

## Editorial 135

## Das Thema 136

Zur Rechtsnatur des Internationalen Strafgerichtshofes  
**Sascha Rolf Luder** 136

Erfahrungen mit Individualbeschwerdeverfahren in völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen  
**Hesseleth Worku** 143

Die Rechte der Kinder durchsetzen: Zur Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes  
**Nils Goldier** 148

## Praxis 153

Der aktuelle Fall: Geiselnahme von humanitären Helfern in Somalia – der völkerrechtliche Schutz von Hilfspersonal  
**Michaela Schneider** 153

## Forum 162

### Verbreitung

Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel von Südafrika  
**Ivo Gross** 162

Following in the footsteps of Ottawa: A compliance mechanism for the CCW?  
**Anna Crawford** 173

## Lexikon 179

„Headquarters Agreements“ und der „quasi-diplomatische“ Status des IKRK und seiner Delegierten  
**Sven Peterke** 179

## Panorama 182

### Dokumente

Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict (S/2001/331)  
31. März 2001 182

## Konferenzen 191

„Conflict, Ethnicity and Nationalism: the challenges ahead“  
Seminar des British Council  
Derry/Londonderry, 20.–25. Mai 2001  
**Hans-Joachim Heintze** 191

Biologische Waffen im 21. Jahrhundert  
Dresden, 9. Juni 2001  
**Tobias Gries** 192

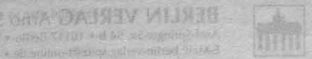
International Workshop on Regional Autonomy of Ethnic Minorities  
Peking, 22.–24. Juni 2001  
**Hans-Joachim Heintze** 195

## Besprechungen 196

Obasi Okafor-Obasi, Völkerrechtlicher Schutz der Frauen und Kinder unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Afrika südlich der Sahara  
**Hesseleth Worku** 196

Katrin Weschke, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte  
**Hans-Joachim Heintze** 197

Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V. 199



Band 37 Marko Kuhn

## Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft

### Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen

Diese Untersuchung versteht sich als Versuch einer ordnenden Beschreibung der gemeinschaftlichen Aktivitäten im Bereich der humanitären Hilfe. Deren Entstehung und Entwicklung von anfänglich punktuellen, vergleichsweise ungeordneten Maßnahmen zu einem zunehmend strukturierten und komplexen Organisationssystem werden im ersten Teil der Untersuchung aufgezeigt. Dem schließt sich eine Analyse der primärrechtlichen Grundlagen gemeinschaftlicher humanitärer Hilfe an. Im Rahmen eines zusammenfassenden Fazits wird versucht, aktuelle Tendenzen aufzuzeigen und die künftig zu erwartende Organisation der Hilfe, insbesondere die Möglichkeiten und Gefahren einer Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, zu skizzieren.

2000, 430 S., kart., 79,- DM, 577,- ÖS, 72 Sfr, ISBN 3-87061-868-X

Band 38 Angelika Schlunck

## Amnesty versus Accountability

### Third Party Intervention Dealing with Gross Human Rights Violations in Internal and International Conflicts

Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit dürfen nicht ungesühnt bleiben. Amnestien für schwere Verbrechen behindern den Friedensprozeß in einer Gesellschaft nach dem Ende eines bewaffneten Konflikts. Die Autorin stellt anhand von drei Fallstudien dar, welche Konfliktlösungsmechanismen (Wahrheitskommissionen, internationale Tribunale und Strafgerichte) zur Verfügung stehen, um mit Gewalttaten von Verbrechen regimien fertig zu werden. Sie zeigt auf, wie diese Konfliktlösungsmechanismen zu einem umfassenden Konfliktbewältigungssystem kombiniert werden können.

2000, 295 S., kart., 59,- DM, 431,- ÖS, 53,50 Sfr, ISBN 3-87061-894-9 (engl.)

Band 39 Andreas v. Block-Schlesier, Heike Spieker (Hrsg.)

## 900 Jahre Johanniter

### Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe

Hochrangige Fachleute aus Wissenschaft, Regierung und Institutionen referierten vor geladenen Gästen aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft zu den Grundlagen und Zielen des humanitären Völkerrechts und den praktischen Hilfen, wie sie von Hilfsorganisationen und den heute im "Peace-keeping" eingesetzten Streitkräften geleistet werden.

Der NATO-Einsatz gegen die Vertreibung der Kosovaren hatte noch nicht begonnen, aber er wurde vorausgesehen. Zum Zeitpunkt der Publikation der Vorträge hat die Welt als neuartige Erfahrung den Kosovo-Konflikt erlebt. Deutlicher konnte der Beweis nicht erbracht werden, daß anerkannte und durchsetzbare Regeln des Völkerrechts für die Erhaltung von Frieden und Menschlichkeit unverzichtbar sind.

1999, 55 S., kart., 19,80 DM, 145,- ÖS, 19,- Sfr, ISBN 3-87061-895-7

Band 40 Messeleth Worku

## Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes

### Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker

Seit der wegweisenden Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurden eine Reihe universeller und regionaler menschenrechtsschützender Verträge geschaffen. Ein beeindruckendes Beispiel für eine solche regionale Vereinbarung ist die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker. Die Charta weicht angesichts des historischen und kulturellen Hintergrunds in afrikanischen Staaten in erheblicher Weise von vergleichbaren Vertragswerken ab. Die Autorin analysiert die Bestimmungen dieses Vertrages. Untersucht werden Funktionsweise, Aufgaben und Kompetenzen des bis dato einzigen Organs der Charta, der African Commission on Human and Peoples' Rights. Von besonderem Interesse sind dabei die in der Charta und der Verfahrensordnung der Kommission vorgesehenen Instrumente zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

2000, 203 S., kart., 42,- DM, 307,- ÖS, 39,- Sfr, ISBN 3-87061-894-9

Band 41 Cornelia Schmolinsky

## Friedenssicherung durch regionale Systeme kollektiver Sicherheit

### Voraussetzungen und Hindernisse am Beispiel der Liga der Arabischen Staaten

Die Autorin unterzieht die Liga der Arabischen Staaten einer umfassenden Analyse im Hinblick auf deren Möglichkeiten, einen Beitrag zur Friedenssicherung innerhalb der arabischen Welt zu leisten. Sie zeigt, welche Ansätze kollektiver Sicherheit die Liga aufweist und inwieweit diese in der Praxis herangezogen wurden, inwiefern auf sie die Voraussetzungen funktionsfähiger Sicherheitssysteme zutreffen und welche spezifischen Hindernisse einer größeren Vermittlungsrolle entgegenstehen.

2000, 311 S., kart., 62,- DM, 453,- ÖS, 56,50 Sfr, ISBN 3-8305-0107-2

Band 44 Horst Fischer, Claus Kreß, Sascha Rolf Lüder (eds.)

## International and National Prosecution of Crimes Under International Law Current Developments

Mit der Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 hat nach Einschätzung vieler Beobachter eine neue Phase in der Entwicklung des Völkerstrafrechts begonnen. So hat die Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof im Sommer 2000 fertige Entwürfe für Verfahrens- und Beweisregeln und für Verbrechenstelelemente vorgelegt. In diesem Buch liefert ein internationaler Autorenkreis von Regierungsvertretern, Mitarbeitern der beiden Ad hoc-Strafgerichtshöfe sowie ausgewiesenen Wissenschaftlern die hochaktuelle Bestandsaufnahme der Gesamtentwicklung.

2001, 873 S., kart., 198,- DM, 1.445,- ÖS, 176,- Sfr, ISBN 3-8305-0136-6 (engl.)



**BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH**

Axel-Springer-Str. 54 b • 10117 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21  
E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de • Internet: <http://www.berlin-verlag.de>

Die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs stellt einen entscheidenden Fortschritt bei der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts dar. Zugleich wirft dieses Tribunal zahlreiche komplizierte juristische Fragen auf. Die Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften haben es sich schwerpunktmäßig zur Aufgabe gemacht, diese Probleme zu erörtern. In dieser Ausgabe beschäftigt sich *Sascha Rolf Lüder* mit der Rechtsnatur des Internationalen Strafgerichtshofes. Dabei geht er der Frage nach, ob aus der Völkerrechtspersönlichkeit des Tribunals abzuleiten ist, dass es sich um eine internationale Organisation handelt, die auch supranationale Befugnisse hat.

Die Abstrafung völkerrechtlicher Verbrechen durch einen Strafgerichtshof ist lediglich ein möglicher Weg zur Aufarbeitung von Menschlichkeitsverbrechen. Dieser kann verschiedentlich aufgrund der Geschichte eines Landes nicht begangen werden. Daher entschieden sich einige Nationen für alternative Methoden, beispielsweise für Runde Tische oder Wahrheitskommissionen. Teilweise können derartige Versuche auch rechtliche Fragen aufwerfen. Solchen wendet sich *Ivo Gross* in seinem Artikel „Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel von Südafrika“ zu.

Eine zweiter Schwerpunkt des vorliegenden Hefts sind die Kinderrechte. Diese Personengruppe ist bekanntlich in besonderer Weise von den Auswirkungen bewaffneter Konflikte betroffen. Deshalb wandten die Autoren der HUV-I sich schon mehrfach dem Schutz von Kindern in Kriegen zu, wobei zumeist der Aspekt der direkten und indirekten Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen im Vordergrund stand. In dieser Ausgabe soll ein weiteres Problem des Kinderschutzes beleuchtet werden, und zwar das der Durchsetzung des UN-Kinderrechtsübereinkommens. Dieser völkerrechtliche Vertrag ist der erfolgreichste UN-Menschenrechtsvertrag, dem mit Ausnahme der USA und Somalias alle Staaten angehören. Gleichwohl kann man sich auf diesem Erfolg nicht ausruhen, denn die Durchsetzungsmechanismen dieses Vertrages sind eher schwach ausgeprägt. So kennt das Kinderrechtsübereinkommen lediglich das Berichtsverfahren. Daher hat die „Kindernothilfe e.V.“ im Frühjahr dieses Jahres eine Expertenkonferenz zum Thema „Kinderrechte stärken – Strategien zur Schärfung der Kinderrechtskonvention“ veranstaltet, auf der die Möglichkeiten der Schaffung eines Individualbeschwerdenverfahrens als Ergänzung des bestehenden Übereinkommens erörtert wurden. Freundlicherweise hat die „Kindernothilfe e.V.“ uns zwei Beiträge von der Expertenberatung zur Verfügung gestellt. Es handelt sich um den Beitrag von Frau *Dr. Messeleth Worku LL.M.* zum Thema „Erfahrungen mit Individualbeschwerdeverfahren in völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen“ und um die Studie von *Dr. Nils Geißler* „Die Rechte der Kinder durchsetzen: Zur Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes“. Die Redaktion nutzt diese Gelegenheit, der „Kindernothilfe e.V.“ für die freundliche Gestaltung des Abdrucks der beiden Beiträge zu danken.

Humanitäre Helfer in Krisengebieten werden von den Konfliktparteien immer wieder als Geiseln genommen. Welche rechtlichen Konsequenzen sich aus solchen Vorgehensweisen ergeben, untersucht *Michaela Schneider* im aktuellen Fall „Geiselnahme von humanitären Helfern in Somalia – der völkerrechtliche Schutz von Hilfspersonal“. *Anna Crawford* geht unter dem Titel „Following in the footsteps of Ottawa: A compliance mechanism for the CCW?“ der Frage nach, wie man der UN-Chemiewaffenkonvention einen stärkeren „Biss“ verleihen kann. Ihrer Aufmerksamkeit empfehlen wir auch den zweiten Bericht des UN-Generalsekretärs zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten.

Abgerundet wird das vorliegende Heft unserer Zeitschrift durch das Lexikon, Konferenzberichte und Buchbesprechungen.

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 diesen Beiträgen identifizieren.

Schließlich muss die Redaktion sich noch für einen Druckfehlerteufel entschuldigen. Im von *Grit Hokema* vorgestellten aktuellen Fall in Heft 2/2001 auf S. 109, vierte Zeile von unten, muss es natürlich ebenso wie auf S. 110 EGMR und nicht EuGH bzw. EGMRH heißen. Wir bitten, diesen Fehler zu entschuldigen.

# Zur Rechtsnatur des Internationalen Strafgerichtshofes

Sascha Rolf Läder\*

Art. 4 Abs. 1 des Römischen Statutes des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH-Statut)<sup>1</sup> bestimmt:

„Der Gerichtshof besitzt Völkerrechtspersönlichkeit. Er besitzt außerdem die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und zur Verwirklichung seiner Ziele erforderlich ist.“

Im Rahmen des vorliegenden Beitrages soll in einem ersten Schritt der Frage nachgegangen werden, welche Schlussfolgerungen sich aus der Bestimmung über die Rechtsnatur des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) für dessen Tätigkeit ergeben. In einem zweiten, damit zusammenhängenden Schritt ist sodann zu untersuchen, ob mit der Feststellung einer Völkerrechtspersönlichkeit des IStGH zugleich eine Aussage über dessen Qualifikation als internationale Organisation getroffen werden kann. In einem dritten Schritt ist schließlich auf die Frage einzugehen, ob und ggf. in welchem Umfang dem IStGH auch supranationale Befugnisse eingeräumt sind.

## I. Der Internationale Strafgerichtshof als Völkerrechtssubjekt

Nach allgemeinem Völkerrecht sind Völkerrechtssubjekte diejenigen Einheiten, denen durch die Völkerrechtsordnung die Fähigkeit zuerkannt wird, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein, d.h. deren Verhalten unmittelbar durch das Völkerrecht bestimmt wird. Art und Umfang dieser Rechte und Pflichten richten sich nach der Natur des einzelnen Völkerrechtssubjektes und nach seiner Stellung in der Völkerrechtsordnung. Staatenverbindungen wie internationale Organisationen erhalten ihre Völkerrechtssubjektivität erst kraft Begründung eigener Rechtsexistenz auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages existenter Völkerrechtssubjekte, namentlich der Staaten.<sup>2</sup>

Die Fähigkeit des IStGH, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten und damit Völkerrechtssubjekt zu sein, wird durch Art. 4 Abs. 1 IStGH-Statut ausdrücklich festgestellt. Die Begründung dieser Rechtspersönlichkeit ist auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgt (vgl. Art. 1 IStGH-Statut).<sup>3</sup> Gleichwohl käme dem IStGH auch ohne eine solche explizite Regelung im IStGH-Statut die Fähigkeit zu, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten und damit Völkerrechtssubjekt zu sein. Beispielsweise findet sich im Fall der Vereinten Nationen (VN) in deren Gründungsvertrag keine ausdrückliche Bestimmung über die Völkerrechtssubjektivität der Weltorganisation. Die Völkerrechtssubjektivität der VN folgt der Internationale Gerichtshof (IGH) jedoch aus der selbständigen Wahrnehmung der den VN durch die Satzung der UN (SVN) zugewiesenen Aufgaben. So hat der IGH in seinem grundlegen-

den Gutachten betreffend den Ersatz von im Dienste der VN erlittenen Schäden im Jahre 1949 festgestellt:

„Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implications as being essential to the performance of its duties.“<sup>4</sup>

Ebenso wie die VN ist auch der IStGH mit der selbständigen Wahrnehmung der ihm durch das IStGH-Statut zugewiesenen Aufgaben betraut. Im Mittelpunkt dieser Aufgabenzuweisung steht zunächst die komplementäre Zuständigkeit des IStGH: Nach Art. 17 IStGH-Statut ergänzt die internationale Strafgerichtsbarkeit die einschlägige Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten. Diese hat Vorrang, soweit sie zu einer effektiven Strafverfolgung führt. Erst dann, wenn staatliche Strafgerichte nicht willens oder nicht in der Lage sind, eine nach dem IStGH-Statut bestimmte Straftat zu verfolgen, ist dem IStGH ein Tätigwerden möglich.<sup>5</sup> Hieraus folgt, dass dem IStGH bei Vorliegen der in Art. 17 IStGH-Statut bezeichneten Voraussetzungen eine von seinen Mitgliedstaaten unabhängige Befugnis eingeräumt ist, Gerichtsbarkeit auszuüben.<sup>6</sup> Diese Befugnis betrifft sämtliche der in Art. 13 IStGH genannten Auslösemechanismen.<sup>7</sup> Zwar erfolgt eine Verfahrensauslösung kraft Anzeige durch einen Mitgliedstaat (Art. 13 lit. a IStGH-Statut) oder auf Grund einer Überweisung durch den VN-Sicherheitsrat (Art. 13 lit. c IStGH-Statut) nicht durch ein Organ des IStGH selbst, sondern durch Organe anderer Völkerrechtssubjekte. Unbeschadet

\* Sascha Rolf Läder ist Referent beim Generalbevollmächtigten der Johanner bei der Europäischen Union, Brüssel.

<sup>1</sup> UN Doc. A/CONF.183/9.

<sup>2</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5. Auflage, Oxford 1998, III 1; V. Epping, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Auflage, München 1999, § 4 vor I; R. Jennings/A. Watts (Hrsg.), *Oppenheim's International Law*, Volume I: Peace, Introduction and Part 1, 9. Auflage, London 1996, § 199.

<sup>3</sup> Vgl. H. Ahlbrecht, *Geschichte der völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit im 20. Jahrhundert*, Baden-Baden 1999, S. 360; U. Fastenrath, *Der Internationale Strafgerichtshof*, in: JuS 39 (1999), 632 (633); S. Rosenne, *The Jurisdiction of the International Criminal Court*, in: *YIHL* 2 (1999), S. 119 (120 ff.).

<sup>4</sup> ICJ Rep. 1949, S. 174 (182).

<sup>5</sup> Zu diesem Prinzip H.-J. Behrens, *Das Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes nach dem Statut von Rom*, in: *HuV* 11 (1998), 144 (145 f.); F. Jarasch, *Der Internationale Strafgerichtshof. Das Ergebnis von Rom und seine Bedeutung*, in: S + F 16 (1998), 213 (215 f.); S. Rosenne, a.a.O. (Fn. 3), 119 (129 ff.); S. A. Williams, in: O. Triffterer (Hrsg.), *Commentary on the Rome Statute for the International Criminal Court: Observer's Notes, Article by Article*, Baden-Baden 1999, Art. 17, Rdnr. 16 ff.

<sup>6</sup> So ausdrücklich S. Rosenne, a.a.O. (Fn. 3), 119 (131); S. A. Williams, in: O. Triffterer (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), Art. 17, Rdnr. 31.

<sup>7</sup> Hierzu H. Ahlbrecht, a.a.O. (Fn. 3), S. 383; H.-P. Kaul, *Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite*, in: H. Fischer/S. R. Läder (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof*, Berlin 1999, S. 177 (177 ff.).



dessen hat der Ankläger gemäß Art. 53 Abs. 1 IStGH-Statut als Organ des IStGH selbständig zu entscheiden, ob die erhaltenen Informationen eine hinreichende Basis für die Ermittlungen bieten.<sup>8</sup> Weitere Bestimmungen des IStGH, welche seine Befugnis zur selbständigen Aufgabenwahrnehmung unterstreichen, finden sich in Art. 2 und 3 IStGH-Statut. Art. 2 IStGH-Statut verweist im Hinblick auf das Verhältnis des IStGH zu den VN auf ein zwischen IStGH und VN noch zu schließendes Abkommen, welches inzwischen in der Vorbereitungskommission ausgearbeitet worden ist und noch von der Versammlung der Vertragsstaaten nach Art. 112 IStGH-Statut genehmigt werden muss, bevor es von dem Präsidenten des IStGH in dessen Namen abgeschlossen werden kann.<sup>9</sup> Endlich ist der IStGH gemäß Art. 3 IStGH-Statut befugt, mit den Niederlanden, dem Gaststaat des IStGH, ein Sitzabkommen abzuschließen. Auch dieses Abkommen, das noch von der Vorbereitungskommission auszuarbeiten ist, bedarf weiterhin der Genehmigung durch die Versammlung der Vertragsstaaten und des Abschlusses durch den Präsidenten des IStGH in dessen Namen.<sup>10</sup> Schließlich wird der IStGH durch Art. 87 Abs. 5 lit. a IStGH-Statut dazu ermächtigt, mit jedem Nichtmitgliedstaat ein Abkommen über die internationale Zusammenarbeit und Rechtshilfe i.S.d. Teiles 9 IStGH-Statut abzuschließen.<sup>11</sup>

## 1. Zur Völkerrechtssubjektivität des Internationalen Strafgerichtshofes *ratione personae*

*Ratione personae* erstreckt sich die Völkerrechtssubjektivität einer Staatenverbindung grundsätzlich nur auf das Verhältnis dieser Staatenverbindung zu ihren Mitgliedstaaten. Nichtmitgliedstaaten gegenüber entsteht die Völkerrechtssubjektivität einer Staatenverbindung nur dann, wenn sie von ihnen ausdrücklich oder schlüssig anerkannt worden ist. Diese Anerkennung ist daher konstitutiver Natur.<sup>12</sup> Allerdings kann die Völkerrechtssubjektivität einer Staatenverbindung in Ausnahmefällen auch ohne Anerkennung durch einen Nichtmitgliedstaat gegenüber diesem Wirkungen entfalten.<sup>13</sup> So hat der IGH in seinem erwähnten Gutachten betreffend den Ersatz von im Dienste der VN erlittenen Schäden im Hinblick auf die VN erkannt, dass

„(...) fifty States, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international personality, and not merely personality recognized by them alone“.<sup>14</sup>

Eine den Staaten vergleichbare Völkerrechtssubjektivität von Staatenverbindungen wird mit dieser Rechtsprechung gleichwohl nicht begründet. Vielmehr nimmt der IGH ausschließlich eine Objektivierung der durch den Gründungsvertrag einer Staatenverbindung geschaffenen Völkerrechtspersönlichkeit mit daraus resultierenden Beachtungspflichten für Nichtmitgliedstaaten vor. Zielrichtung dieser Rechtsprechung sowie der aus ihr hervorgegangenen Völkerrechtslehre ist es, der rechtlichen Verselbständigung großer, von einer Vielzahl von Mitgliedstaaten getragenen Staatenverbindungen wie insbesondere den VN Rechnung zu tragen und ihnen daher eine zwar nicht den Staaten vergleichbare, aber doch

beschränkte Völkerrechtssubjektivität gegenüber allen Staaten, unabhängig von deren Konsens, einzuräumen.<sup>15</sup>

Eine den VN ähnelnde Konstellation findet sich im Fall des IStGH:<sup>16</sup> Gemäß seines Art. 125 Abs. 1 und 3 liegt das IStGH-Statut für alle Staaten zur Unterzeichnung aus bzw. steht es allen Staaten zum Beitritt offen. Auf längere Sicht ist davon auszugehen, dass der überwältigende Teil der Staaten-gemeinschaft das IStGH-Statut auch ratifizieren wird. Und seiner Funktion nach ergänzt der IStGH die VN: Dessen kollektivem Sicherheitssystem fügt der IStGH ein kollektives System der Strafgerichtsbarkeit als weiteren zentralen Baustein einer Weltfriedensordnung hinzu.

## 2. Zur Völkerrechtssubjektivität des Internationalen Strafgerichtshofes *ratione materiae*

*Ratione materiae* enthält der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 S. 1 IStGH-Statut im Gegensatz zu dem des Art. 4 Abs. 1 S. 2 IStGH-Statut keine Beschränkung der Völkerrechtssubjektivität des IStGH. Gleichwohl kann nach allgemeinem Völkerrecht nicht davon ausgegangen werden, dass dem IStGH hierdurch eine unbeschränkte Völkerrechtssubjektivität zukommt. Unbeschränkte Völkerrechtssubjektivität besitzen nur diejenigen Völkerrechtssubjekte, die grundsätzlich Träger aller völkerrechtlichen Rechte und Pflichten sein können. Dies sind im Völkerrecht nach wie vor allein die Staaten. Sie werden als sog. originäre Völkerrechtssubjekte bezeichnet, da sie allein kraft ihrer Eigenart als politisch und rechtlich organisierte Gebiets- und Personenverbände Beteiligte völkerrechtlicher Beziehungen sind. Staatenverbindungen sind demgegenüber von den Staaten als den originären Völkerrechtssubjekten geschaffen und erst durch diese mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit ausgestattet worden.<sup>17</sup>

Diese abgeleitete Völkerrechtssubjektivität besteht stets partiell.<sup>18</sup> Im Fall des IStGH ergibt sich dessen partielle Völker-

<sup>8</sup> H.-J. Behrens, a.a.O. (Fn. 5), 144 (145 f.); M. BergsmolP. Kruger, in: O. Triffler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 53, Rdnr. 7 ff.

<sup>9</sup> S. K. Dörmann, The First and Second Sessions of the Preparatory Commission for the International Criminal Court, in: YIHL 2 (1999), 283 (283 f.); F. Jarasch, Errichtung, Organisation und Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs und die Schlussbestimmungen des Statuts, in: HuV-1 12 (1999), 10 (10); A. Marchesi, in: O. Triffler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 2, Rdnr. 11 ff.

<sup>10</sup> S. K. Dörmann, a.a.O. (Fn. 9), 283 (283 f.); F. Jarasch, a.a.O. (Fn. 9), 10 (10 f.); G. A. M. Strijards, in: O. Triffler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 3, Rdnr. 5.

<sup>11</sup> C. Kreß, in: O. Triffler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 86, Rdnr. 3.

<sup>12</sup> V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 31 III 4 a, Rdnr. 38.

<sup>13</sup> I. Brownlie, a.a.O. (Fn. 2), XXXI 2; V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 31 III 4 a, Rdnr. 38; R. Jennings/A. Watts (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), § 7; J. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, 6. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1996, § 3 A III, Rdnr. 320.

<sup>14</sup> ICJ Rep. 1949, S. 174 (178 f.).

<sup>15</sup> F. Seyfersted, Is the International Personality of Intergovernmental Organizations Valid vis-à-vis Non-members?, in: IJIL 4 (1964), 233 (235 ff.).

<sup>16</sup> So auch W. Rückerz, in: O. Triffler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 4, Rdnr. 5.

<sup>17</sup> V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 4 II, Rdnr. 8; R. Jennings/A. Watts (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), § 7; J. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 3 A II, Rdnr. 311.

<sup>18</sup> Zu diesem Begriff V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 4 II, Rdnr. 8; R. Jennings/A. Watts (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), § 7; J. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 3 A II, Rdnr. 314.

rechtssubjektivität aus dem durch das ISIGH-Statut eingegrenzten Aufgabenbereich, welchen die Mitgliedstaaten dem ISIGH zur selbständigen Wahrnehmung übertragen haben.<sup>19</sup>

## II. Der Internationale Strafgerichtshof als internationale Organisation

Mit der Völkerrechtssubjektivität des ISIGH hängt die Frage eng zusammen, ob dieser auch eine internationale Organisation i.S.d. Völkerrechtes ist.

### I. Kennzeichen einer internationalen Organisation

Das allgemeine Völkerrecht knüpft an das Bestehen einer internationalen Organisation mehrere Voraussetzungen: Internationale Organisationen werden regelmäßig durch einen auf Dauer angelegten völkerrechtlichen Vertrag von zumindest zwei Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten gegründet. Im Regelfall sind dies Staaten, wengleich auch internationale Organisationen selbst Mitglieder in internationalen Organisationen werden können, sofern ihre Gründungsverträge die Möglichkeit hierzu einräumen. Zur Erlangung ihrer Handlungsfähigkeit benötigen internationale Organisationen mindestens ein handlungsbefugtes Organ. Obwohl die Mitgliedstaaten auch maßgeblich die Besetzung von Organen einer internationalen Organisation bestimmen, so sind diese keine Organe der Mitgliedstaaten. Vielmehr haben sie die Aufgabe, den durch den Gründungsvertrag übertragenen Aufgabenbereich selbständig wahrzunehmen. Erst damit tritt zur völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit auch die Handlungsfähigkeit der internationalen Organisation als Völkerrechtssubjekt.<sup>20</sup>

Ebenso wie die Befugnis, Organe zu errichten, zählt weiterhin das Gesandtschaftsrecht zu den Kernbestandteilen, die jeder internationalen Organisation *eo ipso* zukommen.<sup>21</sup>

Schließlich können internationale Organisationen gleichsam wie Staaten Beteiligte an den neuen Rechtsbeziehungen sein, die durch ein völkerrechtswidriges Verhalten ausgelöst werden.<sup>22</sup> In Anlehnung an das Prinzip der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten ist heute völkergewohnheitsrechtlich anerkannt, dass internationale Organisationen für ihr Verhalten völkerrechtlich verantwortlich sein können, soweit sie rechts- und handlungsfähig i.S.d. Völkerrechtes sind und das betreffende Verhalten der internationalen Organisation als Völkerrechtssubjekt zurechenbar ist.<sup>23</sup> Indem internationale Organisationen zur Rechtsdurchsetzung allerdings regelmäßig auf die Mitwirkung von Organen ihrer Mitgliedstaaten angewiesen sind, kann ein Organverhalten entweder der internationalen Organisation oder den beteiligten Mitgliedstaaten zugerechnet werden.<sup>24</sup>

Im Fall des ISIGH sind sämtliche der vorgenannten Voraussetzungen erfüllt, die das allgemeine Völkerrecht an das Bestehen einer internationalen Organisation knüpft: Die Gründung des ISIGH ist kraft Art. 1 ISIGH-Statut auf der Grundlage eines auf Dauer angelegten völkerrechtlichen Vertrages erfolgt. Mitglieder des ISIGH sind ausnahmslos Völkerrechtssubjekte. Endlich verfügt der ISIGH gemäß

Art. 34 ISIGH-Statut über mehrere handlungsbefugte Organe: dem Präsidium, einer Berufungsabteilung, einer Hauptverfahrensabteilung und einer Vorverfahrensabteilung, der Anklagebehörde, der Kanzlei. Wie bereits erläutert, haben sämtliche Organe die Aufgabe, die ihnen durch das ISIGH-Statut jeweils übertragenen konkreten Aufgabenbereiche selbständig, d.h. unabhängig von den Mitgliedstaaten, wahrzunehmen. Daraus folgt, dass es sich beim ISIGH selbst um eine internationale Organisation handelt und nicht – wie die sonstigen internationalen Rechtsprechungsinstanzen – lediglich um das Organ einer internationalen Organisation.<sup>25</sup>

Im Hinblick auf die Fähigkeit des ISIGH, diplomatische Beziehungen zu unterhalten, findet sich im ISIGH-Statut zwar keine ausdrückliche Regelung. Gleichwohl geht das allgemeine Völkerrecht davon aus, dass das Gesandtschaftsrecht ebenso wie Staaten auch internationalen Organisationen zukommt, soweit sich die Ausübung dieses Rechtes im Rahmen der Zielsetzungen der internationalen Organisation bewegt.<sup>26</sup> Das ISIGH-Statut ermöglicht auf internationaler Ebene die Ahndung schwerster Völkerrechtsverletzungen, die von Einzelpersonen begangen wurden. Indem er die staatliche Strafgerichtsbarkeit dabei nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt, bedarf es für eine erfolgreiche, an diesen Zielsetzungen des ISIGH-Statutes orientierte Arbeit einer wirksamen Zusammenarbeit des ISIGH mit den Mitgliedstaaten.<sup>27</sup> Hierbei stellen die diplomatische Kontaktaufnahme und -pflege einen wichtigen Bestandteil dar.

Ebenso wenig wie beim Gesandtschaftsrecht sieht das ISIGH-Statut hinsichtlich der aktiven und passiven Delikttsfähigkeit des ISIGH für völkerrechtswidriges Verhalten eingehende Regelungen vor. Ausgehend von dem Befund, dass internationale Organisationen für ihr Verhalten völkerrecht-

<sup>19</sup> Allgemein H. G. Schermers/N. M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 3. Auflage, Den Haag/Boston/London 1995, § 1570.

<sup>20</sup> I. Brownlie, a.a.O. (Fn. 9), XXXI 2; V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 31 II 1, Rdnr. 12 ff.; R. Jennings/A. Watts (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), § 7; H. G. Schermers/N. M. Blokker, a.a.O. (Fn. 19), §§ 34 ff.

<sup>21</sup> Ch. Dominicé, *L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales*, RdC 1984 IV, 145 (163 ff.); H. G. Schermers/N. M. Blokker, a.a.O. (Fn. 19), §§ 1801 ff.

<sup>22</sup> H. G. Schermers/N. M. Blokker, a.a.O. (Fn. 19), §§ 1582 ff.

<sup>23</sup> Vgl. unter Hinweis auf eine entsprechende Praxis der Völkerrechtssubjekte in der Staatengemeinschaft sowie die Überzeugung dieser Völkerrechtssubjekte von einer bestehenden rechtlichen Verpflichtung C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge 1996, S. 229 ff.; M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, Dordrecht/Boston/London 1995, S. 9 f.; H. G. Schermers/N. M. Blokker, a.a.O. (Fn. 19), § 1582.

<sup>24</sup> S. R. Lüder, *Der Schutz von Zeugen im Recht des Jugoslawien-Strafgerichtshofes und im nationalen Recht*, in: H. Fischer/S. R. Lüder (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 139 (140); I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 7 A II, Rdnr. 703; G. Troost, *Die Autorisierung von UN-Mitgliedstaaten zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates in Recht und Praxis der Vereinten Nationen*, Aachen 1997, S. 258.

<sup>25</sup> Zutreffend W. Rückert, in: O. Triffterer (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 4, Rdnr. 3.

<sup>26</sup> L. Dembinski, *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*, Dordrecht/Boston/London 1988, S. 33; H. Fischer, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 35 II, Rdnr. 8.

<sup>27</sup> S. allgemein M. Bergsmo, in: O. Triffterer (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Präambel, Art. 20 ff.

lich verantwortlich sein können, soweit sie rechts- und handlungsfähig sind und das betreffende Verhalten der internationalen Organisation als Völkerrechtssubjekt zurechenbar ist, muss dem ISTGH die aktive Deliktstfähigkeit attestiert werden. Auch die passive Deliktstfähigkeit ist zu bejahen. Sie kann vor allem im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Rechtshilfe nach Teil 9 und bei der Strafvollstreckung nach Teil 10 des ISTGH-Statutes aktuell werden, wenn Staaten ihre (auch) gegenüber dem ISTGH bestehenden Pflichten zur Zusammenarbeit verletzen. Im Einzelnen stellen sich hier angesichts der nur rudimentären Regelung im ISTGH-Statut selbst, so etwa in Art. 87 Abs. 5 und 7 i.V.m. Art. 112 Abs. 2 lit. f, schwierige Fragen nach der Berechtigung und der zulässigen Form der Reaktion auf Völkerrechtsverstöße im Verhältnis zwischen dem ISTGH und seinen Mitgliedstaaten. Diese können hier nur angedeutet werden.<sup>28</sup>

## 2. Strukturvergleich des Internationalen Strafgerichtshofes mit anderen internationalen Organisationen

Ausgehend von der Qualifikation des ISTGH als internationaler Organisation ist an dieser Stelle ein Strukturvergleich des ISTGH mit anderen internationalen Organisationen vorzunehmen.

Internationale Organisationen werden zunächst ihrer Zielsetzung nach unterschieden. Angelehnt an die geschichtliche Entwicklung internationaler Organisationen hat das Völkerrecht zunächst eine Unterscheidung zwischen internationalen Friedensorganisationen und sonstigen internationalen Organisationen getroffen. Die heutige Völkerrechtsordnung wird im Wesentlichen von drei Gruppen internationaler Organisationen geprägt. Neben den internationalen Friedensorganisationen haben aus der ursprünglichen Gruppe der sonstigen internationalen Organisationen sowohl die Gruppe mit sicherheitspolitischer als auch jene mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung eine eigenständige, für die Völkerrechtsordnung hervorgehobene und mit den internationalen Friedensorganisationen vergleichbare Bedeutung erlangt.<sup>29</sup> Der ISTGH ist eine internationale Friedensorganisation. Er ergänzt das kollektive Sicherheitssystem der VN um ein System kollektiver Strafgerichtsbarkeit. Dabei hat der ISTGH die Aufgabe, die Herrschaft des Rechtes in den internationalen Beziehungen zu festigen. Das ISTGH-Statut bekräftigt den Grundsatz strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Einzelpersonen als Leitprinzip einer auf Frieden und Gerechtigkeit aufbauenden Weltordnung, in der schwerste Völkerrechtsverletzungen auch gegenüber Einzelpersonen geahndet werden können. Der ISTGH ist damit Ausdruck einer im Namen der Staatengemeinschaft ausgeübten Strafrechtsprechung<sup>30</sup> zur Sicherung des internationalen Rechtsfriedens.<sup>31</sup>

Internationale Organisationen werden darüber hinaus ihrem institutionellen Aufbau nach kategorisiert. Trotz Unterschieden im Detail findet sich allerdings in der Struktur aller internationalen Organisationen das gemeinsame Element der handlungsbefugten Organe. Diese wiederum lassen sich in mehrere Gruppen unterteilen, die im Regelfall als Organe zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen, Organe zur Wahr-

nehmung der Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie richterliche Organe bezeichnet werden.<sup>32</sup> Im Hinblick auf die klassischen drei Gewalten stehen bei den internationalen Organisationen herkömmlicherweise die rechtsetzenden und die vollziehenden Kompetenzen im Vordergrund. Von diesem klassischen Modell unterscheidet sich der ISTGH scharf, wenn man allein auf die in Art. 34 ISTGH-Statut aufgeführten Organe schaut. Hierbei handelt es sich der rechtssprechenden Funktion des ISTGH gemäß um rechtssprechende Organe oder in Gestalt der Kanzlei um ein Organ der Gerichtsverwaltung. Diese Organe werden mit Personal besetzt, welches keinen Weisungen der Mitgliedstaaten unterliegt. Es handelt sich also um eine vollständig integrierte Gemeinschaftsorganisationsstruktur. Dieser Organaufbau entspricht der Besonderheit des ISTGH als einer im Wesentlichen rechtssprechenden internationalen Organisation. Beschränkt man den ISTGH auf die in Art. 34 ISTGH-Statut aufgeführten Organe, so stellt er eine vollständig integrierte internationale Rechtsprechungsorganisation dar.

Das institutionelle Gefüge und der Kompetenzbereich des ISTGH erhalten jedoch eine weitere Facette, wenn man die in Art. 112 ISTGH-Statut bezeichnete Versammlung der Vertragsstaaten in diese Überlegungen einbezieht. Bei dieser handelt es sich nicht um ein Gemeinschaftsorgan, sondern um eine Vertretung der Mitgliedstaaten. Auch der Aufgabenbereich der Versammlung ist von der rechtssprechenden Funktion des ISTGH, die von den in Art. 34 ISTGH-Statut genannten Organen wahrgenommen wird, klar zu trennen. Die Kompetenzen der Versammlung der Vertragsstaaten liegen primär im rechtsetzenden, daneben auch im verwaltenden Bereich. Von herausragender Bedeutung ist die Befugnis, Empfehlungen der Vorbereitungskommission zu erörtern und anzunehmen (Art. 112 Abs. 2 lit. a ISTGH-Statut). Darunter fällt die Kompetenz, die Verfahrens- und Beweisregeln zu beschließen. Es stellt sich die interessante Frage, ob es sich bei der Versammlung der Vertragsstaaten um ein Organ des ISTGH handelt oder nicht. In formeller Hinsicht ist dies zu verneinen; die in Art. 34 ISTGH-Statut vorgenommene Aufzählung der Organe des ISTGH ist insoweit abschließend. Allerdings könnte sich aus materieller Perspektive etwas anderes ergeben: So richtet sich das Bestehen der Organ-eigenschaft im Zusammenhang mit internationalen Organisationen nach dem jeweiligen Gründungsvertrag einer internationalen Organisation. Das allgemeine Völkerrecht sieht für die Begründung der Hauptorgane einer internationalen Organisation vor, dass die Aufgaben dieser Organe im Gründungsvertrag festgelegt sind.<sup>33</sup> Im Umkehrschluss ist dem-

<sup>28</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang insbesondere die Ausführungen von C. Kreß/B. Prosi, in: O. Triffterer (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 87, Rdnr. 24 ff.

<sup>29</sup> V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 31 II, Rdnr. 3; H. G. Schermers/N. M. Blokker, a.a.O. (Fn. 19), § 48 ff.; I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 2, Rdnr. 201 ff.

<sup>30</sup> So ausdrücklich etwa die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998, in: BT-Drs. 14/2682, S. 99.

<sup>31</sup> Hierzu etwa P. Schneider, Frieden durch Recht: Ein historisch-systematischer Abriss, Hamburg 1999, S. 81 ff. Die Rechtsfriedensfunktion des Strafrechtes erläutern allgemein H. Jeschke/T. Weigend, Lehrbuch des Strafrechts: Allgemeiner Teil, 5. Auflage, Berlin 1996, § 12 I 1 m.w.N.

<sup>32</sup> I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 9 A III, Rdnr. 909 ff.

<sup>33</sup> V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 31 II 3, Rdnr. 34.

nach nicht erforderlich, dass diese Festlegung auch unter ausdrücklichem Hinweis auf die Stellung als Organ im formellen Sinne geschehen muss. Mit anderen Worten kann eine im Gründungsvertrag bezeichnete Einrichtung in materieller Hinsicht durchaus über die Qualität eines Organs dieser internationalen Organisation verfügen, auch wenn diese Einrichtung im Gründungsvertrag formell nicht als solches bezeichnet wird. Missst man hieran die in Art. 112 Abs. 2 ISGH-Statut normierten rechtsetzenden Befugnisse der Versammlung der Vertragsstaaten, so entsprechen diese vergleichbar den Befugnissen solcher Organe internationaler Organisationen, die kraft Gründungsvertrages zur Wahrnehmung der Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten als Organe *expressis verbis* eingesetzt worden sind.<sup>34</sup> Endlich ist die Versammlung der Vertragsstaaten nach Art. 112 Abs. 4 ISGH-Statut befugt, Nebenorgane einzusetzen.<sup>35</sup> Eine solche Befugnis zur Errichtung von Nebenorganen vermag nach allgemeinem Völkerrecht im Regelfall allerdings nur den Hauptorganen einer internationalen Organisation zustehen zu können.<sup>36</sup> Hiernach spricht viel dafür, die Versammlung der Vertragsstaaten als Organ des ISIGH zu qualifizieren. Die institutionelle Struktur dieser internationalen Organisation wird hiermit komplexer. Neben die primäre rechtsprechende Funktion tritt die Kompetenz zum Erlass sekundärer Rechtsnormen. Diese Funktion obliegt, dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgend, einem gesonderten Organ. Dieses Organ ist freilich nicht integriert, sondern seine Vertreter handeln auf Weisung ihrer Regierungen.

### III. Der Internationale Strafgerichtshof als supranationale Organisation

Im Anschluss an die Frage, welche Schlussfolgerungen sich für die Tätigkeit des ISIGH aus dessen Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt und als internationaler Organisation ergeben, ist nunmehr auf die Frage einzugehen, ob und ggf. in welchem Umfang dem ISIGH bei seiner Tätigkeit auch supranationale Befugnisse eingeräumt sind.

