Von der Kommission vorgelegt am 15. März 2000)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

Gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 179,

auf Vorschlag der Kommission,

nach dem in Artikel 251 EG-Vertrag festgelegten Verfahren,

In Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Gemeinschaft zeigt sich besorgt über die Bedrohung durch Antipersonenminen und andere nicht zur Wirkung gelangten Sprengmitteln in Regionen, die sich um die Bewältigung der Folgen bewaffneter Konflikte bemühen.
- (2) Antipersonenminen verursachen unsägliches Leid in vielen der ärmsten Regionen der Welt und behindern ernstlich die wirtschaftliche Entwicklung, die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, die Aktionen der humanitären Hilfe, die Wiederaufbau- und Rehabilitationsmaßnahmen und auch die Wiederherstellung normaler gesellschaftlicher Verhältnisse.
- (3) Die Gemeinschaft verpflichtete sich dem Ziel, die vollständige weltweite Abschaffung der Antipersonenminen zu erreichen.
- (4) Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten leisten den umfangreichsten Beitrag zu den internationalen Bemühungen zur Bewältigung des tragischen Problems der Antipersonenminen.
- (5) Diese Verordnung ist eine direkte Folgemaßnahme des Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, Herstellung und Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (Übereinkommen von Ottawa).
- (6) Daher sollte die finanzielle Unterstützung vorrangig solchen Drittländern gewährt werden, die sich für die Abschaffung von Antipersonenminen einsetzen und dem Übereinkommen von Ottawa beigetreten sind.
- (7) Dieses Prinzip soll die Gemeinschaft jedoch nicht daran hindern, auf humanitäre Notsituationen in aller Welt zu reagieren.

(8) Antipersonenaktionen der Gemeinschaft sind in vielen Fällen ein wichtiger Bestandteil der Projekte für humanitäre Hilfe, Rehabilitation, Wiederaufbau und Entwicklung, es handelt sich aber um eine eigenständige und spezifische Tätigkeit, die eigenen Prioritäten, operationellen Anforderungen und politischen Imperativen gehorcht.

(9) Derartige neue und bestehende Aktionen werden als Bestandteil von Projekten oder von Rahmenprogrammen für die Forschung und Entwicklung im Bereich der Minenräumtechnologie weiterhin aus speziellen Haushaltslinien finanziert und gegebenenfalls im Rahmen dieser Verordnung unterstützt, ergänzt und koordiniert.

(10) Mit dieser Verordnung soll die Grundlage für ein kohärentes und effizientes Konzept der Gemeinschaft geschaffen und dafür eine auf der engen Zusammenarbeit der Kommission, der Mitgliedstaaten und der internationalen Gemeinschaft in allen Phasen der Minenaktionen beruhende integrierte Strategie gefördert werden.

(11) Diese Aktionen müssen mit der allgemeinen Außenpolitik der Europäischen Union, einschließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vereinbar sein.

(12) Da die für die Umsetzung der Verordnung erforderlichen Maßnahmen zu den Verwaltungsmaßnahmen im Sinne von Artikel 2 des Beschlusses des Rates 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse¹ gehören, sollten sie nach dem in Artikel 4 dieses Beschlusses festgelegten Verwaltungsverfahren beschlossen werden.

(13) Da Antipersonenminen Leben bedrohen und in der ganzen Welt verbreitet sind, müssen effiziente, flexible Verfahren, die im Bedarfsfall auch eine rasche Beschlussfassung ermöglichen, für die Finanzierung von Antipersonenaktionen durch die Gemeinschaft aus dem Gesamthaushalt eingesetzt werden.

(14) In dieser Verordnung wird ein als finanzieller Bezugsrahmen im Sinne von Nummer 2 der Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 6. März 1995 dienender Betrag eingesetzt, ohne daß dadurch die im Vertrag festgelegten Befugnisse der Haushaltsbehörde berührt werden.

(15) Die Europäische Gemeinschaft sollte größtmögliche Transparenz bei der Abwicklung der finanziellen Unterstützung und eine strenge Kontrolle der Verwendung der Mittel gewährleisten.

(16) Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und die Bekämpfung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten sind ebenfalls Bestandteile dieser Verordnung.

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Mit dieser Verordnung sollen die Verfahren für die Umsetzung der Gemeinschaftsmaßnahmen festgelegt und eine kohärente und einheitliche Strategie für humanitäre Antipersonenaktionen im Rahmen der EU und auf internationaler Ebene gefördert werden, gemäß dem in Ottawa geschlossenen Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (nachstehend als „Übereinkommen von Ottawa“ bezeichnet).

(2) Die Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung werden auf dem Gebiet von Drittländern oder in direktem Zusammenhang mit Krisensituationen in diesen Ländern - insbesondere in den ärmsten unter ihnen - durchgeführt, wobei den Entwicklungsländern Priorität eingeräumt wird.

Artikel 2

- (1) Das Antipersonenprogramm der Gemeinschaft ist vorrangig darauf ausgerichtet,
- a) die Ausarbeitung, Überwachung und wirksame Umsetzung einer zivilen Antipersonenstrategie zu unterstützen,
 - b) den betroffenen Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Ottawa zu helfen,
 - c) nationale Strukturen und örtliche Kapazitäten in den betroffenen Ländern für die möglichst wirksame Durchführung der Antipersonen-Aktionen aufzubauen und zu erhalten,
 - d) Unterstützung in humanitären Notsituationen zu leisten, Unfälle zu vermeiden und die Rehabilitation von Minenopfern zu fördern,
 - e) die Erprobung unter realen Bedingungen und den operationellen Einsatz geeigneter Ausrüstung und Techniken für Antipersonenaktionen zu fördern.

(2) Die im Rahmen dieser Verordnung zu finanzierenden Maßnahmen umfassen sämtliche mit Antipersonenaktionen verbundenen Tätigkeiten, einschließlich

- a) der Aufklärung über Minen,
- b) der Ausbildung von Spezialisten,

¹ ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

- c) der Vermessung und Kennzeichnung mutmaßlicher Minengebiete,
- d) der Detektion und Erkennung von Landminen,
- e) der Minenräumung (nach humanitären Gesichtspunkten) sowie Vernichtung von Landminen,
- f) der Unterstützung und Rehabilitation der Opfer,
- g) des Informationsmanagements, das auch geographische Informationssysteme umfasst,
- h) anderer Aktivitäten, die zur Minderung der Auswirkungen von Landminen und sonstigem gefährlichen Kriegsschutz auf die Menschen, die Wirtschaft und die Umwelt beitragen.

(3) Unter den in Absatz 2 aufgeführten Maßnahmen haben solche Vorrang, die der Deckung eines plötzlichen und unvorhersehbaren Bedarfs dienen, der sich durch den Ausbruch von bewaffneten Konflikten, eine erhebliche Zuwanderung von Menschen in verminten Gebiete oder vergleichbare Situationen, z.B. dringend benötigte Unterstützung für die Umsetzung von Friedensvereinbarungen, ergibt. Priorität wird auch Aktionen in den von Minenproblemen am schwersten betroffenen Ländern eingeräumt, in denen Antipersonenminen und andere nicht zur Wirkung gelangte Sprengmittel zahlreiche Opfer unter der Zivilbevölkerung fordern oder die Präsenz dieser Kampfmittel oder entsprechende Vermutungen ein wesentliches Hindernis für die Wiederaufnahme der wirtschaftlichen und der sozialen Tätigkeit oder für die Entwicklung darstellen und daher besondere langfristige Unterstützung erforderlich ist, die im Rahmen von Soforthilfe oder Wiederaufbauhilfe nicht geleistet werden kann.

(4) Zur Gewährleistung von Kohärenz, Komplementarität und Synergie der Programme für regionale Zusammenarbeit und der Projekte für humanitäre Hilfe, Rehabilitation, Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung werden die Antiminenaktionen, für die im Rahmen solcher Programme und Projekte Mittel bereitgestellt werden können, weiterhin aus der Haushaltslinie finanziert, aus der auch die entsprechenden Hauptaktionen finanziert werden. Diese Maßnahmen können gegebenenfalls durch im Rahmen dieser Verordnung finanzierte Antiminenaktionen ergänzt oder unterstützt werden.

Artikel 3

Die gemäß dieser Verordnung finanzierten Interventionen sollen in erster Linie den Ländern zugute kommen, die zu den Vertragsparteien des Übereinkommens von Ottawa gehören. Ausnahmen können in humanitären Notsituationen, im Bereich der Hilfe für Minenopfer und bei Aktionen zur unmittelbaren Unterstützung gefährdeter Bevölkerungsgruppen wie Flüchtlingen und Vertriebenen gemacht werden oder wenn die Landesregierung nicht handlungsfähig ist.

Artikel 4

(1) Zu den Partnern, die gemäß dieser Verordnung für eine finanzielle Unterstützung in Frage kommen, zählen regionale und internationale Organisationen, nichtstaatliche Organisationen, Landes-, Provinz- und Kommunalbehörden und -körperschaften, Institute sowie öffentliche und private Akteure mit geeignetem Fachwissen und Erfahrung.

(2) Die Teilnahme an den Ausschreibungen steht allen natürlichen und juristischen Personen aus den Mitgliedstaaten und dem jeweiligen Empfängerland zu gleichen Bedingungen offen. In begründeten Ausnahmefällen kann auch Drittländern die Teilnahme gestattet werden.

Artikel 5

(1) Die Gemeinschaftshilfe im Rahmen dieser Verordnung dient der Finanzierung von technischer Hilfe, Ausbildung, Personal und anderen Leistungen in Verbindung mit Antiminenaktionen, Versuchen mit Ausrüstungen und Methoden, logistischer Unterstützung, Beschaffung, Bereitstellung und Lagerung von Ausrüstungen und Materialien sowie Bauarbeiten, die zur Durchführung von Antiminenaktionen erforderlich sind, Studien und Konferenzen sowie Maßnahmen zur Konsolidierung der internationalen Koordinierung von Antiminenaktionen, Evaluierungs- und Überwachungsmissionen, Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie der Ausgaben für die Herausstellung des Gemeinschaftscharakters der Hilfe.

(2) Die Unterstützung der Gemeinschaft im Rahmen dieser Verordnung wird in Form von Zuschüssen gewährt.

(3) Die in dieser Verordnung genannten Maßnahmen sind von Steuern, Abgaben, Gebühren und Zöllen befreit.

Artikel 6

(1) Die Kommission wird von dem für die jeweilige Region zuständigen Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und dessen Vorsitz ein Vertreter der Kommission innehat.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so ist das Verwaltungsverfahren nach Artikel 4 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 7 Absatz 3 und Artikel 8 anzuwenden.

(3) Die in Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses 1999/468/EG vorgesehene Frist beträgt drei Monate.

Artikel 7

(1) Die Kommission sorgt auf der Grundlage eines gegenseitigen regelmäßigen Informationsaustausches, der auch den Informationsaustausch vor Ort einschließt,

für die effiziente Koordinierung der Unterstützung, die die Gemeinschaft und die einzelnen Mitgliedstaaten leisten, um die Kohärenz und Komplementarität ihrer Programme zu erhöhen.

(2) Die Kommission kann Möglichkeiten für Kofinanzierungen mit anderen Geldgebern, insbesondere mit den Mitgliedstaaten suchen.

(3) Die Kommission unterstützt die Koordinierung und Zusammenarbeit mit den anderen internationalen Gebern, vor allem mit den UN-Mitgliedstaaten.

(4) Alle zweckdienlichen Maßnahmen werden getroffen, um die Öffentlichkeitswirksamkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen zu gewährleisten.

Artikel 8

(1) Die Kommission wird beauftragt, die in dieser Verordnung vorgesehenen Aktionen gemäß den geltenden Haushaltsverfahren und sonstigen Verfahren, insbesondere denen, die in Artikel 116 und 118 der für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften geltenden Haushaltsordnung vorgesehen sind, vorzubereiten, zu beschließen und zu verwalten.

(2) Finanzierungsbeschlüsse, die 3 Mio. Euro übersteigen, werden nach dem Verfahren gemäß Artikel 6 Absatz 2 gefasst mit Ausnahme der Soforthilfemaßnahmen gemäß Artikel 9.

(3) Die Kommission unterrichtet die in Artikel 6 genannten Ausschüsse in knapper Form über Finanzierungsbeschlüsse mit einem Mittelbedarf von weniger als 3 Mio. Euro. Diese Unterrichtung erfolgt spätestens zwei Monate nach der Annahme des Finanzierungsbeschlusses.

(4) Die Kommission kann Beschlüsse zur Änderung der nach dem Verfahren des Artikels 6 gefassten Finanzierungsbeschlüsse fassen, wenn diese keine wesentlichen Änderungen und auch keine zusätzlichen Verpflichtungen mit sich bringen, die über 20 % der ursprünglichen Verpflichtung hinausgehen.

Artikel 9

(1) Die Kommission kann Soforthilfemaßnahmen beschließen, deren Mittelbedarf 5 Mio. Euro nicht übersteigt.

(2) Soforthilfemaßnahmen werden als notwendig erachtet, wenn sich aufgrund natürlicher oder von Menschen verursachter Katastrophen, wie Überschwemmungen, Hungersnöten, einer erheblichen Zuwanderung von Menschen in verminten Gebieten, einer spontanen Konfliktbeilegung oder vergleichbaren Situationen sowie im Rahmen der dringenden Unterstützung für die Umsetzung von Friedensvereinbarungen ein plötzlicher und unvorhersehbarer Bedarf ergibt.

(3) Sind diese Bedingungen für die Maßnahmen erfüllt und übersteigt deren Mittelbedarf 3 Mio. Euro, so wird die Kommission nach der Annahme des Finanzierungsbeschlusses:

- die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Werktagen schriftlich unterrichten,
- ihren Beschluss auf der nächsten Sitzung des zuständigen Ausschusses erläutern und insbesondere die Durchführung des Dringlichkeitsverfahrens begründen.

Artikel 10

(1) Die Projekte müssen nach ihrer Priorität geordnet, anhand ihrer Zweckmäßigkeit und Kosteneffizienz bewertet und gegebenenfalls in den größeren Rahmen der Entwicklungs- und Wiederaufbauarbeit für das betroffene Land oder die Region integriert werden.

(2) Das Projekt sollte möglichst in ein nationales Antiminenprogramm eingebunden werden, das von der Regierung des Empfängerlandes oder einer internationalen Institution mit entsprechendem Mandat koordiniert wird. Das Ziel ist die Übernahme des Projekts durch das Empfängerland selbst innerhalb einer angemessenen Frist, um die lokalen Kapazitäten und die Nachhaltigkeit zu stärken.

² ABl. L 356 vom 31.12.1977, S. 1.

³ ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

⁴ ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

Artikel 11

Die gemäß dieser Verordnung geschlossenen Finanzierungsabkommen und -verträge sehen vor, dass die Kommission und der Rechnungshof Kontrollen vor Ort nach den üblichen Verfahren durchführen können, die von der Kommission im Rahmen der geltenden Bestimmungen, insbesondere der für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft geltenden Haushaltsordnung², festgelegt wurden.

Ferner kann die Kommission gemäß Verordnung Nr. 2185/96³ Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchführen. Die von der Kommission getroffenen Maßnahmen müssen einen angemessenen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft im Einklang mit der Verordnung 2988/95⁴ gewährleisten.

Artikel 12

Um die Koordinierung und Programmierung mehrjähriger Antiminenprogramme zu erleichtern, wird den zuständigen Ausschüssen regelmäßig ein APM-Strategiepapier, mit den horizontalen Leitlinien und Prioritäten für die Antiminenaktionen der Gemeinschaft und den Zwischenzielen für ihre Umsetzung zur Erörterung vorgelegt. Es umfasst u. a. ein mehrjähriges Richtprogramm und Verweise auf bestehende nationale und regionale Antiminenprogramme sowie auf Beiträge anderer Geber, einschließlich der aus anderen Haushaltslinien finanzierten Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft.

Artikel 13

(1) Die Kommission nimmt regelmäßig eine Bewertung des von der Gemeinschaft finanzierten Antiminenprogramms vor, um festzustellen, ob die Ziele der Maßnahmen erreicht wurden und um Leitlinien für die Steigerung der Effizienz künftiger Maßnahmen aufzuzeigen.

(2) Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig über das Fortschreiten ihrer Antiminenaktionen. Sie unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens zum 30. April jedes Jahres einen Jahresbericht, der eine Zusammenfassung der im Laufe des Vorjahres finanzierten Maßnahmen sowie eine Evaluierung der Durchführung dieser Verordnung umfasst.

Artikel 14

Drei Jahre nach dem In-Kraft-Treten dieser Verordnung unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Gesamtevaluierung der von der Gemeinschaft im Rahmen dieser Verordnung finanzierten Aktionen mit Empfehlungen für die künftige Anwendung und gegebenenfalls mit Vorschlägen für die Änderung dieser Verordnung.

Artikel 15

Diese Verordnung tritt am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Draft Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Distinctive Emblems (Protocol III)

Prepared by the International Committee of the Red Cross, in consultation with the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

Geneva, June 2000

Introduction

Since the adoption of the Geneva Convention of 22 August 1864, the distinctive emblem has had two different functions:

- it protects the medical services of armed forces on the battlefield, and also civilian hospitals and their staff;
- it indicates the activities of National Red Cross and Red Crescent Societies.

Some States and National Societies find it difficult, however, to use one or the other of

the emblems recognized by the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols.

Steps have been taken, within the International Red Cross and Red Crescent Movement especially, to find a solution acceptable to all the parties concerned. During the past few years, several consultations have taken place with National Societies and government experts. In order to continue the process already under way, the 27th International Conference of the Red Cross

and Red Crescent, held in Geneva in November 1999, invited the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent to establish a Joint Working Group on the Emblems made up of representatives of States and the Movement (Resolution 3 on the emblems).

The working group met in Geneva on 13 and 14 April and also on 13 and 14 June 2000 under the co-chairmanship of *Mrs Christina Magnuson*, President of the Swedish Red Cross and member of the Standing Commission, and *Mrs Absa Claude Diallo*, Ambassador and Permanent Representative of Senegal to the United Nations in Geneva. These meetings brought together representatives of 16 States (China, Colombia, Egypt, France, India, Iran, Israel, Kazakhstan, Lebanon, Malaysia, Nigeria, Russia, Senegal, Switzerland, the United Kingdom, and the United States), four members of the Standing Commission, as well as representatives of the Somali Red Crescent Society, the

American Red Cross, the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Since the first meeting, the participants endorsed the proposal made in the October 1998 working document entitled „Possible means of implementing Resolution 2 on the emblem“. This document recommended the adoption of a third Protocol Additional to the 1949 Geneva Conventions (Protocol III) introducing a new distinctive emblem in addition to those recognized by the Geneva Conventions and devoid of any national or religious connotation.

This emblem will be put at the disposal of States and National Societies that cannot accept either one of the emblems currently recognized by the Geneva Conventions, on the understanding that States and National Societies that do not encounter such difficulties may continue, as in the past, to use the red cross or red crescent emblem.

The ICRC was put in charge of preparing a draft Protocol III in consultation with the International Federation. The draft appended to this introduction has to a large extent taken into account the suggestions made, especially by members of the working group.

This document will serve as a basis for deliberations at the preparatory meeting and at the Diplomatic Conference to be convened this autumn by the Swiss Federal Council, the depositary of the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols. The Standing Commission has also invited the States party to the Geneva Conventions, the National Societies, the ICRC, and the International Federation to the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, which will be held on 14 November 2000 to amend the Statutes of the Movement.

In drafting Protocol III, the ICRC's main concern has been to respect the letter and spirit of the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols. The draft consists of three parts: a preamble, the body of the text formed by Articles 1 to 17, and an annex.

In the Preamble, the High Contracting Parties reaffirm the provisions of the Geneva Conventions and, where applicable, their 1977 Additional Protocols concerning the distinctive emblem. In this instance, Articles 38 and 44 of the First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of 12 August 1949 will need to be consulted in particular. States may thus continue to use the emblem of their choice in conformity with their obligations under the Geneva Conventions and, where applicable, the Protocols additional thereto.

The distinction between the protective and indicative uses of the emblem is confirmed. The Preamble also recalls that the protection of persons and objects is not dependent on use of the emblem, but derives from their protected status under international law. Finally, it is noted that the distinctive emblem may be accompanied by the national flag, national colours or other insignia. As in the case of the other paragraphs of the Preamble, this provision is based on existing law.

Article 1 specifies the material scope of application of the Protocol, which reaffirms and supplements the provisions of the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols concerning the distinctive emblems.

Articles 2 and 3 define the protective and indicative uses, respectively, of the new emblem, represented by a „red diamond“. However, as the footnote to Article 2 points out, the final choice of the name and graphic design of the new emblem is subject to further consideration. In this respect, it should be emphasized that the Swiss army will carry out visibility tests in August 2000 with support from the ICRC. The conditions for use of the new emblem and its name are identical to those established in the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols. The distinctive emblems will henceforth enjoy equal status.

Article 3 of draft Protocol III allows National Societies of High Contracting Parties to incorporate within the new emblem, for indicative purposes, one of the emblems recognized by the Geneva Conventions or a combination of these emblems. National Societies may also incorporate another emblem which they have effectively used for a number of years and was the subject of a reservation to the Geneva Conventions communicated to the depositary prior to the adoption of this Protocol. The dimensions of the incorporated emblem may not, however, exceed one-half of the surface area of the diamond. National Societies may use the emblems and the corresponding designations referred to in this Article within their national territories.

The ICRC and the International Federation may use the new emblem at all times, just as the First Geneva Convention already allows them to use the existing emblems (Article 4).

Article 5 authorizes the medical services of peace operations of the United Nations or of other international or regional organizations to use the new emblem.

Prevention and repression of misuse of the emblem are provided for in Article 6, which is based on relevant provisions of the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols. Prior users of the

new emblem are given three years from the coming into force of this Protocol to discontinue such use.

Article 7 emphasizes the importance of spreading knowledge of the provisions on the emblem contained in Protocol III as well as those on the emblems of the Geneva Conventions. This dissemination must take place in time of peace as in time of war, among armed forces and the civilian population.

Finally, the last provisions (Articles 8 to 17) are for the most part modelled on Additional Protocol I of 1977. Given the nature of Protocol III, it seemed appropriate to open it for signature on the day of the adoption of the Final Act. It will enter into force the day after two instruments of ratification or accession have been deposited.

Protocol III does not provide for the creation of other emblems. This could only be done following an amendment to this Protocol, which would be subject to approval by a Diplomatic Conference. The ICRC and, given the importance of the emblem to National Societies, the International Federation will be consulted before any such conference is convened (Article 13).

The Annex consists of two articles intended to represent the graphic design of the new emblem for protective and indicative uses, as stipulated in draft Articles 2 and 3.

To facilitate the task of those who will have to review and discuss this document, the ICRC will prepare a commentary for later distribution to States and National Societies.

Draft Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Distinctive Emblems (Protocol III)

Preamble

The High Contracting Parties,

Reaffirming the provisions of the Geneva Conventions of 12 August 1949 and, where applicable, their Additional Protocols of 8 June 1977, concerning the use of distinctive emblems,

Desiring to supplement the aforementioned provisions so as to enhance their protective value and universal character,

Noting that this Protocol is without prejudice to the right of High Contracting Parties to continue to use the emblems they are using in conformity with their obligations under the Geneva Conventions and, where applicable, the Protocols additional thereto,

Recalling that the obligation to respect persons and objects protected by the Geneva

Conventions and the Protocols additional thereto derives from their protected status under international law and is not dependent on use of the distinctive emblems, signs or signals,

Underlining that the distinctive emblems are not intended to have any religious, ethnic, racial, regional or partisan significance. Noting that a distinctive emblem may be accompanied by the national flag, national colours or other insignia, Recalling the distinction between the protective and indicative uses of the distinctive emblems,

Have agreed on the following:

Article 1 – Respect for and scope of application of this Protocol

1. The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for this Protocol in all circumstances.

2. This Protocol reaffirms and supplements the provisions of the four Geneva Conventions of 12 August 1949 („the Geneva Conventions“) and, where applicable, of their two Additional Protocols of 8 June 1977 („the 1977 Additional Protocols“) relating to the distinctive emblems and shall apply in the same situations as those provisions.

Article 2 – Distinctive emblems

1. The emblem of the „red diamond“ [The final choice of the name and graphic design of the new emblem is subject to further consideration.] shall be recognized as a distinctive emblem in addition to, and for the same purposes as, the distinctive emblems of the Geneva Conventions. The emblems shall enjoy equal status.

2. The emblem of the red diamond consists of a square standing on one of its angles on a white ground, and shall conform to the illustration in the Annex to this Protocol.

3. The conditions for use of the red diamond emblem and its name are identical to those established by the Geneva Conventions and, where applicable, the 1977 Additional Protocols.

4. The medical services and religious personnel of armed forces of High Contracting Parties may make temporary use of any distinctive emblem referred to in para. 1 of this Article where this may enhance their protection.

Article 3 – Indicative use of the red diamond emblem

1. National Societies of High Contracting Parties may, in using the emblem of the red diamond in conformity with their national legislation incorporate within it, for indicative purposes:

- a) a distinctive emblem recognized by the Geneva Conventions or a combination of these emblems; or
- b) another emblem which has been in effective use by a High Contracting Party for a number of years and was the subject of a reservation to the Geneva Conventions communicated to the depositary prior to the adoption of this Protocol.

2. The dimensions of the emblem or emblems which are incorporated in the red diamond shall not exceed one-half of the surface area of the diamond. Incorporation shall be guided by the illustration in the Annex to this Protocol.

3. National Societies of High Contracting Parties may, in conformity with their national legislation, use the name of an emblem or emblems referred to in para. 1 of this Article and display these emblems within the national territory.

Article 4 – International Committee of the Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

The International Committee of the Red Cross and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and their duly authorized personnel, may use, at all times, the emblems mentioned in Articles 2 and 3.

Article 5 – Peace operations

The medical services of peace operations of the United Nations or of international or regional organizations may use the red diamond emblem.

Article 6 – Prevention and repression of misuse

1. The provisions of the Geneva Conventions and, where applicable, the 1977 Additional Protocols, governing prevention and repression of misuse of the distinctive emblems and designations shall apply equally to the red diamond emblem and name. In particular, the High Contracting Parties shall take measures necessary for the prevention and repression at all times, of misuse of the red diamond emblem and name.