#### 1. Zum Begriff der Supranationalität

Als supranationale Zusammenarbeit ist gemeinhin die Öffnung des staatlichen Herrschaftsbereiches gegenüber dem Recht eines anderen Trägers völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu charakterisieren.<sup>37</sup> Der Begriff der Supranationalität ist dabei kein einheitlich verwandter juristischer Begriff, aus dem eine bestimmte Rechtsfolge gezogen werden kann. Zunächst kennzeichnet diese Handlungsform einen bestimmten Typ von Staatenverbindung, der so stark vom herkömmlichen Bild der internationalen Zusammenarbeit abweicht, dass eine eigene Definition gerechtfertigt erscheint.<sup>38</sup> Die Befugnis der internationalen Organisation, einen Mitgliedstaat als solchen völkerrechtlich zu verpflichten, stellt noch kein Hoheitsrecht in diesem Sinne dar: Herkömmliche, durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffene internationale Organisationen besitzen ausschließlich Befugnisse gegenüber ihren Mitgliedstaaten, hingegen nicht in den Mitgliedstaaten selbst.<sup>39</sup> Ausschlaggebendes Merkmal von Supranationalität im hier verstandenen Sinn ist der Durchgriff des von der internationalen Organisation gesetzten Rechtsaktes in den

mitgliedstaatlichen Bereich.<sup>40</sup> Indem sich ein Rechtsakt, der im Übrigen rechtsetzender, vollziehender oder rechtsprechender Natur sein kann, nicht allein an den Herkunftsstaat als Völkerrechtssubjekt richtet, sondern auch im Hoheitsbereich dieses Staates Wirkungen entfaltet, berechtigt oder verpflichtet dieser die sich in dem Herkunftsstaat befindlichen natürlichen und juristischen Personen unmittelbar, ohne dass die Organe dieses Staates eine solche Geltung im Einzelfall angeordnet haben.<sup>41</sup> Bildlich gesprochen kommt es also aus der Sicht des Einzelnen im Rahmen der supranationalen Zusammenarbeit zum Austausch des ihm gegenüberstehenden Trägers von Hoheitsrechten.

Die supranationale Zusammenarbeit ist dem Völkerrecht – mit Ausnahme internationaler Flusskommissionen wie der Moselkommission oder der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt – bis in das 19. Jahrhundert hinein noch unbekannt und – beruhend auf dem Prinzip der territorialen Souveränität – wesensfremd gewesen.<sup>42</sup>

#### 2. Die Europäische Gemeinschaft als heutiger Musterfall für eine supranationale Organisation

Als Musterfall für eine supranationale Zusammenarbeit gilt heute die Europäische Gemeinschaft (EG). Der für die Begründung der Supranationalität der EG maßgebende Art. 249 S. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)<sup>43</sup> bestimmt im Hinblick auf den Rechtsakt der Verordnung:

„(Die Verordnung) (...) ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“

Die Durch ihre allgemeine Geltung und Verbindlichkeit in allen Teilen gekennzeichnete Verordnung äußert insoweit Durchgriffswirkung in den nationalen Hoheitsbereich.<sup>44</sup>

<sup>34</sup> Allgemein I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 11 A. Rdnr. 1101 ff.

<sup>35</sup> Zu dieser Befugnis S. Rama Rao, in: O. Triffterer (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 26.

<sup>36</sup> Vgl. V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 31 II 3, Rdnr. 34; I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 9 B II, Rdnr. 921 f.

<sup>37</sup> Zum Begriff der supranationalen Zusammenarbeit s. R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M. 1971, S. 411 f.; H. G. Schermers/N. M. Blokker, a.a.O. (Fn. 19), § 1333; I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 1 C I, Rdnr. 114; F. Seyerstedt, a.a.O. (Fn. 15), 233 (246 ff.).

<sup>38</sup> R. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 2. Auflage, München 1994, § 27 II 1.

<sup>39</sup> H. Mosler, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII: Normativität und Schutz der Verfassung – internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, § 175 A III 2, Rdnr. 19 ff.; A. Ranzelzhofer, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 8. Auflage, München 1998, Art. 24 Abs. 1, Rdnr. 30, 61.

<sup>40</sup> Vgl. stellvertretend A. Ranzelzhofer, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 39), Art. 24 Abs. 2, Rdnr. 30; K. T. Rausser, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten, München 1991, S. 34.

<sup>41</sup> V. Epping, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2), § 6 II, Rdnr. 18; R. Geiger, a.a.O. (Fn. 38), § 27 II 1.

<sup>42</sup> F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Band III: Streiterleitung, Kriegsvorbereitung, Integration, 2. Auflage, München 1977, § 32 IV; O. Rojahn, in: I. v. Münch/Ph. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2: Art. 21–69, 3. Auflage, München 1995, Art. 24, Rdnr. 43, 48; I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 13), § 2 B, Rdnr. 208.

<sup>43</sup> BGBl. 1998 II, S. 386 ff.

<sup>44</sup> EuGH 1973, 114 ff.; EuGH 1981, 693 ff.; EuGH 1985, 1057 ff.

Weiterhin beinhaltet das Rechtsschutzsystem der EG eine auch für natürliche und juristische Personen bestehende Möglichkeit der unmittelbaren Rechtsausübung außerhalb der nationalen Rechtsordnung. So sind natürliche und juristische Personen durch die Bestimmungen des EGV zur unmittelbaren Klage vor dem EuGH befugt, welcher gemäß Art. 220 EGV die Wahrung des Rechtes bei der Auslegung und Anwendung des EGV sichert. Die Parteifähigkeit dieser Personen vor dem EuGH betrifft im Einzelnen die Verfahren der Nichtigkeitsklage (Art. 230 Abs. 4 EGV) und der Untätigkeitsklage (Art. 232 Abs. 3 EGV).<sup>45</sup>

Der in den vorbezeichneten Bestimmungen des EGV enthaltene Rechtsgedanke der Supranationalität macht zugleich deutlich, dass der die Einräumung einer Durchgriffsmöglichkeit beinhaltende Übergabeakt gleichwohl nicht mit einem stückweisen Verlust eigener Hoheitsgewalt verbunden ist, indem der begünstigte Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sodann – spiegelbildlich – insoweit fremde Hoheitsgewalt ausübt. Der begünstigte Träger übt stets nicht die Hoheitsgewalt des Herkunftsträgers, sondern eigene Hoheitsgewalt aus.<sup>46</sup>

### 3. Die Entwicklung der Vereinten Nationen hin zur Supranationalität durch die Internationalen Strafgerichte für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda

Nach traditioneller Ansicht in der Völkerrechtslehre sind auch den VN „(...) (bisher) keine Hoheitsrechte übertragen“ worden.<sup>47</sup> Zur Begründung wird angeführt, die insoweit in Frage kommenden Art. 24, 25 SVN verpflichteten die VN-Mitgliedstaaten lediglich im Außenverhältnis, schlugen allerdings nicht auf die im Staatsgebiet der Mitgliedstaaten befindlichen natürlichen und juristischen Personen durch.<sup>48</sup>

Diese Einschätzung bedarf nach der Errichtung der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (JStGH) und für Ruanda (RStGH) der Korrektur. Mit der Annahme der beiden Statuten haben die VN in einem bestimmten Bereich der Friedenssicherung die Wandlung hin zur Supranationalität vollzogen, die von den Mitgliedstaaten akzeptiert worden ist.

Der JStGH verfügt gemäß Art. 29 JStGH-Statut<sup>49</sup> über die Kompetenz, bindende Ersuchen und Anordnungen zur internationalen Zusammenarbeit und Rechtshilfe auszusprechen. Eine entsprechende Befugnis für den RStGH ergibt sich aus Art. 28 des RStGH-Statutes<sup>50</sup>. Die vorgenannten Kompetenzen sind jeweils abgeleitet von der hierauf Bezug nehmenden Befugnis des VN-Sicherheitsrates. Sowohl der JStGH als auch der RStGH sind als nicht militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 SVN konzipiert. Die Kompetenz beider Strafgerichtshöfe ist dabei nicht beschränkt auf die Staaten im jeweiligen Konfliktgebiet, sondern erstreckt sich auf sämtliche VN-Mitgliedstaaten.<sup>51</sup> Mögliche Adressaten der bindenden Ersuchen und Anordnungen beider Strafgerichtshöfe auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit und Rechtshilfe sind zunächst die Staaten und die staatlichen bosnischen Gebietseinheiten.<sup>52</sup> Unter dem Gesichtspunkt

der Supranationalität ist es eine entscheidende Frage, ob Ersuchen und Anordnungen darüber hinaus unmittelbar an die in diesen Staaten und Gebietseinheiten befindlichen natürlichen und juristischen Personen gerichtet werden können. Hierauf hat der JStGH in seinem Urteil in der Strafsache gegen *Thomir Blasic* vom 29. Oktober 1997 eine differenzierende, aber am Ende bejahende Antwort gegeben. Der JStGH geht zwar im Grundsatz davon aus, dass sich seine Rechtsakte an die VN-Mitgliedstaaten sowie die bosnischen Gebietseinheiten richten.<sup>53</sup> In zwei Ausnahmefällen kann es jedoch nach dieser Entscheidung zu einer unmittelbaren Rechtswirkung von Ersuchen und Anordnungen auf die in den Staaten und Gebietseinheiten befindlichen natürlichen und juristischen Personen kommen. Die erste Ausnahme betrifft den Fall, dass ein Staat den Durchgriff auf diesen Personenkreis gestattet hat. Diese Feststellung ist von besonderem Interesse. Sie zeigt zum einen, dass der JStGH die Übertragung von Hoheitsrechten als wünschenswert betrachtet. Zum anderen ist es nach der Feststellung in dem vorgenannten Urteil möglich, dass die Staaten gegenüber ein und demselben Organ supranationaler Strafgerichtsbarkeit bei der Übertragung von Hoheitsrechten unterschiedlich weit gehen können. Indem der JStGH diese Möglichkeit eröffnet, trägt er dem Umstand Rechnung, dass ein System supranationaler Strafgerichtsbarkeit zur Ahndung schwerster Völkerrechtsverletzungen vom Gedanken der Gegenseitigkeitserwartung ganz gelöst ist.

Bei der zweiten Ausnahme differenziert die Rechtsprechung des JStGH zum einen nach der Form der Zusammenarbeit, zum anderen danach, ob es sich bei dem betreffenden Staat um einen solchen im Konfliktgebiet handelt oder nicht. Bei letzteren Staaten soll ein Durchgriff nur dann in Betracht kommen, wenn der betreffende Staat selbst eine Zusammenarbeit verweigert. Bei Staaten im Konfliktgebiet ist ein Durchgriff in größerem Umfang möglich. Jedenfalls Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter soll der JStGH hier selbst und ggf. auch in Abwesenheit staatlicher Organe durchführen können, weil nicht auszuschließen ist, dass staatliche Organe in die zu ermittelnden Straftaten selbst verwickelt sind.<sup>54</sup> Nach dieser Rechtsprechung kommt dem

<sup>45</sup> Dazu im Einzelnen M. Herdegen, *Europarecht*, 2. Auflage, München 1999, § 10, Rdnr. 207 ff.; Th. Oppermann, *Europarecht*, 2. Auflage, München 1999, § 8, Rdnr. 627 ff.

<sup>46</sup> K. Geiger, a.a.O. (Fn. 38), § 33 II 1; K. T. Rausser, a.a.O. (Fn. 40), S. 111.

<sup>47</sup> Ch. Tomuschat, in: H.-J. Abraham (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 91. Lieferung, Heidelberg 1999, Art. 24, Rdnr. 114.

<sup>48</sup> K. Geiger, a.a.O. (Fn. 38), § 27 II 2 a.

<sup>49</sup> UN Doc. S/RES/827 (1993).

<sup>50</sup> UN Doc. S/RES/955 (1994).

<sup>51</sup> Vgl. statt vieler V. Heintschel v. Heinegg, Die Errichtung des Jugoslawien-Strafgerichtshofes durch Resolution 827 (1993), in: H. Fischer/S. R. Lüder (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 63 ff.; C. Kreß, *Friedenssicherungs- und Konfliktvölkerrecht auf der Schwelle zur Postmoderne: Das Urteil des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien (Appeals Chamber) im Fall Tadic vom 2. Oktober 1995*, in: EuGRZ 23 (1996), 638 ff. m.w.N.

<sup>52</sup> C. Kreß, *Jugoslawien-Strafgerichtshof*, in: H. Grütznier/P.-G. Pötz (Hrsg.), *Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen*, 2. Auflage, Heidelberg 2000, Rdnr. 60.

<sup>53</sup> *The Prosecutor v. Thomir Blasic*, Urteil vom 29. Oktober 1997, UN Doc. IT-95-14-AR 108, Nr. 41.

<sup>54</sup> *The Prosecutor v. Thomir Blasic*, a.a.O. (Fn. 53), Nr. 55.

Ankläger somit die Befugnis zu, durch einseitige Anordnung Rechtsverpflichtungen sowohl gegenüber Staaten und Gebietsseinheiten als auch gegenüber den in diesen befindlichen natürlichen und juristischen Personen zu begründen und diese Anordnungen in gleichem Umfang durchzusetzen.<sup>55</sup>

Im Ergebnis hat der JStGH damit in Übereinstimmung mit seinem Statut in bestimmtem Umfang supranationale Befugnisse für sich in Anspruch genommen.<sup>56</sup>

Ein weiteres supranationales Element, welches im Urteil in der Strafsache gegen *Thomir Blascic* nur am Rande behandelt worden ist, besteht in der Verschränkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit mit den nationalen Strafgerichten gemäß Art. 9 Abs. 2 JStGH-Statut und Art. 8 Abs. 2 RStGH-Statut. Dem hierin geregelten Vorrangprinzip zufolge können die beiden internationalen Strafgerichtshöfe bei Vorliegen der in den zitierten Bestimmungen genannten Voraussetzungen in jedem Verfahrensstadium die Überführung eines nationalen Strafverfahrens verlangen. Die nationalen Instanzen haben einem entsprechenden Überführungsverlangen ohne weiteres stattzugeben. Ein Beispiel hierfür liefert das Verfahren gegen *Dusko Tadic*, in dem das zuständige deutsche Gericht das Verfahren auf Anforderung des JStGH ohne weiteres an diesen überführt hat.<sup>57</sup> Hier zeigt sich eine besonders weitgehende Befugnis der beiden internationalen Strafgerichtshöfe zum Durchgriff in den nationalen Herrschaftsbereich.

Vor diesem Hintergrund ist es zutreffend, wenn der deutsche Gesetzgeber im Anschluss an die Errichtung des JStGH in das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)<sup>58</sup> den Begriff der „(...) zwischen- und überstaatliche(n) Einrichtungen“ eingefügt hat. Fraglich ist hingegen, ob es eine glückliche Lösung des Gesetzgebers darstellt, in diesem Kontext in weitem Umfang die Regelungen über die internationale Zusammenarbeit und Rechtshilfe zur Anwendung zu bringen, wie dies etwa in § 67a IRG für den Bereich der sog. kleinen Rechtshilfe geschehen ist. *Wolfgang Schomburg* hat den Zusammenhang mit einer supranationalen Strafgerichtsbarkeit zu Recht als „vertikal“ qualifiziert und der traditionellen horizontalen Zusammenarbeit zwischen Staaten gegenübergestellt.<sup>59</sup> Es muss bezweifelt werden, dass sich ein vertikales Regime weitgehend bruchlos in das horizontale System des IRG einpassen lässt.<sup>60</sup>

#### 4. Fortentwicklung des Systems der supranationalen Zusammenarbeit durch das Recht des Internationalen Strafgerichtshofes

Es stellt sich die Frage, ob die im Bereich der *ad hoc* eingerichteten Strafgerichtshöfe festzustellende Supranationalisierung des Völkerstrafrechtes im ISIGH-Statut ihre Fortsetzung findet. Dabei ist zunächst zu beachten, dass sich die Strafgerichtsbarkeit des ISIGH dem Grundsatz nach durch den Gedanken der Komplementarität deutlich von jenen internationalen Strafgerichtshöfen unterscheidet.<sup>61</sup> Danach ist der ISIGH gegenüber den nationalen Strafgerichtsbarkeiten im Grundsatz nur nachrangig zuständig. Das schließt jedoch supranationale Befugnisse für den Fall nicht aus, dass diese nachrangige Zuständigkeit aktiviert wird.

Bereits in den Eingangsbestimmungen des ISIGH-Statutes deuten sich supranationale Elemente an. So sieht Art. 4 Abs. 2 ISIGH-Statut vor:

„Der Gerichtshof kann seine Aufgaben und Befugnisse, wie in diesem Statut vorgesehen, im Hoheitsgebiet eines jeden Vertragsstaats und nach Maßgabe einer besonderen Übereinkunft im Hoheitsgebiet eines jeden anderen Staates wahrnehmen.“

Diese allgemeine Feststellung findet ihre Konkretisierung vor allem in den Artikeln 99 Abs. 4 und 57 Abs. 3 lit. d ISIGH-Statut. Diese Bestimmungen geben dem Ankläger in bestimmtem Umfang Ermittlungsbefugnisse vor Art. Unter den Voraussetzungen des Art. 99 Abs. 4 ISIGH-Statut kann der Ankläger selbst Ermittlungsmaßnahmen im Staatsgebiet eines Mitgliedstaates vornehmen, ohne hierzu der Zustimmung dieses Staates zu bedürfen.<sup>62</sup> Zwar erfasst Art. 99 Abs. 4 ISIGH lediglich Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter, doch stellen auch diese hoheitliche Maßnahmen dar.<sup>63</sup> Darüber hinaus gibt Art. 57 Abs. 3 lit. d ISIGH-Statut dem Ankläger weitreichende Ermittlungsbefugnisse in einem nicht funktionsfähigen Staat.

Schon auf Grund dieser Befugnisse des ISIGH beinhaltet eine Ratifikation des ISIGH-Statutes durch einen Mitgliedstaat die Übergabe von Hoheitsrechten.<sup>64</sup>

<sup>55</sup> Vgl. C. Krefß, Jugoslawien-Strafgerichtshof, in: H. Grütznier/P.-G. Pötz (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 52), Rdnr. 60 ff.

<sup>56</sup> Zu der Frage, ob diese Befugnisse auf Seiten der VN-Mitgliedstaaten bereits kraft Ratifikation der SVN auf die VN übertragen worden sind, s. ausführlich C. Krefß, Jugoslawien-Strafgerichtshof, in: H. Grütznier/P.-G. Pötz (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 52), Rdnr. 70; S. Scholz, Die Zulieferung an den Jugoslawien-Strafgerichtshof: Zugleich ein Beitrag zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen am Beispiel eines Ad-hoc-Völkerstrafgerichtshofs, Aachen 1998, S. 66 ff.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu die Darstellung von R. Griesbaum, Über die Verfahrensgrundsätze des Jugoslawien-Strafgerichtshofes, auch im Vergleich zum nationalen Recht, in: H. Fischer/S. R. Lüder (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 117 ff.

<sup>58</sup> BGBl. 1994 I, S. 1537 ff.

<sup>59</sup> W. Schomburg, in: ders./J.O. Lagodny, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 3. Auflage, München 1998, Einleitung, Rdnr. 46.

<sup>60</sup> Vgl. hierzu ausführlich die Bemerkungen von C. Krefß, Jugoslawien-Strafgerichtshof, in: H. Grütznier/P.-G. Pötz (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 52), Rdnr. 72 m.w.N.

<sup>61</sup> Zur Komplementarität im Überblick P. Benvenuti, Complementarity of the International Criminal Court to National Criminal Jurisdictions, in: F. Lattanzij/W. Schabas (Hrsg.), Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court, Band I, Ripa di Fagnano Alto 2000, S. 21 ff.; J. Holmes, The Principle of Complementarity, in: R. S. Lee (Hrsg.), The International Criminal Court, Den Haag/Boston/London 1999, S. 41 ff.

<sup>62</sup> Für die Einzelheiten zu Art. 99 Abs. 4 ISIGH-Statut s. H.-P. Kaul/C. Krefß, Jurisdiction and Cooperation in the Statute of the International Criminal Court: Principles and Compromises, in: YIHL 2 (1999), 143 (168 f.); C. Krefß, Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, in: HuV 11 (1998), 151 (160 f.); K. Probst/A. Schlunck, in: O. Triffterer (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Art. 99, Rdnr. 11 ff.

<sup>63</sup> F. Jarasch/C. Krefß, The Rome Statute and the German Legal Order, in: C. Krefß/F. Lattanzij (Hrsg.), The Rome Statute and Domestic Legal Orders, Volume I: General Aspects and Constitutional Issues, Ripa di Fagnano Alto/Baden-Baden 2000, S. 91 (97).

<sup>64</sup> Während die Begründung der deutschen Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998 die Übertragung von Hoheitsbefugnissen ausdrücklich anerkennt (a.a.O. [Fn. 30], S. 6 ff.), nennt sie die Art. 57 Abs. 3 lit. d und 99 Abs. 4 ISIGH-Statut nicht als konkrete Beispiele.

Eine Einräumung von Durchgriffsbefugnissen findet im IStGH-Statut auch an anderer Stelle statt. So ist der Ankläger gemäß Art. 58 Abs. 7 IStGH-Statut befugt, eine hinreichend verdächtige Person unmittelbar zu laden. Auch mit dem nach Art. 58 Abs. 1 IStGH-Statut erlassenen Haftbefehl werden Rechtsfolgen mit Durchgriffswirkung in den nationalen Hoheitsbereich gesetzt, da für nationale Stellen, die einen solchen Haftbefehl bzw. ein hierauf gestütztes Ersuchen des IStGH vollziehen, die Rechtsfolgeanordnung verbindlich ist, ohne dass ein eigener Entscheidungsspielraum seitens eines Mitgliedstaates verbleibt.<sup>65</sup>

Schließlich erhebt sich die Frage, wie die Tätigkeit des IStGH nach der Überstellung eines Verdächtigen zu qualifizieren ist. Hierbei erlässt der IStGH auf vielerlei Weise – und am deutlichsten im Urteil selbst – Rechtsfolgeanordnungen direkt gegenüber Einzelpersonen. Zwar erfolgen die Wirkungen dieser Rechtsfolgeanordnungen nicht direkt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates. In materieller Hinsicht kann es jedoch kaum einen Unterschied machen, ob der jeweilige Mitgliedstaat seinen Souveränitätsspanzer dadurch öffnet, dass er das von einem anderen Hoheitsträger gesetzte Recht auf seinem Gebiet anerkennt, oder ob er Rechtsunterworfenen aus seinem Herrschaftsgebiet heraus einer anderen Hoheitsgewalt überstellt. Deshalb spricht viel dafür, das gesamte Strafverfahren vor dem IStGH als supranational zu qualifizieren.

<sup>65</sup> Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998, a.a.O. (Fn. 30), S. 6.

#### IV. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend handelt es sich bei dem IStGH um ein Völkerrechtssubjekt. Inhaltlich verfügt der IStGH vor allem über die drei Kernfähigkeiten der Vertrags-, der Gesamtschafts- und der Deliktstfähigkeit. Es gibt gute Gründe, den IStGH als objektive Völkerrechtsperson zu qualifizieren.

Der IStGH ist eine internationale Organisation. Zunächst ist der IStGH eine rechtsprechende Friedensorganisation neuer Art, welche durch die in Art. 34 IStGH-Statut aufgeführten Gemeinschaftsorgane handelt. Im weiteren Sinn kann auch die Versammlung der Vertragsstaaten als Organ dieser internationalen Organisation bezeichnet werden. Diesem Organ, welches im Unterschied zu den Organen nach Art. 34 IStGH-Statut nicht integriert ist, sondern in dem Vertreter der Mitgliedstaaten auf Weisung ihrer Regierungen agieren, obliegen insbesondere auch rechtsetzende Aufgaben. In einem weiteren Sinne verstanden, lässt der IStGH damit gewaltenteilende Ansätze erkennen.

Der IStGH ist ungeachtet seiner Komplementarität mit supranationalen Befugnissen ausgestattet. In erster Linie sind die Befugnisse zu Ermittlungen vor Ort zu nennen. Daneben weist auch der vom IStGH auszustellende Haftbefehl supranationale Elemente auf. Schließlich spricht viel dafür, sämtliche Rechtsfolgeanordnungen gegenüber einem Beschuldigten in dem vor dem IStGH geführten Strafverfahren als supranational zu qualifizieren.

## Erfahrungen mit Individualbeschwerdeverfahren in völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen

### Messelech Worku\*

Dieser Beitrag erörtert die Frage, ob die Kinderrechtskonvention durch ein Fakultativprotokoll zu ergänzen ist, das eine Individualbeschwerde bei Vertragsverletzungen ermöglichen würde. Dazu werden die Erfahrungen herangezogen, die mit dem Fakultativprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte gesammelt wurden. Es wird der Weg einer Individualbeschwerde vom Antrag bis zur Entscheidung verfolgt und geprüft, welche Voraussetzungen von dem Beschwerdeführer eingehalten werden müssen. Anhand der Erfahrungen des für die Entgegennahme, Bearbeitung und Entscheidung befugten Gremiums werden sowohl die Schwächen als auch die Stärken eines solchen Verfahrens deutlich gemacht. Dies soll zum einen dazu dienen, das Beschwerdeverfahren transparent darzulegen, und zum anderen, Punkte herauszuarbeiten, die bei der Entwurfsarbeitung eines Fakultativprotokolls zur Individualbeschwerde der Kinderrechtskonvention zu berücksichtigen sind.

Der Beitrag analysiert folgende Punkte:

1. Welche Arten von Kontrollverfahren zur Sicherung von Vertragserfüllung gibt es?

2. Welche menschenrechtsschützenden Verträge lassen die Individualbeschwerde zu?
3. Beispielfhafte Darlegung des Verfahrens einer Individualbeschwerde: Das Verfahren der Individualbeschwerde unter dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR/OP1):
  - Welche Form muss die Individualbeschwerde befolgen?
  - Wer ist für die Prüfung zuständig?
  - Welche Zulässigkeitsvoraussetzungen muss eine Beschwerde erfüllen?
  - Wie verfährt der Ausschuss mit der Beschwerde?
  - Was unternimmt der Ausschuss in dringenden Fällen?
  - Welche Entscheidungen trifft der Ausschuss?
4. Die Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens aus der Sicht des Ausschusses.

\* Dr. Messelech Worku LL.M. (Heidelberg) ist gegenwärtig im Auftrag des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte als Menschenrechtskoordinatorin an der University of Namibia tätig.

5. Ist nach den Erfahrungen des CCPR/OP1 ein Individualbeschwerdeverfahren für die Kinderrechtskonvention erstrebenswert?

### 1. Welche Arten von Kontrollverfahren zur Sicherung von Vertragserfüllung gibt es?

Die international und regional vorhandenen Kontrollverfahren zur Sicherung von Vertragsbeachtung und Durchsetzung von Menschenrechten können in drei Gruppen eingeteilt werden.<sup>1</sup>

#### a) Länderspezifische Situationskontrolle (charter-based system)

In der UN-Menschenrechtskommission wurde ohne besondere vertragliche Grundlage ein universal anwendbares Verfahren entwickelt, womit **schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen** in einzelnen Ländern aufgegriffen werden können, insbesondere gemäß der Resolutionen 1235 und 1503 des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen. Diese Verfahren dienen der allgemeinen Bekämpfung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen. Sie verfügen über eine vertrauliche und eine öffentliche Variante und bedienen sich der Einrichtung der Länder- oder thematischer Berichtersteller. Das bekannteste Verfahren wurde mit der Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrates vom 27. Mai 1970 eingerichtet. Es beruht auf „Mitteilungen“, also Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen von Opfern oder Personen bzw. Personengruppen, die indirekte und verlässliche Kenntnis von solchen Verletzungen haben. Allerdings werden diese Beschwerden nicht individuell und meritorisch abgehandelt, sondern dienen nur der Information. Lassen sie in ihrer Gesamtheit verlässlich nachgewiesene, systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen in einem Land erkennen, worüber sich zunächst eine Arbeitsgruppe im Rahmen der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz ein Bild macht, so entscheidet letztere, ob der Fall zur Behandlung an die Menschenrechtskommission weitergeleitet wird. Jährlich kommen auf diese Weise viele tausend Mitteilungen an die Kommission, die meist auf konzentrierte Aktionen der NGOs zurückgehen. So wurden z.B. zwischen 1972–1988 über 350.000 Mitteilungen an die Arbeitsgruppe (Working Group on Situation) gerichtet.

Alle Entscheidungen, die unter dem 1503-Verfahren unterommen werden, bleiben vertraulich. Seit 1978 wird aber in öffentlichen Sitzungen des Menschenrechtsausschusses bekannt gegeben, welche Staaten untersucht worden sind.

Der Wirtschafts- und Sozialrat entscheidet manchmal aber auch, selbst die vertraulichen Berichte über die Menschenrechtssituation bekannt zu geben. Dies geschah beispielsweise hinsichtlich Äquatorial Guinea 1979, Argentinien und Uruguay 1985, Philippinen 1986 und Haiti 1987.

Solche Veröffentlichungen stellen die betroffenen Staaten bloß, so dass sie bestrebt sind, zukünftig in solchen Listen nicht mehr zu erscheinen. Genau darin liegt die Stärke dieses Verfahrens, da die Publizität öffentlichen, politischen Druck erzeugt.

Zusammenfassend bedeutet das, dass sich das 1503-Verfahren nicht mit Beschwerden von Einzelnen beschäftigt, sondern mit **Situationen**, in denen ein Gesamtzusammenhang von verlässlich nachgewiesenen systematischen Verletzungen von Rechten **einer großen Gruppe von Menschen** über einen längeren Zeitraum zu erkennen ist.

#### b) Länderspezifische Routinekontrolle/Berichterstattung (treaty-based system)

Dieses Verfahren basiert auf periodischen Staatenberichten über die Umsetzung übernommener Verpflichtungen, die durch die jeweils dafür unabhängigen Expertenorgane geprüft werden. Diese Vorgehensweise ist die mildeste und verbreitetste und zugleich am meisten gefestigte Methode, da sie den geringsten Eingriff in die staatliche Souveränität darstellt. Ziel der Berichtssysteme ist weniger eine Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen, sondern eher, die Umsetzung der jeweiligen völkerrechtlichen Verträge in den geltenden innerstaatlichen Rechtssystemen zu überprüfen, Schwierigkeiten und Hindernisse seitens des Staates bei der Umsetzung aufzudecken und Verbesserungsmethoden zu empfehlen.

#### c) Beschwerdeverfahren (treaty-based system)

**Staatenbeschwerde:** Mit der seltenen Staatenbeschwerde werden in erster Linie menschenrechtswidrige Verhaltensmuster bekämpft. Politische Motive und diplomatische Verhaltensweisen spielen bei diesen Verfahren eine verhältnismäßig große Rolle.

**Individualbeschwerde:** Mit der Individualbeschwerde tritt der Einzelne dem Staat auf gleicher Ebene gegenüber, und zwar in einem justizförmigen Verfahren vor einem gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Organ. Wesentliche Voraussetzung ist im Allgemeinen die Opfereigenschaft des Beschwerdeführers.

### 2. Welche menschenrechtsschützenden Verträge lassen die Individualbeschwerde zu?

#### a) Individualbeschwerde in regionalen Menschenrechtsübereinkommen

1. Das Verfahren der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention basiert auf einem Gerichtshof und verbindlichen Entscheidungen.
2. Demgegenüber verfügt das System der Afrikanischen Menschenrechtskonvention nicht über einen Gerichtshof. Bislang liegt lediglich ein Protokoll zur Errichtung eines afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs vor, das aber noch nicht in Kraft getreten ist.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Aufteilung der Verfahrensarten im Einzelnen nach W. Karl: Besonderheiten der internationalen Kontrollverfahren zum Schutz der Menschenrechte, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 33 (1993), S. 101 ff.

<sup>2</sup> Vgl. M. Wörku, Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes, Berlin 2000, S. 20 ff.



Die Europäische Menschenrechtskonvention verfügt über einen Gerichtshof, der bindende Urteile fällt.<sup>3</sup>

#### b) Individualbeschwerdeverfahren in universellen Menschenrechtsübereinkommen

Derartige Verfahren sind erstaunlich weit verbreitet. Dies bestätigt die Liste der einschlägigen Übereinkommen:

1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte: Individualbeschwerde gemäß Fakultativprotokoll.
  2. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Individualbeschwerde gemäß Art. 14 – Unterwerfungserklärung des Vertragsstaates.
  3. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe: Individualbeschwerde gemäß Art. 22 – Unterwerfungserklärung des Vertragsstaates.
  4. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: Individualbeschwerde gemäß Fakultativprotokoll.
  5. Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen: Individualbeschwerde gemäß Art. 77.1.
- 3. Das Verfahren nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR/OP1)**

Die meisten Erfahrungen konnten mit dem seit nunmehr 25 Jahre bestehenden Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden ICCPR) und seinem Fakultativprotokoll I (im Folgenden OP1) gesammelt werden. Mittlerweile sind von den 145 Staaten, die den ICCPR ratifiziert haben, 95 Staaten auch Mitglieder des OP1 (Stand: Oktober 2000).<sup>4</sup> Damit hat das ICCPR/OP1 die meisten Mitglieder im Vergleich zu anderen bestehenden Verträgen, die die Individualbeschwerde zulassen, und eignet sich daher als Beispiel für die Erfahrungen im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens.

Für Deutschland ist das OP1 am 25. November 1993 in Kraft getreten. Dabei hat Deutschland Vorbehalte angemeldet.<sup>5</sup>

#### a) Wer ist beschwerdelegitimiert?

Nach Art. 2 OP1 sind zur Beschwerde ausschließlich Einzelpersonen berechtigt, die der Rechtshoheit eines Vertragsstaates des OP1 unterworfen sind und behaupten, durch diesen Staat in einem Recht des Paktes verletzt worden zu sein. Opfer einer Menschenrechtsverletzung können sich aber auch vertreten lassen (von einem Anwalt oder auch durch eine NGO, Gewerkschaft oder Menschenrechtsorganisation). In seiner Verfahrensordnung hat der für die Entgegennahme und Prüfung zuständige Menschenrechtsausschuss festgelegt, dass eine Beschwerde auch ohne ausdrückliche Ermächtigung „im Namen des Opfers“<sup>6</sup> erhoben werden

kann. Nur in diesem Fall sind das eigentliche Opfer und der Urheber einer Beschwerde nicht identisch. Grund dieser Ausnahmeregelung ist, Opfern, die nicht imstande sind, selbst die Beschwerde einzubringen (festgehaltene, verschwundene, ermordete Personen), die Möglichkeit der Beschwerdeführung zu geben. Da dies die Gefahr einer Popularklage birgt, hat der Ausschuss Richtlinien zur Interpretation dieser Bestimmung entwickelt. Demnach muss der Beschwerdeführer bzw. Urheber der Beschwerde

- ausreichend begründen, warum es für das Opfer unmöglich ist, die Beschwerde selber zu führen,
- eine besondere persönliche Nähebeziehung des Urhebers zum Opfer, wie vor allem enge Verwandtschaftsbande, nachweisen (beispielsweise hat der Ausschuss Beschwerden im Namen von Ehegatten, Eltern, Kindern, Geschwistern etc. zugelassen),
- falls kein Verwandtschaftsverhältnis besteht, aber eine enge Freundschaft, dies ausreichend begründen.

Wenn die persönliche Beziehung nicht nachgewiesen werden kann, wird die Beschwerde als unzulässig erklärt.

#### b) Welche Form muss die Individualbeschwerde befolgen?

Im Unterschied zu gerichtlichen Verfahren ist die Individualbeschwerde nach dem OP1 weitgehend formlos. Der Ausschuss bzw. das Sekretariat hat bereits am Beginn seiner Tätigkeit Richtlinien für die Abfassung sowie eine Musterbeschwerde (Model communication)<sup>7</sup> erarbeitet. Nach Auffassung des Ausschusses soll eine Beschwerde folgende Angaben enthalten:

- Name, Adresse, Alter, Beruf und Identitätsnachweis des Beschwerdeführers bzw. Urhebers,
- Name des betroffenen Vertragsstaates,
- Bestimmungen des Paktes, dessen Verletzung behauptet wird,
- Sachverhalt,
- Nachweis der Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs,
- eventuelle Anhängigkeit der Angelegenheit bei einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Beilegungsinstanz.

<sup>3</sup> Zu den regionalen Verfahren vgl. beispielhaft: L. Heffernan: A comparative view of individual petition procedures under the European Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Human Rights Quarterly 19 (1997), S. 78–112.

<sup>4</sup> Vgl. Report of the Human Rights Committee, General Assembly, Official Records, Fifty-fifth Session, Volume II, A/55/40.

<sup>5</sup> Siehe: BGBl. 1994 II, S. 311 ff., auch abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen, Bonn 1999, S. 95. Zu deutschen Vorbehalten vgl. M. Schmidt, Kein stilles Dulden – Beschwerdeverfahren vor Menschenrechtsgerichten der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 1/1994, S. 9 ff. Vgl. auch die von dem Menschenrechtsausschuss kritisierten Vorbehalte von Trinidad und Tobago, in: Human Rights Law Journal 20 (1999), S. 280 f.

<sup>6</sup> Siehe W. Karl, a.a.O. (Fn. 1), S. 112.

<sup>7</sup> Model Communication in Fact Sheet No. 7, Communications Procedures.

Die Beschwerde darf keine beleidigenden Formulierungen enthalten, da sie wegen Missbrauchs des Beschwerderechts (Art. 3 OPI) zurückgewiesen werden kann. Sie kann in jeder beliebigen Sprache verfasst werden. Ratsam ist es aber, dafür eine der offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen zu benutzen.

### c) Wer ist für die Prüfung zuständig?

Die Prüfung obliegt einem aus Experten bestehenden Ausschuss (United Nations Human Rights Committee). Der Ausschuss begann seine Tätigkeit 1977 und führt seine Sitzungen dreimal im Jahr für jeweils drei Wochen (im Frühjahr, Sommer und Herbst jedes Jahres) durch. Während der Sitzungen prüft der Ausschuss nicht nur Individualbeschwerden, sondern in erster Linie auch die periodischen Staatenberichte und andere Tagungspunkte. Je mehr Beschwerden anhängig sind, umso weniger Zeit bleibt also, sie alle zu behandeln.

### d) Welche Zulässigkeitsvoraussetzungen muss eine Beschwerde erfüllen?

Nachdem eine Beschwerde eingegangen ist, prüft der Ausschuss (bzw. eine Arbeitsgruppe bestehend aus fünf Mitgliedern), ob diese auch zulässig ist. Um als zulässig zu gelten, müssen folgende Punkte erfüllt sein:

1. Die gleiche Beschwerde darf nicht in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren anhängig sein und nicht mit dem Gegenstand einer bereits von einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren untersuchten Beschwerde im Wesentlichen übereinstimmen.
2. Der Beschwerdeführer muss alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben (völkerrechtlich anerkannte Regel). Allerdings gilt die Regel nicht, wenn dieser Vorgang unangemessen lange dauern würde oder wenn er keine angemessenen Erfolgsaussichten bietet.
3. Die Beschwerde muss sich auf die Verletzung eines Rechts beziehen, das vom ICCPR auch geschützt wird (Zulässigkeit *ratione materiae*, z.B. ist das vom GG in Art. 14 geschützte Recht auf Eigentum nicht im ICCPR enthalten).
4. Die Beschwerde muss sich auf Vorkommnisse beziehen, die nach Inkrafttreten des OPI für den Vertragsstaat stattgefunden haben (Zulässigkeit *ratione temporis*). Deutschland hat diesbezüglich zu Art. 5/2 des OPI einen Vorbehalt abgegeben, der die Kompetenz des Ausschusses auch für diejenigen Fälle ausschließt, in denen sich etwaige Folgen von Ereignissen, die sich vor Inkraft-Treten des Protokolls abspielten, erst nach seinem Inkraft-Treten abzeichnen oder eintreten.

### e) Wie verfährt der Ausschuss mit der Beschwerde?

1. Der Vertragsstaat wird aufgefordert, zur Zulässigkeit der Beschwerde Stellung zu nehmen.

2. Ist ein Fall vom Ausschuss als zulässig bewertet worden, so hat der Staat, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, sechs Monate Zeit, um sich zur Begründetheit auszusprechen.
3. Sobald dies geschehen ist, und nachdem dem Beschwerdeführer eine letzte Gelegenheit gegeben worden ist, Stellung zu nehmen, trifft der Ausschuss in einer nichtöffentlichen Sitzung seine endgültige Entscheidung durch Konsens. Das Konsensprinzip nimmt natürlich bei komplizierten Sach- und Rechtslagen viel Zeit in Anspruch. Dabei sind abweichende bzw. zustimmende Meinungen von Mitgliedern des Ausschusses erlaubt.

Bis zum Jahr 2000 sind 936 Beschwerden registriert worden.<sup>8</sup> Hierin sind viele Beschwerden, die noch in der Bearbeitung sind und daher noch nicht registriert wurden, nicht erfasst. Von den 936 registrierten Beschwerden sind

- abgeschlossen: 346, davon 268 Beschwerden, in denen Verletzungen der Paktbestimmungen festgestellt wurden,
- für unzulässig erklärt: 283,
- zurückgenommene bzw. unterbrochene Verfahren: 134,
- 173 Verfahren sind noch nicht abgeschlossen, davon sind 38 als zulässig erklärt worden.

### f) Was unternimmt der Ausschuss in dringenden Fällen? (Einstweilige Maßnahmen gemäß Rule 86 der Verfahrensordnung des Ausschusses)

In vielen Fällen vergehen zwischen der Registrierung einer Beschwerde und der endgültigen Entscheidung des Ausschusses drei bis vier Jahre. Dieser Zustand erfordert es in manchen Fällen, dass der Ausschuss schon im früheren Stadium einen Staat ersucht, einstweilige Maßnahmen zu ergreifen, bevor der Ausschuss seine endgültige Entscheidung getroffen hat, um den Beschwerdeführer vor irreparablen Schäden zu schützen. Der Ausschuss hat gemäß Rule 86 seiner Verfahrensordnung die Möglichkeit, einstweilige Maßnahmen besonders in Dringlichkeitsfällen zu beschließen. In der Praxis hat der Ausschuss in Fällen von Personen, die zum Tode verurteilt sind und Beschwerde eingereicht haben mit der Behauptung, dass sie kein faires Verfahren (fair trial) gehabt hätten, wegen der Dringlichkeit die betreffenden Staaten aufgefordert, die Todesurteile solange zu suspendieren, bis der Fall abgeschlossen ist. Rule 86 wurde auch in anderen Fällen angewandt, wie z.B. in Fällen, in denen dem Beschwerdeführer eine Auslieferung bzw. Deportation bevorstand und in diesem Zusammenhang eine ernsthafte Gefahr bestand, dass seine Rechte nach dem ICCPR verletzt werden könnten.

Die Entscheidungen des Ausschusses zur Begründetheit einer Beschwerde, seine Unzulässigkeitsentscheidungen wie auch die Begründungen zu vorläufigen Maßnahmen werden im Jahresbericht des Ausschusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgelegt und auch veröffentlicht.

<sup>8</sup> Vgl. Report of the Human Rights Committee, General Assembly, Official Records, Fifty-fifth Session, Volume II, A/55/40.

### g) Welche Entscheidungen trifft der Ausschuss?

Nachdem der Ausschuss anhand der Tatsachen (merits) festgestellt hat, dass eine Verletzung von Bestimmung(en) des Paktes stattgefunden hat, empfiehlt (recommends, ask) er dem betreffenden Staat in seinen sog. „Views“/Auffassungen (im Folgenden: Empfehlung), geeignete Maßnahmen zu unternehmen, die Verletzung wieder gutzumachen (Freilassung, Umwandlung von Urteilen, angemessene Entschädigung für die erlittene Verletzung).

Die Empfehlung des Ausschusses im Fall No. 780/1997 (*Laptseviv v. Belarus*) ist eine Neuerung hinsichtlich der Klarheit (specific pronouncement) der Empfehlung, denn hier wurde auch die Höhe der Entschädigung angegeben.

Der Ausschuss erwartet innerhalb von 90 Tagen von dem Mitgliedstaat Informationen über die Umsetzung der Empfehlungen. Dies wird aber in den meisten Fällen von den Staaten nicht befolgt, da die Entscheidungen des Ausschusses im Unterschied zu Gerichtsurteilen nicht rechtsverbindlichen Charakter haben.

Um hier Abhilfe zu schaffen, hat der Ausschuss während seiner 39. Sitzung (im Juli 1990) ein Verfahren, das sog. „follow-up Programme“, etabliert, womit er die tatsächliche Umsetzung seiner Beschlüsse verfolgen kann. Für diesen Zweck wurde das Mandat eines Sonderberichterstatters (Special Rapporteurs) geschaffen. Der Sonderberichterstatter hat seine Aufgabe 1991 aufgenommen. Er verlangt von den betreffenden Staaten Informationen zur Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses. Nach den Informationen des Ausschusses (Stand 2000) waren hinsichtlich der Umsetzung seiner Empfehlungen ca. 30% der Antworten befriedigend, da die Staaten ihre Bereitschaft zur Befolgung der Empfehlungen des Ausschusses bekannt gaben. Die restlichen Antworten waren unbefriedigend, da sie sich nicht auf die Empfehlungen des Ausschusses bezogen oder sogar die Begründetheit der Empfehlungen des Ausschusses anzweifeln oder explizit nach Angaben von Gründen darauf hinwiesen, die Empfehlungen des Ausschusses nicht zu verfolgen.

Die „follow-up Programme“ können aber leider nicht systematisch und zügig geführt werden, da dem Ausschuss die nötigen Ressourcen dafür fehlen. Der Ausschuss ist bemüht, die vorhandenen Verfahren zur Kontrolle der Durchsetzung seiner Empfehlungen weiterzuentwickeln und vor allem einen speziellen Untersuchungsmechanismus („fact-finding“) zu etablieren, womit er sich selbst an Ort und Stelle über die Durchsetzung seiner Entscheidungen informieren kann.

#### 4. Die Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens aus der Sicht des Ausschusses

Die Möglichkeit einer Individualbeschwerde zum ICCPR hat erfreulicherweise einen hohen Grad an öffentlicher Aufmerksamkeit gefunden. Diese Tatsache und die hohe Mitgliederzahl des Fakultativprotokolls haben die Anzahl der

Beschwerden, die an den Ausschuss gerichtet sind, erheblich gesteigert. Zugleich belasten aber den Ausschuss, wie in seinem Jahresbericht dokumentiert, folgende damit zusammenhängende Probleme:<sup>9</sup>

1. Die Zahl der Beschwerden sei stetig angestiegen, während die Zahl der fachkundigen Mitarbeiter stetig reduziert worden sei.
2. Die Zahl der nicht bearbeiteten Beschwerden steige an.
3. Die Zahl der Beschwerden, die in Sprachen verfasst seien, für die kein Übersetzer vorhanden sei (insb. Russisch), habe sich ebenfalls stark erhöht.
4. Es fehlten qualifizierte Mitarbeiter, die mehrere Sprachen beherrschten und sich auch in den verschiedenen Rechtssystemen auskennen würden.

Manche Experten fordern auch, die Ausschüsse aufzugliedern, und zwar in einen zur Prüfung der Berichterstattung und einen zweiten für Individualbeschwerden. Ein Vorteil einer solchen Aufteilung wäre z.B., dass durch die Entscheidungen Präzedenzfälle geschaffen werden könnten, die auch auf andere Fälle angewandt werden könnten. Zudem könnten sich die Mitglieder der jeweiligen Ausschüsse auf einen Bereich konzentrieren und daher trotz fehlender Zeit effektiver und zügiger Entscheidungen fällen.<sup>10</sup>

Diese Vorschläge vermögen zu überzeugen. Wann und inwieweit sie realisierbar sind, ist freilich noch nicht abzuschätzen.

#### 5. Ist nach den Erfahrungen des ICCPR/OPI ein Individualbeschwerdeverfahren für die Kinderrechtskonvention erstrebenswert?

Die Erfahrungen des Ausschusses zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte sind ein Indiz dafür, dass Staaten noch immer nicht ihren vertraglich eingegangenen Pflichten zur Einhaltung und Durchsetzung von Menschenrechten nachkommen, sie sogar in manchen Fällen erheblich verletzen. Daher ist jede vertragliche Möglichkeit, die den Individuen gegeben wird, durch eine Beschwerde auf seine Situation aufmerksam zu machen und Abhilfe zu fordern, ein sehr wichtiges Instrumentarium.

Trotz mancher Unzulänglichkeiten der Entscheidungen des Ausschusses zum ICCPR – u.a. lange Dauer des Verfahrens, fehlende Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen –, eröffnet die Individualbeschwerde an einer internationalen Instanz Personen, deren Rechte verletzt worden sind, die Möglichkeit, die Rechtsstaatlichkeit von nationalen Entscheidungen überprüfen zu lassen und bei Verletzungen ihrer

<sup>9</sup> Report of the Human Rights Committee, General Assembly, Official Records, Fifty-fifth Session, Volume II, A/55/40.

<sup>10</sup> In diese Richtung tendiert der Entwurf (draft recommendation) der American Bar Association, in: Human Rights Law Journal 20 (1999), S. 272 ff. Vgl. auch Ch. Tomuschat: Making Individual communications an effective tool for the protection of human rights, in: FS Bernhardt, 1995, S. 615 ff.

Rechte Wiedergutmachung zu erlangen. Trotz der fehlenden Verbindlichkeit der Entscheidungen des Ausschusses hat die Publizität eine große Wirkung: Staaten möchten nicht gerne als Menschenrechtsverletzer dastehen.

Die Erfahrungen des Ausschusses zum ICCPR haben auch gezeigt, dass bei der Erarbeitung von neuen Fakultativprotokollen zur Ermöglichung von Individualbeschwerden u. a. auf folgende Punkte geachtet werden muss:

- präzise Formulierungen, die nicht extensiv ausgelegt werden können,
- die Frage der zu einer Individualbeschwerde Berechtigten sollte ausführlich geregelt sein (Opfer, Angehörige, Organisationen – wichtig bei Kindern),
- Einschränkung der Möglichkeit von Vorbehalten,

- follow-up Verfahren zur Kontrolle der Durchsetzung von Entscheidungen sollten schon in den Fakultativprotokollen geregelt sein.

Internationale, regionale und nationale NGOs spielen erfahrungsgemäß sowohl bei der Initiierung und Entwurfserarbeitung eines Fakultativprotokolls als auch bei der Unterstützung von Beschwerdeführern eine zentrale Rolle, letzteres besonders in Entwicklungsländern. NGOs klären auf, mobilisieren und leisten Rechtsberatung, wo es notwendig ist.

Angesichts der schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, gerade auch an Kindern, ist die Erarbeitung eines Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention, das die Individualbeschwerde ermöglicht, eine unabdingbare Aufgabe, um den Schwächsten einer Gesellschaft, in diesem Fall den Kindern, die gleichen Rechte wie den „Erwachsenen“ zuguzugestehen. ■

## Die Rechte der Kinder durchsetzen: Zur Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Nils Geißler\*

### I. Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention).

Die Verabschiedung der Kinderrechtskonvention im Jahr 1989 stellte seinerzeit einen sehr wichtigen Schritt der Kodifikation menschenrechtlicher Garantien dar, da es das erste verbindliche Abkommen darstellte, welches sich speziell den Rechten der Kinder widmete. Die Kinderrechtskonvention ist inzwischen mit 191 Vertragsstaaten das am weitesten ratifizierte Menschenrechtsabkommen der Welt und hat ganz wesentlich zur Stärkung der rechtlichen Identität des Kindes beigetragen.

Die insofern ohne Zweifel eindrucksvolle Erfolgsgeschichte der Kinderrechtskonvention hängt allerdings nicht zuletzt mit ihren insgesamt nur schwach ausgeprägten völkerrechtlichen Durchsetzungsinstrumenten zusammen. Denn solange die Beachtung und Förderung der in Menschenrechtskonventionen verbürgten Rechte nicht oder nur unzureichend überwacht und durchgesetzt werden können, fällt es Staaten leicht, völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen. Die Diskussion über die Wirksamkeit der Kinderrechtskonvention ist daher nicht zuletzt von der Frage geprägt, wie effektiv sich die in der Konvention verankerten Individualrechte durchsetzen lassen und nicht bloße Lippenbekenntnisse der Vertragsstaaten bleiben.

Mit der Studie soll im Folgenden versucht werden, die Defizite der bereits vorhandenen Durchsetzungsmechanismen der Kinderrechtskonvention zu analysieren und neue Lösungsansätze in Form einer auch aus anderen Menschenrechtsverträgen bekannten Individualbeschwerde vorzustellen. Anschließend sollen die Chancen zur Schaffung einer Individualbeschwerde untersucht und Wege zum weiteren Vorgehen vorgeschlagen werden. Die in einigen Menschenrechtsabkommen enthaltene, aber in der Staatenpraxis unbedeutende Staatenbeschwerde bleibt unberücksichtigt. Die Studie ist wie folgt gegliedert:

### I. Einleitung

### II. Die Kinderrechtskonvention im Überblick und Kurzanalyse der bestehenden Überwachungsmechanismen

### III. Zur Frage der Bedeutung einer Individualbeschwerde im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit einzelner Rechte

### IV. Chancen und Methoden zur Schaffung einer Individualbeschwerde

### V. Strategien und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

\* Dr. Nils Geißler war Vorstandsmitglied bei amnesty international, wissenschaftlicher Assistent am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität in Kiel.

## II. Die Kinderrechtskonvention im Überblick und Kurzanalyse der bestehenden Überwachungsmechanismen

### I. Überblick über Entstehung und Inhalt der Kinderrechtskonvention

Nach über 10-jährigen Vertragsverhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen (VN), die ursprünglich von Polen angesetzt wurden, verabschiedete die Generalversammlung der VN am 20. November 1989 mit Resolution 44 (1989) einstimmig die Kinderrechtskonvention. Die Konvention trat nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde am 2. September 1990 in Kraft und ist, wie bereits erwähnt, das am häufigsten ratifizierte Menschenrechtsabkommen der Welt. Im Juni 1999 hatten sich bis auf Somalia und die Vereinigten Staaten von Amerika alle Staaten der Erde dem Abkommen angeschlossen. Die Vereinigten Staaten haben das Abkommen zumindest gezeichnet und damit die politische Absicht bekundet, es zu einem späteren Zeitpunkt auch zu ratifizieren. Entsprechende Hinweise liegen hingegen nicht vor.

Die jährlich in Genf tagende Menschenrechtskommission der VN setzte 1979, im von den VN proklamierten „Jahr des Kindes“, eine zeitlich unbefristete Arbeitsgruppe ein, die sich in den Folgejahren unter Vorsitz eines polnischen Regierungsvertreters erfolgreich um die Ausarbeitung eines konsensfähigen Entwurfs bemühte. An den Vertragsverhandlungen waren neben verschiedenen VN-Organisationen – hier kam vor allem UNICEF eine tragende Rolle zu – auch zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) beteiligt.

Zwar stellt die Kinderrechtskonvention das erste verbindliche völkerrechtliche Abkommen speziell zum Schutz der Kinder dar. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass Kinder und Jugendliche bereits vor Inkrafttreten der Kinderrechtskonvention rechtlich gesehen nicht schutzlos waren, da andere allgemeine Menschenrechtsabkommen, wie etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPBPR) oder das Antifolterübereinkommen von 1984 für Erwachsene und Kinder gleichermaßen Anwendung finden. Die Kinderrechtskonvention ist somit Teil eines vielschichtigen Geflechts von internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen, die überwiegend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 inspiriert wurden. Die Kinderrechtskonvention nimmt zudem frühere Entwicklungen des internationalen Kinderschutzes wie die „Genfer Erklärung“ vom 26. September 1924, die die Idee „children first“ ins Leben rief, sowie die – ebenfalls rechtlich unverbindliche – Erklärung über die Rechte des Kindes vom 20. November 1959 bewusst auf. Der Beweggrund zur Schaffung eines verbindlichen Abkommens zum Schutz der Kinder basierte in erster Linie auf deren besonderer Verwundbarkeit. Zudem sollten die in etwa 80 verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten verteilten Regelungen zum Schutz der Kinder in einem umfassenden Dokument zusammengefasst werden.

Artikel 41 der Kinderrechtskonvention regelt das Verhältnis zu anderen Menschenrechtsabkommen. Danach bleiben die

Bestimmungen anderer Abkommen oder das nationale Recht einzelner Staaten unberührt, sofern entsprechende Regelungen für die Verwirklichung der Rechte des Kindes besser geeignet sind.

Die Kinderrechtskonvention ist in drei Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt (Artikel 1–41) regelt die einzelnen Rechte der Kinder. Der zweite Abschnitt (Artikel 42–45) befasst sich mit der Überwachung und Umsetzung der Konvention, der dritte Abschnitt (Artikel 46–54) enthält die in Menschenrechtsverträgen üblichen Schlussbestimmungen. Die Konvention umfasst im Unterschied zu vielen anderen speziellen Menschenrechtsabkommen ein weites Spektrum von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie kulturellen Rechten der Kinder. Damit kommt im Prinzip die Unteilbarkeit der Menschenrechte zum Ausdruck, wobei sich die Verpflichtungskraft der einzelnen Rechte durchaus unterscheidet (vgl. hierzu u. III.).

### 2. Das Berichtsverfahren der Kinderrechtskonvention – das einzige „echte“ Durchsetzungsinstrument der Konvention

#### a) Überblick über das Berichtsverfahren

Einziges Überwachungsmechanismus der Kinderrechtskonvention ist das sogenannte Berichtsverfahren, dessen Einzelheiten sich nach den Artikeln 43 und 44 der Konvention richten. Die Vertragsstaaten der Konvention sind danach verpflichtet, zwei Jahre nachdem die Konvention für sie wirksam geworden ist und anschließend alle fünf Jahre Berichte über „die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte“ vorzulegen. In dem Bericht ist auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Konvention hinzuweisen. Die Berichte müssen so ausführlich sein, dass sich daraus ein umfassendes Bild von der Lage im betreffenden Land erschließen lässt. Bereits mitgeteilte grundlegende Angaben müssen in Folgeberichten nicht erneut erwähnt werden, wodurch unnötige Wiederholungen vermieden werden sollen.

Die Berichte sind einem aus zehn Sachverständigen zusammengesetzten Ausschuss vorzulegen sowie im jeweils eigenen Land weit zu verbreiten (Artikel 44 Abs. 1 u. 6). Der Ausschuss untersucht die Berichte und erörtert sie mit den jeweiligen Staatenvertretern, bevor er Stellungnahmen und Empfehlungen zur besseren Umsetzung der Rechte der Kinder ausspricht.

Des Weiteren kann der Ausschuss bei der Erörterung der Berichte auch Sachverständige zu Fragen der Umsetzung der Konvention anhören. Hierzu zählen neben UNICEF auch „andere kompetente Stellen“, worunter in erster Linie NGOs verstanden werden. Der Ausschuss macht von diesem Anhörungsrecht in der Praxis regen Gebrauch. Für die NGOs ist deren Anhörung eine wichtige Gelegenheit, ihre Beobachtungen und Bewertungen internationalen offiziellen Stellen vorzulegen.

In Berichten, die Gesuche oder Hinweise auf die Notwendigkeit fachlicher Beratung oder Unterstützung enthalten, kann der Ausschuss Bemerkungen oder Vorschläge zur Umsetzung machen. Der hier mögliche Hinweis auf die Notwendigkeit technischer Hilfe bei der Umsetzung der Konvention wird von vielen Entwicklungsländern als wichtiger Beitrag zur Förderung der Menschenrechte gesehen.

Im Rahmen der Kinderrechtskonvention können schwere Menschenrechtsverletzungen weder durch einen Staat noch durch eine Einzelperson zum Gegenstand eines Verfahrens auf der Ebene der VN erhoben werden.

### b) Bewertung des Berichtsverfahrens

Eine als positiv hervorzuhebende Besonderheit des Berichtssystems der Kinderrechtskonvention stellt die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Berichte im eigenen Land dar. Entsprechende Regelungen finden sich in keinem anderen Menschenrechtsabkommen. Als im Einzelfall möglicher positiver Effekt ist vor allem zu betonen, dass die Berichte eine wichtige Berufsgrundlage für die Arbeit der NGOs gegenüber der Regierung im eigenen Land darstellen können. Gleichzeitig darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Veröffentlichungspflicht faktisch zu einem Verlust an Objektivität der Berichterstattung, zur „Schönfärberei“ durch die berichtenden Staaten führt.

Nicht nur aus diesem Grund wird dem Berichtssystem allgemein eine geringe Effizienz im Hinblick auf die Durchsetzung der Rechte der Kinder zugeschrieben. Dies gilt nicht zuletzt aufgrund der permanenten Überlastung der nur zehn Ausschussmitglieder. Bei den zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen des Ausschusses werden meist nur drei bis fünf Länderberichte untersucht, was zu einem erheblichen Rückstand in der Bearbeitung der Berichte führt. Dies hat zwischenzeitlich zu Vorschlägen zur Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Ausschusses auf 18 Personen geführt. Die Vorschläge wurden im April 1998 durch die Menschenrechtskommission der VN bekräftigt (Resolution 1998/76 vom 22. April 1998). Weitere konkrete Schritte lassen sich jedoch derzeit noch nicht ausmachen.

Ein anderer wesentlicher Nachteil des Berichtssystems der Kinderrechtskonvention besteht darin, dass die durch den Ausschuss ausgesprochenen Stellungnahmen und Empfehlungen nicht rechtlich durchsetzbar sind. Der Ausschuss ist daher auf den guten Willen der Vertragsstaaten beziehungsweise internationalen Druck („mobilization of shame“) in Fällen der Missachtung der Empfehlungen angewiesen.

In der Literatur besteht vor diesem Hintergrund zu Recht Einigkeit darüber, dass das schwache Umsetzungsinstrumentarium eine der Schwachstellen der Konvention ist. Vor allem das Fehlen einer Individualbeschwerdemöglichkeit wird in diesem Zusammenhang als besonders negativ beurteilt. Es wird bezweifelt, ob die oben genannte Veröffentlichungspflicht das Fehlen einer Individualbeschwerdemöglichkeit ausgleichen kann. Bezüglich der internationalen Durchsetzung der Menschenrechte dürfe man sich zudem nicht auf

die Beachtung der entsprechenden Kinderrechte auf nationaler Ebene verlassen: Die Gefahr der Umgehung von bestehenden Verpflichtungen beziehungsweise der Aushöhlung von Rechten sei zu groß.

### 3. Zur Frage des Verzichts auf eine Individualbeschwerdemöglichkeit

Die Entscheidung der Staatenvertreter, keine Individualbeschwerdemöglichkeit in die Kinderrechtskonvention aufzunehmen, beruht offenbar in erster Linie auf der Überlegung, den Schwerpunkt auf Dialog und Kooperation setzen zu wollen. Im Rahmen „fruchtbarer Zusammenarbeit“ des Kinderrechtsausschusses mit den Vertragsstaaten sollen die Rechte der Kinder gestärkt werden. So soll der Ausschuss neben der Ermittlung und Feststellung von Menschenrechtsverletzungen auch zur Verstärkung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Entsprechend kann er konkrete Vorschläge zur fachlichen Beratung und Unterstützung einzelner Staaten machen. Hiermit wird im Rahmen des Überwachungssystems der Kinderrechtskonvention ein Ansatz verfolgt, der sich in keinem anderen Menschenrechtsabkommen findet. Bei der Entwicklung einer Strategie zur Neuschaffung einer Individualbeschwerdemöglichkeit müssen die möglichen negativen Auswirkungen auf diesen besonderen Ansatz bedacht werden, auf den aus verständlichen Gründen vor allem viele Entwicklungsländer große Hoffnungen setzen.

### III. Zur Frage der Bedeutung einer Individualbeschwerde im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit einzelner Rechte und die Rolle der Kinder als Kläger

#### I. Grenzen der Durchsetzbarkeit einzelner Rechte

Ausgehend vom Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte, wonach die bürgerlichen und politischen Rechte sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Einheit bilden, ließe sich die Auffassung vertreten, dass gleichsam alle in der Kinderrechtskonvention enthaltenen Rechte Gegenstand einer Individualbeschwerde sein könnten. Dem steht jedoch die in der Völkerrechtswissenschaft und der Staatsrechtslehre ganz herrschend vertretene Auffassung entgegen, wonach zwar bürgerliche und politische Rechte einklagbar sind, die sogenannten ECOSOC-Rechte (economic, social and cultural rights) jedoch grundsätzlich nicht oder nur bezüglich eines absoluten Mindestgehalts. In internationalen Abkommen lässt sich diese Differenzierung meist schon am Wortlaut der betreffenden Bestimmungen erkennen, der sich größtenteils auch in der Kinderrechtskonvention wiederfindet. Als illustrierendes Beispiel sei Art. 24 Abs. 2 der Konvention genannt, der sich mit dem Recht des Kindes auf Gesundheit befasst. Dort heißt es auszugsweise:

*„Die Vertragsstaaten bemühen sich, die volle Verwirklichung dieses Rechtes sicherzustellen, und treffen insbesondere geeignete Maßnahmen, um (...) sicherzustellen, daß alle Kinder die notwendige ärztliche Hilfe und Gesundheitsfürsorge erhalten (...).“*

An der Formulierung des geförderten „Bemühens“ der Staaten lässt sich erkennen, dass es sich im konkreten Fall nicht um einklagbare Rechte der Kinder handeln kann. Es fehlt am erforderlichen Verpflichtungsgehalt der Norm, um gerichtlich bindende Feststellungen zu ermöglichen. Entsprechende Formulierungen finden sich bei zahlreichen anderen Normen der Konvention, die sich auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beziehen. In jenen Fällen sind die „Rechte“ des Kindes gleichsam unvollständig und auch mit einer eventuellen Individualbeschwerde nicht einklagbar.

## 2. Beispiele durchsetzbarer Rechte

Die Rechte der Konvention sind aber keineswegs sämtlich ohne Verpflichtungskraft. Einige Bestimmungen der Kinderrechtskonvention wiederholen die in anderen Menschenrechtsabkommen enthaltenen Rechte. Zu nennen ist etwa Art. 37 der Konvention, der Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen vorbehaltlos verbietet. Weitere potenziell beschwerdefähige Rechte finden sich unter anderem in den Art. 6 (Recht auf Leben), Art. 7 (Recht auf Namen und Staatsangehörigkeit), Art. 13 (Recht auf freie Meinungsäußerung), Art. 16 (Schutz vor Eingriffen in das Privatleben).

Bestimmungen, die nicht in der Kinderrechtskonvention, gleichzeitig aber in anderen Abkommen enthalten sind, wie zum Beispiel das Recht auf Anerkennung als Rechtsperson (vgl. Art. 16 des IPBPR), scheiden freilich als Berufungsgrundlage im Rahmen einer auf die Kinderrechtskonvention beschränkten Individualbeschwerde aus.

Entsprechend könnten auch Bestimmungen, die inhaltlich hinter denen anderer Menschenrechtsabkommen zurückbleiben (z. B. Art. 14, Religionsfreiheit), nur im gegebenen Umfang geltend gemacht werden.

Die Frage, welche Rechte im Einzelnen im Wege der Individualbeschwerde durchsetzbar wären, muss im Rahmen dieser Studie nicht abschließend geklärt werden. Wichtig ist lediglich die Erkenntnis, dass sich einzelne Rechte, zumal solche bedeutenden wie das Recht auf Leben oder das Recht auf körperliche Unversehrtheit, überhaupt durchsetzen lassen. Welche Rechte konkret einklagbar sind, kann durchaus den Interpretationen und Entscheidungen eines zukünftigen Überwachungsorgans überlassen werden.

## 3. Kinder als Kläger?

In vielen Fällen wird es Kindern schon aufgrund ihres Alters nicht möglich sein, ihre Rechte selbständig und ohne weitere Hilfe einzuklagen. In Betracht kommen hier in erster Linie die Eltern oder andere gesetzliche Vertreter, die im Namen der Kinder vor einem zukünftigen Beschwerdeausschuss auftreten könnten. Unter Umständen kommt hier auch NGOs eine neue Aufgabe zu, die dann allerdings über entsprechend auszugestaltete Verfahrensrechte verfügen müssten. Im Ergebnis spricht die Minderjährigkeit der Kinder jedenfalls nicht gegen die Schaffung einer Individualbeschwerde. Die Vertretungsregelungen wären im Einzelnen noch zu klären,

wobei eine Klagemöglichkeit zugunsten von NGOs angestrebt werden sollte.

## IV. Chancen der Schaffung einer Individualbeschwerdemöglichkeit

Welche Chancen bestehen nun, eine Individualbeschwerdemöglichkeit im Rahmen der Kinderrechtskonvention zu schaffen? Es sollen verschiedene Argumente diskutiert werden, die die Chancen eines solchen ambitionierten Vorhabens zum Teil beeinträchtigen, überwiegend aber erheblich erhöhen.

### 1. Kinderrechte können auch auf nationaler Ebene geltend gemacht werden

Zunächst einmal muss beachtet werden, dass einige der in der Kinderrechtskonvention verankerten Rechte vor nationalen Gerichten bereits heute unmittelbar oder entsprechend geltend gemacht werden. Dies spricht jedoch keineswegs gegen das Ziel, eine quasi übergeordnete internationale Regelung zu schaffen. Das gewöhnlich hohe Maß an Objektivität der Untersuchungen und Entscheidungen internationaler Kontrollgremien und deren potenziell große Breitenwirkung sprechen eindeutig für eine zusätzliche internationale Verankerung von Durchsetzungsmechanismen. Dies gilt selbst dann, wenn den Stellungnahmen und Urteilen im Einzelfall nur symbolische Bedeutung zukommen mag. Dies heißt im Ergebnis, dass parallele nationale Verfahren zur Durchsetzung der Kinderrechte die notwendige Unterstützung eines solchen Vorhabens durch entsprechende „kinderrechtsfreundliche“ Staaten nicht nachhaltig beeinträchtigen dürften.

### 2. Parallele Prozesse zur Schaffung von Zusatzprotokollen zur Kinderrechtskonvention

Schwerwiegender ist dagegen der Umstand zu bewerten, dass derzeit in zwei parallel tagenden Arbeitsgruppen der Menschenrechtskommission der VN um die Formulierung von Zusatzprotokollen gerungen wird. Namentlich geht es um Zusatzprotokolle zur Verwicklung von Kindern in bewaffnete Konflikte sowie zum Verbot von Kinderhandel, Kinderprostitution sowie von Kinderpornographie.

Die Arbeitsgruppe zur Schaffung eines Zusatzprotokolls zur Verwicklung von Kindern in bewaffnete Konflikte nahm bereits 1994 ihre Arbeit auf und traf sich im Februar 1999 zum fünften Mal. Die Verhandlungen, an denen zur Zeit über 40 Staaten sowie 30 weitere VN-Organisationen und NGOs teilnehmen, verlaufen sehr zähflüssig und drehen sich in erster Linie um die Frage, welches Mindestalter Kinder haben sollen, bevor sie in bewaffnete Verbände eingezogen werden können – zwischen 15 und 18 Jahren bewegen sich die jeweiligen Maximalpositionen. Auf die Arbeiten wird vor allem auch seitens der NGOs relativ viel Energie verwandt, was ohne Frage zu Lasten anderer Projekte gehen kann. Im Bericht der Arbeitsgruppe vom März 1999 wird die feste Absicht bekundet, die Arbeiten im Hinblick auf das 10. Jahr des Bestehens der Kinderrechtskonvention im November

1999 im Frühjahr 2000 abzuschließen. Sollte dies gelingen, wofür aus heutiger Sicht einiges spricht, wären wieder neue Kapazitäten frei. Vor Abschluss der Arbeiten speziell an diesem Zusatzprotokoll hätten weitere Vorhaben relativ wenig Aussicht auf Erfolg.

Das Schicksal des zweiten Zusatzprotokolls ist vor dem Hintergrund der im Juni 1999 in Genf durch die International Labour Organisation verabschiedeten Konvention zum Schutz der Kinder vor Kinderarbeit sowie der Planungen seitens der Commission on Crime Prevention and Criminal Justice in Wien zur Schaffung eines Protokolls zur geplanten Konvention über Organisierte Kriminalität sehr ungewiss. Der Kinderrechtsausschuss selbst empfiehlt der Arbeitsgruppe in seinem Bericht vom März 1999, das Vorhaben im Lichte dieser Entwicklungen neu zu überdenken, gegebenenfalls also auch aufzugeben. Wann eine entsprechende Entscheidung getroffen wird, lässt sich derzeit nicht absehen und hängt in erster Linie vom Erfolg beziehungsweise der Umsetzung der beiden genannten Initiativen ab.

### 3. Der 10. Jahrestag der Kinderrechtskonvention am 20. November 1999

Ein Zeitpunkt, der für einen Anstoß zur Schaffung einer Individualbeschwerde von sehr großer Bedeutung sein kann, ist der bereits erwähnte 10. Jahrestag der Kinderrechtskonvention am 20. November 1999. Es ist davon auszugehen, dass die „Erfolgsgeschichte“ der Kinderrechtskonvention im Laufe der Jahre 1999/2000 überdurchschnittlich viel Aufmerksamkeit genießen wird. Es werden politische Räume entstehen, in denen sich das Vorhaben mit guten Erfolgsaussichten und öffentlicher Resonanz präsentieren ließe. Der Wert dieser Chance sollte nicht unterschätzt werden, wenn man beispielsweise die ideellen und materiellen Erfolge der Menschenrechtsorganisationen im Jahr 1998, dem 50. Jahr der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, berücksichtigt.

### 4. Der Schutz der Kinder als hoher moralischer Wert

Ein weiteres – im Prinzip bedauerliches – Argument erhöht die Chancen eines solchen Vorhabens: Der Erfolg der Kinderrechtskonvention hängt ganz wesentlich mit seinem Schutzobjekt zusammen, den Kindern selbst. So will grundsätzlich kein Staat der Welt in einer Weise wahrgenommen werden, die den Anschein erweckt, dass er die Belange der Kinder vernachlässige. Dies bedeutet gleichzeitig, dass es sich vermutlich kein Staat der Welt erlauben wird, offen gegen das Vorhaben der Schaffung einer Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention einzutreten. Im schlimmsten Fall, der dann allerdings mit der Wirksamkeit der Individualbeschwerde selbst zusammenhinge, werden zahlreiche Staaten das noch zu erarbeitende Rechtsinstrument nicht ratifizieren. Dabei handelt es sich um einen Umstand, der durchaus in Kauf genommen werden sollte, wenn man etwa den Erfolg und die Breitenwirkung der Antipersonenminenkonvention von 1997 oder des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 betrachtet, die von durchaus bedeutenden Staaten wie den Vereinigten Staaten von Amerika offen boykottiert werden.

### 5. Mängel der bestehenden Durchsetzungsmechanismen

Die oben genannten Mängel des bestehenden Durchsetzungsmechanismus sind in der Fachwelt gut bekannt. Als Ausweg wird neben der Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Kinderrechtsausschusses auch die Schaffung einer Individualbeschwerde genannt. Zwar finden sich in offiziellen Dokumenten und Äußerungen der Staatenvertreter bislang keine Hinweise auf dieses Durchsetzungsinstrument. Es kann aber dennoch davon ausgegangen werden, dass ein entsprechendes Vorhaben Gehör und Unterstützung nicht nur in der Menschenrechtsbewegung finden würde. Wichtig erscheint der zumindest vorläufige Abschluss laufender Verhandlungen in den genannten Arbeitsgruppen der Menschenrechtskommission. Hierfür stehen die Chancen, wie bereits erwähnt, relativ gut, auch wenn sich im Fall des Zusatzprotokolls bezüglich des Kinderhandels, der Kinderprostitution sowie der Kinderpornographie kein genauer Zeitpunkt nennen lässt.

### 6. Das Zusatzprotokoll zur CEDAW

Auch die jüngsten Erfahrungen mit der Verabschiedung eines Zusatzprotokolls zur Convention on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW; Frauenrechtskonvention) zeigen, dass speziell das Instrument einer Individualbeschwerde bei bedeutenden Menschenrechtsabkommen noch nachträglich entwickelt und verabschiedet werden kann. Das Zusatzprotokoll wurde nach nur dreijährigen Verhandlungen im März 1999 in New York von einer Arbeitsgruppe der Kommission zum Status der Frau verabschiedet. Es sieht eine Individualbeschwerdemöglichkeit vor, die in der Frauenrechtskonvention selbst nicht vorgesehen ist.

### 7. Fazit

Insgesamt gesehen stehen die Chancen für die Schaffung einer Individualbeschwerde im Rahmen der Kinderrechtskonvention aus heutiger Sicht überdurchschnittlich gut. Der Prozess mag viel Zeit und Energie in Anspruch nehmen. Mit entsprechender Geduld und Ausdauer erscheint das Vorhaben aber durchaus lohnend.

### Ausgewählte Bibliographie:

Amnesty International, The Convention on the Rights of the Child, AI Index: IOR 51/09/94

David A. Balton, The Convention on the Rights of the Child: Prospects for International Enforcement, Human Rights Quarterly, Vol. 12 (1990), S. 120 ff.

Marc Bossuyt, La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, Revue Universale de Droits de l'Homme 1990, S. 141 ff.

Cynthia Price Cohen, The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child, Human Rights Quarterly, Vol. 12 (1990), S. 137 ff.

Shahane Dasgupta, Child Welfare Legislation in India: Will Indian Children benefit from the United Nations Convention



on the Rights of the Child, Michigan Journal of International Law, Vol. 11 (1990), S. 1301 ff.

Gabriele Dorsch, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Berlin 1994.

Thomas Hammarberg, The UN Convention on the Rights of the Child – and How to Make it Work, Human Rights Quarterly, Vol. 12 (1990), S. 97 ff.

Yo Kubota, The Protection of Children's Rights and the United Nations, Nord. T. Internat. Ret, Vol. 58 (1989), S. 7 ff.

Per Miljeteig-Olssen, Advocacy of Children's Rights – The Convention as More than a Legal Document, Human Rights Quarterly, Vol. 12 (1990), S. 148 ff.

Jonathan Todres, Emerging Limitations on the Rights of the Child: The U.N. Convention on the Rights of the Child and its early, Case Law, Columbia Human Rights Law Review, Vol. 30 (1998), S. 123 ff.

Nicht einzeln aufgeführt sind insbesondere die Berichte des UN-Committee on the Rights of the Child sowie der UN-Commission on Human Rights, die bis April 1999 berücksichtigt wurden.

## Der aktuelle Fall: Geiselnahme von humanitären Helfern in Somalia – der völkerrechtliche Schutz von Hilfspersonal

Michaela Schneider\*

### I. Tatsächliches Geschehen

Am Morgen des 27. März 2001 griffen somalische Milizen einen Konvoi an, der sich auf dem Bürogelände von Médecins sans Frontières (MSF) in Mogadischu befand. „Gunmen“, die unter anderem mit Panzerabwehrgeschossen und schweren Maschinengewehren bewaffnet waren, nahmen das Gelände unter Beschuss. Neben über 30 Mitarbeitern von MSF waren auch solche der Vereinten Nationen (UN) anwesend.

Die Angreifer gehören zum Kriegsfürsten *Muse Sudi Yalawah*, der gegen die neue Übergangsregierung (Transitional National Government, TNG) in Somalia agiert. Bekämpft wurden sie von Milizen des regierungstreuen Abgal-Warsangeli Clans, dem das Bürogelände von MSF gehören soll. Bei den Kämpfen kamen mindestens 14 Menschen ums Leben, mehr als 40 Personen, meist Milizmitglieder, wurden verletzt und es entstand großer Sachschaden.

Zehn humanitäre Helfer wurden bei dem Angriff entführt: sechs Mitarbeiter der UN, drei ausländische Mitarbeiter von MSF und ein von UNICEF beschäftigter Somali. Die Geiseln wurden vom Bürogelände weggebracht und in drei Gruppen aufgeteilt. Fünf „expatriates“ – drei MSF- und zwei UNICEF-Mitarbeiter – sowie der Somali fanden laut MSF Nairobi Unterkunft in einem „sicheren Haus“ eines weiteren Splitterparteführers. Die anderen vier UN-Beamten – zwei britische Sicherheitsbeamte, ein belgischer UNICEF-Mitarbeiter und ein französischer Mitarbeiter der Weltgesundheitsorganisation (WHO) – wurden an zwei verschiedenen Orten von *Yalawah* festgehalten.

Begründet wurde die Geiselnahme durch die Täter damit, dass der internationalen Gemeinschaft gezeigt werden sollte, Mogadischu sei kein sicherer Ort<sup>1</sup> und die Übergangsregierung habe keine Kontrolle über die Stadt<sup>2</sup>. *Hussein Aideed*, der eine lockere Allianz von somalischen Splitterpartefüh-

ren anführt, sagte, der Konvoi sei angegriffen worden, weil die humanitären Helfer es versäumt hätten, die lokale Miliz von ihrem Kommen zu informieren und stattdessen nur die Übergangsregierung (TNG) benachrichtigt hätten.<sup>3</sup> Der derzeitige Innenminister *Dahir Muhammad* machte aber seinerseits klar, dass auch die TNG nicht offiziell von dem Besuch des Hilfstams informiert worden sei.<sup>4</sup>

Am 28. März 2001 wurden die drei MSF- und die beiden UNICEF-Mitarbeiter sowie der lokale Mitarbeiter freigelassen und nach Kenia ausgeflogen. Bezüglich der übrigen Geiseln gingen die Verhandlungen sowohl der UN als auch des Präsidenten der Übergangsregierung, *Dr. Abdikassim Salad Hassan*, mit *Yalawah* weiter. Am 30. März wurden der UNICEF- und der WHO-Mitarbeiter freigelassen und am 4. April schließlich die beiden Sicherheitsbeamten. Nach der Freilassung wurde bekannt, dass die Geiselnahmer ein Lösegeld von mindestens einer Million Dollar gefordert hatten. Laut UN-Beamten wurde aber kein Lösegeld gezahlt. Den Geiselnahmern wurden lediglich „Ausgaben“ durch Somalis, die zur Freilassung beigetragen hatten, erstattet.<sup>5</sup>

### II. Völkerrechtliche Fragestellung

Die Sicherheit von humanitärem Hilfspersonal ist heute mehr denn je ein hochaktuelles Thema. Betrachtet man allein

\* Michaela Schneider ist wiss. Mitarbeiterin am IFHV, Bochum.

<sup>1</sup> UN Wire, Tuesday, 27 March 2001, No. 16, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives> (11.04.2001).

<sup>2</sup> UN Wire, Wednesday, 28 March 2001, No. 17, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives> (11.04.2001).

<sup>3</sup> UN Wire, Thursday, 29 March 2001, No. 15, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives> (11.04.2001).

<sup>4</sup> Integrated Regional Information Networks, Somalia: Interim government "not aware" of visit, 28 March, <http://www.reliefweb.int/IRIN/archive/somalia.html> (11.04.2001).

<sup>5</sup> UN Wire, 6 April 2001, No. 1, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives> (11.04.2001).

die Vorfälle in diesem Jahr, wird deutlich, welche Risiken die Helfer auf sich nehmen und wie oft sich diese Risiken verwirklichen. So wurden am 27. April sechs Mitarbeiter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) bei einem Überfall auf zwei Fahrzeuge, die das Rot-Kreuz-Emblem trugen, im Nordosten des Kongo getötet.<sup>6</sup> Am 8. und 9. April wurden 21 internationale Blauhelme in Bosnien verletzt, als kroatische Nationalisten für einen eigenen Staat demonstrierten. Internationale Beamte wurden während des Aufstandes als Geiseln gehalten, einer von ihnen sogar mit Exekution bedroht.<sup>7</sup> Drei WFP-Fahrer und ein Angestellter von Action Aid wurden am 2. April bei einem Angriff in Burundi verwundet, davon einer durch einen Kopfschuss, während sie Lebensmittel verteilten.<sup>8</sup> In der Republik Kongo wurde am 27. März ein Fahrer von UNHCR erschossen und sein Auto gestohlen.<sup>9</sup>

Alle diese Vorfälle werfen die Frage auf, was für die Sicherheit des humanitären Hilfspersonals getan wird. Seit dem dramatischen Anstieg der Todesfälle während Peace-keeping-Einsätzen Anfang der neunziger Jahre<sup>10</sup>, bemühen sich die Staatengemeinschaft und die Organisationen darum, die Sicherheit ihrer Mitarbeiter zu verbessern. Dies geschieht vor allem durch kritische Überprüfung der bestehenden Sicherheitsmaßnahmen, Ausarbeitung von Sicherheitsplänen und verstärktes Sicherheitstraining. Auch in völkerrechtlicher Hinsicht wurden Maßnahmen innerhalb der UN ergriffen. Der Sicherheitsrat erließ zahlreiche Resolutionen, v.a. die Resolution 868 vom 29. September 1993, in der festgelegt wurde, dass bei der Entscheidung für neue Operationen in der entsprechenden Resolution auch die Bedingungen hinsichtlich der Sicherheit geregelt werden sollen. Andere Resolutionen forderten von den Konfliktparteien die Garantie der Sicherheit von UN-Truppen und anderem humanitärem Personal.<sup>11</sup> Des Weiteren kam die Generalversammlung dem Bedürfnis nach einem internationalen rechtlichen Instrument zur Sicherheit von UN-Personal nach, das, neben dem Special Committee on Peace-keeping Operations, der damalige UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* zur Sprache gebracht hatte.<sup>12</sup> Man hatte erkannt, dass die bestehenden Vereinbarungen den Schutz nur unzureichend gewährleisteten. Nach einer Vorlaufzeit von nur ungefähr 14 Monaten wurde am 9. Dezember 1994 die „Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal“<sup>13</sup> einstimmig durch eine Resolution der Generalversammlung<sup>14</sup> angenommen und am 15. Dezember 1994 in New York zur Unterzeichnung aufgelegt. Diese Konvention ist am 15. Januar 1999 in Kraft getreten und hat derzeit 52 Mitgliedstaaten, von denen bemerkenswerterweise keiner Gaststaat einer laufenden Peace-keeping-Operation ist.

Im Folgenden soll anhand der aktuellen Ereignisse in Somalia der bestehende völkerrechtliche Schutz von UN-Mitarbeitern gegen rechtswidrige Angriffe auf ihre Person dargelegt werden. Die Beurteilung des rechtlichen Schutzes der Mitarbeiter von MSF, also einer Nichtregierungsorganisation, muss außen vor bleiben, da für diese der völkerrechtliche Schutz sich anders gestaltet. Zunächst werden die speziell zum Schutz von bestimmten Personen geschlossenen Verträge begutachtet. Anschließend sind das Diplomatenrecht

und andere Verträge sowie die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle auf die Gewährleistung von Schutz für humanitäre Helfer zu untersuchen. Schließlich wird auch auf die Menschenrechte eingegangen werden.