2. High Contracting Parties may grant prior users of the red diamond emblem or name, or of any sign or designation constituting an imitation thereof, a time limit not to exceed three years from the coming into force of the present Protocol to discontinue such use, provided that the said use shall not be such as would appear, in time of armed conflict, to confer the protection of the Geneva Conventions and, where applicable, the 1977 Additional Protocols.

Article 7 – Dissemination

The High Contracting Parties undertake to disseminate the provisions of this Protocol as widely as possible, in time of peace as in time of armed conflict. They shall ensure that members of their armed forces and the civilian population are familiar with the red diamond emblem as well as with the emblems of the Geneva Conventions.

Article 8 – Signature

This Protocol shall be open for signature by the Parties to the Geneva Conventions on the day of its adoption and will remain open for a period of twelve months.

Article 9 – Ratification

This Protocol shall be ratified as soon as possible. The instruments of ratification shall be deposited with the Swiss Federal Council, depositary of the Geneva Conventions and the 1977 Additional Protocols.

Article 10 – Accession

This Protocol shall be open for accession by any Party to the Geneva Conventions which has not signed it. The instruments of accession shall be deposited with the depositary.

Article 11 – Entry into force

1. This Protocol shall enter into force the day after two instruments of ratification or accession have been deposited.

2. For each Party to the Geneva Conventions thereafter ratifying or acceding to this Protocol, it shall enter into force the day after the deposit by such Party of its instrument of ratification or accession.

Article 12 – Treaty relations upon entry into force of this Protocol

1. When the Parties to the Geneva Conventions are also Parties to this Protocol, the Conventions shall apply as supplemented by this Protocol.

2. When one of the Parties to the conflict is not bound by this Protocol, the Parties to the Protocol shall remain bound by it in their mutual relations. They shall furthermore be bound by this Protocol in relation to each of the Parties which are not bound by it, if the latter accepts and applies the provisions thereof.

Article 13 – Amendment

1. Any High Contracting Party may propose amendments to this Protocol. The text of any proposed amendment shall be communicated to the depositary, which shall decide, after consultation with all the High Contracting Parties, the International Committee of the Red Cross and the Interna-

tional Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, whether a conference should be convened to consider the proposed amendment.

2. The depositary shall invite to that conference all the High Contracting Parties as well as the Parties to the Geneva Conventions, whether or not they are signatories of this Protocol.

Article 14 – Denunciation

1. In case a High Contracting Party should denounce this Protocol, the denunciation shall only take effect one year after receipt of the instrument of denunciation. If, however, on the expiry of that year the denouncing Party is engaged in a situation of armed conflict or occupation, the denunciation shall not take effect before the end of the armed conflict or occupation.

2. The denunciation shall be notified in writing to the depositary, which shall transmit it to all the High Contracting Parties.

3. The denunciation shall have effect only in respect of the denouncing Party.

4. Any denunciation under para. 1 shall not affect the obligations already incurred, by reason of the armed conflict or occupation, under this Protocol by such denouncing Party in respect of any act committed before this denunciation becomes effective.

Article 15 – Notifications

The depositary shall inform the High Contracting Parties as well as the Parties to the Geneva Conventions, whether or not they are signatories of this Protocol, of:

- signatures affixed to this Protocol and the deposit of instruments of ratification and accession under Articles 8, 9 and 10;
- the date of entry into force of this Protocol under Article 11;
- denunciations under Article 14.

Article 16 – Registration

1. After its entry into force, this Protocol shall be transmitted by the depositary to the Secretariat of the United Nations for registration and publication, in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations.

2. The depositary shall also inform the Secretariat of the United Nations of all ratifications, accessions and denunciations received by it with respect to this Protocol.

Article 17 – Authentic texts

The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the depositary, which shall transmit certified true copies thereof to all the Parties to the Geneva Conventions.

ANNEX

EMBLEM OF THE RED DIAMOND

The final choice of the name and graphic design of the new emblem is subject to further consideration. (Article 2, para. 2 and Article 3, para. 2 of the Protocol)

Article 1 – Distinctive emblem
(illustration to be inserted)

Article 2 – Indicative use of the red diamond emblem

Erfahrungsbericht über die Teilnahme am Telders International Law Moot Court

Den Haag, 13.–15. April 2000

David Krivanek, Thorsten Krug, Claudia Schmidt, Isabelle Walther*

I. Der Moot Court

Zeitgleich mit Beginn des Wintersemesters 1999/2000 wurde von der niederländischen Universität Leiden an die teilnehmenden Universitäten in 22 europäischen Ländern der Sachverhalt für den Telders International Law Moot Court Wettbewerb versandt. Bei einem Moot Court handelt es sich um einen Wettbewerb, bei dem Studenten in einem fiktiven Fall in die Rolle von Anwälten schlüpfen, indem sie Schriftsätze verfassen und ihre Argumente in mündlichen Verhandlungen präsentieren. Der Telders International Law Moot Court ist ein Moot Court im Völkerrecht, der zu Ehren des niederländischen Völkerrechtlers *Ben Telders* seit 1977 jedes Jahr am Sitz des Internationalen Gerichtshofs (IGH), dem Friedenspalast in Den Haag abgehalten wird.

II. Der Fall

Zur Feier des 50-jährigen Bestehens der Genfer Rot-Kreuz-Konventionen aus dem Jahre 1949 und aus aktuellem Anlass des bewaffneten Konflikts im Kosovo wurde den teilnehmenden Teams ein Fall vorgelegt, dessen Schwerpunkt im humanitären Völkerrecht lag, der aber auch solche Aspekte wie Respekt der territorialen Integrität von Staaten und die Nicht-Anwendung von Gewalt im Völkerrecht beinhaltete. Der Fall war, wenn auch mit fiktiven Staaten, unverkennbar dem erst unlängst beendeten Kosovo-Konflikt nachgebildet:

Ein Staat, die Republik Lodo, unterdrückt auf seinem eigenen Staatsgebiet massiv eine Minderheit, die Amas, die daraufhin von einem anderen Staat, Modulara, finan-

ziell unterstützt wird, um bewaffnet gegen das Unterdrückerregime zu kämpfen. Als aber diese Befreiungskämpfer soweit gehen, ihre Unabhängigkeit von der Republik Lodo zu erklären, setzen die lodonischen Herrscher militärische Mittel gegen die Amas ein. Daraufhin beauftragt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen UN-Mitgliedstaaten unter der Führung von Modulara mit der zwangsweisen Durchsetzung seiner Resolutionen zur Beendigung des internen bewaffneten Konflikts in Lodo. Sowohl während der Luftangriffe gegen Lodo als auch während der nach einem Waffenstillstand durchgeführten Besetzung eines Teils von Lodo kommt es zu weiteren Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Daraufhin einigen sich Lodo und Modulara, die streitigen Fragen ihrer Auseinandersetzung dem IGH zur Klärung vorzulegen.

III. Das Verfassen der Schriftsätze

Nun war es an uns vier Kölner Jurastudenten, die einige Monate zuvor von Professor *Stephan Hobe*, Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität zu Köln, und seinen Mitarbeitern ausgewählt worden waren, die vorge-

* Die Autorinnen und Autoren sind Studierende der Universität zu Köln.

gebenen Fallfragen mit völkerrechtlichem Leben zu füllen. Zunächst galt es, innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten die Schriftsätze (Memorials) der beiden Parteien zu erstellen. Dies musste selbstverständlich auf Englisch, schließlich handelt es sich um einen internationalen Wettbewerb, und mit dem nötigen fundierten Völkerrechtswissen geschehen, welches wir uns in langen Sitzungen aneigneten. Auch diverse formelle Vorgaben für die Memorials, z.B. bezüglich der Beschränkung der Seiten- und Wortzahl, mussten eingehalten werden.

Hierbei nahmen wir Partei für das Land, dessen Memorial wir gerade bearbeiteten. Auf Seiten Lodos wurde also festgestellt, dass Modulara durch die Unterstützung der Amas-Rebellen illegalerweise in die internen Angelegenheiten eines souveränen Staates eingegriffen hatte. Außerdem wurde beantragt festzustellen, dass Modulara während der Luftangriffe auf Lodo das humanitäre Völkerrecht, insbesondere die Genfer Rot-Kreuz-Konventionen von 1949 und deren Zusatzprotokoll I von 1977, verletzt hatte. Modulara andererseits beantragte festzustellen, dass die Republik Lodo durch die Unterdrückung der Amas sowohl Menschenrechte verletzt als auch gegen das Zusatzprotokoll II von 1977 zu den Genfer Rot-Kreuz-Konventionen von 1949 verstoßen hatte. Beide Staaten wollten gleichzeitig festgestellt wissen, dass sie selbst nicht gegen Völkerrecht verstoßen hatten.

IV. Die nationale Vorausscheidung

Als am 10. Januar 2000 die Memorials an das Telders Organizing Office in Leiden gesendet wurden, begann unmittelbar danach die Vorbereitung auf die mündliche Verhandlung, und zwar zunächst für die nationale Vorausscheidung. Da pro Land nur eine Universität, d.h. ein Vierer-Team, in der internationalen Endrunde in Den Haag antreten kann, ist bei mehreren Bewerbern in einem Land eine nationale Vorausscheidung durchzuführen, um zu bestimmen, wer das Land in Den Haag vertreten wird. Da sich außer der Universität Köln auch die Universität Düsseldorf für die Teilnahme beworben hatte, sollte am 2. Februar 2000 die mündliche Verhandlung zwischen diesen beiden Teams stattfinden.

Darauf konzentrierte sich dann auch die Vorbereitung in der Zeit nach Abgabe der Memorials. Nachdem sich unser Team in zwei Untergruppen aufgeteilt hatte, zwei Anwälte für Lodo (Klägervertreter) und zwei für Modulara (Beklagtenvertreter), wurden Reden geschrieben, die in der Folgezeit drei- bis viermal wöchentlich geprobt wurden. Dabei fungierten u.a. wissenschaftliche Mitarbeiter von Professor Hobe, international versierte Rechtsanwältinnen aus Kölner Kanzleien und nicht zuletzt die Kölner Teilnehmer des vorjährigen Telders Moot Court als IGH-Richter. Die

Besonderheit bei den mündlichen Verhandlungen besteht darin, dass der Vortragende von den Richtern jederzeit unterbrochen werden kann, um zu einem bestimmten Problem genauer befragt zu werden. Eine wohlüberlegte und gut formulierte Antwort hinterlässt bei den Richtern dementsprechend einen guten Eindruck. Argumente gut zu formulieren und zu präsentieren musste von uns genauso eingeübt werden wie die Tatsache, dass die Richter immer mit „Your Honour“ angesprochen werden mussten.

Diese gründliche Vorbereitung machte sich bezahlt. Am 2. Februar 2000 traten wir bei der nationalen Ausscheidung im Kölner Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit gegen das Team aus Düsseldorf an und konnten den Wettstreit für uns entscheiden. Gleichzeitig war diese Vorrunde eine gelungene Generalprobe, denn die Richterbank war hochkarätig besetzt. Als IGH-Richterinnen und Richter fungierten Frau Dr. Karin Oellers-Frahm vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, Frau Dr. Heike Spieker vom Institut für Friedenserfassungsrecht und Humanitäres Völkerrecht in Bochum, Herr Dr. Dieter Fleck, Mitarbeiter des Bundesverteidigungsministeriums, und Mr. Ashworth, Rechtsberater der britischen Streitkräfte in Deutschland. Der Sieg sicherte uns das Weiterkommen zur internationalen Endrunde in Den Haag.

V. Die internationale Endrunde

Nach weiterer wochenlanger Vorbereitung, die der Verfeinerung des mündlichen Vortrags galt, ging es am 12. April nach Den Haag, wo vom 13. – 15. April die Verhandlungen vor dem IGH stattfanden. Nun mussten wir als Kläger- und Beklagtenvertreter innerhalb der ersten beiden Tage in den Vorrunden gegen jeweils zwei andere vorher durch Los bestimmte Kläger- bzw. Beklagtenvertreter aus anderen Ländern antreten. Dabei plädierten die aus ganz Europa angereisten Teams in verschiedenen Räumen des Friedenspalastes vor als Richter fungierenden Professoren, Botschaftern, Anwälten und Vertretern internationaler Organisationen.

Nach den Ergebnissen dieser Vorrunden wurden die besten Kläger- und Beklagtenvertreter ausgewählt, die am letzten Tag vor tatsächlichen Mitgliedern des Internationalen Gerichtshofs unter dem Vorsitz von Gerichtspräsident Gilbert Guillaume plädieren würden, um den Endsieger zu ermitteln. Dies waren letztendlich als Klägervertreter das Team der Niederlande von der Universität Leiden und als Beklagtenvertreter das Team aus der Schweiz von der Universität Basel. Von den jeweils 22 Teams erreichten wir als Klägervertreter Platz vier und als Beklagtenvertreter Platz drei.

Nach dem Finale, das in der Great Hall of Justice stattfand und das das Team aus der Schweiz für sich entscheiden konnte, wurden auch die Gesamtplatzierungen für die Länderteams bekannt gegeben und weitere Ehrungen, z.B. für „best oralist“ oder „best memorial“ vorgenommen. Die Gesamtplatzierungen bestimmten sich unter Zugrundelegung der Punkte der Kläger- und Beklagtenvertreter und der für die Memorials erhaltenen Punkte. Wir belegten als Team den dritten Platz, und eine Teilnehmerin unseres Teams wurde mit einer „honourable mention“ (eine Erwähnung ehrenhalber) als eine der besten Rednerinnen des Wettbewerbs ausgezeichnet. Mit diesen Ergebnissen konnten wir angesichts der sehr starken Konkurrenz zufrieden sein.

VI. Restimee

Abschließend kann gesagt werden, dass sich die Teilnahme an dem Moot Court Wettbewerb angesichts der gemachten Erfahrungen sehr gelohnt hat, und eine Teilnahme an einem Moot Court kann allen Studenten, die bereit sind, viel Arbeit und Zeit zu investieren, uneingeschränkt empfohlen werden. Die monatelange Zusammenarbeit hat nicht nur in hohem Maße unsere Teamfähigkeit gesteigert, da wir u.a. lernen mussten, auch nach langen, ermüdenden Sitzungen weiterhin sachlich miteinander umzugehen. Überdies führten die Verhandlungssimulationen dazu, dass wir sehr sicher darin geworden sind, selbst vor Publikum frei zu sprechen und uns auch unter Anspannung noch gute und überzeugende Argumente zu überlegen. Dies sind Attribute, die im späteren Berufsleben unabdingbar sind, die jedoch ansonsten in der universitären Ausbildung leider oft zu kurz kommen. Es sollte auch nicht unerwähnt bleiben, dass wir durch diesen Moot Court im Hinblick auf die Wahlfachgruppe Völkerrecht eine ausgezeichnete Vorbereitung erhielten.

An dieser Stelle ist Herrn Professor Hobe und seinen Mitarbeitern, insbesondere unserem Betreuer Herrn Assessor Robert Heinsch, ein ganz besonderer Dank auszusprechen, da sie es mit ihrem Engagement möglich machen, dass sich auch weiterhin Teams zusammenfinden, um an solchen Wettbewerben teilzunehmen. Eine Förderung solcher Veranstaltungen kommt unmittelbar der juristischen Ausbildung zugute. Da nicht wenige Jurastudenten später den Beruf des Rechtsanwalts ergreifen werden, wird es sich für sie bezahlt machen, dass sie bereits während des Studiums einmal in diese Rolle geschlüpft sind. ■

(Informationen zum Telders Moot Court im Internet:
<http://nljls.leidenuniv.nl/group/fivr/www/tpo/>)

„The European Union and the Central Role of Human Rights and Democratic Principles in the Relations with Third Countries“

Venedig, 15.–18. Mai 2000

Hans-Joachim Heintze*

Das Thema Menschenrechte ist en vogue und es vergeht kaum eine Woche, ohne dass zu diesem zweifellos sehr wichtigen internationalen Problem Verletzungen kritisiert, Förderinitiativen ergriffen oder Konferenzen durchgeführt werden. Auch für die EU genießt der Menschenrechtsschutz höchste Priorität, und zwar nach außen wie nach innen. Die in Angriff genommene Ausarbeitung einer Europäischen Menschenrechtscharta zeigt, dass sich die Union durchaus gewisser Defizite in diesem Bereich bewusst ist.

Gerade vor diesem Hintergrund ist sehr zu begrüßen, dass sich die Portugiesische Regierung dafür entschieden, ihre EU-Präsidenschaft des ersten Halbjahres 2000 mit einer Konferenz zu den Menschenrechten abzuschließen. Sie wählte dabei den hochaktuellen Schwerpunkt der Rolle der Menschenrechte in den Beziehungen zu Drittstaaten, womit sowohl die EU-Beitrittskandidaten als auch die Staaten, die von der EU Hilfe erhalten, in den Vordergrund gerückt wurden.

Doch es ist nicht nur das Thema, das uns veranlasst, hier über diese Konferenz zu berichten. Hinzu kommt nämlich noch der Umstand, dass die Veranstaltung mit Unterstützung des „European Master's Degree in Human Rights and Democratization“ am Sitz dieses Studienganges im Monastero di San Nicolò auf dem Lido von Venedig durchgeführt wurde. Unser Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, der Herausgeber der vorliegenden Zeitschrift, ist Gründungsmitglied dieses seit vier Jahren bestehenden Europäischen Studienganges und war insofern auch mit der EU-Konferenz verbunden. Die damit zum Ausdruck kommende Verbindung zwischen Politik, Wissenschaft und Lehre widerspiegelt sich auch in der Zusammensetzung der ca. 90 Teilnehmer der Konferenz.

In seiner Eröffnungsansprache äußerte der portugiesische Außenminister José Costa Pereira die Hoffnung auf einen regen Meinungsaustausch und dankte der Leitung des Europäischen Studienganges in der Person seines Direktors, Prof. Antonio Papissa, für die Unterstützung des Projekts. Als Schwerpunkte der EU-Menschenrechtspolitik nannte der Redner vor allem die Universalität, Anteilbarkeit und Unabhängigkeit der Menschenrechte, die positive und konstruktive Herangehensweise sowie

die Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen seitens dritter Staaten. Verbunden sei diese Politik mit dem Bestreben nach der Entwicklung und Konsolidierung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Weitere Ziele seien die Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die Überwindung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Auch der nächste Redner, Michael Gahler, der in Vertretung der Präsidentin des Europäischen Parlaments, Nicole Fontaine sprach, stellte erwartungsgemäß die Förderung rechtsstaatlicher Strukturen als die wirksamste Vorbeugung gegen bewaffnete Konflikte in den Vordergrund. Wo Kriege toben, seien meist Diktatoren an der Macht. Wo Menschenrechte geachtet würden und Rechtsstaatlichkeit garantiert sei, würden Konflikte friedlich gelöst. Es gebe zudem eine positive und logische Verbindung zwischen Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, politischer Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität, betonte Gahler, Mitglied des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und Menschenrechte des Europäischen Parlaments. Die Entwicklung der Staaten in Ostmitteleuropa belege dies eindrucksvoll. Die Europäische Union könne durch eine weitsichtige präventive Außen- und Menschenrechtspolitik zu einer ähnlichen Entwicklung in anderen Teilen der Welt beitragen. Dazu gehöre auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen involvierten Institutionen und vor allen Dingen den NGOs.

Das Europäische Parlament sei seit langem das Sprachrohr einer nachhaltigen Menschenrechtspolitik gegenüber allen Drittstaaten. Während der Rat oft utopragmatisch handle, habe sich das Parlament immer wieder für die Menschenrechte stark gemacht. So habe das Parlament durchgesetzt, dass eine Menschenrechtsklausel in jedes Abkommen der EU mit Drittstaaten aufgenommen werde. Das EP habe daneben dafür gesorgt, dass im EU-Haushalt weiterhin die entsprechende Haushaltslinie für „Demokratie und Menschenrechte“ konsequent überwacht und die Mittel den realen Bedürfnissen angepasst würden.

Gahler betonte die Bedeutung der Einbeziehung der Zivilgesellschaften Europas in die Menschenrechtspolitik des Europäischen Parlaments. Die Entwicklung von Politikkonzepten müsse offen und transpa-

rent sein. Die Durchsetzung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit weltweit könne nur dann geleistet werden, wenn diese Prinzipien auch in der EU selbst täglich würden. In ähnlicher Weise äußerte sich auch Daniela Napoli, die bei der Europäischen Kommission das Direktorat für Menschenrechte und Demokratisierung leitet.

Die eigentliche Arbeit der Konferenz fand in vier Arbeitsgruppen statt. Die erste stand unter der Leitung von Klaus Metscher vom deutschen Auswärtigen Amt und befasste sich mit „EU Human Rights Policy in the Context of Globalisation“. Hier wurde vor allem über das Verhältnis von Globalisierung und Universalität der Menschenrechte diskutiert. Man war sich einig, dass die neuen Technologien einen erheblichen Einfluss auf die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hätten und empfahl die Stärkung der einschlägigen ILO- und UNO-Instrumente. Auch die Zivilgesellschaft solle bei der Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte einbezogen werden. Zugleich müssten aber auch die Selbstbeschränkungsverpflichtungen und Codes of Conduct von Unternehmen als Instrument des Menschenrechtsschutzes verstanden werden. Die EU-Charta müsse ebenfalls wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthalten.

Die zweite Arbeitsgruppe widmete sich den „Human Rights Clauses“, die dritte Arbeitsgruppe der „Human Rights Dimension in Practice“. In beiden Gruppen wurde die Notwendigkeit einer aktiven Menschenrechtspolitik der EU unterstrichen. Die politischen Prioritäten des Menschenrechtsschutzes wurden im Einzelnen analysiert. Breiten Raum fanden auch Fragestellungen, die mit der Verwirklichung und dem Management der EU-Menschenrechtspolitik verbunden sind.

Für unser Institut waren die Diskussionen in der vierten Arbeitsgruppe „Human Rights Education, Training and Information in EU External Relations“ von besonderem Interesse. In dem Bericht von Prof. Vital Moreira von der Universität Coimbra wurde vorgeschlagen, den Umfang des „European Master's Degree in Human Rights and Democratization“ sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch bezüglich der teilnehmenden Institutionen auszudehnen. Auch wurde vorgeschlagen, regionale Master-Studiengänge in anderen Regionen seitens der EU zu unterstützen. Dabei solle man sich auch der modernen Technik bedienen und „internet-based distance training“ durchführen. Die „Open university“ sei ein lobenswertes Beispiel in dieser Hinsicht. Ein Hauptaufgabengebiet der Zukunft sei die Menschenrechtsarbeit in den Drittstaaten, insbesondere denen, die der EU beitreten wollten. Die Arbeitsgruppe schlug vor, die Suche nach potenziellen Fonds für die Finanzierung dieser Ausbildungsgänge zu verstärken.

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

Insgesamt hat die Konferenz interessante Anregungen zur Weiterentwicklung der Menschenrechtsaktivitäten der EU gegeben. Als besonders erfreulich ist anzusehen, dass insbesondere die Ausbildung und Weiterbildung von Menschenrechtsarbeitern auf der Konferenz breit gewürdigt wurde. Unser Institut betrachtet die Ergeb-

nisse der EU-Konferenz von Venedig als Ansporn, weiterhin aktiv am „European Master's Degree in Human Rights and Democratization“ mitzuwirken und auch zukünftig Studenten dieses Studiengangs im zweiten Semester nach Bochum einzuladen und hier auszubilden sowie deren Masterarbeiten zu betreuen. ■

Humanitäres Völkerrecht in Kuba – Konferenz zum humanitären Völkerrecht

Santiago de Cuba, 15.–17. Juli 2000

Carmen Thiele*

I. Vorbemerkung

Vom 15.–17. Juli 2000 fand an der Universität Oriente in Santiago de Cuba die V. Wissenschaftliche Konferenz über das Recht statt, die in diesem Jahr im Zeichen des humanitären Völkerrechts stand. Organisator und Ausrichter der internationalen Konferenz war die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Oriente. Die Schirmherrschaft übernahmen die Nationale Vereinigung der Juristen Kubas, das Studienzentrum für humanitäres Völkerrecht Havanna und die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Alicante in Spanien. An der Veranstaltung nahmen ca. 70 Juristen aus Kuba, darunter Wissenschaftler, Rechtsanwälte, Richter, Justiziere und Offiziere der Streitkräfte, sowie einige ausländische Juristen aus Guatemala (IKRK für Zentralamerika, Mexiko und die Karibik), Bolivien (Universität Mayor de San Andrés La Paz), Spanien (Universität Alicante) und Deutschland (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder) teil. Die Konferenzsprache war Spanisch.

II. Hauptreferate und Diskussionen

Das Hauptanliegen der Konferenz bestand in der Diskussion über Möglichkeiten einer verstärkten Verbreitung des humanitären Völkerrechts unter Militärangehörigen und der Zivilbevölkerung Kubas. Dabei erörterten die Konferenzteilnehmer den leistbaren Beitrag von Universitäten und Studienzentren in diesem anspruchsvollen Vorhaben. Zu den inhaltlichen Schwerpunkten des wissenschaftlichen Gedankenaustausches zählte insbesondere der Menschenrechtsschutz in Friedens- und vor allem in Kriegszeiten.

Nach einem einführenden Vortrag von *Humberto Manuel Palacios Barrera* von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Oriente Santiago de Cuba über den Einfluss der neoliberalen Globalisie-

rung auf den Staat und das Recht in Lateinamerika wurden am ersten und letzten Konferenztag wissenschaftliche Arbeiten und Referate von Wissenschaftlern und Praktikern in verschiedenen Kommissionen zu unterschiedlichen Rechtsgebieten vorgestellt und diskutiert. Die Referenten stellten in ihren Beiträgen größtenteils die Ergebnisse ihrer Forschungsprojekte bzw. wissenschaftlichen Arbeiten vor. Diese Arbeitsweise zu speziellen Themenbereichen ermöglichte einen intensiven und anspruchsvollen Gedanken- und Erfahrungsaustausch.