Zu beachten ist, dass es sich bei dem Konflikt in Somalia um einen nicht-internationalen Konflikt handelt. 1981 im Nordwesten begonnen, ergriff der Bürgerkrieg 1991 das ganze Land. Mit dem Sturz des *Siad-Barre*-Regimes Anfang 1991 sollte Somalia nahezu zehn Jahre ohne eine zentrale Regierung sein. Im August 2000 wurde, nach einer Friedenskonferenz in Arta, Djibuti, eine neue Übergangsregierung (TNG) bestimmt, die aber von mehreren Milizführern nicht anerkannt wird. Seitdem finden, vor allem in Mogadischu, immer öfter bewaffnete Auseinandersetzungen statt, deren vorläufigen Höhepunkt die Kämpfe am 27. März darstellen.

### III. Völkerrechtliche Beurteilung

Bevor auf den völkerrechtlichen Schutz im Einzelnen eingegangen werden kann, ist es notwendig, den rechtlichen Status der betroffenen UN-Mitarbeiter zu definieren. Nur so kann bestimmt werden, welche Instrumente ihrem Schutz dienen. Dabei soll zunächst die Rolle der UN und der Organisationen in Somalia beleuchtet werden.

#### 1. Die Rolle der Vereinten Nationen in Somalia heute

Nach dem Rückzug von UNOSOM II am 31. März 1995<sup>15</sup> wurde von dem damaligen Generalsekretär *Boutros-Ghali* das United Nations Political Office for Somalia (UNPOS) errichtet. Es nahm seine Arbeit am 15. April 1995 auf und hat seinen Sitz, aufgrund der damaligen und derzeitigen Sicherheitsituation in Mogadischu, in Nairobi, Kenia. UNPOS hat unter anderem die Aufgabe, die Interessen der UN an der politischen Entwicklung in Somalia zu unterstützen, gewährt aber zusammen mit anderen UN-Organisationen<sup>16</sup> auch technische Unterstützung für den Friedensprozess.<sup>17</sup> UNPOS stellt zudem die einzige Verbindung der UN mit den Somali-Führern für politische Diskussionen dar.<sup>18</sup> Die Strategien der

<sup>6</sup> F.A.Z. vom 28.04.2001, S. 7. UN Wire, 30 April 2001, No. 14, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives/02.05.2001>.

<sup>7</sup> UN Wire, 9 April 2001, No. 21, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives/11.04.2001>.

<sup>8</sup> UN Wire, 3 April 2001, No. 18, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives/11.04.2001>.

<sup>9</sup> UNHCR Press Releases, Tuesday 27 March 2001, <http://www.unhcr.ch/news/pr/pr.htm> (11.04.2001).

<sup>10</sup> Vgl. UN-Statistiken, <http://www.un.org/Depts/dpko/fatalities> (12.02.01).

<sup>11</sup> Z.B. S/Res/865 (1992), S/Res/859 (1993), S/Res/925 (1994).

<sup>12</sup> UN Doc. A/48/349-S/26358, 27. August 1993, para. 33–36.

<sup>13</sup> Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, International Legal Materials, Vol. XXXIV, 1995, S. 484 ff. Der deutsche Text ist veröffentlicht in BGBl. 1997 II, S. 231 ff.

<sup>14</sup> GA Res. 49/59.

<sup>15</sup> Vgl. S/RES/954 (1994).

<sup>16</sup> Die UN-Organisationen arbeiten zusammen mit ihren internationalen Partnern im Somalia Aid Coordination Body (SACB). Vor allem UNICEF beteiligt sich aktiv darin. Mehr zu SACB: <http://www.unsomalia.org/agencies/sacb.htm>.

<sup>17</sup> F. A. Badojo, Somalia: the United Nations' Role in the Peace Process and Future Commitments, <http://www.unsomalia.org/sectors/political/UN%20Role%20UNPOS.htm> (12.02.01).

<sup>18</sup> Vgl. <http://www.unsomalia.org/agencies/unpos.htm> (02.05.01).

UN-Organisationen zur Beseitigung der humanitären Notlage und zur Unterstützung des Übergangs zu Frieden, Stabilität und Beachtung der Menschenrechte finden sich im sog. Consolidated Inter-Agency Appeal For Somalia<sup>19</sup>, der neben den verschiedenen geplanten Phasen des Vorgehens vor allem einen humanitären Aktionsplan enthält.

Die UN und ihre Organisationen sind also, neben technischer Unterstützung des Friedensprozesses, zwecks Weiterführung der humanitären Operationen in Somalia präsent. Weder eine Peacekeeping- noch eine Peaceenforcement-Operation finden derzeit statt. Die UN-Organisationen und die anderen Organisationen mitsamt den NGOs konzentrieren sich auf „rehabilitation, recovery and reconstruction, without prejudice to emergency relief where that is necessary“.<sup>20</sup>

## 2. Rechtlicher Status der betroffenen UN-Mitarbeiter

Wie eingangs bereits beschrieben, handelt es sich bei den von der Geiselnahme betroffenen UN-Mitarbeitern um drei UNICEF- und einen WHO-Mitarbeiter sowie zwei Sicherheitsbeamte. Diese gehören weder zum militärischen noch zum polizeilichen, sondern zum zivilen Personal der UN, stellen also „international civil servants“ dar.

Das UN Administrative Committee on Coordination (ACC), in dem die Leiter der Organisationen des UN-Systems sitzen, hat den Begriff der Beamten, welche von dem UN-Schutz erfasst sind, wie gefasst: „staff members, experts on mission, locally recruited employees and, in general, all persons performing functions or services for the UN system“<sup>21</sup> sind erfasst. Damit fallen unter den Schutz der UN alle Personen, die Funktionen oder Dienste innerhalb des UN-Systems erfüllen, und somit auch alle von der Geiselnahme betroffenen Personen. Dieser Schutz ist aber unterschiedlich geregelt, je nachdem, bei welcher Institution die Mitarbeiter beschäftigt sind. Man kann folgende Unterteilung vornehmen: erstens die Beamten und Sachverständigen der UN selbst; zweitens die der Nebenorgane (subsidiary organs) und drittens die der Sonderorganisationen (specialized agencies).<sup>22</sup> Es ist damit zur Bestimmung des völkerrechtlichen Schutzes sinnvoll und erforderlich, die von der Geiselnahme Betroffenen den einzelnen Gruppen zuzuordnen.

### a) UNICEF-Mitarbeiter

Das Weltkinderhilfswerk UNICEF ist ein Spezialorgan<sup>23</sup> der Generalversammlung, genauso wie z.B. das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) oder das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Die Errichtung solcher Spezialorgane, welche die Generalversammlung gemäß Art. 22 der UN-Charta<sup>24</sup> vornehmen kann, ist nicht in der Geschäftsordnung der Generalversammlung vorgesehen. Dort wird in den Regeln 96 ff. nur die Einrichtung von sog. Nebenorganen (subsidiary organs), d.h. im Wesentlichen Ausschüsse, näher erläutert. Ein weiterer Unterschied zwischen Spezial- und Nebenorganen besteht in der Abhängigkeit zur Generalversammlung. Während Erstgenannte weitgehende Autonomie bis hin zur finanziellen Selbständigkeit genießen, kontrolliert

die Generalversammlung die Struktur und Aktivitäten der Nebenorgane.<sup>25</sup> Der rechtliche Status von Spezialorganen ist trotzdem nicht wesentlich anders als der von Nebenorganen, da ihre Existenz auf einem Akt der Generalversammlung beruht und nicht, wie bei Sonderorganisationen, auf einem internationalen Abkommen.

UNICEF wurde durch eine Resolution der Generalversammlung<sup>26</sup> errichtet, die auch die Verfassung der Organisation darstellt.

Danach wird gemäß Abschnitt 3 (b) lediglich der Generaldirektor (Executive Director) nach Beratung mit dem Exekutivrat vom UN-Generalsekretär ernannt. Das Personal, das für die Verwaltung des Hilfswesens benötigt wird, soll vom Generalsekretär dem Rat gestellt werden, wobei weitestgehend auf Personal der Sonderorganisationen zurückgegriffen werden soll.<sup>27</sup>

Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass es sich bei den als Geiseln genommenen UNICEF-Mitarbeitern entweder um solche handelt, die vom Sekretariat gestellt, die von einer Sonderorganisation „ausgeliehen“ oder die direkt von UNICEF eingestellt wurden. Im ersten und dritten Fall handelt es sich somit um Bedienstete der UN, im zweiten um Personal der entsprechenden Sonderorganisation. Die Betroffenen gehören damit entweder zur ersten oder zur dritten Gruppe der oben erwähnten Unterteilung. Mangels Informationen die Herkunft der Mitarbeiter betreffend müssen beide Möglichkeiten zur Lösung des Falles in Betracht gezogen werden.

### b) Sicherheitsbeamte

Um den Status der Sicherheitsbeamten einordnen zu können, ist es zunächst erforderlich, das System des Sicherheitsma-

<sup>19</sup> OCHA, Consolidated Inter-Agency Appeals Process Strategy Paper For Somalia, United Nations, New York 2001.

<sup>20</sup> Report of the Secretary-General, UN Doc. S/1995/231, para. 66.

<sup>21</sup> UN Doc. A/C.S/36/31, para. 3.

<sup>22</sup> H. M. Kindred, The Protection of Peacekeepers, in: The Canadian Yearbook of International Law, Vol. 33 (1995), S. 257 (262).

<sup>23</sup> Vgl. V. Epping, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999, § 32, Rdnr. 45. Ein Memorandum, das vom dem UN Office of Legal Affairs 1960 vorbereitet wurde, sieht UNICEF als Nebenorgan an, vgl. ILC Yearbook (1967) II, S. 217.

<sup>24</sup> Yearbook of the United Nations 1969, S. 953. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1973 II S. 431 ff. Art. 22 der UN-Charta lautet: „Die Generalversammlung kann Nebenorgane einsetzen, soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält.“

<sup>25</sup> M. Hill, in: B. Simma, The Charter of the United Nations, A Commentary, Oxford 1994, Art. 22, Rdnr. 42 ff.

<sup>26</sup> A/RES/57(I) vom 11. Dezember 1946.

<sup>27</sup> Abschnitt 4 der Resolution lautet: „(a) Staff and facilities required for the administration of the Fund shall be provided to the Board by the Secretary-General. The Fund may also utilize such staff, equipment and records as may be made available by the United Nations Relief and Rehabilitation Administration during this period of its existence. (b) The United Nations shall make no charge to the Fund on account of staff and facilities, so long as these can be provided from the established services of the Secretariat and within the limits of the United Nations budget. If additional funds are necessary, money for such purposes shall be provided by the Fund; (c) To the maximum extent feasible, the utilization of staff and technical assistance of specialized agencies, in particular the World Health Organization or its Interim Commission, shall be requested, with a view to reducing to a minimum the separate personnel requirements of the Fund.“

nagements der UN kurz zu erläutern.<sup>28</sup> Als höchster Verwaltungsbeamter der UN<sup>29</sup> ist der Generalsekretär für die Sicherheit aller UN-Bediensteten verantwortlich. Um diese Aufgabe zu erfüllen, hat dieser einen Sicherheitskoordinator (United Nations Security Coordinator) ernannt, der zur Zeit den Rang eines Untergeneralsekretärs einnimmt. Dessen Büro (UNSECOORD), das zum Sekretariat gehört, ist für alle Angelegenheiten betreffend die Sicherheit von Mitarbeitern zuständig. Verbunden mit diesem Büro sind die Sicherheitsbeamten, die von den UN-Organisationen selbst bestimmt werden und die als „security focal point“ für das Sicherheitsmanagement in ihrer Organisation dienen. Manche Organisationen (UNICEF, UNHCR und WFP) haben ihren eigenen Sicherheitssektor gegründet, der sich an der Politik von UNSECOORD orientiert. So hat UNICEF drei Mitarbeiter im Hauptsitz und zusätzlich zehn in einem 24-Stunden-Operationszentrum, wobei sieben dieser Personen aus außerbudgetären Quellen bezahlt werden.

Was das Arrangement im Feld betrifft, wird in jeder Einsatzstation ein „Designated official (DO)“ bestimmt, der verantwortlich ist für die Sicherheit und den Schutz des Personals vor Ort und der direkt dem Generalsekretär durch UNSECOORD untersteht. Der DO, von dem es momentan<sup>30</sup> insgesamt 150 gibt, richtet ein Sicherheitsmanagement-Team (SMT) ein. Ein oder mehrere Mitglieder des SMT werden zu „Field Security Officers (FSO)“ ernannt, die dem DO assistieren und die die tägliche Sicherheitsarbeit übernehmen. Neben den 60 FSO, die zur UN gehören, und die auf der Grundlage der Kostenteilung finanziert werden, gibt es auch einige, die von den Organisationen selbst beschäftigt werden. Diese sind zwar zuallererst für die Sicherheitsbelange ihrer Organisation verantwortlich, unterstützen aber auch den DO und das SMT. UNHCR hat 46 professionelle Sicherheitsbeamte, WFP acht und UNICEF vier, welche die besonderen Bedürfnisse bei Operationen in besonders gefährdeten Einsatzstationen bedienen.

In Somalia wurde 1995 ein „UN security system“ eingerichtet, das aus sieben Sicherheitsbeamten besteht, die von den Haupt-UN-Organisationen rekrutiert wurden, welche sich auch die Kosten teilen. Dazu kommt ein Sicherheitsbeamter, der von WFP finanziert wird.<sup>31</sup> Über die genaue Herkunft der als Geiseln genommenen Sicherheitsbeamten ist nichts Detailliertes bekannt. Vielmehr gibt es widersprüchliche Aussagen. Zum einen werden sie als „UN employees“<sup>32</sup>, zum anderen als „UNICEF employees“<sup>33</sup> bezeichnet. Da die Liste in dem Bericht des Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ)<sup>34</sup> für Somalia aber keine von UNICEF selbst gestellten Sicherheitsbeamten aufweist, ist davon auszugehen, dass es sich im vorliegenden Fall um zwei der sieben Sicherheitsbeamten handelt, die zum UN-Sicherheitssystem gehören. Damit sind die Betroffenen Beamte der UN selbst. Sie fallen somit in die erste Gruppe der eingangs genannten Unterteilung.

#### c) WHO-Mitarbeiter

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist eine Sonderorganisation, eine „Specialized Agency“ der UN. Sie wurde am

22. Juli 1946 auf der Weltgesundheitsversammlung in New York gegründet und ihre Satzung<sup>35</sup> trat 1948 in Kraft.

Sonderorganisationen sind gemäß Art. 57 UN-Charta<sup>36</sup> durch zwischenstaatliche Vereinbarungen errichtete Internationale Organisationen, die durch sog. Beziehungs- oder Kooperationsabkommen gemäß Art. 63 UN-Charta<sup>37</sup> mit den UN verbunden, aber rechtlich selbstständig sind. Die Beziehung zu den UN ist gekennzeichnet durch Elemente von Autonomie und Abhängigkeit und, aus der Sicht des Civil Service, von Elementen der Uniformität und Vielfalt.<sup>38</sup> Art. 36 der WHO-Satzung bringt dies zum Ausdruck, indem er besagt, dass das Dienstverhältnis der Bediensteten der Organisation nach Möglichkeit demjenigen der anderen Organisationen zu entsprechen hat. WHO-Personal, das gemäß Art. 35 vom Generaldirektor ernannt wird, ist damit nicht Teil des UN-Sekretariats und untersteht nicht der Kontrolle des Generalsekretärs.<sup>39</sup> Die Generaldirektoren haben volle Zuständigkeit das Personal betreffend, koordinieren aber ihre Personalpolitik unter Beachtung der Prinzipien der „UN Staff Regulations“ selbst.

Bei den betroffenen WHO-Mitarbeitern handelt es sich daher um Bedienstete der WHO selbst. Sie fallen damit in die dritte Kategorie der oben angesprochenen Unterteilung von UN-Beamten.

<sup>28</sup> Hinweise dazu sind zu finden in: Safety and security of United Nations personnel, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/55/494 (2000). Siehe auch Office of the United Nations Security Coordinator, Security in the Field. Information for staff members of the United Nations system, United Nations, New York 1998, S. 5.

<sup>29</sup> Art. 97 Satz 3 der UN-Charta.

<sup>30</sup> Die Zahlen sind aus dem Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/55/494, vom Sommer 2000 entnommen.

<sup>31</sup> Vgl. Safety and security of United Nations personnel, Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, UN-Doc. A/55/658 vom 1. Dezember 2000, Annex 2.

<sup>32</sup> Somalia: Prime Minister calls for new security procedures, 30. März 2001, <http://www.reliefweb.int/IRIN/archives/somalia/phtml> (11.04.01).

<sup>33</sup> UN Wire, 4 April 2001, No. 21, <http://www.unfoundation.org/unwire/archives/UNWIRE010404.cfm> (11.04.2001).

<sup>34</sup> Safety and security of United Nations personnel, Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, a.o. (Fn. 31).

<sup>35</sup> UNTS 14, 185; UNTS 377, 380; BGBI. 1974 II, 43; BGBI. 1975 II, 1103. Die Verfassung stellt die „maßgebende Urkunde“ im Sinne von Art. 57 Absatz 1 der UN-Charta dar.

<sup>36</sup> Art. 57 der UN-Charta lautet: „(1) Die verschiedenen durch zwischenstaatliche Übereinkünfte errichteten Sonderorganisationen, die auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung, der Gesundheit und auf verwandten Gebieten weitreichende, in ihren maßgebenden Urkunden umschriebene internationale Aufgaben zu erfüllen haben, werden gemäß Artikel 63 mit den Vereinten Nationen in Beziehung gebracht. (2) Diese mit den Vereinten Nationen in Beziehung gebrachten Organisationen sind im Folgenden als „Sonderorganisationen“ bezeichnet.“

<sup>37</sup> Art. 63 der UN-Charta lautet: „(1) Der Wirtschafts- und Sozialrat kann mit jeder der in Artikel 57 bezeichneten Organisationen Abkommen schließen, in denen die Beziehungen der betreffenden Organisation zu den Vereinten Nationen geregelt werden. Diese Abkommen bedürfen der Genehmigung durch die Generalversammlung. (2) Er kann die Tätigkeit der Sonderorganisationen koordinieren, indem er Konsultationen mit ihnen führt und an sie, an die Generalversammlung und die Mitglieder der Vereinten Nationen Empfehlungen richtet.“

<sup>38</sup> W. Göttelmann, in: B. Simma, The Charter of the United Nations, a.o. (Fn. 25), Art. 101, Rdnr. 66.

<sup>39</sup> W. Göttelmann, a.o. (Fn. 38), Rdnr. 67.

### 3. Der völkerrechtliche Schutz<sup>40</sup>

Im Folgenden wird dargestellt, inwieweit die von der Geiselnahme betroffenen UN-Mitarbeiter gegen diesen rechtswidrigen Angriff auf ihre Person völkerrechtlich geschützt sind.<sup>41</sup>

#### a) Spezielle Instrumente zum Schutz von bestimmten Personen

Zunächst sind die völkerrechtlichen Instrumente zu betrachten, die sich speziell mit dem Schutz von bestimmten Personen befassen.

##### aa) Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal

Die als Geiseln genommenen Personen könnten durch die Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal geschützt sein. Dies setzt die Anwendbarkeit der Konvention voraus. Die Konvention aus dem Jahre 1994 findet gemäß ihrem Art. 2 Abs. 1 Anwendung auf Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal sowie auf Einsätze der Vereinten Nationen im Sinne des Art. 1<sup>42</sup>. Voraussetzung für die Anwendung der Konvention ist damit erstens die Zugehörigkeit zum Personal und zweitens ein Einsatz der Vereinten Nationen.

„Personal der Vereinten Nationen“ wird, neben Personen, die in Peacekeeping-Einsätzen fungieren<sup>43</sup>, gemäß Art. 1 lit. a ii) wie folgt definiert:

„ (...) andere Bedienstete und Sachverständige im Auftrag der Vereinten Nationen oder ihrer Sonderorganisationen oder der Internationalen Atomenergie-Organisation, die sich in amtlicher Eigenschaft in dem Gebiet aufhalten, in dem ein Einsatz der Vereinten Nationen durchgeführt wird“.

Die Definition eines „Einsatzes der Vereinten Nationen“ findet sich in Art. 1 lit. c. Danach

„bedeutet ‚Einsatz der Vereinten Nationen‘ einen Einsatz, der von dem zuständigen Organ der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen festgelegt und unter der Autorität und Kontrolle der Vereinten Nationen durchgeführt wird,

- i) wenn der Einsatz dem Zweck der Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dient oder
- ii) wenn der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung für die Zwecke dieses Übereinkommens erklärt hat, dass ein außergewöhnliches Risiko für die Sicherheit des an dem Einsatz teilnehmenden Personals besteht“.

Bei den von der Geiselnahme Betroffenen müsste es sich also zunächst um Bedienstete oder Sachverständige im Auftrag der UN oder ihrer Sonderorganisationen handeln. Wie oben bereits dargelegt, erfüllen alle Betroffenen Funktionen oder Dienste innerhalb des UN-Systems. Diese Voraussetzung ist damit gegeben.

Des Weiteren müsste in dem Gebiet, in dem sie sich in amtlicher Eigenschaft aufhalten, ein Einsatz der Vereinten Nationen stattfinden. Es ist aufgrund der Tatsache, dass der Geiselnahme ein Treffen zur Diskussion lokaler Polio- und Choleraprojekte vorausging, davon auszugehen, dass alle von der Geiselnahme Betroffenen sich während der Tatzeit in amtlicher Eigenschaft in Somalia aufhielten.

Fraglich ist aber, ob ein „Einsatz der Vereinten Nationen“ im Sinne der Konvention vorliegt.<sup>44</sup> Ein solcher liegt gemäß Art. 1 lit. c vor, wenn der Einsatz von einem zuständigen Organ der UN festgelegt, unter der Autorität und Kontrolle der UN durchgeführt wird und zugleich eine der beiden Alternativen gegeben ist. Insbesondere Letzteres ist fraglich. Der Einsatz von UNOSOM II wurde im Jahr 1995 beendet. Alternative i) scheidet damit aus. Eine UN-Operation der zweiten Alternative ist jede andere UN-Präsenz in einem Gaststaat, welche von einem kompetenten UN-Organ errichtet worden ist. Darunter fallen politische Missionen, „post-conflict“- und „peace-building“-Büros und humanitäre Entwicklungs- und Menschenrechtspräsenzen.<sup>45</sup> Wie bereits unter III.1 beschrieben, sind die UN und ihre Organisationen zur technischen Unterstützung des Friedensprozesses und zur Leistung humanitärer Hilfe in Somalia anwesend. Damit fällt die Präsenz der UN unter die 2. Alternative des Art. 1 lit. c.

Während die Konvention auf Peace-keeping-Operationen bedingungslos anwendbar ist, muss dagegen bei einer Operation der 2. Alternative eine Erklärung des Sicherheitsrates oder der Generalversammlung vorliegen, dass ein außergewöhnliches Risiko für die Sicherheit des am Einsatz teilnehmenden Personals besteht, Art. 1 lit. c ii). Erst dann ist ein Einsatz der Vereinten Nationen gemäß der Konvention von 1994 gegeben. Eine solche Erklärung ist konstitutiver Natur und muss abgegeben werden bevor eine Handlung, die nach der Konvention verboten ist, begangen wird. Hinsichtlich der Operation in Somalia wurde eine solche Erklärung nicht abgegeben. Bislang wurde überhaupt in keiner einzigen Ope-

<sup>40</sup> Die in diesem Abschnitt genannten Instrumente sind die wichtigsten zum Schutz von humanitärem Hilfspersonal vor Geiselnahme. Deshalb werden einige auch dann erwähnt, wenn Somalia kein Mitgliedstaat ist und eine Prüfung von vornherein entfallen müsste. Sinn ist es, eine möglichst vollständige Sicht auf die Problematik zu ermöglichen.

<sup>41</sup> Bilaterale Instrumente, die speziellen Schutz von humanitären Helfern vorsehen können, werden nicht berücksichtigt. Dabei handelt es sich vornehmlich um sog. Headquarter agreements mit Gaststaaten oder, im Hinblick auf Peacekeeping-Operationen, um Status-of-forces agreements.

<sup>42</sup> Die deutsche Übersetzung ist etwas missverständlich formuliert. Der englische Text des Art. 2 Abs. 1 lautet: „This Convention applies in respect of United Nations and associated personnel and United Nations operations, as defined in article 1“.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 1 lit. a i) der Konvention, a.a.O. (Fn.13).

<sup>44</sup> Zur Problematik siehe u.a. C. Emanuelli, The Protection Afforded to Humanitarian Assistance Personnel under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, in: HuV-1 1996, S. 4 ff.; Ph. Kirsch, La Convention sur la Sécurité du Personnel des Nations Unies et du Personnel Associé, in: C. Emanuelli (Ed.), Les Casques Bleus: Policiers ou Combattants?, Montreal 1997, S. 47 (54); M.-Ch. Bourlyannis-Vraïtas, The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, in: I.C.L.Q. Vol. 44 (1995), S. 560 (566 ff.).

<sup>45</sup> Scope of legal protection under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/55/637 (21.11.00), para. 7.

ration eine solche Erklärung abgeben, obwohl in zahlreichen Fällen massive Angriffe auf humanitäres Personal stattfanden.<sup>46</sup>

Es liegt daher kein „Einsatz der Vereinten Nationen“ im Sinne des Art. 1 lit. c vor. Damit ist die Konvention von 1994 nicht anwendbar.<sup>47</sup> Ein völkerrechtlicher Schutz für die Betroffenen ist somit aus dieser Konvention nicht herzuleiten.

#### bb) Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschließlich Diplomaten<sup>48</sup>

Die betroffenen Mitarbeiter könnten durch die sog. Diplomatenchutzkonvention<sup>49</sup>, die am 20.2.1977 in Kraft getreten ist, völkerrechtlich geschützt sein. Dann müsste es sich bei jeder Geisel um eine „völkerrechtlich geschützte Person“ handeln. Dieser Ausdruck ist in Art. 1 Nr. 1 der Konvention definiert. Neben Staatsoberhäuptern<sup>50</sup> beinhaltet er nach Art. 1 Nr. 1 lit. b

*„jeden Vertreter oder jede Amtsperson eines Staates oder jeden Beamten oder sonstigen Beauftragten einer zwischenstaatlichen Organisation, die zu der Zeit und an dem Ort der Begehung der gegen sie, ihre Diensträume, ihre Privatwohnung oder ihre Beförderungsmittel gerichteten Straftat nach dem Völkerrecht Anspruch auf besonderen Schutz gegen jeden Angriff auf ihre Person, Freiheit oder Würde haben, sowie die mit ihnen im gemeinsamen Haushalt lebenden Familienmitglieder“.*

Die betroffenen Personen sind alle UN-Beamte.<sup>51</sup> Während aber eine Person, die unter Art. 1 Nr. 1 lit. a fällt, immer eine „völkerrechtlich geschützte Person“ ist, wenn sie sich aus irgendeinem Grund im Ausland aufhält, knüpft Art. 1 Nr. 1 lit. b diese Eigenschaft an bestimmte Voraussetzungen. Um als eine „völkerrechtlich geschützte Person“ zu gelten, muss die entsprechende Person zu der Zeit und an dem Ort der Begehung der Straftat nach dem Völkerrecht Anspruch auf besonderen Schutz haben. Damit sind nicht alle Mitarbeiter der UN und ihrer Organisationen erfasst, sondern nur diejenigen, die diese Voraussetzungen erfüllen. Das sind vor allem Personen, die unter Art. 29 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen<sup>52</sup>, Art. 40 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen<sup>53</sup> und Art. 29 des Übereinkommens über Sondermissionen<sup>54</sup> fallen.<sup>55</sup> In diesen Verträgen ist jeweils in Art. 1 genau definiert, auf welche Personen sie anwendbar sind. Da die von der Geiselnahme Betroffenen weder Diplomaten oder Konsularbeamte noch Abgesandte der Sendestaaten von Spezialmissionen sind, lassen sie sich darunter nicht subsumieren.

Des Weiteren fallen unter den in Art. 1 Nr. 1 lit. b beschriebenen Begriff der „völkerrechtlich geschützten Person“ alle hohen Beamten und Vertreter zwischenstaatlicher Organisationen und solche, die, unter den relevanten internationalen Vereinbarungen, den gleichen Schutz wie diese genießen.<sup>56</sup> Im vorliegenden Fall sind auch keine hohen Beamten oder Vertreter betroffen.

Schließlich beinhaltet der Begriff „völkerrechtlich geschützte Person“ auch Personen, die, durch Gewohnheitsrecht oder durch Geltung anderer spezifischer internationaler Vereinbarungen, besonderen Schutz gegen jeden Angriff auf ihre Person, Freiheit oder Würde genießen.<sup>57</sup> Diese Voraussetzung könnte bei den UN-Mitarbeitern erfüllt sein. Daher ist zu prüfen, ob die Geiseln durch Gewohnheitsrecht oder durch andere spezifische internationale Vereinbarungen gegen Angriffe auf ihre Person, Freiheit oder Würde geschützt werden. Wie bereits oben gesehen, kann die Konvention über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal nicht herangezogen werden. Denkbar ist aber eine Schutzgewährung durch die Verträge über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen sowie durch die Genfer Konventionen von 1949 mitsamt „ihrer Zusatzprotokolle“ von 1977.

#### (1) Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen<sup>58</sup>

Die Grundregel betreffend den Status, die Vorrechte und Immunitäten der UN-Bediensteten enthält Art. 105 Abs. 2 der UN-Charta, der lautet:

*„Vertreter der Mitglieder der Vereinten Nationen und Bedienstete der Organisation genießen ebenfalls die Vorrechte und Immunitäten, deren sie bedürfen, um ihre mit der Organisation zusammenhängenden Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrnehmen zu können.“*

<sup>46</sup> Um dieser Problematik des Nichthandelns zu begegnen, machte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, Vorschläge sowohl zur Stärkung der jetzigen Regelungen als auch hinsichtlich eines Protokolls, das die Anwendbarkeit der Konvention ausdehnen soll, vgl. Fn. 45.

<sup>47</sup> Da Somalia kein Mitgliedstaat der Konvention ist, wäre eine Anwendung von vornherein gescheitert. Da die Konvention erst 1999 in Kraft getreten ist, kann auch nicht von Gewohnheitsrecht ausgegangen werden.

<sup>48</sup> Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, UN Doc. A/RES/31/66 (XXVIII), 14. Dezember 1973, International Legal Materials, Vol. XIII, 1974, S. 41. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1976 II S. 1746 ff.

<sup>49</sup> Zur Ausarbeitung der Konvention siehe u.a. *L. M. Bloomfield* und *G. F. Fitzgerald*, Crimes Against Internationally Protected Persons: Prevention and Punishment, An Analysis of the UN Convention, New York u.a. 1975; *M. C. Wood*, The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, in: I.C.L.Q., Vol. 23 (1974), S. 791 (792 ff.).

<sup>50</sup> Art. 1 Nr. 1 lit. a lautet: „ein Staatsoberhaupt, einschließlich eines jeden Mitglieds eines Kollegialorgans, das nach der Verfassung des betreffenden Staates die Aufgaben eines Staatsoberhauptes wahrnimmt, einen Regierungschef oder einen Außenminister, wenn sie sich in einem fremden Staat aufhalten, sowie die sie begleitenden Familienmitglieder.“

<sup>51</sup> Siehe Punkt III.2.

<sup>52</sup> Vienna Convention on Diplomatic Relations, UNTS, Vol. 500, S. 95 ff. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1964 II S. 958.

<sup>53</sup> Vienna Convention on Consular Relations, UNTS, Vol. 596, S. 261. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1969 II S. 1585 ff.

<sup>54</sup> UN Convention on Special Missions, UN Doc. GA Res. 2530 (XXIV).

<sup>55</sup> *M. C. Wood*, a.a.O. (Fn. 49), S. 801.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, UNTS, Vol. 1, S. 15. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1980 II S. 943 ff.

Diese Regel wurde gemäß Art. 105 Abs. 3 UN-Charta<sup>59</sup> in mehreren Konventionen spezifiziert. Den Prototyp dazu bildet das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1946, das heute als Gewohnheitsrecht anzusehen ist.

Die von der Geiselnahme betroffenen UN-Mitarbeiter könnten durch diese Konvention geschützt sein. Dann müssten sie entweder Vertreter der Mitglieder, Bedienstete oder Sachverständige im Auftrag der Organisation der Vereinten Nationen sein. Da es sich bei den Betroffenen nicht um Vertreter der Mitgliedstaaten handelt, kommen Alternative zwei und drei in Betracht.

Die UN-Mitarbeiter könnten Bedienstete der Organisation der Vereinten Nationen im Sinne des Art. V der Konvention sein. Der Begriff „Bedienstete“, der in der Konvention selbst nicht definiert wird, umfasst alle Mitglieder des UN-Personals, die auf Grundlage einer Vollzeit- bzw. einer hauptsächlichlichen Vollzeitbeschäftigung eingestellt und in dieser Eigenschaft den Mitgliedstaaten gemäß Art. V Abschnitt 17 notifiziert wurden.<sup>60</sup> Wie bereits festgestellt, sind die WHO-Mitarbeiter Bedienstete der WHO selbst, somit nicht der Organisation der Vereinten Nationen. Dies trifft auch auf die eventuell an UNICEF „ausgeliehenen“ WHO-Mitarbeiter zu. „Bedienstete“ im Sinne der Konvention könnten damit nur die übrigen Geiseln sein. Davon ist im vorliegenden Fall auszugehen.

Um unter das Regime der Diplomatschutzkonvention zu fallen, ist es aber notwendig, dass die Bediensteten durch das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen gegen Angriffe auf ihre Person, Freiheit oder Würde geschützt werden. Art. V Abschnitt 18, der die Immunitäten enthält, beinhaltet aber keine solche Vorschrift. Lediglich der Generalsekretär und alle Beigeordneten Generalsekretäre sowie ihre Ehegatten und minderjährigen Kinder genießen diesen Schutz gemäß Abschnitt 19, der auf das Diplomatenrecht und damit auf Art. 29 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen verweist. Sachverständigen<sup>61</sup> im Auftrag der Organisation der Vereinten Nationen wird dagegen gemäß Art. VI Abschnitt 22 lit. a des Übereinkommens Immunität von Festnahme oder Haft gewährt. Da hierbei ausdrücklich die Bediensteten im Sinne des Art. V ausgenommen sind, kommt auch diese Möglichkeit des Schutzes nicht in Betracht.

Somit ist das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen im vorliegenden Fall zwar auf besagte Geiseln anwendbar.<sup>62</sup> Die Anwendbarkeit der Diplomatschutzkonvention allerdings entfällt mangels Schutzes vor Angriffen auf die Person, Freiheit oder Würde der Betroffenen.

## (2) Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Sonderorganisationen<sup>63</sup>

Eine spezifische internationale Vereinbarung zum Schutz gegen Angriffe auf die Person, Freiheit oder Würde könnte im Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der

Sonderorganisationen liegen. Unter „Sonderorganisation“ ist allerdings gemäß Art. I § 1 Abs. ii) nur die WHO zu fassen. Damit könnten der WHO-Mitarbeiter und das eventuell von der WHO an UNICEF abgestellte Personal vom Schutz erfasst sein. Bei diesen müsste es sich, mangels der Eigenschaft als Vertreter eines Mitglieds, um Beamte im Sinne des Art. VI der Konvention handeln. Da die Begriffsdefinition dieselbe ist wie bei dem Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, ist davon auszugehen, dass WHO-Mitarbeiter Beamte in diesem Sinne sind.

Allerdings wird auch in diesem Fall keine Immunität von Festnahme und Haft gewährt, vgl. Art. VI § 19, außer für den Leiter jeder Sonderorganisation und seinen Vertreter, siehe Art. VI § 21. Im Gegensatz zum Übereinkommen von 1946 aber sieht das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Sonderorganisationen in Art. X Anhang vor, die es den Sonderorganisationen erlauben, Abänderungen zu den Standardklauseln des Übereinkommens vorzunehmen. Diese Möglichkeit hat auch die WHO wahrgenommen. Anhang VII enthält die Bestimmungen, nach deren Maßgabe die allgemeinen Bestimmungen der Konvention Anwendung finden. Darin wird Befreiung von Verhaftung gewährt, allerdings nur für Sachverständige mit Ausnahme der im Artikel VI genannten Beamten, Nr. 2 (i).

Trotz Eröffnung des Schutzbereiches des Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten der Sonderorganisationen für die von der Geiselnahme betroffenen WHO-Mitarbeiter entfällt damit eine Anwendbarkeit mangels Mitgliedschaft Somalias. Die Diplomatschutzkonvention kann deshalb ebenfalls nicht angewendet werden, da eine Schutzgewährung nicht vorliegt und die Betroffenen so keine „völkerrechtlich geschützten Personen“ darstellen.

## (3) Die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle<sup>64</sup>

Eine andere Möglichkeit, um zur Anwendbarkeit der Diplomatschutzkonvention zu gelangen, könnte die Schutzgewährung durch die Genfer Konventionen mit ihren Zusatzprotokollen bieten. Danach sind das Leben sowie die körperliche und geistige Unversehrtheit von Personen *hors de combat* und solcher, die nicht direkt an dem Konflikt beteiligt sind, zu respektieren. Diese sind unter allen Umständen zu schützen und jederzeit mit Menschlichkeit zu behandeln. Die Genfer Konventionen samt ihrer Protokolle stellen aber keinen besonderen Schutz gegen Angriffe auf die Person, Frei-

<sup>59</sup> Danach wurden auch eine Reihe bilateraler Sitzstaatsabkommen geschlossen, insbes. diejenigen mit den USA vom 26.6.1947 (UNTS, Vol. 2, p. 11) und der Schweiz vom 11.6.1947 (UNTS, Vol. 1, p. 163).

<sup>60</sup> M. Gerster, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 25), Art. 105, Rdnr. 23.

<sup>61</sup> Als Sachverständige werden alle UN-Vertreter angesehen, die normalerweise ihrer Verpflichtung nicht auf einer permanent vertraglichen Basis nachkommen, sondern den UN unter einem spezifischen und temporären Mandat dienen, vgl. M. Gerster, a.a.O. (Fn. 60), Rdnr. 30.

<sup>62</sup> Somalia ist Mitgliedstaat seit dem 9. Juli 1963.

<sup>63</sup> Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, UNTS, Vol. 33, S. 261. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1954 II S. 640 ff.

<sup>64</sup> Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1954 II S. 783 ff., 813 ff., 838 ff., 917 ff. Die Zusatzprotokolle im BGBl. 1990 II S. 1550 ff. und 1637 ff.



heit oder Würde des humanitären Personals dar, da dieses grundsätzlich „nur“ den allgemeinen Schutz gleich dem der zivilen Bevölkerung genießt.

#### (4) Ergebnis

Die von der Geiselnahme betroffenen UN-Mitarbeiter fallen nicht unter den Begriff „völkerrechtlich geschützte Person“ gemäß Art. 1 Nr. 1 der Diplomatschutzkonvention.<sup>65</sup> Damit kann auch dieses Übereinkommen nicht zu deren Schutz herangezogen werden.

#### cc) Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten

Wie unter bb) bereits dargelegt, ist das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen anwendbar. Dieses bietet jedoch keinen Schutz gegen Geiselnahme. Daher ist auch aus diesem Instrument kein Schutz der UN-Mitarbeiter herzuleiten.

#### b) Diplomatenrecht

Nachdem Verträge, die sich speziell mit dem Schutz von bestimmten Personen befassen, auf den vorliegenden Fall keine Anwendung finden, könnte man noch an die Heranziehung des Diplomatenrechts, namentlich Art. 29 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen, Art. 40 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen und Art. 29 des Übereinkommens über Sondermissionen denken. Wie ebenfalls aber bereits unter a) bb) erörtert wurde, muss eine Anwendbarkeit jedoch verneint werden, da die UN-Mitarbeiter weder Diplomaten oder Konsularbeamte noch Abgesandte der Sendestaaten von Spezialmissionen sind. Somit bietet auch das Diplomatenrecht keinen Schutz für die von der Geiselnahme Betroffenen.

#### c) Andere Verträge

Neben Verträgen, die sich mit dem Schutz bestimmter Personen bzw. Diplomaten befassen, sind im vorliegenden Fall auch solche in Betracht zu ziehen, die an bestimmte Handlungen anknüpfen.

#### aa) Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme<sup>66</sup>

Die Antigeiselnahmekonvention vom 17. Dezember 1979, die am 3. Juni 1983 in Kraft getreten ist und die als Straftatbestand die Geiselnahme festlegt, könnte auf den vorliegenden Fall anwendbar sein. Nach Art. 1 der Konvention begehrt die Straftat der Geiselnahme im Sinne dieses Übereinkommens,

*„wer eine andere Person in seine Gewalt bringt oder in seiner Gewalt hält und mit dem Tod, mit Körperverletzung oder mit der Fortdauer der Freiheitsentziehung für diese Person droht, um einen Dritten, nämlich einen Staat, eine internationale zwischenstaatliche Organisation, eine natürliche oder juristische Person oder eine Gruppe von Personen zu einem Tun oder Unterlassen als ausdrückliche oder stillschweigende Voraussetzung für die Freigabe der Geisel zu nötigen“.*

Die erste Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Konvention, das Verbringen einer anderen Person in die Gewalt, in

diesem Falle der Miliz, oder das Aufrechterhalten dieses Zustandes, ist erfüllt. Der personelle Anwendungsbereich ist damit gegeben. Die Geiseln wurden auch zumindest mit der Fortdauer der Freiheitsentziehung bedroht. Fraglich ist, ob ein Nötigungstatbestand vorliegt. Wie anfangs dargestellt, wurde als Grund für die Geiselnahme angegeben, dass der internationalen Gemeinschaft mit dem Angriff gezeigt werden sollte, Mogadischu sei kein sicherer Ort und die Übergangsregierung habe keine Kontrolle über die Stadt. Allerdings wurde ein Lösegeld von mindestens einer Million Dollar gefordert. Damit wurden die UN, eine internationale zwischenstaatliche Organisation, zu einem Tun als ausdrückliche Voraussetzung für die Freigabe der Geiseln genötigt, wenn sie auch nicht gezahlt haben sollen.

Die Geiselnahmekonvention wäre somit auf den vorliegenden Fall anwendbar, wenn Somalia Vertragsstaat wäre. Dies ist aber nicht der Fall. Damit kann auch dieser Vertrag keinen Schutz für die UN-Mitarbeiter bieten.

#### bb) Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>67</sup>

Die Geiseln könnten unter das Regime der Antifolterkonvention vom 10. Dezember 1984, die am 26. Juni 1987 in Kraft trat, fallen. Dann müsste es sich bei der Geiselnahme um „Folter“ im Sinne der Konvention handeln. Der Ausdruck „Folter“ bezeichnet gemäß Art. 1

*„jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um (...) sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung und mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden“.*

Letztere Voraussetzung ist im vorliegenden Fall zu verneinen, da die Milizmitglieder und deren Führer keine in amtlicher Eigenschaft handelnden Personen darstellen. Die Konvention ist damit nicht anwendbar.

#### d) Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle

Die Geiselnahme der UN-Mitarbeiter könnte gegen die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle verstoßen,

<sup>65</sup> Dies wäre der Fall gewesen, wenn die Konvention über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal Anwendung gefunden hätte. Letztlich scheidet aber auch die Anwendbarkeit der Diplomatschutzkonvention an der Tatsache, dass Somalia kein Mitgliedstaat ist.

<sup>66</sup> International Convention Against the Taking of Hostages, UN Doc. A/RES/34/146. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1980 II S. 1362 ff.

<sup>67</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. A/RES/39/46. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1990 II S. 247 ff.



indem dadurch das Leben sowie die körperliche und geistige Unversehrtheit von Personen, die nicht direkt an dem Konflikt beteiligt sind, nicht respektiert wurden. Bei dem Konflikt in Somalia handelt es sich aber um einen nicht-internationalen Konflikt. Damit scheidet die Anwendbarkeit der Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I, insbesondere des Art. 71 Abs. 2, aus.

Anwendbar könnten dagegen der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen sowie das Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977 sein. Nach Art. 3 ist im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat und auf dem Gebiet einer Hohen Vertragspartei entsteht, jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, bestimmte Mindestbestimmungen einzuhalten. Dazu gehört, dass Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, unter allen Umständen mit Menschlichkeit zu behandeln sind. Zu diesem Zweck sind und bleiben jederzeit und überall vor allem Angriffe auf das Leben und die Person, das Festnehmen von Geiseln sowie die Beeinträchtigung der persönlichen Würde verboten. Wie oben bereits erwähnt, handelt es sich bei dem Konflikt in Somalia um einen nicht-internationalen Konflikt. Somalia ist auch Hohe Vertragspartei der Genfer Konventionen.<sup>68</sup> Daher sind sowohl die Übergangsregierung als auch die Miliz an Art. 3 gebunden. Die von der Geiselnahme Betroffenen sind somit in ihrer Eigenschaft als Zivilpersonen von Art. 3 der Genfer Konventionen geschützt. Der Verstoß dagegen stellt eine schwere Verletzung dieser Vorschrift dar.

Auch Protokoll II könnte auf den vorliegenden Fall Anwendung finden. Dazu müsste zunächst der sachliche Anwendungsbereich gemäß Art. 1 des Protokolls eröffnet sein. Dies ist der Fall, da der Konflikt in Somalia ein solcher ist, der nicht von Art. 1 des Zusatzprotokolls I, und damit des gemeinsamen Artikels 2 der Genfer Konventionen, erfasst ist. Nach dem Zusatzprotokoll II müssen sowohl Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige und Sanitäts- und Seelsorgepersonal<sup>69</sup> als auch die Zivilbevölkerung und einzelne Zivilpersonen<sup>70</sup> geschont und geschützt werden. Grundlegende Garantien finden sich in Art. 4 des Protokolls. Art. 4 Abs. 2 legt unter Buchstabe c fest, dass Geiselnahmen jederzeit und überall verboten sind und bleiben. Damit würden die betroffenen UN-Mitarbeiter auch unter den Schutz des Zusatzprotokolls II zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 fallen, wenn Somalia Mitgliedstaat wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zusatzprotokoll II stellt auch kein Gewohnheitsrecht dar und ist somit im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

#### e) Schutz der Menschenrechte

Das Recht der Menschenrechte schützt das Individuum jederzeit, nicht nur in Zeiten bewaffneter Konflikte. Auch unter dieses Recht könnten die UN-Mitarbeiter als Individuen fallen. Vor allem das in Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)<sup>71</sup> gewährte Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit sowie Art. 12, der Bewegungsfreiheit gewährt, könnten anwendbar sein. Zu beachten ist allerdings, dass die Geiselnahme von nicht-staatlichen Akteuren durchgeführt wurde. Es können aber nur Staaten Adressaten von den in den Menschenrechtsver-

trägen vorgesehenen Spruchkörpern sein. Fraglich ist damit erstens, ob Private Menschenrechte überhaupt verletzen können und zweitens, ob die betroffenen Personen Schutz aus den Menschenrechtsverträgen herleiten können.

Grundsätzlich können sowohl die Schutzgüter, wie zum Beispiel das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit und das Recht auf Freizügigkeit, als auch die Schutzanordnungen, nach denen in der Regel jedem Menschen ein Anspruch oder Recht auf das jeweilige Schutzgut zugesprochen wird, von Privaten verletzt werden.<sup>72</sup> Eine Ausnahme bilden lediglich die Menschenrechte, deren Schutzgüter ausschließlich staatsbezogen sind, wie beispielsweise die Justizgrundrechte.

Problematisch ist dagegen, ob die Menschenrechtsverträge auch dem Betroffenen Schutzmöglichkeiten gegen die Verletzung der Menschenrechte durch Private bieten. In Frage kommen könnten zwei Wege: Private sind zur Wahrung der Menschenrechte verpflichtet oder die Staaten haben die Pflicht, Maßnahmen zum Schutz vor der Beeinträchtigung durch Private zu treffen.<sup>73</sup> Ob der erste Weg ein gangbarer ist, ist zur Zeit noch umstritten.<sup>74</sup> Eine staatliche Verantwortung für die Verletzung menschenrechtlicher Schutzpflichten ist dagegen anzunehmen.<sup>75</sup> Ein Staat muss Maßnahmen ergreifen, die Einhaltung der Menschenrechte zu sichern, auch vor Beeinträchtigungen durch Privatpersonen. Er übernimmt damit nicht die Verantwortlichkeit für das Handeln Privater, sondern für das Nichthandeln seiner Organe, welche die Menschenrechtsverletzungen duldeten. Die Annahme von Schutzpflichten fügt sich somit in das Recht der internationalen Staatenverantwortlichkeit ein.

Die UN-Mitarbeiter, die von Mitgliedern der lokalen Miliz als Geiseln genommen wurden, können sich somit auf den Schutz ihrer Menschenrechte berufen, insbesondere auf Artikel 9 und 12 des IPBPR.

#### 4. Frage der Verantwortlichkeit

Unter Punkt 3 wurde dargestellt, inwieweit die von der Geiselnahme betroffenen UN-Mitarbeiter gegen diesen rechtswidrigen Angriff auf ihre Person völkerrechtlich geschützt sind. Nun ist zu erläutern, wer die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für diesen Schutz trägt. Dies ist zuallererst die Regierung des Landes, in dem eine UN-Präsenz stattfindet.<sup>76</sup> Auch in einem Staat, in dem es zum Beispiel aufgrund eines Bürgerkriegs keine Regierung mehr gibt, gilt diese Regel *mutatis mutandis* für die Parteien des Bürgerkriegs, die der Rolle und der Präsenz der UN zugestimmt haben und die *de*

<sup>68</sup> Die Abkommen traten für Somalia in Kraft am 12.1.1963, vgl. BGBl. 1963 II S. 1328.

<sup>69</sup> Siehe Teil III des Zusatzprotokolls II.

<sup>70</sup> Siehe Teil IV des Zusatzprotokolls II.

<sup>71</sup> International Covenant on Civil and Political Rights. Der deutsche Text ist veröffentlicht im BGBl. 1973 II S. 1534 ff. Somalia ist Mitglied seit dem 24.4.1990.

<sup>72</sup> K. Wiesbrock, Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private, Berlin 1999, S. 19 m.w.N.

<sup>73</sup> K. Wiesbrock, a.a.O. (Fn. 72), S. 30 ff.

<sup>74</sup> K. Wiesbrock, a.a.O. (Fn. 72), S. 81 ff.

<sup>75</sup> K. Wiesbrock, a.a.O. (Fn. 72), S. 189 ff.

<sup>76</sup> Siehe z.B. A/RES/55/175 vom 7.3.2001.

facto die Kontrolle über das Gebiet haben, in dem die UN tätig werden. Oft ist es aber praktisch schwierig, die „non-state actors“ zur Rechenschaft zu ziehen, da die nationalen Strafverfolgungsmechanismen nicht mehr effektiv funktionieren. In diesen Fällen spielt die individuelle Verantwortlichkeit der Täter eine große Rolle.

Da Somalia seit August 2000 wieder eine Regierung, wenn auch nur übergangsweise, hat, ist diese verantwortlich für die Sicherheit der humanitären Helfer auf ihrem Staatsgebiet. Die Regierung kann für die Geiselnahme zur Rechenschaft gezogen werden, vor allem weil sie es unterlassen hat, die geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung der Geiselnahme zu ergreifen.

#### IV. Ergebnis

Die UN-Mitarbeiter, die Opfer einer Geiselnahme in Somalia wurden, sind lediglich durch den gemeinsamen Artikel 3

der Genfer Konventionen und durch das Recht der Menschenrechte geschützt. Alle spezielleren völkerrechtlichen Instrumente entfallen entweder mangels passendem persönlichen Anwendungsbereich oder mangels adäquatem Schutzbereich, vor allem aber aufgrund fehlender Mitgliedschaft Somalias. Besonders hervorzuheben ist die Nichtanwendbarkeit des Übereinkommens über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und assoziiertem Personal. Haupthindernis ist dabei, abgesehen von der Nichtmitgliedschaft Somalias, die nach Art. 1 lit. c ii) erforderliche Erklärung des Bestehens eines außergewöhnlichen Risikos für die Sicherheit des am Einsatz teilnehmenden Personals. Die Abschaffung der Notwendigkeit dieser Erklärung und auch die Erweiterung des Anwendungsbereiches der Konvention sind deshalb die angestrebten Ziele eines Protokolls zur Konvention, das derzeit diskutiert wird.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs, a.a.O. (Fn. 45).

## Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel von Südafrika

Ivo Gross\*

### I. Einleitung und Problemstellung

#### 1. Problem der Straflosigkeit, Gründe und Erscheinungsformen

Das erklärte Ziel des Rom-Statuts des ICC<sup>1</sup> ist die Verhinderung von Straflosigkeit für schwerste Menschenrechtsverletzungen (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen).<sup>2</sup> Eine solche Straflosigkeit kann verschiedene Gründe haben und unterschiedliche Erscheinungsformen annehmen.<sup>3</sup>

Gründe für Straflosigkeit können einerseits Komplizenschaft des Regimes oder der Verfolgungsorgane mit den Tätern und eine schwache Stellung der Justiz gegenüber den Tätern sein, die oft über Rückhalt bei einflussreichen militärischen oder paramilitärischen Gruppen verfügen, andererseits aber auch ein anerkennenswertes Bedürfnis nach nationaler Versöhnung nach lang andauernden innenpolitischen Spaltungen bzw. nach gesellschaftlichem Wiederaufbau nach durch innere Konflikte verursachtem wirtschaftlichen Niedergang. Auch praktische Probleme sind zu berücksichtigen, wie z.B. beschränkte staatliche Ressourcen gerade in wirtschaftlich schwachen Staaten, die sinnvoller für die Gestaltung der Zukunft als für die – oftmals unfruchtbare – Aufarbeitung der Vergangenheit verwendet werden können. Generell wird eine Strafverfolgung auf Probleme stoßen, wenn nach weitreichenden oder gar organisierten Menschenrechtsverletzungen von staatlichen Organen kein radikaler politischer Neuanfang, sondern ein „sanfter“ Übergang zu demokratischen

und rechtsstaatlichen Verhältnissen erfolgt, d.h. die Täter noch über eine organisierte Machtbasis verfügen.

Erscheinungsformen der Straflosigkeit sind, außer ausdrücklichen nationalen Amnestieregelungen (rechtliche Straflosigkeit), auch schlichte Untätigkeit der Strafverfolgungsbehörden oder Verfahren, die nur der Form halber und nicht mit ernsthaftem Verfolgungswillen geführt und alsbald eingestellt werden (faktische Straflosigkeit).

Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf ausdrückliche nationale Amnestieregelungen, unabhängig davon, ob diese vor oder nach einem erfolgten Strafverfahren angewendet werden.

In einem ersten Teil soll die Existenz von völkerrechtlichen Strafverfolgungspflichten für bestimmte Delikte aufgezeigt werden.

Anschließend wird erörtert, ob und welche Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Verfolgungspflicht bestehen. Dass anerkennenswerte Gründe für Straflosigkeit auch dem Rom-Statut nicht fremd sind, zeigt dessen Art. 53 Abs. 1 lit. (c), demzufolge der *Prosecutor* bei der Entscheidung über die

\* Ivo Gross ist wiss. Assistent am Lehrstuhl für Völkerrecht, Internationales Wirtschaftsrecht und Europarecht der Universität St. Gallen.

<sup>1</sup> UN Doc. A/CONF.183/9\*; im Internet unter <http://www.un.org/law/icc/statute/rome.htm> (8.8.2001).

<sup>2</sup> Abs. 5 der Präambel des Rom-Statuts, a.a.O. (Fn. 1).

<sup>3</sup> Allg. zu Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen K. Ambos, Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen: Zur „impunidad“ in südamerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht, Freiburg 1997.

Aufnahme von Ermittlungen zu berücksichtigen hat, ob Gründe vorliegen, die auch in Anbetracht der Schwere des Verbrechens und der Interessen des Opfers eine Strafverfolgung nicht als dem Gerechtigkeitsinteresse dienend erscheinen lassen.

In einem dritten Teil wird die südafrikanische Amnestieregelung für Apartheidverbrechen als eine in vieler Hinsicht exemplarische Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit den gefundenen Grundsätzen überprüft.

## 2. Menschenrechtsverletzungen im Südafrika der Apartheidzeit

Bekanntermaßen war Südafrika zu Zeiten der Apartheid und in der Übergangszeit Schauplatz zahlreicher schwerster Menschenrechtsverletzungen.<sup>4</sup> Auf Regierungsseite reichten diese von staatlich angeordneten Morden im In- und Ausland, Massakern von Polizeikräften und Morden von paramilitärischen Todesschwadronen über staatlich angeordnete Bombenattentate, Verschleppungen, Verschwindenlassen von Personen und Entführungen bis hin zu Folter und Misshandlungen in Gefängnissen, Menschenversuchen und dem Einsatz chemischer und biologischer Kampfstoffe. Während Deportationen durch Gesetze formal legitimiert waren, verstießen Mord, Totschlag und Körperverletzungen gegen südafrikanisches Strafrecht und waren damit auch zu Apartheidzeiten illegal. Strafverfolgung gegen Sicherheitskräfte fand jedoch so gut wie nicht statt. Auch schwere Gesetzesverstöße wurden von Vorgesetzten und Regierung toleriert und gedeckt und z.B. Todesfälle in Polizeihaft häufig in Selbstmord umgedeutet. In den wenigen Fällen, in denen es zu Untersuchungen oder Strafverfahren kam, kamen den Betroffenen zahlreiche, rechtsstaatlich fragwürdige, Besonderheiten des damaligen südafrikanischen Rechts zugute. So wurden den Beschuldigten oft Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe in Form von Notwehr, Notstand oder Provokation zugestanden. Widerstand gegen Festnahme oder Fluchtversuche rechtfertigten eine Tötung. Gesetzliche Sondervorschriften erlaubten der Polizei, Menschenmengen mit Gewalt zu zerstreuen oder gewährten Immunität für Akte zur „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“.

## 3. Die südafrikanische Amnestieregelung im Überblick

Die südafrikanische Amnestieregelung beruht auf einer Bestimmung im mit „National Unity and Reconciliation“ überschriebenen sog. Epilog der südafrikanischen Übergangsverfassung von 1994.<sup>5</sup> Diese Bestimmung war ein Kompromiss der zwischen den Forderungen der Widerstandsbewegungen und der – damals noch allein regierenden – weißen Minderheit und lautete:

*„In order to advance such reconciliation and reconstruction, amnesty shall be granted in respect of acts, omissions and offences associated with political objectives and committed in the course of the conflicts of the past. To this end, Parliament under this Constitution shall adopt a law (...) providing for the mechanisms, criteria and procedures, including tribunals, if any, through which such amnesty shall be dealt with at any time after the law has been passed.“*

Nach den ersten freien Wahlen vom April 1994 und weiteren Verhandlungen innerhalb der neuen Regierung wurde am 19. Juli 1995 der „Promotion of National Unity and Reconciliation Act“<sup>6</sup> durch das Parlament verabschiedet, der die Einsetzung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission (Truth and Reconciliation Commission, TRC) mit drei Unterausschüssen (Human Rights Violations Committee, Amnesty Committee, Reparation and Rehabilitation Committee) vorsah. Das Mandat der TRC umfasste nur schwere Menschenrechtsverletzungen („gross violations of human rights“), die als Tötung, Entführung, Folter oder schwere Misshandlung sowie die Beteiligung an solchen Taten definiert waren. Der Zeitraum der Untersuchung reichte vom 1. März 1960<sup>7</sup> bis zum 10. Mai 1994<sup>8</sup>. Die genannte Definition der „schweren Menschenrechtsverletzungen“ schloss weniger schwere Verstöße wie Haft ohne Gerichtsurteil, Gefängnisstrafen für Passvergehen oder Zwangsumsiedlungen aus. Diese Verstöße kamen in dem 34-jährigen Untersuchungszeitraum millionenfach vor und hätten die Kapazitäten der TRC überfordert. Außerdem waren sie im Apartheidssystem legalisiert, so dass eine Strafbarkeit dieser Taten ohnehin nicht in Betracht kam.

Der PNUR Act sah ein kompliziertes und detailliertes Antragsverfahren für die Amnestiegewährungen vor,<sup>9</sup> die von dem speziellen Amnestieausschuss innerhalb der TRC ausgesprochen wurden. Gem. Art. 20 PNUR Act wurde Amnestie unter folgenden Bedingungen gewährt:

- (1) Amnestie konnte nur für einzelne, im Antrag jeweils genau bezeichnete, im Untersuchungszeitraum begangene Taten gewährt werden. Allgemein gehaltene Anträge oder solche von Gruppen und Organisationen waren unzulässig.
- (2) Die Anträge mussten bis 30. September 1997 vorliegen.
- (3) Die Täter mussten alle mit der Tat zusammenhängenden Umstände und Fakten offenlegen.
- (4) Alle Anhörungen des Amnestieausschusses waren öffentlich (abgesehen von Sonderfällen).
- (5) Amnestie wurde nur für sog. „politisch motivierte Delikte“ gewährt. Dieses politische Motiv wurde anhand von ebenfalls im PNUR Act festgelegten Kriterien ermittelt. Demnach musste der Täter

– Bediensteter des Staates oder Mitglied oder Anhänger einer öffentlich bekannten politischen Organisation oder Befreiungsbewegung sein und entweder im Auftrag oder zur Unterstützung des Staates oder der Organisation gehandelt haben oder zumindest aufgrund vernünftiger Gründe der

<sup>4</sup> Für die Zwecke dieser Arbeit genügt eine grobe Aufzählung. Eine vertiefte Bestandsaufnahme mit detaillierten Beispielen findet sich in: Truth and Reconciliation Commission of South Africa, Report, Cape Town 1998 (im Weiteren: TRC Report), Vol. 5, Chapter 1, abrufbar im Internet unter <http://www.truth.org.za/report/index.htm> (14.8.2001).

<sup>5</sup> Act 200 of 1993; der Epilog liegt dem Verfasser vor.

<sup>6</sup> Act 34 of 1995 (PNUR Act); liegt dem Verfasser vor.

<sup>7</sup> Monat des Massakers von Sharpeville, des ersten größeren Polizeimassakers und Aufruf des bewaffneten Widerstands.

<sup>8</sup> Datum des Amtsantritts des langjährigen Gefangenen Nelson Mandela als Präsident.

<sup>9</sup> Art. 18–21 PNUR Act.

Auffassung gewesen sein, im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse gehandelt zu haben und

– mit seiner Tat gutgläubig ein politisches Ziel verfolgt haben.

Als subsidiäre Kriterien zur Ermittlung eines politischen Motivs wurden herangezogen: die persönliche Motivlage des Täters, die Umstände und rechtliche und tatsächliche Qualität der Tat einschließlich ihrer Schwere, der Zweck der Tat, ob der Täter auf Anordnung handelte, die Beziehung, in der die Tat zu dem verfolgten politischen Zweck stand.

(6) Amnestie wurde nicht gewährt für Verbrechen, die zur persönlichen Bereicherung oder böswillig begangen worden waren.

(7) Die Namen aller amnestierten Personen sowie Informationen über die betreffenden Verbrechen wurden im Amtsblatt und im Abschlussbericht der TRC veröffentlicht.

(8) Amnestie wurde nur für den Einzelfall gewährt, d.h. eine Strafverfolgung für Taten bezüglich derer ein Antrag nicht gestellt oder negativ beschieden wurde, bleibt möglich. Die Amnestie umfasst die völlige Freistellung des Täters von jeder zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit.

## II. Die Existenz von Strafverfolgungspflichten im Völkerrecht

Eine völkerrechtliche Verpflichtung Südafrikas zur Strafverfolgung<sup>10</sup> kommt vor allem für Fälle schwerster Menschenrechtsverletzungen in Betracht. Als solche sollen hier die auch den Zuständigkeitsbereich des ICC definierenden Delikte des Völkermords, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen<sup>11</sup> behandelt werden, ohne dass dabei auf die zahlreichen Definitions- und Abgrenzungsprobleme eingegangen wird, die bei diesen Tatbeständen nach wie vor bestehen.

Der Unterteilung der Rechtsquellen in Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut folgend sollen in den nächsten Abschnitten zunächst Verträge und dann weitere Völkerrechtsquellen auf das Bestehen von Bestrafungspflichten untersucht werden. Hierbei ist besonders zu beachten, dass die Strafbarkeit bestimmter Delikte nach internationalem Recht lediglich das Recht eines Staates begründet, bestimmte Delikte zu verfolgen. Eine eventuelle völkerrechtliche Pflicht eines Staates zur tatsächlichen Strafverfolgung ist hiervon gesondert in einer separaten Untersuchung festzustellen.

Im Rahmen dieser Untersuchung werde ich mich auf eine kurze Darstellung allgemein anerkannter Strafverfolgungspflichten und ihrer Anwendbarkeit auf Südafrika beschränken.

### I. Allgemeines Völkervertragsrecht

Ausdrückliche Bestrafungspflichten finden sich in verschiedenen internationalen Verträgen sowohl auf UN- als auch auf regionaler Ebene. Beispiele sind Art. 3 und 4 der Völkerrechtskonvention<sup>12</sup>, Art. 4 der Anti-Apartheid-Konvention<sup>13</sup> und Art. 4 und 5 der UN-Folterkonvention<sup>14</sup>. Obwohl der

Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)<sup>15</sup> solche ausdrücklichen Bestrafungspflichten nicht vorsieht, können diese – was allerdings umstritten ist – aus Art. 2 Abs. 1 und 3 IPbPR hergeleitet werden, der die Parteien unter anderem verpflichtet, die in dem Pakt anerkannten Rechte allen in seinem Gebiet befindlichen Personen zu gewährleisten, effektive Mittel gegen Verstöße sicherzustellen und solche Mittel auch durchzusetzen.<sup>16</sup>

Allerdings war Südafrika zu Zeiten des Apartheidregimes nicht Partei der genannten Verträge, so dass eine Anwendung dieser Bestrafungspflichten auf die dortige Amnestieregelung nicht in Betracht kommt.

### 2. Humanitäres Völkervertragsrecht

Die – soweit ersichtlich – einzigen Verträge mit südafrikanischer Beteiligung zu Apartheidzeiten, die explizite Bestrafungspflichten vorsehen, sind die vier Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949,<sup>17</sup> denen Südafrika 1952 beigetreten ist. Diese Abkommen sehen vor, dass „[d]ie Hohen Vertragsparteien [sich] verpflichten [...], alle notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Festsetzung von angemessenen Strafbestimmungen für solche Personen zu treffen, die (...) schwere[n] Verletzungen des vorliegenden Abkommens begehen oder dazu anstiften“. Schwere Verletzungen sind unter anderem definiert als „vorsätzliche Tötung, Folterung oder unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche, vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit (...)“. In Bezug auf Zuwiderhandlungen, die keine schwere Verletzung in diesem Sinne darstellen, ergreifen die Parteien „die notwendigen Maßnahmen, um diese zu unterbinden“.<sup>18</sup> Allerdings unterscheidet das humanitäre Völkerrecht zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten. Gemäß ihrem gemeinsamen Art. 2 sind die Genfer Abkommen nur anwendbar in „Fällen eines erklärten Krieges oder eines

<sup>10</sup> Hier und im Weiteren umfasst der Begriff der Strafverfolgung kriminalpolizeiliche Ermittlungen, Strafverfahren, Verurteilung, Strafvollzug und Opferentschädigung.

<sup>11</sup> Art. 5–8 Rom-Statut, a.a.O. (Fn. 1).

<sup>12</sup> Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948, UNTS Bd. 78, S. 277.

<sup>13</sup> Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid vom 30. November 1973, UNTS Bd. 1015, S. 243.

<sup>14</sup> Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85.

<sup>15</sup> UNTS Bd. 999, S. 171.

<sup>16</sup> D. F. Orentlicher, *Setting accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*, Yale Law Journal 100 (1991), S. 2537 (2568 ff.); N. Roth-Arriaga (Hrsg.), *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*, New York/Oxford 1995, S. 28 ff.; K. Ambos, *Völkerrechtliche Bestrafungspflichten bei schweren Menschenrechtsverletzungen*, Archiv des Völkerrechts 37 (1999), S. 318 (319).

<sup>17</sup> Erstes Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde (GA I), UNTS Bd. 75, S. 31; Zweites Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zu See (GA II), UNTS Bd. 75, S. 85; Drittes Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen (GA III), UNTS Bd. 75, S. 135; Viertes Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (GA IV), UNTS Bd. 75, S. 287.

<sup>18</sup> Art. 49, 50 GA I, Art. 50, 51 GA II, Art. 129, 130 GA III, Art. 146, 147 GA IV.

anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht". Dagegen unterliegen bewaffnete Konflikte, die zwischen einem Vertragsstaat und nichtstaatlichen organisierten bewaffneten Gruppen auf dem Territorium eines Staates auftreten, nur dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen und gegebenenfalls den Zusatzprotokollen von 1977.<sup>19</sup>

Der Apartheidkonflikt war ein im Ursprung innerstaatlicher Konflikt, wenn auch mit beträchtlichen Auswirkungen auf die angrenzenden Länder und das gesamte südliche Afrika. Das anwendbare Recht hängt deshalb davon ab, wo und in welchem Zusammenhang die in Rede stehenden Verbrechen begangen wurden.

### a) Der Konflikt innerhalb von Südafrika

Soweit Menschenrechtsverletzungen innerhalb Südafrikas in Rede stehen, fand der südafrikanische Konflikt zwischen der Regierung und einem Teil der Bevölkerung statt und fiel insoweit nicht in den Anwendungsbereich des gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen. Daher waren die Konfliktparteien nicht durch die Abkommen verpflichtet, die als „schwere Verletzungen“ der Abkommen definierten Akte zu bestrafen, soweit diese innerhalb Südafrikas aufgetreten waren.

Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen sind – abgesehen von hier nicht näher zu erörternden materiell-rechtlichen Problemen – schon *ratione personae* nicht anwendbar, da sie von Südafrika zu Zeiten der Apartheid nicht ratifiziert worden waren.<sup>20</sup> Eine Anwendbarkeit von ZP I für die Widerstandsorganisationen hätte außerdem gem. Art. 95 und 96 Abs. 3 ZP I eine einseitige Erklärung erfordert, die beim schweizerischen Bundesrat als Depositär der Genfer Abkommen zu hinterlegen gewesen wäre. Eine solche Hinterlegung beim Bundesrat erfolgte jedoch nicht.<sup>21</sup>

Der gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen ist anwendbar auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte. Seine Anwendungsschwelle ist überschritten, wenn die Regierung und Aufständische sich in kollektiv geführten Feindseligkeiten befinden, die den Gebrauch bewaffneter Gewalt einschließen.<sup>22</sup> Der hierfür erforderliche Organisationsgrad der dissidenten Gruppe (verantwortliche Führung und Fähigkeit zur Durchführung konzentrierter militärischer Operationen) wurde vom ANC und seinem bewaffneten Arm Umkhonto we Sizwe mit Sicherheit erreicht. Allerdings ist der gemeinsame Art. 3 lediglich Ausdruck eines Minimalstandards von grundlegenden Verhaltensregeln, die keine Bestrafungspflichten vorsieht.<sup>23</sup>

Es bleibt somit festzuhalten, dass Südafrika nach Völkervertragsrecht nicht verpflichtet war, Menschenrechtsverletzungen aus der Apartheidzeit innerhalb Südafrikas zu verfolgen und zu bestrafen.

### b) Der Konflikt außerhalb von Südafrika

Im Gegensatz dazu könnten die im Ausland entfaltenen Aktivitäten sowohl der Regierung als auch der Widerstandsorganisationen sehr wohl als „anderer bewaffneter Konflikt“ zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien“ im Sinne des gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen einge-

stuft werden. Die südafrikanische Armee führte zahlreiche Interventionen und grenzüberschreitende Operationen in den umliegenden Ländern durch, im Zuge derer z.B. zeitweise größere Teile des angolanischen Staatsgebiets besetzt waren. Zumindest in diesem Fall waren die Genfer Abkommen einschließlich ihrer Bestrafungsverpflichtungen<sup>24</sup> anwendbar.

In welchem Ausmaß „schwere Verstöße“ gegen die Genfer Abkommen im Sinne derer Vorschriften vorgekommen sind, ist aufgrund von Beweisschwierigkeiten auch durch die TRC nicht restlos geklärt worden. Klar ist jedoch aufgrund von erwiesenen Einzelfällen, dass solche Verstöße vorkamen. Dies ist für die Zwecke dieses Beitrags ausreichend, denn auch nur vereinzelte „schwere Verstöße“ müssen nach den Genfer Abkommen bestraft werden.

### 3. Andere Völkerrechtsquellen

Soweit ersichtlich, wird in der Literatur nicht mehr bestritten, dass die Bestrafung schwerster Menschenrechtsverletzungen durch nichtvertragliches Völkerrecht geboten ist.<sup>25</sup> Trotz dieser weitgehenden Übereinstimmung im Grundsatz sind jedoch die Tragweite und dogmatische Begründung dieser Regel nach wie vor unklar.

Dies liegt zum großen Teil an den Problemen, die das moderne, sich schnell entwickelnde Völkerrecht generell mit dem Institut des Gewohnheitsrechts hat. Traditionell sind für die Bildung von neuem Völkergewohnheitsrecht zwei Elemente erforderlich: eine allgemeine Übung und die Rechtsüberzeugung, dass diese Übung völkerrechtlich geboten ist.<sup>26</sup> Der Begriff „allgemeine Übung“ wird hierbei verstanden als „constant and uniform usage, practised by the States in question“.<sup>27</sup> Die heutzutage gebräuchliche Konzeption der Staatenpraxis umfasst nicht nur den äußerlichen tatsächlichen Umgang der Staaten untereinander, sondern auch ihr Verhalten in internationalen Organisationen, das Verhalten dieser Organisationen und sogar inneres Verhalten wie z.B. innerstaatliche Gesetzgebung, gerichtliche Entscheidungen, diplomatische Demarchen und Regierungserklärungen –

<sup>19</sup> Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (ZP I), UNTS Bd. 1125, S. 3; Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (ZP II), UNTS Bd. 1125, S. 609.

<sup>20</sup> Südafrika trat den Zusatzprotokollen erst im Jahre 1995 bei; vgl. IRR Nr. 309 (1995), S. 678.

<sup>21</sup> Allerdings hinterlegte der ANC im Jahre 1980 irrtümlicherweise eine solche Erklärung beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, vgl. IRR Nr. 220 (1981), S. 20.

<sup>22</sup> Vgl. J. S. Pictet (Hrsg.), Les Conventions de Genève du 12 Août 1949, Commentaire, Tome IV: La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève 1956, S. 42, sowie H.-P. Gasser, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, S. 83.

<sup>23</sup> Mittlerweile sind „schwere Verstöße“ gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen und die in nicht internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren Regeln und Gebräuche in Art. 8 Abs. 2 lit. c) und e) des Rom-Statuts, a.a.O. (Fn. 1), als Kriegsverbrechen aufgeführt.

<sup>24</sup> A.a.O. (Fn. 18).

<sup>25</sup> Vgl. z.B. K. Ambos, D. F. Orentlicher, N. Roht-Arriaza, a.a.O. (Fn. 16) m.w.N.

<sup>26</sup> Vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. b) IGH-Statut.

<sup>27</sup> IGH im Asylfall, ICJ Reports 1950, S. 276 (277).

Verhaltensweisen also, die nach früherem Verständnis eher dem Element der Rechtsüberzeugung zuzurechnen gewesen wären. Aber sogar unter Zugrundelegung dieses weiten Verständnisses von Staatenpraxis bleibt festzustellen, dass eine relevante Staatenpraxis in Bezug auf eine Bestrafung von schwersten Menschenrechtsverletzungen bis in die jüngere Zeit nicht nur nicht vorhanden ist, sondern dass im Gegenteil die Staatenpraxis fast eher auf eine gegenteilige Regel schließen ließe – und das, obwohl viele Staaten vertraglich zur Verfolgung solcher Verbrechen verpflichtet sind.<sup>28</sup> Tatsächlich musste sich – abgesehen von dem einsamen Beispiel der Nürnberger und Tokioter Prozesse – bislang kaum ein ehemaliger Gewaltherrscher oder dessen ausführende Organe gerichtlich verantworten oder gar eine Strafe verbüßen. Die UN-Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sind eine zu neue und singuläre Erscheinung, um zum jetzigen Zeitpunkt bereits von einer allgemeinen Praxis sprechen zu können. Auch der Fall *Pinochet*<sup>29</sup>, der vielfach als Beginn einer neuen Ära der Strafverfolgung begrüßt wurde, ist letztlich, zumindest auf internationaler Ebene, nur ein weiteres Beispiel für unterbliebene Strafverfolgung. Die Lehre hat deshalb verschiedene Anstrengungen unternommen, um trotz dieses Mangels an Staatenpraxis die Existenz bzw. Neubildung von Völkergewohnheitsrecht bejahen zu können.

Ein hierbei oft (mehr oder weniger offen) beschrittener Weg ist der Ansatz des IGH im Nicaragua-Fall: Das Gericht hält eine absolute Übereinstimmung der Staatenpraxis mit der zu begründenden Regel für entbehrlich und lässt eine grundsätzliche Übereinstimmung ausreichen und behandelt Abweichungen hiervon als Bruch der Regel, nicht aber als Ausdruck des Bestehens einer gegenteiligen Regel. Davon ausgehend betrachtet der IGH sogar eine im offenen Widerspruch mit der Regel stehende Praxis als Bestätigung der Regel, wenn sie von Rechtfertigungsversuchen begleitet wird, die die Anerkennung der allgemeinen Regel beweisen.<sup>30</sup> Dieser Ansatz führt zu einer Konzeption des Gewohnheitsrechts, die die Bedeutung der beiden konstitutiven Elemente von der Praxis weg und zur Rechtsüberzeugung hin verschiebt. Kritiker haben dies als „missionary writing“ bezeichnet<sup>31</sup>, und in der Tat wäre der guten Sache des Menschenrechtsschutzes besser gedient, wenn sie mit weniger angreifbaren Methoden betrieben würde. Das wünschenswerte Ergebnis einer Bestrafungspflicht kann die Missachtung grundlegender Prinzipien des Völkerrechts nicht rechtfertigen.<sup>32</sup>

Ein anderer Weg zur Umgehung des Problems der fehlenden Staatenpraxis ist die Herleitung von Bestrafungspflichten aus den „Allgemeinen Rechtsgrundsätzen“ im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. c) IGH-Statut. Allgemeine Rechtsgrundsätze in diesem Sinne sind diejenigen Rechtsgrundsätze, die sich in allen oder doch den meisten nationalen Rechtsordnungen finden, soweit sie auf die Beziehungen zwischen Staaten entsprechend anwendbar sind. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze haben zwar lange (auch in der Rechtsprechung des IGH<sup>33</sup>) eher ein Schattendasein geführt, werden aber in neuerer Zeit vermehrt herangezogen, wenn es um Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und Bestrafungspflichten im Besonderen geht.<sup>34</sup> Mit steigender Anzahl und

politischer Bedeutung internationaler Organisationen hat das aus deren Feststellungs-, Resolutions- und politischer Praxis resultierende „soft law“ eine Art kollektiver *opinio iuris* geschaffen, die zunehmend zur Entwicklung internationaler allgemeiner Rechtsgrundsätze beiträgt.<sup>35</sup> Dieser zweite Weg erscheint dem völkergewohnheitsrechtlichen Ansatz zur Begründung von Bestrafungspflichten mindestens gleichwertig, wenn nicht vorzugswürdig.

Festzuhalten bleibt hier, dass angesichts der weitgehenden Übereinstimmung in der Literatur und ungeachtet der dogmatischen Herleitung, nichtvertragliche Bestrafungspflichten zumindest hinsichtlich Mord, Verschwindenlassen, Folter, schweren Verstößen gegen humanitäres Völkerrecht und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bestehen.<sup>36</sup> Da dies für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung ausreicht, wird auf die Erörterung streitiger Bestrafungspflichten bezüglich weiterer Verbrechen an dieser Stelle verzichtet.

### III. Ausnahmen von völkerrechtlichen Strafverfolgungspflichten

Die „klassische“ Antwort auf Menschenrechtsverletzungen auf innerstaatlicher Ebene ist die Strafverfolgung des Täters. Diese Antwort erscheint zunächst erst recht angebracht, wenn es sich, wie im Fall von Südafrika, um grobangelegte und systematische Menschenrechtsverletzungen handelt, von denen einige als völkerrechtliche Verbrechen einzustufen sind. Beispielhaft für diesen Ansatz sind die Nürnberger und Tokioter Tribunale nach dem Zweiten Weltkrieg sowie die UN-Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda. Gerade in den letzten Jahren besteht auf internationaler Ebene eine gewisse Tendenz hin zur besseren Durchsetzung der Menschenrechte auch mit Hilfe des Strafrechts,<sup>37</sup> die die oben festgestellte völkerrechtliche Pflicht zur Verfolgung bestimmter Verbrechen untermauert, auch

<sup>28</sup> Vgl. allgemein *K. Ambos*, a.a.O. (Fn. 3); *N. Roht-Arriaza*, a.a.O. (Fn. 16); speziell zum humanitären Recht: *A. Cassese*, On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law, *European Journal on International Law* 9 (1998), S. 2 (5): „(...) the provisions on national jurisdiction over grave breaches have been, until recent years, a dead letter“.

<sup>29</sup> Der frühere chilenische Diktator *A. Pinochet* wurde während eines privaten Aufenthalts in Großbritannien auf Betreiben eines spanischen Untersuchungsrichters festgenommen. Das Auslieferungersuchen Spaniens wurde jedoch letztendlich aufgrund angeblicher Verhandlungsunfähigkeit *Pinochets* abgelehnt, worauf dieser sich nach Chile absetzen konnte. Bemühungen chilenischer Untersuchungsrichter um die Eröffnung eines Verfahrens sind bislang ergebnislos geblieben.

<sup>30</sup> IGH im Nicaragua-Fall, ICJ Reports 1986, Rz. 186.

<sup>31</sup> *Th. Meron*, Human Rights and Humanitarian Laws as Customary Law, *Oxford* 1989, S. 246.

<sup>32</sup> In diesem Sinne auch *K. Ambos*, a.a.O. (Fn. 16), S. 331 f.

<sup>33</sup> Einige Beispiele der Anwendung durch den IGH werden genannt in *R. Jennings/A. Watts* (Hrsg.), *Oppenheim's International Law*, Vol. 1, 9. Auflage, London/New York 1996, S. 84.

<sup>34</sup> Vgl. z.B. *K. Ambos*, a.a.O. (Fn. 16), S. 332; *Th. Meron*, a.a.O. (Fn. 31), S. 247; *N. Roht-Arriaza*, a.a.O. (Fn. 16), S. 46 ff.

<sup>35</sup> *A. Ventross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984, §§ 636 ff., insb. § 639.

<sup>36</sup> *K. Ambos*, a.a.O. (Fn. 16), S. 353; *D. F. Orentlicher*, a.a.O. (Fn. 16), S. 2585, 2593; *N. Roht-Arriaza*, a.a.O. (Fn. 16), Kap. 3 und 4.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu *A. Cassese*, a.a.O. (Fn. 28); *Th. Meron*, Is International Law moving towards Criminalization?, *European Journal on International Law* 9 (1998), S. 18 ff.

wenn sie sich noch nicht selbst zu Gewohnheitsrecht verdichtet hat.

Diese Verfolgungspflicht gilt jedoch nicht ohne jede Ausnahme. Vielmehr sind gewisse Konstellationen denkbar, in denen im höheren Interesse der Allgemeinheit oder des Staates auf eine Strafverfolgung verzichtet werden kann, wenn die üblicherweise damit verfolgten Interessen auf andere Weise gewahrt werden. Hierzu ist zunächst kurz darzulegen, welche gesellschaftlichen Funktionen<sup>38</sup> die Strafverfolgung erfüllt.

### 1. Gesellschaftliche Funktionen der Strafverfolgung und Gründe für Strafflosigkeit

– Zunächst stärkt effektive Strafverfolgung allgemein die Durchsetzung des Rechts und den Rechtsstaat, da sie zeigt, dass die Autorität des Rechts stärker ist als diejenige von Einzelnen oder Gruppen. Ein solches Signal kann besonders im Übergangsprozess einer undemokratischen Ordnung wertvoll sein, wenn ein Staat sich um den Aufbau demokratischer Strukturen bemüht. Indem unter Beweis gestellt wird, dass keine Gruppe über dem Gesetz steht, fördert die Verfolgung insbesondere staatlicher Verbrechen den Respekt vor den demokratischen Institutionen. Das leuchtet umso mehr ein, wenn man sich die Auswirkungen des völligen Fehlens von Verantwortlichkeit auf das öffentliche Bewusstsein vergegenwärtigt: Die Erfahrung des Fehlens jeglicher Durchsetzung des Rechts führt unweigerlich zu einem tiefen Misstrauen in das Rechtssystem eines Staates. Der Neuaufbau einer auf Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit beruhenden Gesellschaft ist nicht möglich, wenn gleichzeitig die Verantwortlichen für schwerste Verbrechen ohne jede Konsequenz davonkommen, nur weil sie etwa einer immer noch einflussreichen Gruppe innerhalb des Staates angehören.

Strafverfolgung kann eine öffentliche Feststellung und Anerkennung begangener Verbrechen bewirken, die oft heimlich geschahen und evtl. größeren Teilen der Bevölkerung gar nicht bekannt sind. Die öffentliche Untersuchung und Feststellungswirkung, die mit Prozessen und Verurteilungen verbunden sind, können zu einem genaueren Bild der Untaten eines früheren Regimes beitragen. Eine solche öffentliche Kenntnisnahme von Verbrechen erschwert auch das Abstreiten der Vorkommnisse und zukünftige revisionistische Bestrebungen.<sup>39</sup>

– Strafrechtliche Verurteilungen sind eine wichtige Grundlage für anschließende zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Schadensersatzklagen der Opfer gegen einzelne Täter oder den Staat. Eine Strafverfolgung offenbart die Identität von Täter und Opfer und die Art der verübten Verbrechen und verschafft den Opfern damit die zur gerichtlichen Geltendmachung ihrer Ansprüche benötigten Informationen.