Dem humanitären Völkerrecht als dem zentralen Thema der wissenschaftlichen Konferenz waren die Hauptreferate in Plenarsitzungen gewidmet. *Claudia López David* vom IKRK für Zentralamerika, Mexiko und die Karibik begann mit einem Bericht über die Arbeit des IKRK in Zentralamerika und dessen Bemühungen, das humanitäre Völkerrecht in dieser Region, darunter auch in Kuba, fest zu etablieren. Sie begrüßte daher die Durchführung dieser Konferenz in Santiago de Cuba und betonte, dass das IKRK für Zentralamerika, Mexiko und die Karibik Kuba bei der Ausbildung von Militärangehörigen und ziviler Bevölkerung in humanitären Völkerrecht unterstützen werde.

Nachfolgend referierten drei Vertreter des Studienzentrums für humanitäres Völkerrecht Havanna. *Albo Parra Salinas* sprach über die Verbreitung des humanitären Völkerrechts an kubanischen Universitäten. Das Studienzentrum für humanitäres Völkerrecht sei am 23. November 1994 auf der Grundlage eines Vertrages über Zusammenarbeit zwischen dem IKRK und dem Kubanischen Roten Kreuz mit dem Ziel gegründet worden, vor allem Angehörige der Streitkräfte, des Innenministeriums und anderer Institutionen Kubas, die in Kriegszeiten entsprechende militärische Verantwortung übernehmen, mit dem humanitären Völkerrecht vertraut zu machen.

Parra Salinas plädierte für die Einführung des Studienfaches humanitäres Völkerrecht in alle Studienrichtungen an kubanischen Universitäten. Seiner Auffassung nach hätten sich die Hoffnungen auf ein Ende bewaffneter Konflikte in der Zeit nach dem Kalten Krieg für die Menschheit leider nicht erfüllt. Weltweit seien zahlreiche interne bewaffnete Konflikte aufgrund ethnischer, religiöser oder wirtschaftlicher Ursachen entbrannt. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit des Studiums des humanitären Völkerrechts. Nach *Parra Salinas* hat sich Kuba mit der Mitgliedschaft in den Abkommen zum humanitären Völkerrecht zur größtmöglichen Verbreitung der Normen und Regeln des humanitären Völkerrechts unter den Streitkräften und der Zivilbevölkerung in Friedens- wie Kriegszeiten verpflichtet. Die Lehre des humanitären Völkerrechts an Universitäten würde hierfür einen wichtigen Beitrag leisten. Die Lehrformen könnten von Vorlesungen und Seminaren über Rollenspiele bis hin zu universitären Wettbewerben und Konferenzen reichen. Dabei sollten drei Hauptaspekte vorrangige Beachtung finden: die historische Entstehung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, das humanitäre Völkerrecht in den kubanischen Kämpfen und Revolutionen sowie die fundamentalen Normen und Regeln des modernen humanitären Völkerrechts.

Über den engen Zusammenhang zwischen Recht, Moral und Politik in Bezug auf das humanitäre Völkerrecht referierte *Leonel Gorrín Mérida*. Moralische Erwägungen und politische Interessen würden in der internationalen Praxis leider noch allzu oft über die rechtlich verbindlichen Normen und Regeln des humanitären Völkerrechts gestellt. Somit entstände ein double standard in Bezug auf die Rechtsanwender bzw. -verletzer. Nach *Gorrín Mérida* präsentiere sich die „neue Weltordnung“ von heute unipolar im Interesse der sogenannten „ersten Welt“. Internationale Normen und Prinzipien müssten aber für alle Staaten gleich gelten, unabhängig von moralischen Erwägungen oder politischen Interessen. Für Kuba würden humanitäres Völkerrecht, Moral und Politik im Einklang stehen. Da die für Kuba geltenden Abkommen zum humanitären Völkerrecht den moralischen Auffassungen und politischen Interessen des kubanischen Staates entsprächen, würde nach Ansicht von *Gorrín Mérida* ihre strikte Anwendung garantiert sein.

Die Entwicklung und die Perspektiven des humanitären Völkerrechts lefte *Ramón Novoa Rebollar* in seinem Referat dar. Hierbei stellte er auf das Genfer und Haager Recht ab, das in Fällen von bewaffneten Konflikten gelte. *Novoa Rebollar* bekräftigte, dass das humanitäre Völkerrecht in enger Verbindung zum Völkerrecht allgemein und zu den Menschenrechten speziell stehe. Die völkerrechtlichen Prinzipien und Normen würden auch für das humanitäre Völkerrecht gelten. Die Menschenrechte

* Dr. Carmen Thiele ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Umweltrecht, Kommunalrecht, Rechtsvergleichung und ökonomische Analyse des Rechts an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

mit ihrem universalen und unteilbaren Charakter hätten ihre feste Verankerung im modernen Völkerrecht gefunden, auch wenn der Mensch als solcher nicht zu den völkerrechtlichen Subjekten zähle. Der Schutz der Menschenrechte müsse in Friedens- und Kriegszeiten garantiert werden. *Nova Rebolia* kritisierte den „Missbrauch“ des UN-Sicherheitsrates für eigene politische Interessen einiger ständiger Mitglieder, in erster Linie der USA, die damit direkten Einfluss auf die Beschlussfassung und damit darüber hätten, gegen welche Staaten Sanktionsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta verhängt würden und gegen welche nicht. Die Berufung auf eine humanitäre Intervention ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates seitens einiger Staaten gegen einen bestimmten Staat würden das völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung in dessen innere Angelegenheiten verletzen, wovon der Referent eindringlich warnte. Aufgrund des Selbstbestimmungsrechts der Völker dürften die Staaten ihren politischen Status ohne äußere Einmischung selbst gestalten.

Eine rege Diskussion entfachte die Frage eines Teilnehmers nach der Rechtmäßigkeit der Luftangriffe der NATO in Jugoslawien aufgrund der Menschenrechtsverletzungen gegen die albanische Minderheit im Kosovo. Die überwiegende Mehrheit der Diskutanten verneinte eine Rechtmäßigkeit aufgrund des fehlenden Mandats des UN-Sicherheitsrates. Die UN-Charta sehe nur zwei Ausnahmen aus dem Gewaltverbot vor: militärische Sanktionsmaßnahmen nach Art. 42 und individuelle bzw. kollektive Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffes nach Art. 51. Eine Berufung auf die humanitäre Intervention als dritte Ausnahme würde die Türen für einen Verstoß gegen die staatliche Souveränität, die territoriale Integrität sowie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Staaten öffnen. Unter dem Pretext der „humanitären Intervention“ wäre kein Staat mehr vor willkürlichen Eingriffen sicher. Die Befürchtung einer Gefahr des Missbrauchs überwog bei den meisten Diskutanten vor der Einsicht in die Notwendigkeit einer internationalen Kontrolle des Menschenrechtsschutzes.

Die Autorin referierte über den Schutz der Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht im nicht internationalen bewaffneten Konflikt von Tschetschenien. Ausgehend vom Selbstbestimmungsrecht der Völker wurden die Systeme des Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts an einem konkreten europäischen Beispiel aufgezeigt. Aufgrund fehlender Notifizierung des öffentlichen Notstandes seitens der Rußländischen Föderation gegenüber dem Europarat bzw. der UNO sei von einer uneingeschränkten Gewährung aller in der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Rechte auszugehen und

damit nicht nur von den sogenannten notstandsfesten Rechten. Neben diesen allgemeinen menschenrechtlichen Normen (*lex generalis*) beanspruchen die Normen des humanitären Völkerrechts wie der gemeinsame Art. 3 zu den Genfer Abkommen und das II. Zusatzprotokoll als *lex specialis* im bewaffneten Konflikt Vorrang. Nach dem Nachweis des Verstoßes gegen die beiden menschenrechtlichen Konventionen wie beispielsweise das Recht auf Leben und das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung als auch gegen das humanitäre Völkerrecht wie das Verbot von Angriffen auf das Leben und die Person sowie die Schutzpflicht gegenüber der Zivilbevölkerung durch die Rußländische Föderation in Tschetschenien erörtere die Autorin menschenrechtliche Kontrollmechanismen bzw. völkerrechtliche Sanktionsmaßnahmen.

Zum Abschluss der Konferenz zeigte und kommentierte José W. Santana Oña ein Video des Studienzentrums für humanitäres Völkerrecht Havanna über das „Kriegsvölkerrecht“ bzw. humanitäre Völkerrecht. Das Video wurde für Studienzwecke vor allem für Militärangehörige entwickelt. Darin wird der Betrachter mit den Normen und Regeln des humanitären Völkerrechts im Falle eines bewaffneten Konfliktes bekannt gemacht, eine korrekte Anwendung der Regeln wird vorgeführt.

III. Schlussbemerkung

Im Schlusswort der Konferenz wurde hervorgehoben, dass es Kuba in Anbetracht zahlreicher bewaffneter Konflikte, die in den letzten Jahren weltweit ausgebrochen sind, für unabdingbar erachtet, sich verstärkt mit dem humanitären Völkerrecht zu beschäftigen.

Die kubanischen Konferenzteilnehmer unterstrichen noch einmal das Recht des kubanischen Volkes, seinen politischen Status selbst bestimmen zu können. Den Prinzipien der staatlichen Souveränität, der

territorialen Integrität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten räumten sie Priorität gegenüber der internationalen Kontrolle der Menschenrechte ein. Die humanitäre Intervention wurde weitgehend als Gefahr für die Garantie der genannten völkerrechtlichen Prinzipien gesehen. In dieser Auffassung spiegelt sich u.a. die politische Situation Kubas wider, das Adressat jahrzehntelanger US-amerikanischer Embargopolitik ist. Außerdem will Kuba einen Eingriff in seine staatliche Souveränität unter dem Vorwand von, wie von kubanischer Seite betont wird, „angeblichen Menschenrechtsverletzungen“ verhindern. So ist es auch nicht verwunderlich, dass Kuba bisher nicht den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und sein I. Fakultativprotokoll, die beide internationale menschenrechtliche Kontrollmechanismen vorsehen, ratifiziert hat. Doch wenn Kuba gegenüber der Staatengemeinschaft seine Bemühungen um einen Menschenrechtsschutz wirklich glaubhaft machen will, wird es nicht daran vorbeikommen, über seine Position zur internationalen Kontrolle des Menschenrechtsschutzes und folglich über einen Beitritt zu Pakt und Protokoll ernsthaft nachzudenken.

Kuba ist bestrebt, seine Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht zu erfüllen, besonders auf dem Gebiet der Verbreitung des humanitären Völkerrechts unter Militärangehörigen und der Zivilbevölkerung. Dafür wurde das Studienzentrum für humanitäres Völkerrecht in Havanna gegründet. An der Universität Oriente in Santiago de Cuba ist demnächst die Bildung eines Karibischen Zentrums für Forschung und postgraduale Studien zum humanitären Völkerrecht vorgesehen. Diese Zentren sollen neben der Verbreitung des humanitären Völkerrechts die Möglichkeit zu wissenschaftlicher Forschungsarbeit in diesem Bereich eröffnen. Für die Realisierung dieser Vorhaben heißen die Kubaner ausländische Unterstützung willkommen, die ihnen auch nicht verwehrt werden sollte.

Hofmann, Rainer (Ed.) / Nils Geissler (Ass. Ed.): Non-State Actors as New Subjects of International Law

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel; Band 125, Duncker & Humblot Verlag Berlin 1999, 175 Seiten, DM 86,-

Hans-Joachim Heintze*

Das Kieler Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht führt regelmäßige Symposien zu aktuellen völkerrechtlichen Fragestellungen durch, die zumindest die deutsche Diskussion der Völkerrechtsent-

wicklung maßgeblich beeinflussen. Die Veranstaltung von 1998 wandte sich wiederum einem Thema zu, das „Neues Denken“ in der Völkerrechtswissenschaft erfordert (so der Veranstalter R. Hofmann in sei-

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

nem Eröffnungsbeitrag [(S. 15)] und dennoch nahezu ein Glaubenssatz des „modernen“ Völkerrechts geworden ist: Die Zeit des alleinigen Agierens der souveränen Staaten auf der völkerrechtlichen Ebene ist vorbei und die Zivilgesellschaft hält Einzug ins Völkerrecht. Die Kieler Tagung machte sich wohl grundsätzlich diese Auffassung zu eigen, denn der bezeichnende Untertitel des vorliegenden Buchs scheint Programm zu sein: „International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community“. Gleichwohl wird beim Studium der Vorträge und mehr noch der Diskussionsbeiträge deutlich, dass nicht alle Teilnehmer der Auffassung sind, wonach die nichtstaatlichen Akteure bereits mit umfassender Völkerrechtssubjektivität ausgestattet seien. Einig war man sich allerdings, dass klassische Gefüge in Bewegung geraten sind.

In dem einleitenden Beitrag von R. Wedgwood, „Legal Personality and the Role of Non-Governmental Organizations and Non-State Political Entities in the United Nations System“ wird darauf verwiesen, dass die NGOs als Ausdruck einer neuen internationalen Zivilgesellschaft gefeiert würden und ihr Einfluss in den Vereinten Nationen beständig zunähme. Folglich wird zuerst diese „New World of NGOs“ untersucht (S. 22). Herausgestellt wird ihre große Bedeutung in der humanitären Hilfe und bei der Menschenrechtsarbeit. Ein anderer Höhepunkt in dieser Hinsicht charakterisiert die Autorin die Kampagne für die Ausarbeitung des Statuts eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, weil hier direkt Einfluss auf die Gestaltung eines völkerrechtlichen Vertrags genommen worden sei (S. 25). Hier hätte man auch auf die Aktivitäten zur Ächtung der Antipersonenminen hinweisen können, die sogar noch erfolgreicher waren als die zum Strafgerichtshof, da sie unmittelbar in einen weit hin akzeptierten völkerrechtlichen Vertrag mündeten.