– Strafverfolgung führt die Täter der gerechten und angemessenen Strafe für ihr Verhalten zu. Durch das Stigma der Verurteilung und die damit verbundene gesellschaftliche Ächtung trägt sie zur Befriedigung des Vergeltungsbedürfnisses der Gesellschaft und des Opfers bei. Darüber hinaus kann sie zur Heilung der durch die Verbrechen zugefügten Wunden beitragen: Wenn der Gerechtigkeit Genüge getan und das Verbrechen gesühnt ist, kann die Versöhnung beginnen.

– Nicht zuletzt hat Strafverfolgung auch eine generalpräventive Funktion: Potenzielle Straftäter können mittels einer durch vorangegangene Bestrafungen glaubwürdige Androhung von Bestrafung von der Begehung zukünftiger Verbrechen abgeschreckt werden.

Sicherlich werden die angeführten positiven gesellschaftlichen Funktionen der Strafverfolgung nicht immer in vollem Umfang verwirklicht. Trotzdem muss die Strafverfolgung im Grundsatz als die beste Reaktion auf die Begehung auch schwerster Verbrechen angesehen werden.

Allerdings wird das Ideal voller strafrechtlicher Verantwortlichkeit für schwere Menschenrechtsverletzungen aus verschiedenen Gründen selten erreicht.

Zum Ersten können politische Erwägungen als Hemmschuh für die Durchführung von Strafverfahren wirken. Dies ist oft dann der Fall, wenn die Täter immer noch eine starke Machtposition im Staat haben oder der Neuaufbau nur mit ihrer tätigen Mithilfe möglich ist. Eine labile Machtbalance kann das Ausmaß von Strafverfolgung politisch begrenzen.

Zweitens können Staaten, die einen lang andauernden bewaffneten Konflikt hinter sich haben, oft nicht die nötigen Ressourcen aufbringen, um alle Täter von Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen. Die fraglichen Verbrechen betreffen typischerweise eine große Zahl sowohl von Opfern als auch von Tätern. Strafverfolgung und Entschädigung erfordern deshalb große finanzielle und personelle Mittel. Das führt zu der Konsequenz, dass eine Strafverfolgung um so unwahrscheinlicher ist, je umfangreicher und zahlreicher die betreffenden Verbrechen waren und je länger sie andauert haben. Dies ist in Südafrika an den Fällen *de Kock* und *Malan* deutlich geworden: Der frühere Polizeioffizier *de Kock* wurde nach einer Verfahrensdauer von 18 Monaten für schuldig befunden und zu lebenslanger Haft verurteilt,<sup>40</sup> während der frühere Verteidigungsminister *Malan* nach einem Ermittlungsverfahren von neun Monaten und einem Prozess von weiteren neun Monaten schließlich freigesprochen wurde.<sup>41</sup> Schon die Verfahrensdauer an sich macht deutlich, dass eine Verfolgung sämtlicher Apartheidverbrechen aus Kapazitätsgründen nicht realisierbar ist, ganz zu schweigen von den finanziellen Belastungen solcher Verfahren. Allein im *Malan*-Verfahren musste der südafrikanische Staat für die Kosten der Verteidigung seiner ehemaligen Bediensteten die Summe von 17 Mio. Rand aufbringen, was nach damaligem Kurs 3,9 Mio. US\$ entsprach.

Schließlich fehlt es auch oft am nötigen Willen, um ernsthafte Strafverfolgung zu betreiben. In diesen Fällen wird die Begehung von Verbrechen oft gelehrt oder die erwählten

<sup>38</sup> Vgl. hierzu *St. Landsman*, *Alternative Responses to Serious Human Rights Abuses: Of Prosecution and Truth Commissions*, *Law and Contemporary Problems* (LCP) 59 (1996), S. 83 ff.

<sup>39</sup> *R. J. Goldstone*, *Healing Wounded People: War Crimes and Truth Commissions*, *Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft* Nr. 233, Heidelberg 1998, S. 11.

<sup>40</sup> *State v. Eugene Alexander de Kock*, 1995–1996, *Transvaal Supreme Court*, CC26/94.

<sup>41</sup> *State v. Msane* und nineteen others, 1996, *Durban and Coast Local Division*, CC1/96.



politischen und praktischen Zwänge werden als bequemes Alibi für Untätigkeit vorgeschoben. Dieser mangelnde Wille kommt sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene vor. Beispiel für Letzteres ist die häufig schleppende und unzureichende Kooperation vieler Staaten mit den UN-Kriegsverbrechertribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, die in der Vergangenheit nach den jeweiligen tagespolitischen Interessen der Regierungen starken Schwankungen unterworfen war.<sup>42</sup>

Die beiden ersten Problemkomplexe, die politische und praktische Gründe für Straflosigkeit ansprechen, zeigen, dass es für ein Absehen von Strafverfolgung auch anerkanntswerte Gründe geben kann. In diesen Fällen können nationale Amnestieregelungen unter noch zu erörternden weiteren Voraussetzungen völkerstrafrechtlich akzeptabel sein. Strafverfolgung ist kein Selbstzweck, sondern muss den Interessen der Gesellschaft dienen. Wenn diese Interessen auf andere Weise gewahrt werden können, gibt es für ein unbedingtes Festhalten an einer Strafverfolgung keinen Grund.

## 2. Bedingungen für die Akzeptanz von Amnestien durch das Völkerstrafrecht

Wie die Strafverfolgung an sich kein Selbstzweck ist, sondern eine gesellschaftliche Funktion erfüllen soll, so ist auch eine Amnestieregelung nur akzeptabel, wenn die Straflosigkeit der Täter nicht primäres Ziel, sondern nur das Mittel zur Erreichung eines höheren gesellschaftlichen Zwecks, wie z.B. nationale Versöhnung oder Wiederaufbau, ist. Zur Erreichung solcher Zwecke bietet sich die Einrichtung einer Wahrheitskommission in besonderem Maße an, da diese viele der üblicherweise durch die Strafverfolgung erfüllten Funktionen ebenso gut oder sogar besser erfüllen kann.

– Wahrheitskommissionen können eine vertiefte Erforschung der Vergangenheit betreiben und auf diese Weise die Wahrheit über Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit ins Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken. Eine solche Öffentlichkeitswirkung ist besonders dann gegeben, wenn die Anhörungen der Kommission öffentlich erfolgen und die Ergebnisse ihrer Arbeit in einem Abschlussbericht veröffentlicht werden. Da die Aufklärungsarbeit der Kommission nicht auf die individuellen Fakten eines konkreten Strafverfahrens beschränkt ist, sondern das Mandat ein gesamthaftes Geschehen umfasst, kann sie sogar weit besser einen allgemeinen Überblick über die Politik eines Unterdrückerregimes geben. Das Angebot an die Täter, im Austausch für eine vorbehaltlose Offenlegung ihrer Taten Amnestie zu gewähren, bietet diesen einen starken Anreiz zur Kooperation. Dies trägt weit besser zu einer Aufklärung auch von Einzelfällen bei, als die konventionelle Erforschung von Sachverhalten durch Polizei und Staatsanwaltschaft, die stets den Obstruktionsbemühungen der Beschuldigten ausgesetzt sind, die naturgemäß an einer Aufklärung im Strafverfahren keinerlei Interesse haben können. Damit muss das Aufklärungspotenzial einer Wahrheitskommission als dem Strafverfahren mindestens ebenbürtig, wenn nicht sogar überlegen angesehen werden.

– Durch die öffentliche Identifikation von Taten und Tätern, die immer auch eine öffentliche Verurteilung morali-

scher Art darstellt, kann eine Wahrheitskommission auch zur Festigung der Herrschaft des Rechts und des Rechtsbewusstseins der Bevölkerung beitragen. Der Respekt vor dem Recht und das Vertrauen darauf können nicht nur durch strafrechtliche Verurteilungen gestärkt werden, sondern auch durch eine öffentliche Feststellung und Missbilligung, die nicht mit Strafe verbunden ist. Eine solche Missbilligung kann z.B. in dem Abschlussbericht einer Wahrheitskommission enthalten sein oder von der Regierung nach Entgegennahme des Berichts ausgesprochen werden.

– Wahrheitskommissionen können für die Entschädigung von Opfern ebenso bedeutsam sein wie ein präjudizielles Strafurteil. Hier kommt es jedoch stark auf die Regelung im Einzelnen an. Außer einer Heranziehung des Abschlussberichts einer Wahrheitskommission als Beweismittel in einem Zivilverfahren kommt auch eine staatliche Ausgleichsregelung auf der Basis des Abschlussberichts in Betracht, wie sie etwa in Südafrika vorgesehen wurde.

Es muss jedoch unbedingt vermieden werden, dass einflussreiche Täterkreise eine Wahrheitskommission nur als Alibi für eine Selbstamnestie ins Leben rufen, um sich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu entziehen. Deshalb müssen aus völkerrechtlicher Sicht gewisse Kriterien für die Zulässigkeit nationaler Amnestieregelungen gefordert werden. Falls diese Kriterien nicht eingehalten werden, sollte eine nationale Amnestie durch andere Staaten oder internationale Organisationen nicht anerkannt werden. Dies könnte zu einer Strafverfolgung der Begünstigten durch nationale Gerichte oder den zukünftigen Internationalen Strafgerichtshof führen.<sup>43</sup> Im Folgenden werden einige Vorschläge für solche Kriterien vorgestellt, die einen adäquaten Ausgleich zwischen dem internationalen Interesse an der Durchsetzung der Menschenrechte auf der einen Seite und den innerstaatlichen praktischen, politischen und sozialen Erfordernissen auf der anderen Seite ermöglichen.<sup>44</sup>

### a) Demokratisches Zustandekommen

Die Wahrheitskommission und die Amnestieregelung müssen in einem öffentlichen und transparenten Prozess von einer demokratisch legitimierten Institution geschaffen wer-

<sup>42</sup> Vgl. M. H. Morris, *International Guidelines Against Impunity: Facilitating Accountability*, LCP 59 (1996), S. 29 (30).

<sup>43</sup> Nach dem Rom-Statut, a.a.O. (Fn. 1), kann der ICC ein Verfahren einleiten, wenn ein Staat trotz einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Strafverfolgung eine Amnestieregelung erlässt, die solchen Kriterien nicht genügt. Gem. Art. 17 Abs. 1 Rom-Statut ist ein solches Verfahren grundsätzlich zulässig, weil eine nationale Strafverfolgung nicht eingeleitet wurde. Die Entscheidung über die Strafverfolgung im Einzelfall steht dann im Ermessen des Anklägers, wie sich aus Art. 53 ergibt. Nach Abs. 1 lit. (c) dieser Vorschrift „soll der Ankläger bei seiner Entscheidung über die Einleitung von Ermittlungen unter anderem prüfen, ob wesentliche Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Durchführung von Ermittlungen nicht im Interesse der Gerechtigkeit läge“. Diese Vorschrift lässt dem Ankläger genügend Raum für die Überprüfung einer nationalen Amnestie unter dem Kriterium der völkerrechtlichen Zulässigkeit. Eine völkerrechtlich zulässige Amnestie würde dann dazu führen, eine Strafverfolgung nicht als den Interessen der Gerechtigkeit im Sinne des Art. 53 Abs. 1 lit. (c) dienend anzusehen.

<sup>44</sup> S. hierzu auch St. Landsman, a.a.O. (Fn. 38), S. 89 ff.; P. B. Hayner, *International Guidelines for the Creation and Operation of Truth Commissions: A Preliminary Proposal*, LCP 59 (1996), S. 172 (178 ff.); D. Cassel, *Lessons from the Americas: Guidelines for International Response to*



den, also im Regelfall durch das Parlament. Die Öffentlichkeit, Nichtregierungsorganisationen und Opferverbände sollten die Gelegenheit haben, an der Debatte teilzunehmen und ihre Ansichten über das Mandat der Wahrheitskommission und die Gestaltung des Amnestiegesetzes einzubringen. Dies schließt Selbstmännern undemokratischer oder nicht rechtsstaatlicher Regime aus.

#### b) Angemessene Vorbereitung sowie finanzielle und personelle Ausstattung

Die Wahrheitskommission muss angemessene Zeit und die nötigen finanziellen und personellen Mittel sowohl für die Vorbereitungs- als auch für die Arbeitsphase haben. Organisatorische Arbeiten wie die Anmietung und Einrichtung von Büros, Einstellung von Personal und Beschaffung von Arbeitsmaterial wie z.B. Computer erfordern eine gewisse Zeitspanne, nachdem die gesetzlichen Grundlagen für die Arbeit der Kommission geschaffen sind. Diese Zeit darf nicht von der eigentlichen Arbeitszeit der Kommission abgezogen werden. Die erforderlichen Mittel für die gesamte Arbeitsphase sollten bereits zu Beginn der Arbeit der Kommission bereitgestellt werden, damit die Frage der Sicherstellung der Finanzierung nicht von der Regierung zur Beeinflussung von Politik und Entscheidungen der Kommission benutzt werden kann. Eine angemessene personelle Ausstattung kann je nach den Umständen Juristen, Menschenrechtsexperten, Computerspezialisten, Kriminalisten, Wissenschaftler, Sozialarbeiter, Rechtsmediziner, Sicherungspersonal und andere umfassen.

#### c) Umfassendes und flexibles Mandat, Öffentlichkeit:

Der Auftrag der Kommission muss umfassend und flexibel ausgestaltet sein. Umfassend in dem Sinne, dass Menschenrechtsverletzungen vollständig und effektiv untersucht werden können, ohne wichtige Arten von Verletzungen auszunehmen. Flexibel in dem Sinne, dass die Mitglieder der Kommission einen gewissen Ermessensspielraum haben sollten, ihre Untersuchungen an im Zuge der fortschreitenden Arbeit gewonnene Erkenntnisse anzupassen und zu beurteilen, welche Verbrechen untersucht werden müssen. Des Weiteren sollten die Anhörungen der Kommission öffentlich sein, zumindest soweit dies ihre Sicherheit nicht gefährdet, und die Ergebnisse sollten einer breiten Öffentlichkeit, besonders aber den Opfern, zugänglich gemacht werden.

#### d) Opferentschädigung:

Die berechtigten Ansprüche derer, die unter den aufzuklärenden Taten zu leiden hatten, dürfen dem Interesse der nationalen Versöhnung nicht vorbehaltlos untergeordnet werden. Deshalb sollten Opfer der von der Kommission festgestellten schweren Menschenrechtsverletzungen entschädigt werden. Falls dies – etwa aufgrund einer Amnestieregelung – nicht durch die persönlich Verantwortlichen geschieht, muss staatliche Entschädigung gewährt werden. Allerdings ist unklar, ob unter einer Entschädigung voller Schadensersatz im Sinne einer *restitutio in integrum* zu verstehen ist,<sup>45</sup> oder ob eine weniger weitreichende Entschädigung als ausreichend angesehen werden kann.<sup>46</sup>

#### e) Politische Rückendeckung und angemessene operationelle Unabhängigkeit

Die Kommission sollte volle politische Rückendeckung von Seiten der Regierung genießen sowie die erforderliche Unabhängigkeit, um ihre Arbeit in glaubwürdiger Überparteilichkeit durchführen zu können. Regierungsstellen sollten ebenso wie eventuelle ehemalige bewaffnete paramilitärische oder Oppositionsgruppen verpflichtet sein, durch Zeugnisaussagen und Herausgabe von Dokumenten die Kommission zu unterstützen. Je nach den Umständen sollte die Kommission ermächtigt sein, die zwangsweise Vorführung von Personen sowie Durchsuchungen und Beschlagnahmen anzuordnen, um ihren Auftrag zu erfüllen. Die Mitglieder der Kommission müssen unabhängige Personen sein, die von keiner Seite des früheren Konflikts unter Druck gesetzt werden können.

#### f) Qualifizierte Amnestie

Es darf für die Täter keine Blankoamnestie geben, die die Vergangenheit als Ganzes und unabhängig von den verübten Verbrechen abdeckt. Die Tatbestände, für die Amnestie gewährt werden soll, müssen benannt und aufgezählt werden und innerhalb einer genau bestimmten Zeitspanne liegen.

Manche Autoren plädieren – mit unterschiedlichen Begründungen – für eine Ausnahme bestimmter Menschenrechtsverletzungen vom Geltungsbereich solcher Amnestien. Die entsprechenden Vorschläge nennen z.B. Völkermord, schwere Verletzungen der Genfer Abkommen<sup>47</sup>, Folter und Verbrechen gegen die Menschlichkeit<sup>48</sup> oder sogar allgemein „schwere Menschenrechtsverletzungen“<sup>49</sup>. Schwerste Ver-

Amnesties for Atrocities, LCP 59 (1996), S. 197 (228). Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) hat sich ebenfalls mit Straflosigkeit, Opferentschädigung und strafrechtlicher Verantwortlichkeit für völkerrechtliche Verbrechen und Verletzungen fundamentaler Menschenrechte befasst. Durch seinen Menschenrechtsausschuss und den Unterausschuss für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten hat der ECOSOC zwei Sonderberichterstatter eingesetzt, die Berichte über den Stand des Völkerrechts erstellt und Empfehlungen erarbeitet haben. Im Jahr 1993 legte der Sonderberichterstatter *Th. van Boven* eine Studie über das Recht auf Entschädigung, Ausgleich und Rehabilitierung für Opfer großer Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten vor (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8 vom 2. Juli 1993); im Jahr 1997 berichtete *L. Joinet* über Rechtsprechung und die Grundrechte von Gefangenen (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 vom 2. Oktober 1997) – beide abgedruckt in LCP 59 (1996), S. 249 u. 283.

<sup>45</sup> Dies würde die Wiederherstellung der vorherigen Situation erfordern, einschließlich der Wiedergutmachung der Folgen der Tat und des Schadensersatzes zur Vermögens- und Nichtvermögensschaden. Vgl. etwa das Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *V. Rodriguez, Series C, Decisions and Judgements*, No. 4 (1988), Rz. 26.

<sup>46</sup> Weeder *St. Landsman*, a.a.O. (Fn. 38), S. 90 noch *D. Cassel*, a.a.O. (Fn. 44), S. 228, die beide „compensation“ bzw. „adequate compensation“ zur Bedingung für die Anerkennung von Wahrheitskommissionen in Verbindung mit Amnestien machen, äußern sich zur Frage der Qualität der Entschädigung. Die Sonderberichterstatter *Th. van Boven*, a.a.O. (Fn. 44), para. 137, und *L. Joinet*, a.a.O. (Fn. 44), Principles 36 ff., verlangen beide eine *restitutio in integrum*.

<sup>47</sup> So z.B. *St. Landsman*, a.a.O. (Fn. 38), S. 90.

<sup>48</sup> So z.B. *M. Ch. Bassiouni*, Searching for Peace and Achieving Justice: The Need for Accountability, LCP 59 (1996), S. 20 (f.).

<sup>49</sup> So *D. Cassel*, a.a.O. (Fn. 44), S. 228 f.

brechen wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verdienen ohne Zweifel strenge Bestrafung. Allerdings kommen leider solche schweren Verletzungen der Menschenrechte und der Genfer Abkommen in größerer oder geringerer Zahl in vielen oder allen der Konflikte vor, für die die Einsetzung von Wahrheitskommissionen in Betracht kommt. An dieser Stelle gilt es zu erinnern, dass eine Amnestie in Verbindung mit einer Wahrheitskommission für einen Staat oft das letzte Mittel sein wird, sich mit einer von solch schweren Verbrechen geprägten Vergangenheit überhaupt auseinanderzusetzen und ein Minimum an sozialem Zusammenhalt in einer gespaltenen Gesellschaft wiederherzustellen. In anderen Fällen würde sich eine Amnestie unter Einhaltung der oben geforderten breiten öffentlichen Mitwirkung auch kaum durchsetzen lassen. Wollte man nun schwere Verletzungen der Menschenrechte und der Genfer Abkommen vom möglichen Anwendungsbereich einer Amnestie ausschließen, würde man diese insgesamt wirkungslos machen und gleichzeitig die beschriebenen positiven Funktionen der Wahrheitskommission gefährden.<sup>50</sup> Im Übrigen wären, wie auch das südafrikanische Beispiel gezeigt hat, die Aussichten von Strafverfolgungsmaßnahmen wie auch von individuellen Schadensersatzklagen oft rein theoretischer Natur, weil die erforderlichen Beweise erst im Laufe der Amnestieverfahren ans Licht gekommen sind. Ohne die Informationen, die die mit der Aussicht auf Amnestie motivierten Täter selbst über ihre Untaten offengelegt haben, würden viele Opfer nicht einmal wissen, gegen wen und mit welcher Begründung sie ihre Ansprüche geltend machen sollten.<sup>51</sup> Vorbehaltlich der Erfüllung der genannten Voraussetzungen sollte es deshalb abgelehnt werden, die internationale Anerkennung einer Amnestie davon abhängig zu machen, dass bestimmte Verbrechen von ihrem Geltungsbereich von vornherein ausgeschlossen werden.

#### IV. Überprüfung der südafrikanischen Amnestieregelung anhand der gefundenen Bedingungen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Existenz und Tragweite von völkerrechtlichen Strafverfolgungspflichten sowie mögliche Ausnahmefälle dargestellt. Nunmehr ist zu untersuchen, ob diese Ausnahmen die Nichtverfolgung der Antragsteller rechtfertigen, denen nach dem PNUR Act Amnestie gewährt wurde.<sup>52</sup>

##### a) Demokratisches Zustandekommen

Die südafrikanische TRC mit ihren Amnestiebefugnissen wurde nach öffentlichen Anhörungen und einer breiten öffentlichen Debatte durch einen Parlamentsakt<sup>53</sup> geschaffen. In dieser Debatte konnten die früher regierende Nationale Partei und andere Organisationen der weißen Minderheit ebenso wie die Befreiungsbewegungen, verschiedene ethnische Gruppen und Opferorganisationen ihre Ansichten vortragen. Dieser offene und transparente Prozess für die Schaffung einer Wahrheitskommission ist ohne Beispiel und ist bisher auch in keinem anderen Land wiederholt worden. Am demokratischen Zustandekommen der TRC können keinerlei Zweifel bestehen.

##### b) Angemessene Vorbereitung sowie finanzielle und personelle Ausstattung

Nach dem Inkrafttreten des PNUR Act am 19. Juli 1995 dauerte es einige Zeit, bis die TRC ihre Arbeit tatsächlich aufnahm.<sup>54</sup> Die Kommissionsmitglieder wurden am 1. Dezember 1995 ernannt. Dann benötigte die TRC weitere Zeit, um ihre Arbeit zu organisieren und einen Zeitplan zu erstellen, regionale Büros aufzubauen, ausreichend Personal einzustellen etc. Aufgrund dieser Verzögerungen war die Kommission erst im April 1996 voll arbeitsfähig. Deshalb wurde die ursprünglich vorgesehene Arbeitsphase von 18 Monaten ab der konstituierenden Sitzung der TRC am 16. Dezember 1995 zweimal auf insgesamt 30 Monate verlängert. Die Vorbereitungszeit ging also nicht zu Lasten der Arbeitszeit der Kommission. Es standen auch ausreichende personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung.<sup>55</sup> Beispielsweise wurde angesichts des Arbeitsumfangs das Personal des Amnestieausschusses zweimal aufgestockt, so dass er statt der ursprünglichen fünf schließlich 19 Mitglieder hatte.<sup>56</sup> Zusätzlich zu den drei Unterausschüssen (s.o. Abschnitt I. 3.) hatte die Kommission weitere Unterorgane wie eine Ermittlungseinheit und eine Forschungsabteilung, Dolmetscher und Sicherheitspersonal.

##### c) Umfassendes und Flexibles Mandat, Öffentlichkeit

Das Mandat der TRC umfasste, wie bereits ausgeführt, alle schweren Menschenrechtsverletzungen, die zwischen dem

<sup>50</sup> Dieses Dilemma wird z.T. auch von den Verfechtern einer eingeschränkten Reichweite von Amnestien gesehen. So schlägt *D. Cassel*, a.a.O. (Fn. 44), S. 229, vor, das Erfordernis der verpflichtenden Bestrafung von schweren Menschenrechtsverletzungen mittels eines soft law-Ansatzes anzuwenden, der eine gewisse Flexibilität erlauben würde. So könnten unter – nicht näher definierten – außergewöhnlichen Umständen Ausnahmen gemacht werden. Angesichts der Tatsache, dass solche außergewöhnlichen Umstände“ in den meisten Anwendungsfällen vorherrschen, würde allerdings die Ausnahme schnell zur Regel werden. Daher erscheint es vorzuzugewandt, nicht auf einer Regel zu bestehen, von der höchstwahrscheinlich in den meisten Fällen abgewichen werden wird – ganz zu schweigen von den dann auftretenden schwierigen Fragen der Gleichbehandlung.

<sup>51</sup> Der südafrikanische Constitutional Court hat dies in seinem vielbeachteten Urteil zur Rechtmäßigkeit der Amnestiebestimmungen folgendermaßen ausgedrückt: „Die Alternative zur Gewährung von Immunität vor Strafverfolgung ist, das abstrakte Recht des Einzelnen auf eine solche Strafverfolgung aufrecht zu erhalten, ohne die erforderlichen Beweise, um die Verfolgung erfolgreich durchzuführen (...)“; *Azapo et al. v. President of the Republic of South Africa*, 1996 (4) SA 671 (CC), 25. Juli 1996, Rz. 18.

<sup>52</sup> Diese Frage wurde im Fall *Azapo*, a.a.O. (Fn. 51) nicht behandelt. Der Constitutional Court beschränkte sich in seinen Erwägungen zum Völkerrecht auf die vertraglichen Verpflichtungen Südafrikas, insbesondere die Genfer Abkommen und deren Zusatzprotokolle, ohne auf nichtvertragliche Bindungen einzugehen. Vgl. hierzu die Kritik von *J. Dugard*, *Is the Truth and Reconciliation Process Compatible with International Law? An Unanswered Question*, *South African Journal on Human Rights* 13 (1997), S. 258 (262 u. 265), und *J. Sarkin*, *The Trials and Tribulations of South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, *South African Journal on Human Rights* 12 (1996), S. 617 (630).

<sup>53</sup> PNUR Act, a.a.O. (Fn. 6).

<sup>54</sup> Vgl. TRC Report, a.a.O. (Fn. 4), Bd. I, Kap. 3.

<sup>55</sup> Insgesamt wurde für die Arbeit der Kommission bis Ende 1998 die Summe von 155 Mio. Rand ausgegeben. Für detaillierte Angaben vgl. den Report of the Chief Executive and Accounting Officer (TRC Report, Bd. I, Kapitel 9) und die Management and Operational Reports (TRC Report, Bd. I, Kapitel 11).

<sup>56</sup> PNUR Amendment Act (Act 18 of 1997) und PNUR Second Amendment Act (Act 84 of 1997).

1. März 1960 und dem 10. Mai 1994 begangen worden waren. Diese Menschenrechtsverletzungen waren präzise definiert und sollten in umfassender Weise untersucht werden, einschließlich der Perspektive des Opfers und der Beweggründe des Täters.<sup>57</sup> Der Untersuchungsauftrag war jedoch auch offen für eine den Umständen angepasste Auslegung durch die Kommission selbst. So wurde z.B. die Kategorie der „schweren Misshandlung“ einer Person (severe ill-treatment) in den PNUR Act aufgenommen, um der TRC ein gewisses Ermessen in der Ausgestaltung des Mandates zu gewähren.<sup>58</sup> Die Anhörungen des Ausschusses für Menschenrechtsverletzungen und des Amnestieausschusses waren grundsätzlich öffentlich. Allerdings wurde aufgrund der großen Anzahl von über 21.000 Zeugenberichten, die gegenüber dem Ausschuss für Menschenrechtsverletzungen abgegeben wurden, eine Anzahl repräsentativer Fälle für die öffentlichen Anhörungen ausgewählt, die etwa 10% aller Fälle umfasste. Der Abschlussbericht der TRC wurde der Öffentlichkeit in einer Pressekonferenz vorgestellt und als Buch sowie im Internet veröffentlicht.<sup>59</sup>

#### d) Opferentschädigung

Der Rehabilitations- und Wiedergutmachungsausschuss hat weitreichende und detaillierte Empfehlungen für eine Entschädigung der Opfer abgegeben.

Der Ausschuss erkannte, dass viele Menschenrechtsverletzungen nicht nur Auswirkungen auf Einzelne, sondern auch auf die örtliche Gemeinschaft und die Nation als Ganzes haben. Deshalb verfolgte es eine mehrdimensionale Strategie, die dies berücksichtigte und fünf Elemente umfasste: dringende vorläufige Entschädigung, individuelle Entschädigungszahlungen, symbolische Entschädigung, Programme für gemeinschaftliche Therapien von Opfern und institutionelle Reformen.<sup>60</sup> Auf der individuellen Ebene empfahl der Ausschuss, je nach Schwere des Falles, Zahlungen zwischen 17.000 und 23.000 Rand pro Jahr während einer Dauer von sechs Jahren.<sup>61</sup> Diese Zahlungen sollen als Anerkennung der Leiden der Betroffenen erfolgen und ihren Bedürfnissen der Haushaltsführung, Krankenversorgung und Ausbildung genügen. Zusätzlich schlug der Ausschuss symbolische Maßnahmen wie die Durchführungen von Ersatzbegräbnissen vor.<sup>62</sup> Auf lokaler und nationaler Ebene umfassten die Vorschläge Programme für körperliche und psychische Gesundheit, Unterstützung bei der Fortführung von Ausbildungen, Schul- und Wohnungsbaumaßnahmen sowie institutionelle, legislative und Verwaltungsmaßnahmen zur Verhinderung zukünftiger Menschenrechtsverletzungen. Empfohlene symbolische Maßnahmen waren z.B. die Errichtung von Mahnmalen, die Umbenennung von Straßen und öffentlichen Einrichtungen, die Säuberung von Straftaten und die Ausstellung von Totenscheinen.

Wenn man die Vorschläge mit dem vergleicht, was einzelne Opfer (z.B. Witwen oder Waisen ermordeter Menschen) ohne die Amnestiebestimmungen in einem Gerichtsverfahren hätten einklagen können, könnte man zu dem Schluss gelangen, dass die Vorschläge keine angemessene Entschädigung beinhalten, weil kein voller Schadensersatz im Sinne einer *restitutio in integrum* empfohlen wird. Der Auftrag der

Rehabilitation und Wiedergutmachung wurde jedoch nicht nur als finanzielle Aufgabe im Sinne der Befriedigung von Ansprüchen Einzelner für individuelle Menschenrechtsverletzungen verstanden, sondern in einer umfassenderen Weise, etwa auch unter Berücksichtigung von immateriellen Schäden, die aus dem System der Apartheid erwuchsen. Die Autoren des PNUR Act und der Rehabilitations- und Wiedergutmachungsausschuss bezogen auch die allgemeineren Ziele des Wiederaufbaus einer Zivilgesellschaft und die Verringerung der wirtschaftlichen Ungleichheit mit ein, ebenso die unabwiesbare Finanznot des Staates.<sup>63</sup> Die Zahlung höherer Opferentschädigungen würde die verfügbaren Mittel für den Wiederaufbau weiter verringert haben, eine volle *restitutio in integrum* hätte angesichts des Ausmaßes der Menschenrechtsverletzungen wahrscheinlich sogar den Staatsbankrott bedeutet. Andererseits wurde der angestrebte Fortschritt auf wirtschaftlichem Gebiet auch als eine Art der Kompensation für die Opfer der Apartheid angesehen. Insofern kann die vom Rehabilitations- und Wiedergutmachungsausschuss verfolgte Strategie als Kompromiss zwischen den Interessen einzelner Opfer und denen der Gesellschaft als Ganzes gesehen werden. In dieser Perspektive können die Empfehlungen des Ausschusses (die allerdings noch der Zustimmung durch das Parlament bedürfen) unter den gegebenen Umständen als eine angemessene Entschädigung angesehen werden.

#### e) Politische Rückendeckung und operationelle Unabhängigkeit

Auch wenn die TRC bei manchen Gruppen (wozu auch der ANC zählte) auf ein gewisses Defizit an Kooperation stieß, hatte sie doch die volle Unterstützung der durch den ANC geführten Regierung. Die Befugnisse der Kommission entsprachen dem Auftrag und waren, vor allem im Vergleich zu denjenigen früherer Wahrheitskommissionen etwa in Ländern Südamerikas, sehr weitreichend. Insbesondere konnte sie Durchsuchungen, Beschlagnahmen und zwangsweises Erscheinen von Zeugen anordnen und diese unter Eid vornehmen.<sup>64</sup> Um die Sicherheit der Zeugen zu gewährleisten, wurde ein Zeugenschutzprogramm aufgelegt.<sup>65</sup> Die Kommissionsmitglieder wurden von Präsident Mandela auf Vorschlag eines Auswahlkomitees ernannt. Dieses hatte 25 Personen aus einer Nominierungsliste von 299 Kandidaten aus-

<sup>57</sup> Vgl. PNUR Act Section 3 (1).

<sup>58</sup> TRC Report Bd. 1, Kapitel 4, Rz. 33 ff., 115-120.

<sup>59</sup> Vgl. TRC Report, a.a.O. (Fn. 4).

<sup>60</sup> Vgl. TRC Report Bd. 5, Kapitel 5, Rz. 23-45.

<sup>61</sup> Das mittlere Jahreshaushaltseinkommen betrug 1997 21.700 Rand. Für die genaue Berechnungsweise der Zahlungen siehe TRC Report Bd. 5, Kapitel 5, Rz. 69-77.

<sup>62</sup> Viele Leichen der von Sicherheitskräften ermordeten Personen waren verbrannt, verscharrt, mittels Sprengstoff oder anderweitig vernichtet worden, so dass ihre Angehörigen über ihr Schicksal im Unklaren waren und sie nie bestatten konnten.

<sup>63</sup> Für das Haushaltsjahr 1999/2000 erwartete Südafrika ein Haushaltsdefizit von 25 Milliarden Rand (ca. 4 Milliarden US\$), was 11,5% des Staatshaushalts entspricht (nach Fischer Weltalmanach 2000, Frankfurt am Main 1999, S. 754).

<sup>64</sup> PNUR Act, Section 29 (1) (c) und (d), (4) sowie Section 31 (1) und 32 (1) (b).

<sup>65</sup> PNUR Act, Section 35; vgl. auch den Operational Report of the Witness Protection Programme, TRC Report Bd. 1, Kapitel 11.

gewählt, deren Namen zuvor zum Zwecke der öffentlichen Diskussion bekannt gemacht worden waren. Auswahlkriterien waren u. a. erwiesener früherer Einsatz für die Menschenrechte und die Repräsentanz verschiedener ethnischer und politischer Gruppen. Die Kommissionsmitglieder hatten ihr Amt ohne politische oder andere Voreingenommenheit auszuüben und sollten von Parteien, Regierungs- und Verwaltungsstellen unabhängig sein.<sup>66</sup> Trotz des von Seiten der (weißen) Nationalen Partei und der IFP allgemein erhobenen Vorwurfs der Voreingenommenheit scheint die TRC ihre Arbeit mit der erforderlichen Unabhängigkeit getan zu haben.

**f) Qualifizierte Amnestie**

Nach dem PNUR Act konnte Amnestie nur für dort aufgeführte Verbrechen gewährt werden, die in der definierten Zeitspanne begangen worden waren. Amnestie wurde nur im Einzelfall gewährt und nur für Taten, für die sie ausdrücklich beantragt worden war. Anträge, die sich auf nicht genau bezeichnete Taten bezogen, wurden vom Amnestieausschuss nicht geprüft. So wurde sichergestellt, dass das Tauschgeschäft „Amnestie gegen Wahrheit“ in jedem Einzelfall erfüllt wurde. Die strenge Anwendung dieser Grundsätze durch den Amnestieausschuss wird durch den geringen Anteil der Amnestiegewährungen unter den geprüften Fällen dokumentiert.

Von den 7.127 Anträgen, die insgesamt bei der TRC eingegangen, wurden bis zum 30. Juni 1998 4.443 bearbeitet. Von diesen wurde 122 Antragstellern Amnestie gewährt (entspricht 2,75%), während 4.020 Anträge (entspricht 90,5%) abgelehnt wurden. Der wichtigste Grund für die Verweigerung von Amnestie war das Fehlen eines politischen Motivs (2.629 Fälle, entspricht 65,5% der Ablehnungen).<sup>67</sup> Bis zum 9. Dezember 1999 hatte der Ausschuss 6.037 Anträge bearbeitet, von denen in 568 Fällen (9,3%) Amnestie gewährt und 5.287 Fälle (87%) abgelehnt wurden. In den übrigen Fällen wurde eine Amnestie nur teilweise gewährt oder der Antrag zurückgezogen.<sup>68</sup>

Diese kurze Übersicht zeigt bereits, dass eine Amnestie keineswegs automatisch gewährt wurde und dass das Antragsverfahren keine reine Formalität war, sondern eine sorgfältige Prüfung im Einzelfall erfolgte. In allen abgelehnten Fällen ist eine Strafverfolgung nach wie vor möglich und wird von den zuständigen Organen auch betrieben.<sup>69</sup> Angesichts dessen ist es sogar fraglich, ob im Falle von Südafrika überhaupt von einem Amnestiemodell gesprochen werden kann, oder ob es sich nicht vielmehr um ein Strafverfolgungsmodell unter dem Vorbehalt der Amnestiegewährung im Einzelfall handelt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der PNUR Act und seine Amnestiebestimmungen den oben erarbeiteten Anforderungen genügen und somit im Einklang mit Südafrikas völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen.

**V. Schlussbetrachtung**

Nach einer Prüfung der südafrikanischen Amnestieregelung anhand der oben gefundenen Anforderungen haben sich diese als mit dem Völkerstrafrecht vereinbar erwiesen. Selbstverständlich kann man mit anderen Erwägungen und mit einer anderen Gewichtung der Interessen der Individuen und der Allgemeinheit auch zu anderen Ergebnissen kommen, insbesondere wenn man eine Amnestie für bestimmte Verbrechen von vornherein ausschließt.

Allerdings ist die perfekte Gerechtigkeit nicht erreichbar, besonders wenn ein Land einen so tiefgreifenden und lang andauernden Konflikt hinter sich hat, wie dies in Südafrika der Fall war. Ein Vergleich mit früheren Amnestieregelungen in anderen Ländern, mit oder ohne Wahrheitskommissionen, zeigt, dass der südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungsprozess in vielerlei Hinsicht ein beispielhafter Erfolg war. Die Einsetzung der TRC erfolgte in einem einmalig offenen, transparenten und demokratischen Prozess. Der PNUR Act wurde durch das Verfassungsgericht einer eingehenden Überprüfung anhand der südafrikanischen Verfassung unterzogen, und auch Einzelakte der TRC waren Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle. Ihr Untersuchungsauftrag war einmalig umfassend und weitreichend. Erstmals wurde Amnestie nur individuell auf begründeten Einzelantrag gewährt. Die tatsächlichen Amnestiegewährungen beschränken sich auf sehr wenige Fälle, verglichen mit der Zahl der Anträge oder gar mit den Generalamnestien in anderen Ländern. In dieser Hinsicht kann der Wahrheits- und Versöhnungsprozess in Südafrika als Modell für zukünftige Transitionsprozesse dienen.<sup>70</sup> So bedauerlich gewaltsame innere Konflikte sein mögen, so wird es sicher auch in Zukunft weiter dazu kommen, so dass die nächste Gelegenheit für den Versuch einer besseren Vergangenheitsbewältigung nur eine Frage der Zeit ist.

<sup>66</sup> PNUR Act Section 36 (1).  
<sup>67</sup> TRC Report Bd. 1, Kapitel 10, S. 276.  
<sup>68</sup> Angaben vom 10. Dezember 1999 auf der Homepage der TRC, <http://trcinfo.listbot.com> (14.8.2001).  
<sup>69</sup> Hierfür wurde eigens eine Sonderstaatsanwaltschaft (Special Prosecution Unit) eingerichtet, die mit dem Abschluss der Arbeit des Amnestieausschusses ihre Arbeit aufgenommen hat.  
<sup>70</sup> Dies wird von anderen Ländern z.T. ähnlich gesehen. Z.B. ließ sich eine indonesische Delegation im Mai 2000 über das südafrikanische Modell unterrichten und erwägt es als eines von mehreren Modellen, um seine eigene Vergangenheit aufzuarbeiten.

# Following in the footsteps of Ottawa: A compliance mechanism for the CCW?

Anna Crawford\*

## I. The CCW

International humanitarian law prohibits on principle the use of weapons which are either incapable of distinguishing between combatants and civilians or have the capacity to cause superfluous injury and suffering. The task of applying these two principles to specific weapons, whether current or emerging, falls to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects 1980 (CCW)<sup>1</sup>.

The CCW is a framework convention which is used to negotiate protocols to prohibit or restrict those weapons which are considered to be contrary to either or both of the two principles upon which the CCW is based. This structure theoretically enables the CCW to operate as a living instrument which can respond "...to a whole range of new weapons technologies moving towards us from the laboratories and the testing ranges"<sup>2</sup>. There are currently five protocols to the CCW. There are the three original protocols which deal with non-detectable fragments(I), anti-personnel mines and booby traps(II), and incendiary weapons(III) and two further protocols which were later appended. These being an amended Protocol II<sup>3</sup> and a new Protocol IV on blinding laser weapons<sup>4</sup>.

As the "...only international humanitarian-law based instrument for the specific regulation of existing conventional weapons and for responding to the emergence of future weapons"<sup>5</sup>, the CCW has certainly got the potential to be an important tool in the humanitarian chest. In an attempt to build upon this potential, the Second Review Conference of the CCW in December 2001 is likely to develop the CCW in a number of ways. The delegates are firstly expected to bring both anti-vehicle mines and explosive remnants of war under the umbrella of the CCW. In addition they are likely to take the important step of extending the scope of the CCW to make it applicable to situations of internal conflict.

Yet despite these encouraging developments, there is evidence that the CCW's *de jure* restrictions and prohibitions are not necessarily being translated into *de facto* prohibitions and regulations. For example, during the First Review Conference of the CCW in 1996 both Russia and Pakistan were accused of acting in a manner contrary to the provisions of Protocol II to the CCW. Russia was accused of indiscriminately using landmines in Chechnya to such an extent that they were even scattered in Georgia whilst Pakistan was accused of attempting to sell mines to a private citizen in Britain<sup>6</sup>. Both cases are evidence of the fact that even formal adherence to a treaty in force is not always enough to guarantee that all of its provisions will be fully respected.

These problems of non-compliance stem from a traditional tendency to exclude compliance provisions from humanitarian-based weapons instruments<sup>7</sup>. Compliance provisions are entirely absent from both the Hague Regulations of 1899 and 1907 and the Geneva Gas Protocol of 1925. In keeping with this tradition, no such provisions were included in the CCW. A so-called compliance provision was later drafted into Amended Protocol II on landmines and booby traps. Article 14 of Amended Protocol II obligates states to take measures to prevent and suppress violations of the Protocol by persons who are either on their territory or under their jurisdiction and to consult with each other bilaterally over questions of compliance. However, there is currently no mechanism whereby the actual compliance of states, with their obligations under Protocol II or indeed the rest of the CCW can be either monitored or investigated. To this extent, the nature of the obligations under the CCW are more rhetorical than real.

## II. The Ottawa precedent

In a move to combat those instances of non-compliance which have previously questioned both the *de facto* functioning and the reputation of the CCW, the US delegation has proposed that the CCW Review Conference 2001 should act to endow the CCW with a compliance mechanism<sup>8</sup>. Although humanitarian-based weapons agreements have traditionally lacked compliance provisions, the US compliance proposal is not entirely without precedent. In response to the failure of the CCW Review Conference in 1996 to completely ban the production and use of landmines, a large number of states drafted the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction (The Ottawa Convention)<sup>9</sup>. The Ottawa Convention not only obligates state parties to ban the use and production of landmines, but it also provides for two compliance mechanisms.

\* Anna Crawford, LL.M. has been participant of the European Master's Degree in Human Rights and Democratization, Venice/Bochum (2000/2001).

<sup>1</sup> The CCW was adopted on 10 October 1980.

<sup>2</sup> D. Atwood, Tackling the Problem of Anti-Personnel Mines: Issues and Developments, Paper presented to the Zurich Security Forum, October 1998.

<sup>3</sup> Amended Protocol II was adopted on 6 May 1996.

<sup>4</sup> Protocol IV was adopted on 13 October 1995.

<sup>5</sup> *Supra* at 2.

<sup>6</sup> W. Bose, US Wants Strengthened CCW Landmines Protocol, [www.armscontrol.org](http://www.armscontrol.org), no given date. Russia is a signatory to amended protocol II whilst Pakistan is a state party.

<sup>7</sup> This is of course in complete contrast to security-based weapons instruments such as the Chemical Weapons Convention which provides for extensive and intrusive verification mechanisms.

<sup>8</sup> The US made a similar proposal during the Review Conference in 1996. Although the proposal was not followed, it was later used as a basis for developing the compliance provisions of the Ottawa Convention.

<sup>9</sup> The Ottawa Convention was adopted on 18 September 1997.

Firstly, Article 7 of the Ottawa Convention provides for a system of state reporting to regularly monitor state compliance with the Convention. State parties are required to report annually on the number and type of stockpiled mines, the steps which have been taken to destroy mines, the location of mined areas and national implementation measures. Secondly, Article 8 establishes a procedure whereby any state party may submit a request for clarification to another state party. If a timely or satisfactory reply is not received, a fact-finding mission can be authorized. On the basis of the findings of the fact finding mission, the meeting of state parties may request the state party concerned to take measures to address the compliance issue or suggest other ways of resolving the issue, including the "...initiation of appropriate procedures in conformity with international law"<sup>10</sup>.

The Ottawa compliance provisions have had their fair share of teething problems. The percentage of timely reports which have been made under Article 7 is quite low at 62%<sup>11</sup>. In addition, although much work has been done to ensure that the Article 8 mechanism is capable of functioning both speedily and effectively, it has to date not been invoked. Accordingly, the aim of this essay is not to present the Ottawa mechanisms as the perfect compliance model. However, when compared with the traditional tendency to exclude compliance provisions from humanitarian-based weapons agreements, the obligation on states to regularly report their activities in combination with the threat of fact-finding missions constitutes an important development. Thus whilst the Ottawa precedent is not necessarily perfect, it sets a new marker of achievement in this area to which the delegates of the CCW Review Conference should aspire. The aim of the following sections is thus to determine to what extent the US compliance proposal for the CCW achieves or even surpasses the standard which has been set by the Ottawa Convention. This will be done on the basis of the following detailed comparison between the Ottawa compliance provisions and the US compliance proposal.

### III. A comparison of the Ottawa compliance provisions and the US proposal for the CCW.

	Article 8 of the Ottawa Convention	US Compliance Proposal
<b>Clarification Request.</b>	State parties can request clarification from other state parties on issues of suspected non-compliance. Clarification requests are made via the UN Secretary General.	None.

<sup>10</sup> The Ottawa Convention also contains provisions similar to those in Article 14 of Amended Protocol II to the CCW. Article 9 requires states to take administrative and legal measures to prevent and suppress violations of the Convention and Article 10 provides for bilateral negotiations to settle disputes.

<sup>11</sup> Article 7 Reporting: A Progress Report, Landmine Monitor Fact Sheet, Prepared by Human Rights Watch for the fourth meeting of the SCE on the General Status and Operation of the Convention, www.icbl.org/lm (11 May 2000).

	Article 8 of the Ottawa Convention	US Compliance Proposal
<b>Meeting of the State Parties.</b>	If the requesting state does not receive a satisfactory response to their inquiry within 28 days, they can submit the matter to the annual meeting of state parties. In the event that the issue is too urgent to wait until the annual meeting of state parties, the requesting state can propose through the Secretary General the convening of a "special meeting" to consider the matter.	Any state party can request the depositary to convene a "compliance meeting" to conduct an inquiry to clarify and to seek to resolve questions relating to compliance. The request for a meeting shall contain all appropriate information on the basis of which the concern of possible non-compliance has arisen.
<b>Facilitation.</b>	Pending the annual state meeting any state party can request the UN Secretary General to facilitate the clarification request.	None.
<b>Meeting Authorization</b>	In order for the meeting to be convened, 1/3 of the state parties must indicate within 14 days that they favour a special meeting.	None.
<b>Timing of the Meeting.</b>	The meeting shall take place 14 days after 1/3 of the state parties have indicated that they are in favour of a special meeting.	The depositary shall invite all state parties to a meeting which shall take place within four weeks of the request.
<b>Participation.</b>	A quorum of state parties must be present at the special meeting.	A quorum of state parties must be present at the compliance meeting in order for it to be able to take decisions.
<b>Consideration of the matter.</b>	Depending on which option has been chosen, either the annual meeting or the special meeting can decide to consider the matter further	The meeting shall hold an inquiry into the compliance issue raised unless a two third majority of the states present and

	Article 8 of the Ottawa Convention	US Compliance Proposal
<b>Fact Finding.</b>	by a majority of the states present and voting.  If further clarification is required a majority of the states present and voting can authorize a fact-finding mission and determine the mandate.	voting consider on the basis of the information and the facts available that this is not justified.  The inquiry shall be supplemented by facts collected on the spot. Accordingly a fact-finding mission will be authorized unless the compliance meeting decides by a two third majority that a mission is not necessary.
<b>List of Experts.</b>	The Secretary General shall maintain a list of qualified experts. The initial list and any subsequent changes is to be communicated to the state parties.	A list of qualified experts for the fact-finding missions is to be maintained by the depository.
<b>Designation of experts.</b>	Any expert on the list shall be regarded as designated unless a state party declares its non-acceptance in writing. In the event of non-acceptance the expert in question shall not participate in any fact-finding missions involving the objecting state party as long as the objection was made before the appointment of the expert to a mission involving the objecting state party.	Any expert on the list shall be regarded as designated unless a State Party objects to the particular expert not later than thirty days after it has received the list. In the event that a state Party objects to an expert, the compliance meeting shall decide whether the expert in question should be designated.
<b>Team of experts.</b>	Each mission shall consist of up to 9 experts who are appointed by the Secretary general in consultation with the requested state from the list of designated experts.	Each mission shall consist of up to 10 experts who are appointed by the depository from the list of designated experts.

	Article 8 of the Ottawa Convention	US Compliance Proposal
<b>Notice.</b>	The party on whose territory the facts are to be collected must be notified 72 hours before the arrival of the fact-finding mission.	The party on whose territory the facts are to be collected must be notified 72 hours before the arrival of the team of experts.
<b>Length of mission.</b>	The fact-finding team can remain in the country for no more than 14 days and on no particular site for more than 7 days unless otherwise agreed.	The team of experts may remain in the country for no more than two weeks and on no particular site for more than one week unless agreed with the state party.
<b>Equipment.</b>	The fact-finding mission may bring into the territory of the requested state the necessary equipment. Prior to the arrival of the fact-finding mission, the requested state shall be informed of the equipment the mission intends to use.	The compliance annex provides for a list of the specific equipment that the team of experts may use.
<b>Rights of the mission.</b>	The requested state party shall make all efforts to ensure that the fact-finding mission can speak with all relevant persons and gain access to all areas and installations. These rights are subject to any arrangement the requested state considers necessary to protect sensitive information, areas and equipment, constitutional obligations.	The experts may hear statements by official representatives and question persons connected with the issue, have access to all areas and installations, and see relevant documents. These rights are subject to the right of the requested party to protect sensitive areas unconnected with the fact-finding issue, the conduct of actual military operations and the constitutional obligations.
<b>Report of the fact-finding mission.</b>	The fact-finding mission reports through the Secretary General	The team of experts report to the depository no

	Article 8 of the Ottawa Convention	US Compliance Proposal
<b>Decision of the state parties.</b>	al to the meeting of state parties or the special meeting.  The meeting of state parties or the special meeting considers all the relevant information and may by a 2/3 majority of the state present and voting request the state to address the compliance issue within a specified period of time. The requested state shall report on all measures taken in response to this request.	later than one week after the mission. The depositary forwards the report to state parties.  The compliance meeting shall consider all the relevant facts. It may decide that there has been a violation of the Protocol and request the state party to responsible for the violation to take appropriate measures to remedy the situation.
<b>Assistance.</b>	In circumstances where the issue at hand is determined to be due to circumstances beyond the control of the requested state party, the meeting of state parties or the special meeting may recommend that cooperative measures to assist the state party.	None.
<b>Sanction.</b>	The meeting of state parties or the special meeting may suggest means to further clarify or resolve the matter including the initiation of appropriate procedures in conformity with international law.	The compliance meeting may consider measures to encourage compliance and may refer the issue to the attention of the Security Council.

#### IV. The US proposal: Analysis and Evaluation

It can be seen from the above comparison that there are a lot of similarities between Article 8 of the Ottawa Convention and the US compliance proposal for the CCW. Both provide for meetings of the state parties to discuss allegations of non-compliance, both provide for on-site investigations to deter-

mine if the allegation of non-compliance is substantial and both provide for sanctions in line with international law. However, despite these similarities, two main points can be identified in which the US proposal is essentially more stringent than Article 8 of the Ottawa Convention.

Firstly, the language utilized by the US Proposal is of a more direct nature. The Ottawa Convention uses the term "special meeting" to describe the assembly of state parties to discuss the suspected case of non-compliance. In addition, the state party concerned is simply asked to address the issue. In contrast to this the US proposal uses the term "compliance meeting" and also enables the meeting of state parties to pronounce that a particular state is in violation of the Convention. The use of this more straight-forward language increases the political shaming function of the compliance proposal. The political consequences for state parties who are declared to be in violation of the Convention are much more serious than those which stem from being asked to take measures to "address the issue". To this extent the US proposal is more likely to have a dissuasive impact. Having said this the US proposal omits to require the state concerned to submit a report on its activities to follow the recommendations of the compliance meeting. However, this point could be easily rectified.

Secondly, under Article 8 of the Ottawa Convention there is a presumption against special meetings and fact-finding missions. In order to hold a special meeting one third of the state parties must respond favourably to the suggestion. In the event that a special meeting is authorised, a majority of the state parties present must vote in favour in order for the matter to be considered further and a fact finding mission to be initiated. These requirements reduce the likelihood that special meetings and fact-finding missions will actually be invoked. For example, is difficult to foresee a consensus of one third of the state parties agreeing to initiate a special meeting against a state that is considered to be political heavy weight. Such consensus is similarly unlikely to be found for infractions which are considered to be relatively minor. Thus, whilst Article 8 provides for special meetings and fact finding missions, their practical impact is limited.

In contrast, under the US proposal the presumption is actually in favour of compliance meetings and on-site missions. As opposed to being dependent for its initiation on the votes of one third of the state parties, the compliance meeting can be initiated by only one state party. After the initiation of a compliance meeting, further consideration of the matter and an on site investigation can only be prevented if two thirds of the state parties present at the compliance meeting vote to halt the procedures. To this extent, the compliance meetings are more likely to be initiated and are more likely to result in on-site investigations.

However, whilst the greater stringency of the US proposal on the two points above represent important improvements on Article 8 of the Ottawa Convention, another point can be identified in which the increased stringency of the US proposal is of little use and may be counter-productive. Namely,



the US proposal does not make any provision to solve the allegation in a non-confrontational manner. Under Article 8 of the Ottawa Convention, any state which believes that another is in violation of the Convention must make a request for clarification on the issue. In the event that the requested state party does not respond in a timely or satisfactory manner, the Secretary General can be asked to facilitate the clarification request. It is only after the failure of these two non-confrontational attempts that a meeting of the state parties is initiated.

In contrast, the US proposal does not provide for any non-confrontational mechanisms to solve the allegation of non-compliance. The only option is the immediate initiation of a compliance meeting. Whilst the US proposal certainly has a more stringent, "straight down to business approach", it is questionable whether this is of any practical use. The ultimate aim of both the US proposal and Article 8 is surely to ensure maximum compliance with their respective Conventions. Thus, if compliance can be achieved without the need to resort to a compliance meeting, this should be encouraged. It is submitted that the US proposal in its current form is too preoccupied with exposing cheats — a preoccupation which could act to the detriment of the ultimate aim of encouraging compliance. Whilst many state parties would balk at the political consequences of initiating a compliance meeting against one of their fellow state parties, they may be much more likely to take the less confrontational step of requesting clarification from them on the issue of non-compliance. The perceived political importance of the initiation of a compliance meeting may thus dissuade certain states from raising the compliance issue at all. To this extent, the delegates of the CCW Review Conference should consider similar mechanisms to those in Article 8 of the Ottawa Convention for the non-confrontational resolution of allegations.

It has been seen that whilst the US proposal is limited by its inability to address the issue in a non-confrontational manner it does improve on Article 8 of the Ottawa Convention in that it utilises more effective language and provides for a system which is more likely to result in the initiation of compliance meetings and on-site investigations. However, despite these positive points, two major limitations of the US proposal can be identified which seriously jeopardise its ability to encourage compliance with the CCW. The first major limitation is that it is based on only one aspect of the Ottawa compliance mechanisms. The US is proposing a mechanism very similar to Article 8 of the Ottawa Convention. However it is the very combination of both state reporting and the threat of fact-finding missions which represents the strength of Ottawa compliance provisions.

Whilst Article 7 of the Ottawa Convention provides for an on-going assessment of the state parties compliance with the Convention, Article 8 is to be used more as a measure of last resort when it becomes apparent that a state party may be in violation of the Ottawa Convention. The fact that Article 8 has yet to be used is indicative of the fact that this procedure alone is not sufficient to ensure compliance. To this extent it is submitted that the utility of the US proposal could be

greatly improved if a self-reporting mechanism was made an integral part of the proposal. The inclusion of a reporting mechanism would not be without precedent. The state parties agreed, albeit on a voluntary basis, to provide annual reports to the UN Secretary General on their legislation and other measures to ensure compliance such as the training of the military and their mine clearance/rehabilitation programs<sup>12</sup>.

The second major limitation of the US proposal is that whilst the Ottawa compliance mechanisms are applicable to the entirety of the Convention, the compliance mechanism proposed by the US is only intended to be applicable to Amended Protocol II of the CCW. The utility of this limited proposal is that it would provide a mechanism for ensuring the compliance of those states who are not a party to the Ottawa Convention but are party to the amended protocol. This group of states includes important mine producers and users including the US, Russia, China, India and Pakistan. Whilst it is of course desirable that this group of states can be investigated as far as their use and production of mines is concerned, limiting the compliance proposal in such a way would be short sighted. Such a move would suggest that state parties only take superfluous and indiscriminate suffering seriously when it is caused by landmines. It is accordingly submitted that a non-paper presented to the CCW delegates by France that raises the issue of looking at compliance in relation to the whole CCW should be used as the basis for developing a compliance mechanism.

## V. Conclusion and recommendations

The US proposal makes two main improvements to the Ottawa precedent. These being firstly its presumption in favour of compliance meetings and on-site investigations and secondly its adoption of more stringent language when dealing with cases of non-compliance. However, these improvements are unfortunately out-numbered by the instances in which the US proposal fails to live up to the standard of the Ottawa Precedent.

Accordingly the following recommendations should be looked into as a means to improve the potential impact of the US proposal.

- In accordance with the French non-paper, the compliance provisions should not be limited to Amended Protocol II but should rather be extended to the CCW as a whole.
- The US proposal comprises a procedure for dealing with allegations of non-compliance. This procedure should be supplemented by a system of state reporting to increase transparency and confidence among the state parties.
- State parties who have been found in violation should be required to submit a report on their activities to comply with the recommendations made by the state parties.

<sup>12</sup> D. Scott and W. Dorn, *The Compliance Provisions under the New Landmines Protocol*, Compliance Matters, Issue 4, April 1997.

- The US proposal is weakened by its failure to provide for non-confrontational measures to resolve allegations of non-compliance. The US proposal should thus follow in the footsteps of Article 8 of the Ottawa Convention and include both the compliance request and facilitation as pre-compliance meeting stages.

Whilst the US proposal in its current form is little more than an attempt by the US to legitimise its refusal to sign the more progressive Ottawa Convention, it does provide the basic framework from which an effective mechanism of compliance could be developed.

## **Bibliography**

### **Books**

F. Karlshoven, *The Law of Warfare, A Study of its Recent History and Trends in Development*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1973.

D. Fleck (ed.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford University Press, 1995.

### **NGO Documents**

Mine Ban Treaty Transparency Reporting, Landmine Monitor/Human Rights Watch Fact sheet, Prepared for the First Meeting of the SCE on the General Status and Operation of the Convention, 10 – 11 January 2000. [www.icbl.org/lm](http://www.icbl.org/lm).

Article 7 Reporting: A Progress Report, Landmine Monitor Fact Sheet, Prepared by Human Rights Watch for the fourth meeting of the SCE on the General Status and Operation of the Convention, 11 May 2001. [www.icbl.org/lm](http://www.icbl.org/lm).

### **Articles**

D. Atwood, *Tackling the Problem of Anti-Personnel Mines: Issues and Developments*, Paper presented to the Zurich Security Forum, October 1998.

D. Atwood, *Promoting Compliance: Observations on the Anti-Personnel Mine Ban Convention*, Quaker United Nations Office, [www.gscp.ch/e/research/ACCluster/papers99-2000/Atwood.htm](http://www.gscp.ch/e/research/ACCluster/papers99-2000/Atwood.htm), no given date.

W. Bose, *US Wants Strengthened CCW Landmines Protocol*, [www.armscontrol.org/ACT/janfeb2000/ccwjf00.htm](http://www.armscontrol.org/ACT/janfeb2000/ccwjf00.htm), no given date.

T. Findlay, *Verification of the Ottawa Convention: Workable Hybrid of Fatal Compromise?*, VERTIC, [www.unog.ch/UNDIR/4e-findlay.pdf](http://www.unog.ch/UNDIR/4e-findlay.pdf), no given date.

W. Lubetkin, *US Wants to Strengthen Landmine Protocol to Make Mines More Detectable*, [www3.itu.int/MISSIONS/US/CCW/1412cummings.htm](http://www3.itu.int/MISSIONS/US/CCW/1412cummings.htm), no given date.

D. Scott and W. Dorn, *The Compliance Provisions under the New Landmines Protocol*, *Compliance Matters*, Issue 4, April 1997.

## **Official Documents**

### **CCW**

Review Conference of the State parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons, Final Document, Part I, Geneva, [www.defenselink.mil/acq/acic/treaties/ccwapl/ccw\\_2.htm](http://www.defenselink.mil/acq/acic/treaties/ccwapl/ccw_2.htm), 1996.

First Preparatory Conference of the Review Conference of State Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons, Statement of Edward Cummings, Head of Delegation of the United States of America, [www3.itu.int/MISSIONS/US/CCW/1412cummings.htm](http://www3.itu.int/MISSIONS/US/CCW/1412cummings.htm), December 14<sup>th</sup> 2000.

Proposal on a Compliance Annex, [www3.itu.int/MISSIONS/US/CCW/Complianceannex.html](http://www3.itu.int/MISSIONS/US/CCW/Complianceannex.html).

Preparatory Committee for the 2001 Review Conference of the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons (CCW), Statement of the International Committee of the Red Cross, Geneva, [www.icrc.org](http://www.icrc.org), 14<sup>th</sup> December 2000.

### **Ottawa Convention**

First Meeting of State Parties, Final Report, [www.gichd.org](http://www.gichd.org), 20<sup>th</sup> May 2000.

Intersessional Work Program, SCE on the General Status and Operation of the Convention, Geneva, [www.gichd.ch](http://www.gichd.ch), 10<sup>th</sup> – 11<sup>th</sup> January 2000.

Intersessional Work Program, SCE on the General Status and Operation of the Convention, Geneva, [www.gichd.ch](http://www.gichd.ch), 29<sup>th</sup> – 30<sup>th</sup> May 2000.

Report of the SCE on the General Status and Operation of the Convention to the Second Meeting of the State Parties to the Convention, [www.gichd.ch](http://www.gichd.ch), 11<sup>th</sup>–15<sup>th</sup> September 2000. ■

# „Headquarters Agreements“ und der „quasi-diplomatische“ Status des IKRK und seiner Delegierten

Sven Peterke\*

Eine der vielen Besonderheiten des IKRK besteht darin, dass es als bislang einzige nichtstaatliche Organisation *qua* humanitärem Völkervertragsrecht *expressis verbis* mit bestimmten Aufgaben betraut wurde. Es sind namentlich die Genfer Konventionen vom 12.8.1949<sup>1</sup> (GA) und das erste ihrer beiden Zusatzprotokolle vom 8.6.1977<sup>2</sup> (ZP I), in denen eigene Befugnisse des IKRK festgelegt sind.<sup>3</sup> Hierzu gehört z.B. das Recht auf Zutritt zu Kriegsgefangenenlagern sowie das Recht, Hilfslieferungen an sie zu verteilen und ihnen in sonstiger Weise beizustehen.<sup>4</sup> Die genannten Verträge räumen dem Komitee sogar die Stellung einer Ersatzschutzmacht ein<sup>5</sup> – ein Privileg, das bis dato allein Staaten zugestanden hatte.<sup>6</sup> Insgesamt in über 60 Artikeln dieser Verträge des humanitären Völkerrechts wird das IKRK oder die von ihm eingerichtete Zentralauskunftsstelle für Kriegsgefangene erwähnt.

Es entspricht deshalb der heute nahezu einhelligen Auffassung in der Literatur, dass das IKRK eine partielle Völkerrechtssubjektivität genießt.<sup>7</sup> Es ist zwar nicht in der Lage, jene eigenen Rechte unter Völkerrecht verfahrensrechtlich durchzusetzen. Dies ist jedoch nach der modernen Auffassung von der funktionellen Völkerrechtspersonlichkeit nicht erforderlich, die erkannt hat, dass die hergebrachten engeren Definitionen nicht den Notwendigkeiten des heutigen internationalen Rechtsverkehrs Rechnung tragen.<sup>8</sup> Die völkervertraglich abgesicherte Rechtsstellung des IKRK dürfte darüber hinaus indes zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sein.<sup>9</sup>

Damit verfügt das IKRK über eine „duale Rechtspersönlichkeit“ – eine Feststellung, die in Bezug auf die hier zu behandelnden „quasi-diplomatischen“ Vorrechte und Befreiungen zugunsten des IKRK und seiner Delegierten Relevanz entfaltet: Denn neben seiner Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt bleibt das IKRK zugleich Subjekt der Schweizer Rechtsordnung, nach deren Privatrecht es rechtsfähig ist.<sup>10</sup>

Nun ist bekannt, dass das Komitee, das aus maximal 25 Schweizer Bürgern besteht,<sup>11</sup> sowie seine Delegierten von Staaten „gleich Diplomaten“<sup>12</sup> oder Staatsrepräsentanten behandelt werden<sup>13</sup>, und dies entspricht auch der tatsächlichen Praxis.

Interessant ist zunächst zu sehen, wo dieser Rechtsstatus herrührt. Denn vertraglich fixiert ist er weder in den GA noch in seinen ZP.<sup>14</sup> Konkrete Rechtsgrundlage jener noch zu beschreibenden Vorrechte und Immunitäten sind zumeist die sogenannten „Headquarters Agreements“. Hierbei handelt es sich um bilaterale Verträge zwischen dem nichtstaatlichen IKRK und Staaten, auf deren Territorium das IKRK eine (Regional-)Delegation errichten will.<sup>15</sup> Ausnahmeweise geschieht die Einräumung dieses Status durch einseitigen Gesetzesakt eines Gaststaates.<sup>16</sup> In mittlerweile über 60 Sta-

ten<sup>17</sup> genießen das IKRK und seine Delegierten jene explizit garantierte Rechtsstellung, die zunächst pauschal als „quasi-diplomatische“ und damit typischerweise völkerrechtliche beschrieben werden kann.

Mithin liegt es nahe, eben auch jene „Headquarters Agreements“ dem Völkerrecht zuzuordnen. Dies wird bisweilen jedoch bestritten. So wird u.a. argumentiert, das Komitee könne nur dort als Völkerrechtssubjekt auftreten, wo es seine Aktivitäten auf eine völkerrechtliche Kompetenz zu stützen vermöge.<sup>18</sup> Diese müsse auf dem Willen mindestens zweier

\* Sven Peterke M.A. ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

<sup>1</sup> Der deutsche Text ist veröffentlicht in BGBl. 1954 II, S. 783 ff., 813 ff., 838 ff., 917 ff.

<sup>2</sup> BGBl. 1990, S. 1550 ff.

<sup>3</sup> S. hierzu den Überblick von A. Schlögel, IRC – International Red Cross, in: R. Wolfrum/C. Philipp (Hrsg.), United Nations: Law, Politics and Practices, Vol. 2, Dordrecht u.a. 1995, S. 815.

<sup>4</sup> Art. 125 Abs. 3 und Art. 126 Abs. 4 III GA.

<sup>5</sup> Art. 10 Abs. 3 III GA, Art. 11 Abs. 3 IV GA, Art. 5 Abs. 4 ZP I.

<sup>6</sup> A. Schlögel, Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, in: DRK (Hrsg.), Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949, Bonn 1988, S. 53.

<sup>7</sup> Statt vieler: K. Ipsen, Völkerrechtssubjekte, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999, S. 86; M. Herdegen, Völkerrecht, 1. Auflage, München 2000, S. 87; O. Kimmich/S. Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 7. Auflage, Tübingen 2000, S. 147; anders: G. Barile, Caractère du Comité international de la Croix-Rouge, RDI 62 (1979), S. 115.

<sup>8</sup> C. Koenig, Observer status for the International Committee of the Red Cross at the United Nations – A Legal Viewpoint, in: IRRK 1990, S. 39.

<sup>9</sup> I. Seidl-Hohenveldern, Rotes Kreuz, in: I. Seidl-Hohenveldern (Hrsg.), Lexikon des Rechts – Völkerrecht, 2. Auflage, Berlin u.a. 1992, S. 230.

<sup>10</sup> Vgl. W. v. Starck, Internationale und nationale Rechtsstellung des Roten Kreuzes, in: JIR 13 (1967), S. 213.

<sup>11</sup> Art. 7 IKRK-Statut v. 26.6.1998, abgedruckt in: IRRK 1998, S. 537 ff.

<sup>12</sup> Sie werden z.B. von der Schweiz mit Diplomatennüssen ausgestattet, vgl. L. Dembinski, The Modern Law of Diplomacy, Dordrecht u.a. 1988, S. 37 f.

<sup>13</sup> Vgl. Ch. Dominicé, La personnalité juridique internationale du CICR, in: Ch. Swinarski (Hrsg.), Festschrift J. Pictet, Genf 1984, S. 669.

<sup>14</sup> Es wird jedoch von IKRK-Kommentatoren argumentiert, dass aus diesen Verträgen implizite Vorrechte und Befreiungen folgten; hierzu soll in diesem Beitrag jedoch nicht Stellung genommen werden, sich hiermit auseinanderzusetzen und m.N.: M. MacDonald, Legal Analysis and Policy Considerations of the Legal Immunity Held by the International Committee of the Red Cross, New England International & Comparative Law Annual 2 (1996), unter: <http://www.nesl.edu/annual/vol2/redcross.htm> (9.8.2001).

<sup>15</sup> Hierzu zählt freilich auch das „Agreement between the International Committee of the Red Cross and the Swiss Federal Council to determine the legal status of the Committee in Switzerland“; in Genf hat das IKRK zwar seinen Hauptsitz, inhaltlich unterscheidet sich dieses Abkommen jedoch nicht substantiell von anderen „Headquarters Agreements“, vgl. A. S. Müller, International Organizations and Their Host States – Aspects of Their Legal Relationship, Den Haag u.a. 1995, S. 80. Es wurde veröffentlicht im IRRK No. 293 (1993), S. 152 ff.

<sup>16</sup> So geschehen z.B. am 23.6.1988 in den Vereinigten Staaten durch Ergänzung des International Organizations Immunities Act bzw. am 23.2.1978 in Sambia durch die Diplomatic Immunities and Privileges (International Committee of the Red Cross) Order (liegen dem Verfasser vor).

<sup>17</sup> Legal Status and Headquarters Agreements, Annual Report 1999, unter: [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

<sup>18</sup> Ch. de Weck, Vorrechte und Befreiungen zugunsten des IKRK und seiner Delegierten, Freiburg 1987, S. 527.

Völkerrechtssubjekte beruhen. Eine entsprechende außerkonventionelle Kompetenz sei jedoch in Bezug auf den Abschluss von „Headquarters Agreements“ nicht gegeben. Somit wird zu der Schlussfolgerung gekommen, diese Verträge seien dem nationalen Recht zuzuordnen.<sup>19</sup>

Nach der hier vertretenen Auffassung ist dem indes nicht zu folgen. Zwar kann an dieser Stelle nicht in detail auf die Fülle der Argumente und insbesondere auf das in deren Hintergrund stehende Problem der Definition der Völkerrechtssubjektivität eingegangen werden.<sup>20</sup> Entscheidend ist jedoch Folgendes:

Richtigerweise sind die „Headquarters Agreements“ dem Völkerrecht zuzuordnen<sup>21</sup> bzw. präziser: Sie sind als Sitzstaatsabkommen<sup>22</sup> im weiteren Sinne zu qualifizieren. Hierunter werden gemeinhin all diejenigen völkerrechtlichen Abmachungen verstanden, in denen diejenigen Fragen geregelt werden, die dadurch entstehen, dass eine zwischenstaatliche Organisation ihren Sitz in einem bestimmten Staat nimmt.<sup>23</sup> Zweifelslos ist das IKRK keine zwischenstaatliche Organisation, weshalb diese Zuordnung *prima facie* problematisch erscheint. Andererseits deutet schon die Bezeichnung „Headquarters Agreement“ an, dass in diesen Verträgen auf eine rechtliche Gleichstellung mit zwischenstaatlichen Organisationen abgezielt wird.

So gibt es z.B. das „Agreement regarding the Headquarters of the United Nations between the United Nations and the United States of America“ vom 26.6.1947.<sup>24</sup> Ferner zeigt schon der Text des „Headquarters Agreements“, das für die erste Regionaldelegation des IKRK am 23.3.1973 mit Kamerun geschlossen wurde, deutliche Übereinstimmungen<sup>25</sup> mit dem Allgemeinen Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13.2.1946.<sup>26</sup>

Der Grund für die hier befürwortete Einordnung dieser Verträge in das Sitzstaatsabkommensregime ist aber vielmehr in den in „Headquarters Agreements“ enthaltenen materiellen Verbürgungen zu sehen und zuvörderst in ihrem Sinn und Zweck.

Zwischenstaatliche Organisationen schließen Abkommen über Vorrechte und Befreiungen aus der allgemeinen Notwendigkeit, sich vor einer unilateralen Einmischung und Beeinflussung von Seiten der Regierung des Gaststaates zu schützen.<sup>27</sup> Denn sie können ihre Aufgaben gegenüber anderen Mitgliedstaaten nur dann effektiv und glaubwürdig erfüllen, wenn alle Staaten von ihrer Unparteilichkeit überzeugt sind.<sup>28</sup>

Nicht viel anderes gilt für das IKRK: Die „Headquarters Agreements“ dienen keinem Selbstzweck. Vielmehr sind die ihnen niedergelegten Vorrechte und Immunitäten unverzichtbare Voraussetzung zur Erfüllung seines Mandats, das ganz wesentlich von der Wahrung seiner Neutralität und Unabhängigkeit abhängt.<sup>29</sup>

Dies verdeutlicht ein Blick auf die Immunitätsbestimmungen jener Abkommen:

Von zentraler Bedeutung ist hier Immunität sowohl des IKRK als auch seiner Delegierten hinsichtlich sämtlicher gerichtlicher Verfahren. Während zwischenstaatliche Organisationen hierdurch davor bewahrt werden sollen, unfreiwillig vor nationalen Gerichten prozessieren zu müssen<sup>30</sup>, wäre es mit dem Unabhängigkeitsgrundsatz des IKRK absolut unvereinbar, könnten beispielsweise seine Delegierten dazu gezwungen werden, als Zeugen vor Gericht auszusagen. Müssten sie vertrauliche Informationen offen legen, würden sie kaum mehr als Vermittler zwischen den Konfliktparteien agieren können. Bestätigt hat dies jüngst der ICTY. In seinem Urteil vom 27.7.1999 stellte er fest, dass das Recht des IKRK auf Nichtoffenbarung von Informationen in Bezug auf seine eigenen Aktivitäten Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts ist.<sup>31</sup> Des Weiteren hat dieses Recht nunmehr auch Eingang in die „Rules of Procedure and Evidence“ des ICTY gefunden.<sup>32</sup>

In diesem Zusammenhang sind auch die Inviolabilitätsregelungen der „Headquarters Agreements“ zu betrachten. Entsprechend Regelungen, die in „echten“ Sitzstaatsabkommen enthalten sind, wird durch sie der Regierung untersagt, Räumlichkeiten des IKRK zu betreten, zu durchsuchen und Archive und Eigentum zu beschlagnahmen. Ohne die Freistellung von staatlicher Zwangsgewalt wäre die Wahrung der Vertraulichkeit risikobehaftet.

Beide Regelungsmaterien sind zugleich unter dem Aspekt der Sicherheit von IKRK-Delegierten zu betrachten.

Neben anderen Vorrechten und Befreiungen zugunsten des IKRK und seiner Delegierten – wie z.B. der Nachrichtenfreiheit, dem Recht auf freien Transfer und Umtausch von Währungen und der Inanspruchnahmefähigkeit von

<sup>19</sup> *Ch. de Weck*, a.a.O. (Fn. 18), S. 536; er sieht in ihnen „Verwaltungsverträge eigener Art“.

<sup>20</sup> Die Debatte um deren Voraussetzungen ist kaum überschaubar geworden, s. Überblick bei *M. Hempel*, Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen, Berlin 1999, S. 56 ff.

<sup>21</sup> *Ch. Dominicé*, a.a.O. (Fn. 13), S. 669; wohl auch: *D. Bindschedler-Robert*, Red Cross, in: *R. Bernhardt* (Hrsg.), *EPIL*, Vol. 4, Amsterdam u.a. 2000, S. 59.

<sup>22</sup> Vorsicht: *A. S. Muller*, a.a.O. (Fn. 13), S. 102; *P. Reuter*, La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge, in: *Ch. Swinarski* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 789 ff.; wohl auch: *Y. Beigbeder*, The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations, Dordrecht u.a. 1991, S. 325.

<sup>23</sup> *H.-J. Schütz*, Sitzstaatsabkommen, in: *R. Wolfrum* (Hrsg.), *Handbuch der Vereinten Nationen*, München 1991, S. 772.

<sup>24</sup> UNTS Bd. 11 Nr. 147.

<sup>25</sup> Vgl. *Y. Beigbeder*, a.a.O. (Fn. 17), S. 324.

<sup>26</sup> UNTS Bd. 1 Nr. 4.

<sup>27</sup> *P. C. Szasz*, International Organizations, Privileges and Immunities, in: *R. Bernhardt* (Hrsg.), *EPIL*, Vol. 2, Amsterdam u.a. 1995, S. 1326.

<sup>28</sup> *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 7. Auflage, Köln u.a. 2000, S. 280.

<sup>29</sup> Hierauf weist das IKRK selbst hin, in: *Discover the ICRC*, ICRC (Hrsg.), Genf 2001, S. 6.

<sup>30</sup> Vgl. *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl*, a.a.O. (Fn. 24), S. 283.

<sup>31</sup> Es handelte sich um eine *ex parte*-Entscheidung, obige Feststellung wurde jedoch am 8.10.1999 durch eine Pressemitteilung veröffentlicht, s. <http://www.un.org/icty/pressreal/p439-e.htm> (8. 8. 2001).

<sup>32</sup> Vgl. Rule 70 (D) ICTY-Rules of Procedure and Evidence – Revision 20 (12. April 2001), unter: [http://www.un.org/icty/basic/rp/IT32\\_rev20.htm](http://www.un.org/icty/basic/rp/IT32_rev20.htm) (am 20.8.2001).

Kuriergepäck wie in Ausübung des diplomatischen Dienstes – sind vor allem auch diejenigen Regelungen von Bedeutung, die eine umfassende Freistellung von Zöllen, Steuern und anderen Abgaben zum Gegenstand haben. In Sitzstaatsabkommen dienen sie dem Zweck, dem Gaststaat keine besonderen finanziellen Vorteile gegenüber anderen Mitgliedstaaten zukommen zu lassen.<sup>33</sup> Ebenso gibt es keinen einleuchtenden Grund dafür, warum ein Gaststaat aus den humanitären Aktivitäten des IKRK, dessen finanzielle Ressourcen ohnehin begrenzt sind, Profit ziehen dürfen sollte.

Obige Ausführungen haben verdeutlicht, dass „Headquarters Agreements“ funktional und inhaltlich mit den Verbürgungen, wie sie in Sitzstaatsabkommen von zwischenstaatlichen Organisationen enthalten sind, zu vergleichen sind. Es sind somit typischerweise völkerrechtliche und sollten folglich auch als solche behandelt werden. Mit anderen Worten: Auch die Abkommen als solche sollten dem Völkerrecht zugerechnet werden<sup>34</sup>. Freilich lassen sich dogmatische Einwände gegen diese Auffassung erheben. Schenkt man diesen über Gebühr Beachtung, entsteht indes ein auffälliger Widerspruch zwischen Dogmatik und den Bedürfnissen des internationalen Rechtsverkehrs. Völkerrecht ist längst nicht mehr bloßes Koordinations- oder Kooperationsrecht.<sup>35</sup> Es gilt vielmehr, weil es notwendig ist.<sup>36</sup> Sollte man wirklich Verträge, die zumeist auch formal gleich völkerrechtlichen konstruiert sind, von einem zuständigen Regierungsmitglied unterzeichnet sind, dem IPR zuordnen, obgleich ihr Inhalt letztlich im Völkerrecht seinen einzig adäquaten Anknüpfungspunkt findet?

Zu erklären bleibt schließlich, warum eingangs von einem „quasi-diplomatischen“ Status des IKRK und seiner Delegierten die Rede war, wo doch nachfolgend ein Vergleich mit den Vorrechten und Befreiungen zwischenstaatlicher Organisationen gezogen wurde.

In der Tat kann jener Status nicht *strictu sensu* als diplomatischer bezeichnet werden. Dies schon allein deshalb nicht, weil die diplomatischen Beziehungen auf dem Grundsatz der

Reziprozität beruhen.<sup>37</sup> Zwar wird in den „Headquarters Agreements“ auf die Wiener Diplomatenrechtskonvention vom 18.4.1961 Bezug genommen.<sup>38</sup> Die „Headquarters Agreements“ gewähren jedoch einseitig Vorrechte und Befreiungen. Sie dienen dazu, die humanitäre Arbeit des IKRK nicht zu gefährden bzw. sie zu erleichtern. Wie geschildert, werden aus gleichem Grunde den zwischenstaatlichen Organisationen Privilegien und Immunitäten eingeräumt – ohne dass jedoch Gegenseitigkeit vorliegt.<sup>39</sup> Im Übrigen ist auch der Beobachterstatus, den das IKRK bei der VN-Generalversammlung genießt<sup>40</sup>, nicht an den von Staaten bzw. Staaten *in statu nascendi* angelehnt, sondern an den zwischenstaatlicher Organisationen.<sup>41</sup>

Man wird jedoch insoweit von einem „quasi-diplomatischen“ Status des IKRK sprechen dürfen, als jene Vorrechte und Befreiungen wie die der zwischenstaatlichen Organisationen materiell dem Diplomatenrecht nachempfunden sind, obgleich wichtige Unterschiede bestehen.<sup>42</sup> In diesem Sinne ist der Begriff „quasi-diplomatisch“ nicht ausschließlich dem IKRK zuzuweisen. Vielmehr trifft er ebenso auf die Immunitäten und Privilegien zwischenstaatlicher Organisationen zu. ■

<sup>33</sup> I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl, a.a.O. (Fn. 24), S. 288.

<sup>34</sup> Die Vertragsabschlussfähigkeit folgt – soweit die Abkommen sie nicht explizit erwähnen – aus einer diesbezüglichen konkludenten Anerkennung des IKRK.

<sup>35</sup> Hierzu: J. Delbrück, Structural Changes in the International System and its Legal Order, International Law in the Era of Globalization, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 1/2001, S. 1 ff.

<sup>36</sup> G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht Band I/1, 2. Auflage, Berlin/New York 1989, S. 41.

<sup>37</sup> H. Blomeyer-Bartenstein, Diplomatic Relations, Establishment and Severance, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL, Amsterdam u.a. 1992, S. 1070.

<sup>38</sup> Vgl. L. Dembinski, a.a.O. (Fn. 12), S. 37.

<sup>39</sup> H.-J. Heintze, Sitzstaatsabkommen, in: H. Vogler (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München u.a. 2000, S. 485.

<sup>40</sup> VN-GV-Res. 45/6 v. 16.10.1990.

<sup>41</sup> C. Koenig, a.a.O. (Fn. 8), S. 47 f., der aufgrund der unklaren Rechtsgrundlage eine Analogie zu Art. 63 SVN vorschlägt.

<sup>42</sup> Zu diesen Unterschieden: G. V. McClanahan, Diplomatic Immunity – Principles, Practice, Problems, New York 1989, S. 76 ff.

## Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict

S/2001/331 vom 31. März 2001

### I. Towards a culture of protection

1. The Security Council, by its resolution 1296(2000) of 19 April 2000, requested me to submit, by 30 March 2001, this second report on the protection of civilians in armed conflict, with a view to requesting additional such reports in the future. In my first report on the protection of civilians in armed conflict (S/1999/957), submitted to the Security Council on 8 September 1999, I painted a stark picture of the realities faced by millions of civilians around the world in situations of armed conflict, people caught in the midst of war and in dire need of aid and protection. Consequently, I recommended a clear course of action for the Security Council to compel parties to a conflict to better protect civilian populations and to respect the rights guaranteed to civilians by international law.

2. Unfortunately, the realities of distressed populations have not changed, and the majority of the important recommendations in that first report have yet to be put into practice. Recruitment and use of child soldiers, the proliferation of small arms, the indiscriminate use of landmines, large-scale forced displacement and ethnic cleansing, the targeting of women and children, the denial of even the most basic human rights, and widespread impunity for atrocities are still all too familiar features of war. The growing number of threats to the lives of local and international staff members of international organizations and other aid groups has added one more shameful characteristic to the reality of today's conflicts.