Auch als Informationsquelle für Entscheidungsträger hätten sich die NGOs in den letzten Jahren zunehmend unbenutzt gemacht, so dass sie selbst Parteien vor dem IGH beraten konnten. *Amicus curiae* wären die NGOs auch vor dem Jugoslawientribunal (ITFY), dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshof gewesen. Sogar der Sicherheitsrat habe in jüngster Zeit auf NGOs zurückgegriffen, um sich über die Entwicklung in Krisengebieten informieren zu lassen. Dasselbe träfe auch auf die Kommandeure von UN-Blauhelmsverbänden zu, die NGOs als „one of the few reliable sources of local intelligence“ (S. 27) nutzten. Leider wurde die Frage nicht angesprochen, inwieweit eine solche Informationsweitergabe die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit von NGOs in den betroffenen Staaten untergräbt. Dies verwundert

deshalb nicht, weil die Autorin auch Söldnergruppen u.ä. als nichtstaatliche Akteure, die einen wachsenden Einfluss haben, auflistet (wenngleich sie zögert, sie als NGOs zu bezeichnen). Ihre Schlussfolgerung: NGOs hätten zwar keine „full legal personality“, seien aber gleichwohl „real actors in international systems, affecting outcomes, mobilizing publics, and constraining states“ (S. 28).

Freilich bereite diese Entwicklung auch rechtsdogmatische Probleme, was im Folgenden bezüglich der NGOs und der nichtstaatlichen Akteure untersucht wird. Ein wesentlicher Punkt ist dabei die Verantwortlichkeit und Haftung von NGOs, die am Beispiel des Boykotts von Shell wegen der Brent Spar-Bohrinsel behandelt wird. Im Ergebnis wird festgestellt, dass gegenüber einer NGO keine völkerrechtliche Verantwortlichkeit geltend gemacht werden könne. Auch für andere nichtstaatliche oder innerstaatliche Akteure kommt Wedgwood zu diesem Schluss. Hier kann zwischen den Zeilen ein gewisses Bedauern zur Kenntnis genommen werden, da hiermit auch eine Nichtbeachtung des Völkerrechts durch lokale Akteure (sie führt das Beispiel des Vollzugs der Todesstrafe durch Virginia an, obwohl der IGH prozessuale Mängel festgestellt hatte und deshalb die USA zur Aussetzung des Vollzugs aufgefordert hatte), folgenlos bleibe.

D. Thürer stellte in seinem Beitrag „The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State“ in erster Linie das geänderte Staatsverständnis vor. Die Globalisierung zwingt die Staaten geradezu, ihre Aufgaben besser zu erfüllen. Auch müssten die Staaten zusammenarbeiten, um der gewaltigen Macht der transnationalen Unternehmen rechtliche Regeln entgegenzustellen. Macht dürfe sich nicht unkontrolliert entfalten, weshalb er die Durchsetzung der „rule of law“ und einen „constitutional approach“ (S. 51 ff.) forderte. Diese Herangehensweise machte gewisse Vorbehalte gegenüber der Schwächung des klassischen Völkerrechts deutlich. Sie erklären sich aus der Einschätzung Thürers, dass Recht nicht nur ein Regelungsinstrument sei, sondern auch eine soziale Vision verkörpere (S. 92).

Es ist sehr zu begrüßen, dass die Herausgeber sich wiederum dazu entschlossen, die Diskussion der Referate im Kreis der rund 30 Völkerrechtler wörtlich wiederzugeben. Die verschiedenen Diskutanten bestätigten wohl den generellen Trend zur „Global Community“, bewerteten die konkreten Schritte dorthin – und inwieweit es diese bereits gibt – aber sehr verschieden. Insbesondere ist zu unterstreichen, dass das bereits bestehende Völkerrecht sehr wohl Regeln umfasst, um auch nichtstaatliche Akteure einzubinden (S. 77). Bezug genommen wurde hier auf solche Krisen wie in Abchasien, Bosnien, Ruanda und Sierra

Leone. Hier sei vor allem das humanitäre Völkerrecht gefordert. Freilich zeigten aber die genannten Beispiele auch die Grenzen sowohl des humanitären Völkerrechts wie des (nicht angesprochenen) Flüchtlingsrechts. Weithin wurde allerdings Einigkeit darüber erzielt, dass „states have undoubtedly lost some of their importance“ (S. 77). Insgesamt gehe der Einfluss der Staaten auf die internationalen Beziehungen zurück, der der nichtstaatlichen Akteure wachse.

Das zeigt sehr anschaulich der Artikel von T. M. Franck, unter dem Titel „Individuals and Groups of Individuals as Subjects of International Law“. Er sieht eine Triade von Subjekten, den Staat, den Einzelnen und Gruppen. Deren Rechte seien nicht gleichwertig, da nur die Rechte des Einzelnen naturgegeben seien (S. 111). Hier spürt der Leser doch gewisse Vorbehalte gegenüber Gruppenrechten. Diese sind noch stärker bei S. Hobe, „Individuals and Groups as Global Actors: The Denationalization of International Transactions“ nachzulesen. Obwohl näher auf den rechtlichen Status von Minderheiten eingegangen wird und die gruppenrechtliche Qualität so manchen minderheitenrechtlichen Ansatzes herausgearbeitet wird (S. 126 f.), werden die Rechte von Völkern, die wohl als echte Gruppenrechte anzusehen sind, nicht erwähnt. Das verwundert insofern, als die ILO-Konvention 169 und der Entwurf der Unterkommission für eine Deklaration der Rechte von indigenen Völkern auf S. 127 ausdrücklich genannt werden (letzte zwar mit einem nicht ganz korrekten Titel). Diese Instrumente liegen nun genau im Grenzbereich zwischen Minderheitenrecht und Selbstbestimmungsrecht der Völker, was sie sehr reizvoll für eine detailliertere Analyse machen würde.

Insgesamt macht das Buch wiederum einen sehr lebendigen Eindruck. Durch die wörtliche Wiedergabe der Diskussionsbeiträge und Kommentare entsteht der Eindruck, an einem Denkprozess teilzuhaben. In der Tat scheint im Völkerrecht etwas in Bewegung gekommen zu sein und die Rolle des Staates zugedrängt zu werden. Es wird deutlich, dass es viele, nicht immer klar erkennbare Einheiten gibt, die inner- und zwischenstaatlich Macht ausüben und keine eindeutige völkerrechtliche Stellung haben. Zugleich bestand unter den Teilnehmern Einigkeit über den wachsenden Einfluss der NGOs, der nicht zu einer Völkerrechtssubjektivität *per se*, wohl aber zu einer partiellen Subjektivität in Einzelfragen geführt hat. Demgegenüber bestand hinsichtlich der Gewährung von Gruppenrechten für Minderheiten offensichtlich eine größere Zurückhaltung – die Politik habe hier noch keine Bereitschaft zu einer Rücknahme ihrer individuellen rechtlichen Herangehensweise an diese Rechte erkennen lassen.

Abschließend ist der Feststellung *Delbrücks* vollinhaltlich zuzustimmen, wonach die Diskussionen von Kiel wohl wiederum

zu einer ganzen Reihe von Doktorarbeiten führen werden: Viele der aufgeworfener Fragen bedürfen weiterer tiefgreifender Untersuchungen. Allerdings wird die Forschungsarbeit den zukünftigen Doktoranden durch die Redaktion des vorliegenden Bandes nicht gerade erleichtert. So nimmt

es sich doch etwas wunderlich aus, wenn in einem Buch aus dem Jahre 1999 auf Artikel als „forthcoming“ verwiesen wird, die im September 1997 erscheinen sollten (S. 108). Freilich mindert diese Randbemerkung in keiner Weise den hohen wissenschaftlichen Wert dieses Sammelbandes. ■

Kay Hailbronner, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts – Bilanz und Ausblick an der Jahrtausendwende

Band 89 der Reihe *Motive – Texte – Materialien*,
C. F. Müller Verlag Heidelberg 2000, 147 Seiten, DM 78,-

Brigitte Reschke*

Das Ausländerrecht gehört zu den Themen, mit denen sich der bekannte deutsche Staatsrechtslehrer Prof. *Karl Doehring* in besonders intensiver Weise wissenschaftlich auseinandergesetzt hat. Daran anknüpfend veranstalteten seine Schüler und Freunde ein Festkolloquium aus Anlass seines 80. Geburtstags zu aktuellen Fragen dieses gerade gegenwärtig aus politischen Gründen vieldiskutierten Rechtsgebiets. Es ist sehr zu begrüßen, dass sich die Veranstalter entschlossen, die Referate und die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion mit dieser Publikation einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Eröffnet wird der Sammelband durch das Referat von Prof. *Kay Hailbronner* zum Thema „Die Relevanz des Völkerrechts für das deutsche Ausländerrecht“. Sein Ausgangspunkt ist die klassische Lehre, wonach die Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern der souveränen Entscheidung der Staaten unterliegt. Dieser Grundsatz habe in den letzten Jahren „eher unmerklich und jedenfalls in seiner Dynamik noch kaum voll erfasst“ eine grundlegende Veränderung erfahren (S. 4). Zwei Ursachen dafür führt der Autor an: die europäische Integration mit der EG-Freizügigkeit für Unionsbürger und die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Straßburger Organe. Diese beiden Entwicklungstendenzen seien von Hilfsorganisationen bewusst aufgenommen worden und hätten zu erheblichen Problemen bei der Rechtsanwendung geführt. Der Autor widmet sich unter dem Gesichtspunkt vor allem der Frage der nicht-staatlichen Verfolgung und der Auslegung des Art. 3 EMRK durch den EGMR. Überzeugend wird anhand einiger Urteile nachgewiesen, dass mit der vom Gericht vorgenommenen sehr weitgehenden Auslegung von Art. 3 grundlegende staatliche Interessen gefährdet werden (S. 9).

Dass die staatliche Souveränität gerade beim Fremdenrecht noch eine erhebliche Rolle spielt, wird auch in den folgenden Beiträgen deutlich. Eindringlich unterstreicht dies Prof. *Mathias Herdogen* in seinem Beitrag „Der ‚Fremde‘ im Völkerrecht – Wandlungen eines Begriffs“. Danach beruht das Völkerrecht nach wie vor auf dem Nationalstaat als konstitutivem Element, was auch „nach dem Paradigmenwechsel im modernen Völkerrecht von der Effektivität zur Legitimität (gilt)“ (S. 24). Die mit den modernen Migrationsbewegungen verbundenen Fragen stellen das Völkerrecht noch vor „ungeklärte Gestaltungsaufgaben“. Auch Prof. *Juliane Kokott* (Die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal für soziale Rechte von Ausländern) sieht ein Spannungsverhältnis nicht nur zwischen Völkerrecht und nationalem Recht, sondern auch zur Lebenswirklichkeit. Sie plädiert dafür, bei der Gewährung sozialer Rechte an Ausländer und Asylbewerber die Prinzipien des Sozialstaates und der Menschenwürde nicht unabhängig vom Allgemeinstand einer Gesellschaft, einschließlich des dort herrschenden allgemeinen Lebensstandards, anzuwenden. Das mache die Einhaltung objektiver Maßstäbe schwierig und politisch sensibel (S. 50). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Prof. *Karl Doehring* bei seiner Untersuchung „inwieweit ist das Heimatrecht des Fremden für den Aufenthaltsstaat beachtlich?“. Da das Völkerrecht bei mehrfacher Staatsangehörigkeit nur diejenige des Aufenthaltsstaates als relevant betrachtet, wird letztlich auf das nationale Recht zurückgegriffen, um festzustellen, inwieweit es eine andere Staatsangehörigkeit beachten solle, wolle oder müsse. Somit handle es sich hierbei um eine Frage der Ausfüllungsbedürftigkeit des Gleichheitssatzes – eine klare Antwort darauf sei freilich noch nicht gegeben worden (S. 76).

Angesichts der aktuellen Probleme der europäischen Nationalstaaten in Bezug auf das Ausländerrecht erscheint ein Blick in die USA als sinnvoll, den Prof. *Fred L. Morrison* vornimmt. Das überraschende Ergebnis ist hinsichtlich des Ausländerrechts eine auffallende Ähnlichkeit mit den europäischen Rechtsordnungen. Demgegenüber ist weniger erstaunlich, dass sich die Regelungen hinsichtlich des Erwerbs der Staatsangehörigkeit grundsätzlich überschneiden. *Morrison* begründet dies mit dem Status der USA als Einwanderungsland. So ermutigten die USA Einwanderer zum Erwerb der Staatsangehörigkeit; Kinder erwürben die Bürgerschaft automatisch. Das *ius soli* fördere zwar einen Prozess der Assimilierung, bedinge aber auch Schwierigkeiten, die insbesondere im Bereich der Mehrstaatlichkeit lägen. Ein Beispiel dafür sei die Pflicht aller US-Bürger, im In- und Ausland von den USA verhängte Wirtschaftssanktionen zu beachten oder andernfalls eine Strafverfolgung zu riskieren (S. 86).

Besonders interessant sind die beiden Berichte zur Tätigkeit internationaler Vertragsorgane. Prof. *E. Klein* analysiert die Rechtsstellung des Ausländers in der Praxis des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (S. 93 ff.). Er unterstreicht, dass dem UN-Menschenrechtspakt eine Unterscheidung in In- und Ausländer prinzipiell fremd sei. Gleichwohl würde sie bei zwei Bestimmungen gemacht, nämlich bei Art. 13, der dem Fremden, der das Land verlassen solle, bestimmte prozedurale Rechte garantierte, und bei Art. 25, der den Bürgern die Möglichkeit der Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten einräume. Der Autor hält Art. 25 für unproblematisch, da jedem Staat die Ausweitung der genannten Rechte auf Nichtstaatsbürger vorbehalten bliebe. Eine detaillierte Erörterung findet die Frage, ob der Minderheitenartikel 27 sich lediglich auf Staatsangehörige bezieht oder nicht. Der Ausschuss habe sich in seinem General Comment 23/50 für eine sehr weitreichende Öffnung dieser Schutzbestimmung ausgesprochen, die nicht sehr befriedigend sei. Es ist daher beruhigend, dass *Klein* entgegen der Ansicht des Ausschusses nicht jede von der Mehrheit abweichende Gruppe als Minderheit ansieht.

Ähnlich wie *Klein* unterstreicht auch der Richter am EGMR Prof. *Georg Ress* in seinem Beitrag „Die Rechtsstellung des Fremden im Rahmen der EMRK“ gleich einleitend, die Staatsangehörigkeit dürfe „an sich bei der Anwendung der EMRK keine Rolle spielen“ (S. 107). Gleichwohl gebe es hinsichtlich der Auslieferung bzw. Ausweisung ebenso wie bei der Einschränkung der politischen Tätigkeit die Möglichkeit, zwischen Ausländern und Inländern zu differenzieren. Diese Möglichkeiten untersucht *Ress* im Einzelnen anhand ausgewählter Entscheidungen des Gerichtshofs. Aufschlussreich ist dabei der

* Die Autorin ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für öffentliches Recht (Völkerrecht) an der Ruhr-Universität Bochum.

Vergleich zwischen Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK und Art. 25 des UN-Menschenrechtspaktes. Art. 3 spricht vom Recht des Volkes an Wahlen teilzunehmen, was den Staaten einen gewissen Beurteilungsspielraum überlasse (S. 111). In der Diskussion der Referate, die am Ende des Buches dankenswerterweise kurz zusammengefasst wurde, wurde die Beschränkung des Wahlrechts in der EMRK auf Staatsangehörige für problematisch gehalten. Dem hielt *Resz* entgegen, dass sich der Volksbegriff der Konvention auf die Staatsangehörigkeit beziehe. Es wird nicht ganz klar, ob Art. 3 eine Öffnung der Wahlen für ausländische Bevölkerungsteile zulässt oder nicht; bezüglich Art. 25 des Menschenrechtspaktes ist dies nach der

Aussage von *Klein* jedoch unproblematisch.

Insgesamt ist der Sammelband sehr glücklich, da er die Gelegenheit bietet, verschiedene Sichtweisen auf die aktuellen Probleme des Ausländerrechts kennenzulernen. Trotz geringer Seitenzahl wird eine Fülle juristischer Fragestellungen bearbeitet. Deutlich wird, dass es bislang noch nicht zu allen eine schlüssige Antwort gibt. Da die Probleme aber sehr drängen, sind sowohl die Rechtswissenschaft als auch die Politik gefordert, intensiver nach Lösungen zu suchen. Das Buch muss als solider Beitrag dazu angesehen werden. Lediglich die Anfügung einer Bibliographie und eines Stichwortverzeichnis sind zu vermissen. ■

Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen

R. Oldenbourg Verlag, München, Wien 2000, 775 Seiten, gebunden, DM 99,-

Volker Epping*

Das hier anzuzeigende Werk ist nicht zu verwechseln mit dem 1991 in zweiter Auflage erschienen „Handbuch Vereinte Nationen“, das zwar in einer aktualisierten englischen Fassung („United Nations: Law, Policies and Practice“) aus dem Jahre 1995 erhältlich ist, aber einer Neubearbeitung harnt. Dieses von *Rüdiger Wolfrum* herausgegebene Werk ist eine Gemeinschaftsarbeit des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, an der über 90 Autoren mitgewirkt haben und die durch die Forschungsstelle der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen inhaltlich betreut wurde. Es versucht nach seiner Zielsetzung, mittels Aufgliederung in 158 Stichworte, möglichst vollständig Funktionen und Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen „lexikonartig“ vorzustellen. An diese bewährte Konzeption lehnt sich auch das hier vorgestellte Werk an, das als Werk von über 80 Autoren mittels ca. 170 Stichworten versucht, die Vereinten Nationen in einer kritischen Bestandsaufnahme („auch“?, s. S. X) als Nachschlagewerk zu erschließen. Selbst den UN-Briefmarken, der UN-Politik der DDR (sechs Seiten!), den Depotbibliotheken, der Haltung der deutschen Parteien zu den Vereinten Nationen, dem Uterauschuss der Vereinten Nationen des Deutschen Bundestages, dem deutschen Übersetzungsdienst, der deutschen UN-Politik, der öffentlichen Meinung zur UN, den UN-Planspielen und dem UN-Platz Bonn werden eigene Kapitel gewidmet. Dies macht – wenngleich auch nicht in Gänze – Sinn, wenn man sich die in der Einleitung des Herausgebers angesprochene Zielgruppe des erschwinglichen und informativen Werkes vergegenwärtigt: „Schüler, Lehrer, Studenten, Journalisten und alle anderen, die

sich über die UNO informieren wollen“. Die häufigen Verweise auf die entsprechenden Stichworte im vorgenannten umfangreicheren (1180 Seiten) und insgesamt auch in wissenschaftlicher Hinsicht tiefergehenden „Handbuch Vereinte Nationen“, das überwiegend von Völkerrechtlern, aber auch Politologen und Praktikern verfasst ist, tragen diesem Umstand ebenfalls Rechnung. Ungeachtet dessen werden die Ausführungen zu den einzelnen Stichwörtern im Lexikon der Vereinten Nationen als Grundinformation für die ansiverte Zielgruppe in der Regel ausreichend sein. Die jeweiligen Ausführungen schließen mit Literaturhinweisen zu dem jeweiligen Stichwort ab, die den sicheren Zugriff auf die entsprechende aktuelle Vertiefungsliteratur eröffnen. Die oftmals ausgetragenen Hinweise auf Homepages ermöglichen es überdies, sich einfach und schnell thematisch „à jour“ zu bringen.

Helmut Volger hat für sein Lexikon – wenn auch nicht immer die den einzelnen Stichwörtern zwingend zuzuordnende – Autoren gewinnen können, die zusammengennommen durchaus „fast so etwas wie ein „who is who“ der hiesigen UN-Szene ergeben“ (so die FAZ v. 14. März 2000, S. 10), oder, wie es *Friederike Bauer* ausdrückte, „zusammengenommen (...) einen schönen Querschnitt der deutschen >UN-Gemeinde<“ ergeben (VN 2000, S. 73). Genannt seien nur *Klaus Dicke*, *Manfred Eisele*, *Ulrich Fastenrath*, *Klaus Hüfner*, *Eckart Klein*, *Bruno Simma*, *Wolfgang Spröte* und *Günther Unser*. Ungeachtet dessen ist wie bei nahezu jedem Gemeinschaftswerk die Güte der einzelnen Beiträge gerade auch aus dem Blickwinkel eines mit der Materie vertrauten Juristen recht unterschiedlich.

Einige Beispiele: So verwundert es, dass beispielsweise bei den Stichwörtern „Charta der UN/Ziele und Grundsätze der UN“, „Resolution/Deklaration/Beschluß“ und unter den allgemeinen Nachschlagewerken im Beitrag „Dokumentationssystem“ nicht auf das von *Knippings/Mangoldt/Rittberger* herausgegebene dreibändige Dokumentenwerk „Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer“ verwiesen wird. Dieses wichtige Werk findet sich aber immerhin bei dem umfanglich behandelten Stichwort „Forschung über die UN“. Der Umfang dieses Beitrags mit über sieben Seiten steht auch als Beispiel dafür, dass zuweilen die Proportionen nicht stimmen. Das Stichwort „DDR, UN-Politik“ sei als weiteres Beispiel hierfür genannt. Abgesehen davon, dass man sicherlich bereits über den Sinn dieses Stichwortes – es gibt immerhin auch das Stichwort „Deutschland, UN-Politik“ – streiten kann, stehen die hierzu verfassten sechs Seiten in einem klaren Missverhältnis zu wesentlich gewichtigeren Stichwörtern. So wurden dem Interventionsverbot nur etwas mehr als eine Seite und dem zentralen Aspekt des Gewaltverbots, das gerade mit Blick auf die Problematik der sog. humanitären Intervention – ein eigenes Stichwort wird diesem Problemkreis nicht zugestanden – von hoher aktueller Brisanz ist, nicht einmal zwei ganze Seiten gewidmet (siehe hierzu etwa den etwa zehnteiligen Beitrag zum Gewaltverbot und die sechsseitige Abhandlung zum Interventionsverbot im Handbuch Vereinte Nationen). Dies bedeutet indes nicht, dass die angesprochenen Beiträge im Lexikon der Vereinten Nationen in ihrer Komprimierung der Materie und mit den weiterführenden Hinweisen nicht gelungen sind.

Die Anzahl von über 80 Autoren (aus der Wissenschaft – Professoren, Assistenten und sogar Studenten – Mitarbeiter der Vereinten Nationen, Diplomaten, Politiker und Journalisten) bringt es im Übrigen fast zwangsläufig mit sich, dass die einzelnen Beiträge nicht immer aufeinander abgestimmt sind (siehe etwa die Beiträge zu den Menschenrechten bzw. dem Menschenrechtsschutz). Thematisch hätte es sich vielleicht angeboten, diese zusammenhängenden Aspekte von einem Autor – ggf. auch zusammen unter einem Stichwort – bearbeiten zu lassen (s. etwa auch die Stichworte „Welthandelsrecht“, „Weltwirtschaftsordnung“, „WTO/GATT-Welthandelsorganisation/Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen“). Erfreulich ist aber die Berücksichtigung aktueller Stichwörter wie „Agenda für den Frieden“, „EU, GASP in der UN“, „ICC-Internationaler Strafgerichtshof“, „ITLOS-Internationaler Seegerichtshof“ und „WTO“. Dies dokumentiert, dass das 2000 erschienene Werk (noch) recht aktuell ist (Stand 31. Dezember 1998). Im Vergleich zum Handbuch Vereinte Nationen ist auffallend, dass einige wichtige Stichworte im Lexikon der Vereinten Nationen keine eigenständige Befassung

* Prof. Dr. Volker Epping ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht an der Universität Münster.

erfahren. Zu nennen sind etwa die Apartheid, die auch nicht unter dem Stichwort „Afrika als Thema der UN“ behandelt wird. Keine eigenständige Erörterung erfahren auch die Konflikte, in denen die Vereinten Nationen bislang tätig geworden sind. Im Handbuch der Vereinten Nationen wurde den Konflikten (Afghanistan, indischer Subkontinent, Iran/Irak, Kambodscha, Kongo, Korea, Mittel- und Südamerika, Nahost, Rhodesien, Südafrika, West-Sahara, Zypern), die für die Praxis der Vereinten Nationen von herausgehobener Bedeutung sind, immerhin 110 Seiten zugestanden. Zu monieren ist schließlich noch das für ein solch umfassendes Werk dürftige, nicht einmal sechs Seiten umfassende Sachregister.

Mit Blick auf die Zielgruppe ist es konsequent, im umfangreichen Anhang (S. 676 bis 763) auch eine deutsche Fassung der Charta der Vereinten Nationen abzu- drucken. Eine Liste mit Adressen über

Informationsmöglichkeiten über die Vereinten Nationen (einschließlich der Internetadressen, was kostengünstige und schnelle Recherchen ermöglicht), eine Liste der Depotbibliotheken im deutschsprachigen Raum, eine Übersicht und Erläuterung der UN-Dokumentennummern (dem Dokumentationssystem ist überdies ein eigenes Stichwort gewidmet, S. 74 bis 82) sowie eine sehr lange vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen zusammengestellte Dreisprachenliste (Englisch/Französisch/Deutsch) der wichtigsten UN-Institutionen (S. 708 bis 763) runden dieses auch in preislicher Hinsicht insgesamt empfehlenswerte Werk ab. Das zudem überarbeitungsbedürftige Werk von *Wolfrum* kostet immerhin 280 DM, in seiner aktualisierten englischen Fassung von 1995 sogar 398 DM. Um es auf den Punkt zu bringen: Das „Preis-Leistungsverhältnis“ des von *Helmut Volger* herausgegebenen Lexikons der Vereinten Nationen stimmt. ■

Marco Sassoli and Antonio Bouvier, How Does Law Protect in War?

Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law
International Committee of the Red Cross, Geneva 1999, 1493 pages, CHF 70,-

Phenyò Keiseng Rakate*

“How Does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law” is the first comprehensive and updated book on contemporary international humanitarian law covering a wide spectrum of issues.

Part I deals with basic aspects of international humanitarian law such as concepts and purpose of international humanitarian law; international humanitarian law as a branch of public international law, historical developments, sources of contemporary international humanitarian law, different aspects of international and non-international armed conflicts, the relationship between humanitarian law and international human rights law, the implementation and enforcement of international humanitarian law.

Part II reproduces 193 case studies from national and international tribunals focusing on aspects of international humanitarian law. The section also contains excerpts from UN Security Council resolutions, media reports and other documents published by non-governmental organisations including the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the contemporary practice of international humanitarian law.

Part III is the unique aspect of the book. This section provides possible outlines to university teachers of humanitarian law on how to integrate international humanitarian law in their curricula. The outlines show how international humanitarian law can be integrated with other courses such as Human Rights Law, Criminal Law, Public International Law, Refugee Law, Journalism/Media Studies both at undergraduate and postgraduate level.

Although the 1949 Geneva Conventions have been widely ratified, states continue to be indifferent towards their international law obligations especially during armed conflicts. Many conflicts around the world are non-international in character and thus very complex, hence the enforcement and implementation of international humanitarian law is important. As a result it is important to sensitise students about the humanitarian law aspects of conflicts around the world especially in their region. It is therefore unfortunate that very few universities offer courses in international humanitarian law in their undergraduate or graduate studies programme. “How Law Protect in War?” is strongly recommended to university teachers of international humanitarian law, journalists, students, practitioners of humanitarian law and military personnel. ■

Petra Schnüll/Terras des Femmes (Hrsg.), Weibliche Genitalver- stümmelung: Eine fundamentale Menschen- rechtsverletzung

Textsammlung, Fachliche-Druck,
Göttingen 1999, 295 Seiten, DM 15,-

Messelech Worku*

Die Vereinten Nationen haben mit der Verabschiedung der „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women“ (CEDAW) am 18. Dezember 1979 auf die Diskriminierung der Frau und auf die Notwendigkeit der Abschaffung dieses Missstandes aufmerksam gemacht. Vor allem in Entwicklungsländern sind sogenannte traditionelle Rechte in vielen Bereichen immer noch Grundlage der Frauendiskriminierung. Die Verweigerung der freien Wahl des Ehepartners für die Frau, die Verheiratung von Minderjährigen, die Nichtgleichstellung bei Scheidung und die Vorenthaltung bei Landbesitzrechten können hier als Beispiele genannt werden. Geschlechtsspezifische Diskriminierungen stellen Menschenrechtsverletzungen dar. Als besonders grausam gilt dabei die in vielen, vorwiegend afrikanischen Staaten im Namen von Religion und Tradition immer noch praktizierte Genitalverstümmelung (im Folgenden meist FGM – *Female Genital Mutilation* – genannt), da sie dauernde, irreversible Schäden sowohl physischer als auch psychischer Art bei den betroffenen Frauen verursacht!

Lange war dieses Thema ein Tabu, das eher sensationell dargestellt wurde und daher sowohl Neugier stülte und zugleich Ekel erweckte und mit dem Seufzer „Die armen Frauen, aber was hat es mit uns zu tun, es geschieht ja irgendwo weit weg“ ad acta gelegt wurde. Gerade diese Art der Berichterstattung machte es vielen Einzelkämpfern und NGOs, die sich für die Aufklärung und Beseitigung dieser Praxis einsetzen und einsetzen, schwer, ihre Tätigkeit effektiv fortzuführen. Erst der autobiographische Bericht „Desert Flower“ des bekannten Fotomodells *Wairis Dirie*, später das Buch der Togoieserin *Fauziya Kassindja* – „Niemand sieht Dich wenn Du weinst“ – die Aufzeichnung eines Leidenswegs und der Kampf um Anerkennung als Asylberechtigte in den Vereinigten Staaten wegen drohender Genitalverstümmelung – haben das Thema FGM über das schon immer engagierte Fachpublikum hinaus bekannt gemacht. Diese in die Bestsellerlisten vorgedrungenen Bücher haben erheblich dazu

* Phenyò Keiseng Rakate is Visiting Research Fellow at the Max-Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg.

* Dr. Messelech Worku LL.M. ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum.

beigetragen, das Thema in der breiten Öffentlichkeit zu enttabuisieren. Vor allem haben diese Selbsterfahrungsberichte das Bewusstsein geschaffen und deutlich gemacht, dass diese Praxis eine der schlimmsten Arten der Verletzung fundamentaler Menschenrechte ist. Sie gilt es, vereint zu besetzen.

Dieser Herausforderung stellt sich auch *Terre de Femmes*, Herausgeber der hier beschriebenen Textsammlung, seit ihrer Gründung 1981 und verstärkt seit 1983. Einen Beitrag dazu leistet die hier beschriebene Textsammlung. Das Buch ist in fünf Bereiche aufgeteilt: „Daten und Fakten“, „Erfahrungen und Meinungen“, „Aktionen, Recht und Gesetze“ und schließlich „Exkurse“. Diese strukturierte Aufteilung ermöglicht dem interessierten Leser, der sich vielleicht zum ersten Mal mit dieser Materie beschäftigt, eine systematische Herangehensweise.

Im ersten Teil „Daten und Fakten“ finden sich zwei Beiträge. *Petra Schnüll* beschreibt in ihrem Artikel die historische Entwicklung der FGM (S. 24), die verschiedenen Arten von FGM (S. 25–26), die Operationsbedingungen, den Ablauf und die Folgen der FGM (S. 28–33) und beendet ihren Beitrag mit der Auflistung von Begründungen, die für FGM angeführt werden und somit diese Praxis rechtfertigen sollen (S. 33 ff.). In der anschließenden Zusammenfassung kommt *Petra Schnüll* treffend zu der Schlussfolgerung, dass die Bewusstseinsbildung und die differenzierte Auseinandersetzung mit diesem Tabuthema sowie eine sensible Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit angesichts der hochgradigen Sensibilität des Themas in erster Linie von den betroffenen Ländern selbst initiiert werden müsse, jedoch angesichts des Bildungsniveaus, der Situation im Gesundheitswesen und der ökonomischen Situation in Afrika eine finanzielle und beratende Unterstützung seitens der Industrienationen wünschenswert und notwendig sei.

Der daran anschließende Beitrag von *Marian Hulverscheidt* vertieft das von *Schnüll* angeschnittene Thema der gesundheitlichen Folgen der FGM (S. 52–67). *Hulverscheidt* beschreibt in ihrem Beitrag sowohl die akuten gesundheitlichen Konsequenzen (S. 52–54) als auch die langfristig eintretenden Komplikationen, denen Frauen mit Genitalverstümmelung ausgesetzt sind, wie z.B. psychische Belastungen, Probleme beim Sexualleben und Komplikationen bei der Geburt. *Hulverscheidt* gibt Empfehlungen für den Umgang von medizinischem Personal mit in Deutschland lebenden Frauen (Migrantinnen), die unter Genitalver-

stümmelung leiden. Vor allem einfühlsamer Umgang und frühe Einleitung notwendiger medizinischer Schritte seien wichtig, um den vorher genannten Problemen besonders bei anstehenden Schwangerschaften und Geburten vorzubeugen (S. 59). Sie weist allerdings zurecht darauf hin, dass das medizinische Personal in solchen Fällen nur Hilfeleistungen erbringen sollte, aber nicht Aufklären oder Verbote aussprechen dürfte (S. 60). Die Bekämpfung der FGM sollte, wie es auch *Schnüll* vertritt, von den Betroffenen selber ausgehen (S. 60). Die Thematik der FGM in den Lehrplänen des Medizinstudiums aufzunehmen, wäre darüber hinaus, so *Hulverscheidt*, sinnvoll und wünschenswert.

Im zweiten Teil des Buches unter dem Titel „Erfahrungen und Meinungen“ (S. 61–113) äußern sich Aktivistinnen sowohl aus Afrika, Deutschland und den USA, als auch solche mit afrikanischer Herkunft zu dieser Thematik und vor allem zu ihren Beweggründen, sich in dieser Hinsicht zu engagieren. *Binta J. Sidibe* beschreibt die Umstände und die Vorbereitung bei der Beschneidung, die als Initiationsritus ins Reich der Frauen führen soll. Sie schildert die Ängste und den sozialen und familiären Druck, dem ein zwölfjähriges Mädchen gegenüber steht. Es glaubt, zur Beschneidung verpflichtet zu sein, damit die Eltern stolz sind. Sich dieser Verstümmelung zu entziehen, würde in den meisten Fällen zum Ausstoß aus der Familie und aus der Dorfgemeinschaft führen. Daher müsse man die Frauen, wie es *Asili Barre-Dirie* treffend vorschlägt und auch selber praktiziert, in Projekte einbinden, um ihnen eine andere wirtschaftliche Perspektive als die Heirat zu eröffnen (S. 94). Dies würde das Selbstbewusstsein der Frauen stärken und ihren Widerstand gegen die Diskriminierung mobilisieren.

Zara Yacoub begründet ihr Engagement damit, dass sie seit ihrer Kindheit nicht nur die Schreie von Mädchen hören musste, sondern auch miterlebt hat, wie Mädchen, die verstümmelt worden waren, an den Folgen starben (S. 85–89). Genitalverstümmelung wird im Namen von Tradition, Religion, Kultur, Stolz und Ethik gerechtfertigt. Die Sudanerin *Nahid Toubia* antwortet zu diesen Begründungen schon im Titel ihres Beitrages: „Verstümmelung ist kein Maßstab für meinen Wert, meine Ethik oder meinen Stolz“ (S. 77 ff.).

Was kann man gegen diese grausame Praxis tun? Alle Beitragenden sind sich einig, dass Aufklärung der erste Schritt sein muss. Einige Staaten, die die CEDAW ratifiziert haben, versuchen ihren völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen durch Erlass von Gesetzen, die die FGM verbieten und

unter Strafe stellen, nachzukommen. Das ist zwar sehr lobenswert, aber in vielen Staaten Afrikas haben traditionelle Gesellschaften mit all ihren Geboten und Verboten unter den Einwohnern mehr Einfluss als der Staat. Viele der betroffenen Mädchen wissen gar nicht, dass es solche gesetzlichen Verbote gibt, und sie sich folglich wehren können. Freilich, auch wenn sie es wüssten, wären die Voraussetzungen, sich des Gesetzes zu bedienen, nicht gegeben. Es fehlt an Rechtsberatung, durchsichtigen Verwaltungsstrukturen, mutigen Richtern und Anwälten. Im Allgemeinen ermöglichen die fehlende Demokratie, die schwache soziale und wirtschaftliche Entwicklung und die hohe Analphabetenrate dem gesetzlichen Verbot nur geringen Erfolg.

Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich auch fünf Autoren (S. 195–222) mit gesetzlichen Verboten in nicht-afrikanischen Staaten. Die Gesetze sollen die Frauen unter Androhung von Strafe vor FGM schützen. *Regina Kalthegener* berichtet von solchen gesetzlichen Verboten in Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Australien als auch von entsprechenden Ansätzen in den USA. Sie untersucht auch die Praxis der Anerkennung von Asylansuchen wegen drohender Genitalverstümmelung im Heimatland. *Kalthegener* führt in ihrem Beitrag einen Fall in Deutschland an, in dem das Gericht drohende Genitalverstümmelung als Asylgrund anerkannte. Sie macht deutlich, dass es für die betroffenen Frauen meist schwierig ist, die drohende Genitalverstümmelung sowohl bei der Anhörung als auch vor Gericht glaubhaft zu machen, da die Entscheidungsträger von dieser Thematik meist wenig Kenntnis haben (S. 203 ff.).

Im sich anschließenden Kapitel „Aktionen“ (S. 114–181) werden Projektbeispiele von Organisationen in Afrika und Europa aufgeführt, die sich gegen die Verstümmelung richten. Es wird gezeigt, welche Strategien notwendig sind, um Projekte vor Ort und „Grassroot“-Arbeiten zum Erfolg zu führen.

Zusammenfassend kann diese wertvolle Textsammlung Wissenschaftlern, Aktivistinnen und Interessierten unbedingt empfohlen werden. Außer den hier genannten Beiträgen finden sich weitere lesenswerte Artikel, Statistiken und Adressen von Organisationen, die sich gegen FGM engagieren.

Hinzuweisen ist auch unbedingt auf die Internetseite von *Terre des Femmes* <http://www.terre-des-femmes.de>, die sehr gut strukturiert ist und zur Mitarbeit für die Rechte der Frau einlädt. ■

Deutsches Rotes Kreuz
Generalsekretariat
Team 72
Friedrich-Ebert-Allee 71
53113 Bonn

Bestellformular

Hiermit abonniere/n ich/wir

_____ Exemplar(e) „Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften“.

Bezugsbedingungen:

Erscheinungsweise vierteljährlich; Abonnementspreis jährlich 50,- DM (inkl. MwSt.) zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft 14,- DM (inkl. MwSt.).

Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um jeweils 1 Jahr, wenn es nicht 3 Monate vor Ablauf der Laufzeit schriftlich gekündigt wird. Im Falle einer derartigen Verlängerung gilt jeweils die Abnahmemenge des Vorjahres, soweit nichts anderes vereinbart wird.

Die genaue Bestelladresse lautet:

(Datum)

(Unterschrift)