3. The context is therefore clear: as internal armed conflicts proliferate, civilians have become the principal victims. It is now conventional to say that, in recent decades, the proportion of war victims who are civilians has leaped dramatically, to an estimated 75 per cent, and in some cases even more. I say "conventional" because the truth is that no one really knows. Relief agencies rightly devote their resources to helping the living rather than counting the dead. Whereas armies count their losses, there is no agency mandated to keep a tally of civilians killed. The victims of today's atrocious conflicts are not merely anonymous, but literally countless. To some extent, this can be explained by changes in the nature of conflict. The decline of inter-State warfare waged by regular armies has been matched

by a rise in intra-State warfare waged by irregular forces. Furthermore, and particularly in conflicts with an element of ethnic or religious hatred, the affected civilians tend not to be the incidental victims of these new irregular forces; they are their principal object.

4. In September 2000, all the States Members of the Organization pledged, in the United Nations Millennium Declaration (General Assembly resolution 55/2), to expand and strengthen the protection of civilians in complex emergencies, in conformity with international humanitarian law. Yet just as Member States have too often failed to address the calamitous impact of modern warfare on civilians, so, too, has the United Nations often been unable to respond adequately to their need for protection and assistance. My hope now is to move beyond an analysis of our past failures and to identify ways in which the international system can be strengthened to help meet the growing needs of civilians in war. The report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809) has identified steps which the United Nations could take to improve its performance. In the present report, I wish to focus on additional steps which Member States must take to strengthen their own capacity to protect the civilian victims of war more effectively, and on initiatives that the Security Council and other organs of the United Nations can take to complement these efforts.

5. I believe that Member States, supported by the United Nations and other actors, must work towards creating a culture of protection. In such a culture, Governments would live up to their responsibilities, armed groups would respect the recognized rules of international humanitarian law, the private sector would be conscious of the impact of its engagement in crisis areas, and Member States and international organizations would display the necessary commitment to ensuring decisive and rapid action in the face of crisis. The establishment of this culture will depend on the willingness of Member States not only to adopt some of the measures detailed below, but also to deal with the reality of armed groups and other non-State actors in conflicts, and the role of civil society in moving from vulnerability to security and from war to peace.

### II. Parameters of protection

6. "Protection" is a complex and multi-layered process, involving a diversity of entities and approaches. It depends on the circumstances and stages of a particular conflict. Many countries are caught in a grey zone between war and peace: armed conflict may erupt sporadically in parts of the country, and may tend to intensify or to subside. In such situations, it often is the diversity of entities providing protection and their mandates that helps to cover a wide range of needs. Relevant activities may include the delivery of humanitarian assistance; the monitoring and recording of violations of international humanitarian and human rights law, and reporting these violations to those responsible and other decision makers; institution-building, governance and development programmes; and, ultimately, the deployment of peace-keeping troops. In each case, these activities will have to be adapted to the specific requirements of each conflict situation, and be adapted to the needs, structure and sensitivities of the affected population.

7. The primary responsibility for the protection of civilians rests with Governments, as set out in the guiding principles on humanitarian assistance adopted by the General Assembly in its resolution 46/182 of 19 December 1991. At the same time, armed groups have a direct responsibility, according to Article 3 common to the four Geneva Conventions of 1949 and to customary international humanitarian law, to protect civilian populations in armed conflict. International instruments require not only Governments but also armed groups to behave responsibly in conflict situations, and to take measures to ensure the basic needs and protection of civilian populations. Where Governments do not have resources and capacities to do this unaided, it is incumbent on them to invoke the support of the international system. Protection efforts must be focused on the individual rather than the security interests of the State, whose primary function is precisely to ensure the security of its civilian population.

8. In focusing on the humanitarian aspects of protection, it should be stressed that protection cannot be a substitute for political processes. Protecting civilians is most effectively achieved by preventing violent conflict – through the "culture of prevention" called for by the Security Council in November 1999 (S/PRST/1999/34). Or it can be achieved by ending a conflict and building sustainable peace, as stressed by the Council in February 2001 (S/PRST/2001/5). Protection must be enhanced, but it is not a solution in its own right, and should not be seen as such.

### III. Measures to enhance protection

#### A. Prosecution of violations of international criminal law

9. Internationally recognized standards of protection will be effectively upheld only when they are given the force of law, and when violations are regularly and reliably sanctioned. The establishment of the ad hoc tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda, and the adoption of the Rome Statute to establish a permanent International Criminal Court are important steps in this direction. Safe havens for mass murderers and torturers are disappearing. These developments are complemented by significant advances in international criminal law through the jurisprudence of the two ad hoc tribunals and by the rapidly growing number of ratifications of the Rome Statute. This emerging paradigm of international criminal justice confronts perpetrators of grave violations with the real possibility of prosecution for past, present and future crimes.

#### 1. Denial of amnesty for serious crimes

10. The recent arrest, indictment and eventual sentencing of former or current heads of State or Government has allowed prosecutors to further penetrate the shield of immunity. Courts are increasingly willing to send the message that nobody is above the law. Let me therefore be clear: the granting of amnesties to those who committed serious violations of international humanitarian and criminal law is not acceptable. The experience of Sierra Leone has confirmed that such amnesties do not bring about lasting peace and reconciliation.

#### 2. Impact of criminal justice

11. The fair prosecution and trial of individual suspects can help significantly to build confidence and facilitate reconciliation in post-conflict societies, by removing collective attributions of guilt. Well-publicized prosecutions can deter crimes in current and future conflicts. Deterrence and prevention of crime, however, need the full commitment of the international community to supporting the quest for justice and accountability by providing the necessary financial and operational means to judicial arrangements, whether established under the auspices of the United Nations or by national Governments. Establishing courts without secure and sustained funding, and without follow-up efforts to rebuild national criminal justice systems, can do a disservice to victims of large-scale violence and undermine their confidence in justice. The proposed court for Sierra Leone and the serious crimes panel in East Timor deserve particular attention in this respect.

#### 3. Importance of national jurisdictions

12. Despite the important role that international prosecution plays in encouraging compliance with international law, consistent enforcement depends primarily on the commitment and cooperation of national jurisdictions. The prosecution of individuals is, first and foremost, a responsibility of the State concerned. International justice can only complement those efforts when States are genuinely unable or unwilling to investigate and prosecute. In particular, a growing number of States have started to apply the principle of universal jurisdiction. The most publicized examples were the arrest by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of the former President of Chile, Augusto Pinochet, on charges of torture, at the request of Spanish authorities, and the arrest of the former President of Chad, Hissène Habré, by Senegal on similar charges. The application of this principle can be an essential stimulus for justice and reconciliation in the country of origin of the perpetrator. Its successful exercise requires closer cooperation between States, however, notably on issues of evidence and extradition. States therefore need to adapt their national legislation to the recognized standards of international humanitarian and criminal law and to ensure that they have a fair and credible judiciary.

#### 4. Truth and reconciliation efforts

13. The experiences of Rwanda and other places have shown, however, that neither international nor national judicial systems command the necessary resources to prosecute the suspected perpetrators of conflict-related crimes, who may number in the thousands. Truth and reconciliation efforts, considered exceptional only a few years ago, have become an accepted method of overcoming a violent past. Truth commissions have recently been established in Nigeria, Panama and Sierra Leone and planned in East Timor; their creation is being discussed in several other post-conflict contexts. Truth and reconciliation, however, should not become a substitute for individual prosecution. The objective of such efforts should be to combine the search for truth, accounting for past abuses, promotion of national reconciliation and the bolstering of an emerging democratic order. The prescription for overcoming impunity must be adapted to the specific circumstances of the conflict and the area involved.

#### Recommendations

1. I urge the Security Council and the General Assembly to provide, from the outset, reliable, sufficient and sustained

funding for international efforts, whether existing or future international tribunals, arrangements established in the context of United Nations peace operations, or initiatives undertaken in concert with individual Member States, to bring to justice perpetrators of grave violations of international humanitarian and human rights law.

2. I recommend that the Security Council consider the establishment of arrangements addressing impunity and, as appropriate, for truth and reconciliation, during the crafting of peacekeeping mandates, in particular where this response has been triggered by widespread and systematic violations of international humanitarian and human rights law.

3. I encourage Member States to introduce or strengthen domestic legislation and arrangements providing for those responsible for systematic and widespread violations of international criminal law. To this end, I endorse efforts aimed at supporting Member States in building capable and credible judicial institutions that are equipped to provide fair proceedings.

#### B. Access to vulnerable populations

14. In many conflicts, safe and unhindered access to vulnerable civilian populations is granted only sporadically, and is often subject to conditions, delayed, or even bluntly denied. The consequences for those populations are often devastating: entire communities are deprived of even basic assistance and protection. The agony of civilians in such isolated circumstances is further exacerbated as, in modern warfare, particularly internal conflicts, civilians are often targeted as part of a political strategy. The mutilations of civilians in Sierra Leone and the deliberate starvation of the civilian population in Somalia are only two examples. In these situations, access is the prerequisite for any form of protection of individuals and communities affected by war.

15. Because of the internal nature of most conflicts, United Nations agencies, the International Committee of the Red Cross and non-governmental organizations have increasingly had to negotiate to ensure access to those in need. Suffering populations cannot afford to wait for the outcome of an often-prolonged peace process. Access negotiations during a conflict must be understood as a humanitarian necessity. Given the highly complex context in which such negotiations have to be conducted, involving a diversity of warring parties and international actors, the need for common

standards, complementary negotiation strategies and skilled negotiators is evident. In practice, the negotiator's ability often determines the scope of humanitarian assistance and protection provided to distressed populations. Common ground rules would help to make access negotiations more predictable and effective, and reduce the risk of mistakes or of agencies being played off against each other by warring parties.

### 1. Obtaining meaningful access

16. As a general rule, access negotiations should always have a clear objective, namely, humanitarian space providing unimpeded, timely, safe and sustained access to people in need. Access must be obtained, managed and maintained throughout a conflict by keeping the parties continuously engaged. The inability of aid agencies operating in Sierra Leone to make even initial contacts with the Revolutionary United Front throughout 1998 illustrates the difficulty of engaging rebel groups in a structured dialogue. Establishing a regular rapport and having freedom of movement in the conflict area can contribute to normalization and build confidence among war-affected populations. The sustained presence of humanitarian agencies can provide some measure of security to populations who would otherwise be wholly at the mercy of the parties or compelled to leave their homes. The terms of engagement of the aid agencies in a particular conflict must therefore clearly set out conditions for humanitarian operations, allowing for assessments that are based on actual needs, regular delivery of assistance and programme monitoring.

### 2. Complexities on the ground

17. Despite the Security Council's repeated reaffirmation of the importance of safe and unimpeded access (see, for example, resolutions 706 (1991) on Iraq and 1333 (2000) on Afghanistan), gaining safe and regular access is a daily struggle marked by a plethora of practical concerns, including demands of conditionality – warring parties requesting their share of aid before granting access to vulnerable populations; the deliberate starving of civilians to attract food aid in order to feed combatants; or the delivery of dual-purpose items that could also serve the war effort. Under international law, displaced persons and other victims of conflict are entitled to international protection and assistance where this is not available from national authorities. However, negotiations on the ground often revolve around the practical implications: for example, the failure of warring parties to admit the delivery of certain food items because they are perceived as jeopardizing the objectives of their war effort.

18. The approach to these challenges often defines the credibility and effectiveness of the humanitarian effort. Strengthening access negotiations thus requires the development of common policies and common criteria for engagement among aid agencies. These criteria should address clearance procedures, monitoring of delivery to minimize diffusion of goods to combatants, and efficient coordination.

### 3. Engaging the parties to a conflict

19. In a multi-faction conflict, such as that in the Democratic Republic of the Congo, experience has shown that, in order to gain meaningful and regular access to vulnerable populations within different combat zones, where front lines are shifting from day to day, the consent of many parties has to be obtained at the local, regional, national and international levels. They may include a range of armed groups and other non-State actors with often diverse or obscure political, economic and strategic goals. Sometimes these actors will be operating across international borders, yet deliberately standing outside the established international normative framework. In most intra-State conflicts, armed groups exercise de facto control of parts of a country and the civilian population living there. Negotiating and obtaining access to those populations therefore requires the engagement of those groups.

20. Whereas Governments are sometimes concerned that such engagements might legitimize armed groups, these concerns must be balanced against the urgent need for humanitarian action. It is the obligation to preserve the physical integrity of each and every civilian within their jurisdiction, regardless of gender, ethnicity, religion or political conviction, that should guide Governments in exercising their sovereign responsibility. Where Governments are prevented from reaching civilians because they are under the control of armed groups, they must allow impartial actors to carry out their humanitarian task. Such a loss of control does not release Governments from their responsibility for all civilians within their jurisdiction.

21. Engaging armed groups in a constructive dialogue is also of vital importance for guaranteeing the security of humanitarian operations in a conflict area. Often, combatants perceive the provision of humanitarian assistance and protection to vulnerable populations as being not a neutral but rather a politically motivated act. In intra-State conflicts, where the political and strategic objectives of parties often include the expulsion or extermination of an ethnic, religious or political group, even the accommodation of the most basic needs of

the populations may be perceived as direct interference with the war effort. As a result, humanitarian agencies, although pursuing neutral objectives enshrined in international law, are frequently perceived as partisan, and therefore become targets themselves. The drastically accelerated toll of casualties among United Nations civilian personnel, local and international, serving in conflict areas over the past two and a half years is a sad testament to this development. Between 1 January 1992 and 31 August 1998, 153 staff members lost their lives and 43 were taken hostage or kidnapped (see S/1998/883); since August 1998, the numbers have risen to 198 and 240, respectively (as of 20 March 2001).

### 4. Internally displaced persons

22. Meaningful access is particularly important when reaching out to the estimated 20 to 25 million people who are displaced within the borders of their country. The plight of this exceptionally vulnerable group has gained urgency in the 1990s as their number has dramatically increased in the wake of the numerous internal armed conflicts of that decade. Forced to leave their homes, they regularly suffer from severe deprivation, lack of shelter, insecurity and discrimination. Their protection is, first and foremost, a responsibility of the relevant national authorities.

23. In many cases, however, national authorities fail to provide the necessary protection and assistance to such people or to provide safe and meaningful access for international organizations. As a result, and because there is no established system of international protection and assistance for internally displaced persons, the response to their needs has often been inconsistent and ineffective.

24. In this respect, the Guiding Principles on Internal Displacement, developed by my Representative on Internally Displaced Persons, have come more and more to be regarded as a tool for addressing the basic needs of such people. For example, in Armenia, Azerbaijan and Georgia efforts are under way to review national legislation in terms of the Guiding Principles. In other countries, such as Angola and Colombia, Governments have integrated the Guiding Principles into national policy and legislation. In addition, the Inter-Agency Standing Committee has established an Inter-Agency Network, comprising senior focal points in all concerned organizations, to carry out reviews of selected countries with internally displaced populations, and to make proposals for an improved international response to their basic needs. A United Nations Special Coordinator on Internal Displacement has been nominated by the



Emergency Relief Coordinator to head this review process.

## 5. Coordinated approach

25. Developing a coordinated approach to access negotiations can therefore be a matter of life and death, both for vulnerable populations and for humanitarian workers. Often, the large number of domestic and international aid agencies in a conflict area poses a challenge in itself. Driven by differing mandates and interests, international agencies often negotiate access independently, thereby diminishing the effectiveness of their own and other agencies' response. Duplication of effort, and the manipulative behaviour of warring parties, can jeopardize fragile access agreements. It is therefore essential to develop more coordinated and creative approaches to access negotiations, for example, by pooling agency interests consistent with their mandates, and agreeing on mutually complementary sectoral negotiations. A coordinated approach must give weight to strategic planning and adequate preparation even in a crisis. The immunization campaign led by the World Health Organization and the United Nations Children's Fund in the Democratic Republic of the Congo in 2000 is an example of a successfully coordinated effort.

26. Clarity of objectives and a sound understanding of the local context and the root causes of conflict should be indispensable prerequisites for any access negotiations. I have therefore requested the Inter-Agency Standing Committee to develop a manual for access negotiations and strategies, including benchmarks for the engagement and disengagement of aid agencies, demands of conditionality, clearance procedures, needs assessments, and other principles outlined in the present report. The manual should guide negotiators in being consistent, transparent, accountable and credible during negotiations, and in seeking to obtain safe, sustained, timely and unimpeded access.

27. I have, further, asked the Emergency Relief Coordinator to develop, in cooperation with the Inter-Agency Standing Committee, models for better coordination of access negotiations on the ground. Working towards complementary negotiating strategies can help to prevent warring parties from playing aid agencies off against each other, as has happened in a number of recent conflicts.

## Recommendations

4. Recalling the Security Council's recognition, in its resolution 1265 (1999), of the importance of gaining safe and unimpeded access of humanitarian per-

sonnel to civilian populations in need, I urge the Council to actively engage the parties to each conflict in a dialogue aimed at sustaining safe access for humanitarian operations, and to demonstrate its willingness to act where such access is denied.

5. I encourage the Security Council to conduct more frequent fact-finding missions to conflict areas with a view to identifying the specific requirements for humanitarian assistance, and in particular obtaining safe and meaningful access to vulnerable populations.

## C. Separation of civilians and armed elements

28. In my report of 1998 on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa (A/52/871-S/1998/318), I recognized that the safety of refugees had increasingly become a matter of international concern, as had the security of States hosting large refugee populations or having such populations near their borders. This assessment has not changed. On the contrary, massive movements of displaced populations across international borders, most frequently prompted by civil wars in the region, have altered delicate ethnic balances in neighbouring States and thereby destabilized the recipient societies. Furthermore, there is a grave risk that the movement of people – sometimes in their hundreds of thousands – alongside armed elements will undermine the security of entire subregions or regions, and thereby internationalize an initially local conflict.

29. The examples of Zambia, the Republic of the Congo and West Timor (Indonesia) all bear ample witness to this danger. The escalation of fighting in the Parrot's Beak area, located on the borders of Guinea, Liberia and Sierra Leone, is the most recent case in point. This small Guinean enclave has become a haven for an estimated 180,000 refugees from Liberia and Sierra Leone. The spillover of fighting between armed elements from Liberia and Sierra Leone into Guinea has given these already displaced persons cause to flee again, creating one of the worst refugee crises in the world. In addition, 70,000 Guinean citizens are being placed at severe risk. It is therefore a matter of utmost urgency to preserve, at the earliest stage possible, the civilian character of camps and settlements for displaced persons – both refugees and internally displaced – by separating civilians from armed elements that move alongside them. Such separation can prevent further aggravation of conflict, and ensure that persons fleeing persecution or war get the protection and assistance they require.

## 1. Impact of the mixing of displaced populations and armed elements

30. Failure to separate armed elements from civilians has led to devastating situations in and around camps and settlements. As the example of West Timor (Indonesia) shows, not separating combatants from civilians allows armed groups to take control of a camp and its population, politicizing their situation and gradually establishing a military culture within the camp. The impact on the safety and security of both the refugees and the neighbouring local population is severe. Entire camp populations can be held hostage by militias that operate freely in the camps, spread terror, press-gang civilians, including children, into serving their forces, sexually assault and exploit women, and deliberately prevent displaced people from returning home. In addition, humanitarian aid and supplies are often diverted to these armed elements, depriving the intended civilian beneficiaries. Finally, blurred lines between the civilian and military character of camps expose civilians inside to the risk of attack by opposing forces, where camps are perceived to serve as launching pads for renewed fighting.

## 2. Constraints of response

31. And yet, for practical and political reasons, the response to this phenomenon has been inadequate. Host countries, which have the primary responsibility for ensuring the security of refugees on their territory, feel increasingly overburdened by the logistical, and material challenge of accommodating large influxes of population. They have to preserve the civilian and humanitarian character of settlements for displaced populations, identify distinct camp locations, and separate combatants from civilians, including through disarmament, demobilization and internment measures. In fact, in order to avoid such strain, and in fear of being drawn into the conflict, potential host countries increasingly deny asylum by closing their borders, thereby further exacerbating the situation of displaced civilians within the conflict area. While recognizing the genuine interest of host States in preserving their neutrality in the conflict, we must be clear that it is the responsibility of States to grant asylum to distressed and persecuted populations and to ensure their protection and the provision of relief and assistance to them.

32. Humanitarian agencies, often the first and only presence on the ground in these situations, cannot identify, intern, disarm and demobilize armed elements present in refugee camps. They have neither the mandate nor the means to do so. Already, the

identification of armed elements leads to enormous problems. Legally, international humanitarian law does not define fighters in internal conflicts, because Member States are reluctant to confer a formal status on those whom they consider insurgents or rebels. Practically, militia and armed elements, often attempting to hide among fleeing civilian populations, do not necessarily wear military uniforms or otherwise identify themselves. Moreover, internal armed conflicts go through different phases of ceasefires or combat pauses and renewed fighting, and consequent cycles of demobilization and remobilization. The existence of part-time combatants – farmer by day, fighter by night – and the provision by civilians of basic help and shelter to combatants further obscure the issue. As a result, humanitarian operations are increasingly threatened by the lack of security in refugee camps. The murders of aid workers in West Timor (Indonesia) and Guinea are distressing illustrations. As a result, operations have had to withdraw from camps, and often an entire area, further aggravating the distress of the civilian camp population.

33. Member States are nevertheless still reluctant to support the work of humanitarian agencies in these circumstances, because of the perceived security risk to their military personnel and the risk of further exacerbating the conflict by direct confrontations with armed elements. Ensuring security in camps requires the involvement of police and military forces, not least in disarming and demobilizing militias and transferring them to different sites.

### 3. Development of a toolkit

34. The potential for large population flows, mixed with armed elements, to destabilize entire regions and, eventually, to ignite an international conflict has been sadly demonstrated by events in West Africa and the Great Lakes region. I therefore believe that it is within the purview of the Security Council to deter threats to international peace and security deriving from such population movements by supporting host States in taking appropriate and timely measures to separate civilians and armed elements. In my previous report on the protection of civilians, I recommended a set of tools aimed at improving the safety of refugee populations, including the deployment of regional or international military forces. Some Member States have started to develop concepts and practical methods for putting those recommendations into practice, including support and training for national police forces through the involvement of international police. Moreover, the need to preserve the civilian character of asylum features prominently

on the agenda of the Global Consultations on International Protection, sponsored by the United Nations High Commissioner for Refugees.

35. The seriousness and urgency of the matter dictate that we move quickly to advance the practical implementation of those recommendations, to test concepts and to add new measures to the toolkit. The agreement between the Department of Peacekeeping Operations of the Secretariat and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, of June 2000, ensuring close cooperation on all aspects of this complex matter, is a first step in this direction. Both bodies have agreed, as appropriate, to deploy, with the consent of the host State, multidisciplinary assessment teams to an emerging crisis area in order to clarify the situation on the ground, evaluate security threats for refugee populations, and consider appropriate practical responses. Where feasible, these findings would be incorporated into a comprehensive plan with recommendations for further action, including action by the Security Council. Such action could include logistical and material support for early measures by the host State to disarm combatants at the point of entry into the country. Once separated and disarmed, fighters could be transferred to, and if necessary interned at, a safe location away from the border.

36. In addition, Member States should support the efforts of host States by providing bilateral assistance to their law and order authorities in establishing adequate security arrangements in camps, so as to deter infiltration by armed elements. As a first step, assistance in locating refugee camps and settlements at a significant distance from the border would help to prevent militarization. Assistance could also include training and capacity-building efforts, equipment and logistics, as well as the deployment of national police contingents for patrolling and monitoring in camps. Further, relevant experiences and practices in refugee environments should be included in police training curricula.

37. Finally, as I indicated in my statement to the Security Council on the peace process in the Democratic Republic of the Congo, on 21 February 2001, the movement of large populations, and the failure to separate armed elements from those populations, has potentially negative effects on neighbouring countries not involved in the conflict. Where such problems threaten to affect a region as a whole, a wider regional approach may be required from the outset of any international involvement. This may entail the establishment of a forum for dialogue among all the affected countries of

the region, non-governmental organizations, United Nations agencies, donors and others. Their aims may include solving the root causes of displacement, restoring peace, promoting the integration of displaced persons in host countries, seeking resettlement in third countries, or bringing all of the displaced back to their homeland. With the end of the cold war and its rigid division of the world, it is time to make better use of regional approaches. The International Conference on Central American Refugees, held in May 1989, which helped to bring hundreds of thousands of refugees home to countries where peace had been restored, is an example of the progress that such approaches can produce. Pursuant to the Security Council's invitation in paragraph 14 of resolution 1296 (2000), I will continue to bring to the attention of the Council situations that may require a regional approach as displaced populations and other civilians are put at risk by the infiltration of armed elements, in particular where this may constitute a threat to international peace and security.

### Recommendation

**6. I encourage the Security Council to further develop the concept of regional approaches to regional and subregional crises, in particular when formulating mandates.**

**7. I further encourage the Security Council to support the development of clear criteria and procedures for the identification and separation of armed elements in situations of massive population displacement.**

### D. Media and information in conflict situations

38. The misuse of information can have deadly consequences in armed conflicts, just as information correctly employed can be life-saving. The "hate media" that were used to incite genocide in Rwanda are an extreme example of the way information can be manipulated to foment conflict and incite mass violence. Hate speech, misinformation and hostile propaganda continue to be used as blunt instruments against civilians, triggering ethnic violence and forcing displacement. Preventing such activities and ensuring that accurate information is disseminated, is thus an essential part of the work of protecting civilians in armed conflict. Impartial information on conflicts, zones of combat, the location of minefields and the availability of humanitarian assistance, can be as vital a requirement for distressed populations caught in areas of violent upheaval as shelter, food, water and medical services.

## 1. Countering hate media used to incite violence

39. If the first casualty of war is the truth, the next victims are those who are unable to draw attention to their need for protection. They are all too often rendered speechless and faceless by war, reduced to crude statistics in the news. Giving these victims a voice can be vital for mobilizing the support necessary to protect human life. Informed public opinion can act as a brake on human rights abuses, by countering the culture of impunity and urging respect for international law. Yet in the Great Lakes region of Africa, "hate" radio continues to spur violence and atrocities against civilians on a large scale. The international community has an obligation to counteract such misuse of information and the media collectively and creatively. While the prosecution by the International Criminal Tribunal for Rwanda of the principals involved in the promotion of genocide by Radio-Télévision Mille Collines is a significant step, preventing such incitement in the future remains an urgent task.

40. The best antidote to hate speech and incitement to violence is the development of free and independent media serving the needs of all parts of society. A range of activities should be undertaken by the international community to support such development: countering misinformation, providing essential information; support for accurate local news coverage; assistance in creating programmes aimed at promoting inter-ethnic understanding and tolerance; technical assistance to improve local broadcast capacity; training for local journalists in accurate reporting; and media monitoring mechanisms. In addition, the distribution of radio receivers and broadcasting equipment is often a vital and practical necessity.

41. Combating hostile propaganda, however, may also require a more immediate and intense effort by the international community, based on a coordinated approach involving numerous actors. The number of actors, both non-governmental and inter-governmental, operating programmes aimed at preventing violence and preparing for national reconciliation has grown in recent years - initiatives in Angola, Bosnia and Herzegovina, Burundi, Liberia, Sierra Leone and South Africa are examples. These initiatives, however, often remain inconsistent and essentially ad hoc. Consequently, costly operations such as that in Bosnia and Herzegovina have yielded only mixed results. A more coordinated response could be fostered by establishing media monitoring mechanisms within peace operations and, as appropriate, other

agency operations. Such mechanisms could ensure regular monitoring, reporting and documenting of misuse of information, and strengthen independent local media capacities. They also could serve informed decision-making, contribute to legal accountability and, as appropriate, recommend specific action to be taken by relevant actors, including the Security Council. They should reach out to relevant actors on the ground, including international experts, donors and local media professionals.

## 2. Use of media and information in support of humanitarian operations

42. In the global information age, giving victims a voice is essential for mobilizing the support necessary to preserve and improve the quality of human life. While recognizing that at times massive media campaigns can distort policy priorities, reliable media accounts and adequate information management are an essential basis for decisions by Governments, donors, international organizations and non-governmental organizations.

43. The awareness of even distant events allows informed assessments and helps, in particular, humanitarian agencies to shape an appropriate response before going into a conflict area. Concrete and verified information about massive displacements of people, security conditions, and violations of international humanitarian and human rights law can be vital for distressed populations and international aid workers alike. Where communications are disrupted, using the media to inform distressed populations about the activities of relief agencies, and about the location of shelter, food, water and medical services, can be critical for alleviating human suffering. The Afghan Education Projects Unit of the BBC World Service, which covers issues such as landmine awareness, hygiene, sanitation, reducing violence against women and agricultural productivity, is one commendable example.

44. As emphasized in the report of the Panel on United Nations Peace Operations, the new information technologies - the Internet, in particular - play an increasingly important role in reaching and supporting local counterparts. We must continue to invest in this area and explore partnerships. The United Nations-operated Integrated Regional Information Network (IRIN), in conjunction with ReliefWeb, has brought great benefits to United Nations and other operations by providing accurate information from and to crisis areas. I recommend further strengthening such valuable regional information initiatives.

## 3. Protection of journalists

45. Many initiatives rely on the courage and commitment of journalists in conflict areas. Their protection from harassment, intimidation and threats must therefore be of concern to all. It is estimated that 449 journalists have been killed worldwide since 1990. In many cases, they were the victims of deliberate efforts by parties in conflict to escape adverse consequences of their violent attacks on civilians by preventing accurate reporting of their activities and, consequently, informed decision-making. In this respect, initiatives like that in Colombia establishing special protection programmes for journalists as part of the Prosecutor General's Office are important. The establishment of hotlines for threatened journalists in conflict areas, as was done in Bosnia and Herzegovina, could further help to reduce their risks.

## Recommendation

8. I recommend that the Security Council make provision for the regular integration in mission mandates of media monitoring mechanisms that would ensure the effective monitoring, reporting and documenting of the incidence and origins of "hate media". Such mechanisms would involve relevant information stakeholders from within the United Nations and other relevant international organizations, expert non-governmental organizations, and representatives of independent local media.

## IV. Entities providing protection

46. Recent experiences in dealing with such problems as described above in conflicts in West Africa, the Great Lakes region, East Timor and elsewhere have shown that the challenge of protecting civilian populations can only be met by reaching across traditional lines and creating synergies among many actors. While traditional responsibilities remain unchanged, the number of actors involved in rendering assistance and protection has significantly expanded: new actors have entered the stage and previously overlooked actors have gained greater importance. Although often profoundly differing in their resources, mandates, philosophies and interests, they can enhance our capacity to respond to violent conflict by providing additional resources, new approaches and comparative advantages. Faced with the increasingly opaque web of local and global politics, economic interests and criminal activity that characterizes many of today's conflicts, we must make the best use of organizations' limited resources by engaging all relevant actors in our work to improve the protection of civilians.

## A. Entities bearing primary responsibility

### 1. Governments

47. International efforts to protect civilians can only complement the efforts of Governments. I therefore extend to a wider audience the call made to the parties in the Democratic Republic of the Congo; the United Nations and its Member States, as well as other relevant agencies, can assist only where those most responsible are themselves reliably committed. In particular, every Government must show the necessary commitment to fulfilling its international obligations to protect civilians. This entails the initiation, organization, coordination and implementation of humanitarian assistance within its territory. Where a Government is prevented from protecting its civilians, for lack of either resources or de facto control over part of its territory, it may need to seek the support of the international system, which has been established for precisely this purpose. Regrettably, in times of conflict, many Governments are unwilling to live up to this responsibility; in fact, they often constitute the major impediment to any meaningful humanitarian assistance and protection. This interface between national responsibility and international support continues to pose a major challenge to the international community.

### 2. Armed groups

48. The recent prevalence of civil wars has drawn increasing attention to the potential role of armed groups that are parties to the conflict in protecting civilian populations. In most intra-State conflicts armed groups have gained control over part of a country's territory and the population living there. Again and again, however, we see them misuse their power by attacking defenceless civilians, in blatant disregard of international humanitarian law. I would therefore like to recall the prohibition against targeting civilians and conducting indiscriminate attacks on civilians, enshrined in customary international humanitarian law, which is binding not only on States and their Governments but equally and directly so on armed groups that are parties to the conflict, as stated in article 3 common to the Geneva Conventions of 1949. The practice of the two ad hoc tribunals and the statute of the International Criminal Court have underlined the principle of direct responsibility of armed groups for violations of international humanitarian law.

49. Experience has shown, however, that many armed groups deliberately operate outside the recognized normative and ethical framework in furtherance of their objectives. In order to promote respect for inter-

national humanitarian and human rights law in these situations and to facilitate the necessary provision of humanitarian assistance and protection to vulnerable populations, it is indispensable to engage these groups in a structured dialogue. In this respect, I welcome the growing tendency of the Security Council to address all parties to armed conflicts (see resolution 1261 (1999)). It is important that aid agencies reaffirm the fundamental principles of international humanitarian and human rights law in their codes of conduct and in any agreements they conclude with actors on the ground. Contacts with armed groups should be neutral and should not affect their legitimacy or the legitimacy of their claims.

50. In this respect, I intend to ask the Inter-Agency Standing Committee to develop a manual of best practices for engagement with armed groups. The manual should provide a clearer and common understanding of the structure and mode of operation of those groups, and their specific demands and constraints, and give guidance on how to promote a better understanding of the principles and operational requirements of humanitarian activities in such circumstances.

### Recommendations

**9. In its resolutions the Security Council should emphasize the direct responsibility of armed groups under international humanitarian law. Given the nature of contemporary armed conflict, protecting civilians requires the engagement of armed groups in a dialogue aimed at facilitating the provision of humanitarian assistance and protection.**

**10. Many armed groups have neither developed a military doctrine nor otherwise incorporated the recognized principles of international humanitarian law in their mode of operation. I therefore urge Member States and donors to support efforts to disseminate information on international humanitarian and human rights law to armed groups and initiatives to enhance their practical understanding of the implications of those rules.**

### B. Complementarity of other entities

51. While the primary responsibility for the protection of civilians rests with Governments, in places where the Government is unable or unwilling to fulfil its obligations the international community is coming to accept its own responsibilities. The United Nations, including in particular the Security Council, needs to strengthen its role in this regard by more actively engaging a

range of relevant actors. Effective coordination, better flow of information, and the building of new partnerships will be crucial to the future success of the international response to conflict. It will also be important to involve domestic partners, so that any international response to a crisis begins with a nuanced understanding of the local context.

52. In recent years, the Security Council has shown growing sensitivity to protection issues. Resolutions 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000), 1314 (2000) and 1325 (2000) all represent positive steps. The inclusion of provisions for mine action in mandates is a further sign of progress. Yet the capacity of the Council to address protection issues could be enhanced in a number of ways, including through better informed decision-making, and through the drafting of resolutions and mandates that more fully reflect the needs of civilians. To help bring this about, briefings on the humanitarian implications of proposed resolutions would be useful, as would the holding of debates on issues which embrace both peace and security and humanitarian concerns. Further, as the experience of the Council's recent visits to the Democratic Republic of the Congo, Sierra Leone or East Timor shows, field missions can be useful as fact-finding tools, exercises in advocacy and instruments of persuasion. Such missions might usefully be dispatched to other crisis zones in which the international response has been poorly informed or poorly supported. The Council would also benefit from being regularly informed by actors outside the United Nations system.

### Recommendation

**11. I recommend that the Security Council develop a regular exchange with the General Assembly and other organs of the United Nations on issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict. I suggest that the President of the General Assembly use the monthly meeting with the President of the Security Council to alert the Council to situations in which action might be required.**

### 1. Civil society

#### (a) Non-governmental organizations

53. Recent years have seen a considerable growth in the number and influence of national and transnational non-governmental organizations. Thanks to the global reach of the media and the possibilities of information technology, above all the Internet, non-governmental organizations are now better placed to form coalitions, organize and mobilize cohesive support on a

global scale. In particular, non-governmental organizations have proved that they can make a significant impact on public policy and international law. In many conflicts non-governmental organizations are among the first to bear witness to violations of international humanitarian and human rights law, to conduct rigorous assessments of the humanitarian situation on the ground, and to solicit a coherent international response. By doing so, they often succeed in raising public awareness of a conflict, and thereby make political leaders act decisively in the face of crisis.

54. On the ground, non-governmental organizations are the daily and indispensable partners of the United Nations in providing humanitarian relief and assistance to vulnerable people. Their presence among the local population often imparts a measure of protection, not least in areas where minorities are living. Just like United Nations personnel, however, their national and international staff have more and more become the target of attack. The Inter-Agency Standing Committee has therefore formed a working group to strengthen cooperation on issues of staff security between the United Nations and non-governmental organizations at the field level. Finally, non-governmental organizations play an important and active role in negotiating humanitarian corridors and access to distressed populations, and, in some cases, in bringing warring parties to the negotiation table.

55. It is essential that Member States, the United Nations and other international organizations and non-governmental organizations, better understand each other's comparative advantages as a first step towards working more effectively together. Non-governmental organizations already work in close concert with the United Nations on the ground and through the Inter-Agency Standing Committee. I would like to review and further strengthen the work of the Inter-Agency Standing Committee, with a view to identifying ways in which the work of the United Nations and the work of the non-governmental organizations may become more complementary in the near future. Presenting the views of an emerging civil society on issues of global concern, non-governmental organizations should be given a more regular forum to inform the decision-making debate and to advocate policies.

56. The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction, of 1997, and the Rome Statute establishing an International Criminal Court a year later are examples of the power of international civil society to work

with Governments to achieve a legislative goal which can help to protect civilians in armed conflict.

#### (b) Domestic civil society

57. Domestic civil society represents the basic source of protection, especially when all other layers of protection fail. Civil society in this context refers not only to local non-governmental organizations and human rights groups, but also to religious congregations, charities, universities, trade unions, legal associations, independent activists and human rights defenders, families, clans and more. We must continue to reach out and build partnerships with these actors, and employ their knowledge of the local context, their skill at operating in conflict zones, and their sensitivity to the needs of local populations and to local cultural norms. The funding and training of these actors is therefore an important investment. In particular, partnerships between international and domestic civil society must be strengthened in negotiating access, monitoring abuse, especially where international monitoring is not possible, and facilitating dialogue with political actors on the ground. Finally, domestic civil society actors are often best equipped to promote awareness of and respect for international law within the conflict zone.

58. International actors must make sure that displaced communities are given a say in decisions that affect them. Displaced communities are not passive. They create their own strategies for addressing their needs by exchanging limited resources, services, information and shelter. Their involvement in identifying needs, in other decisions that affect their lives, and in implementing aid programmes is therefore essential. Moreover, they can help to salvage what remains of society by encouraging the restoration of communal links or supporting the reintegration of permanently displaced persons into new communities. They hold the knowledge and ability to reunify families and create support structures for unaccompanied children and elderly people.

#### (c) Women, children and youth

59. Tragically, women and children are the principal victims of armed conflict. Women are vulnerable to sexual violence, trafficking and mutilation, whether at home, in flight or in camps for displaced populations. Yet women also play a prominent role in rebuilding war-torn societies. Women's roles as mediators and as a primary force of economic activity during armed conflict are still underexamined and underutilized. In Cambodia, Colombia, East Timor, Guatemala, Liberia, Mozambique, Somalia

and many other places women have set examples of peace-building across clans, political affiliations and ethnicity. The study requested by the Security Council in its resolution 1325 (2000) concerning women and peace and security will further inform such efforts and promote understanding of the impact of armed conflict on women and the role they do and can play in peace-building.

60. Children too, besides being victimized as child soldiers and in many other ways during armed conflict, have a role to play in building a more stable future for war-torn countries. In its resolution 1314 (2000) concerning children in armed conflict, the Security Council called on Member States to encourage the involvement of young persons in programmes for peace consolidation and peace-building. Both UNICEF and my Special Representative for Children and Armed Conflict have spoken repeatedly of the need to ensure the participation of adolescents in humanitarian responses and peace-building activities. Consequently, I reiterate the call made in my report on children and armed conflict (A/55/163-S/2000/712), for the participation of children and young people to be encouraged and promoted in all programmes and policies aimed at protecting their rights and the rights of other civilian populations, before, during and after armed conflicts, as a means to improve those programmes and policies.

#### (d) Private sector

61. With almost 96 per cent of the private sector engaged in the manufacturing of civilian goods and services, the private sector has a vested interest in peace-building and economic stability, and in complementing rather than obstructing humanitarian efforts. Not all businesses, however, seek to be helpful or socially responsible. The negative role of foreign businesses in the diamond industry in Angola and Sierra Leone demonstrates this fact. The impact of the pursuit of economic interests in conflict areas has come under increasingly critical scrutiny. Corporations have been accused of complicity with human rights abuses, and corporate royalties have continued to fuel wars. It has become common knowledge that by selling diamonds and other valuable minerals, belligerents can supply themselves with small arms and light weapons, thereby prolonging and intensifying the fighting and the suffering of civilians. It is therefore of critical importance that the United Nations continues to promote the exercise of responsible investment in crisis areas, by building upon and expanding its partnership with the private sector.

## Recommendations

12. I encourage the Security Council to continue investigating the linkages between illicit trade in natural resources and the conduct of war and to urge Member States and regional organizations to take appropriate measures against corporate actors, individuals and entities involved in illicit trafficking in natural resources and small arms that may further fuel conflicts.

13. I urge Member States to adopt and enforce executive and legislative measures to prevent private sector actors within their jurisdiction from engaging in commercial activities with parties to armed conflict that might result in or contribute to systematic violations of international humanitarian and human rights law.

## 2. Regional organizations

62. In recent years, the United Nations has increasingly been engaged in building partnerships, on issues pertaining to the protection of civilians, with regional and inter-governmental organizations, including the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe, the Organization of African Unity, the Economic Community of West African States, the Southern African Development Community, the Association of Southeast Asian Nations, the League of Arab States, the Organization of the Islamic Conference, and the Inter-American Commission on Human Rights. Often, regional organizations alone cannot sufficiently address the needs of civilians in war. The list of cooperative efforts to resolve crisis, promote respect for international law or build national institutions is therefore growing and features such prominent examples as Kosovo (Federal Republic of Yugoslavia), Sierra Leone, Ethiopia/Eritrea, Myanmar and the Occupied Palestinian Territory.

63. There remains, however, a need for greater coordination with such organizations, notably in arriving at a common analysis and understanding of the local context and its requirements and sensitivities. At their fourth high-level meeting, in February 2001, the United Nations and regional organizations adopted a framework for cooperation in peace-building (see S/2001/138) and agreed on guiding principles for cooperation in this field, as well as on possible cooperative activities such as

establishing peace-building units, sending joint assessment missions to the field, developing repertoires of best practices and lessons learned, and the joint holding of pledging conferences. It was agreed that a follow-up meeting at the working level should be convened before the end of 2001 to seek practical means of implementing the framework for cooperation in peace-building as well as furthering the 13 modalities for conflict prevention identified in 1998.

## Recommendation

14. I encourage the Security Council to establish a more regular cooperation with regional organizations and arrangements to ensure informed decision-making, the integration of additional resources, and the use of their comparative advantages. Such cooperation should include the establishment of a regular regional reporting mechanism, and briefings, for the Security Council. Future high-level consultations between the United Nations and regional organizations will provide a welcome opportunity to further develop cooperation on strengthening the protection of civilians in armed conflict.

## V. Final observations

64. The instruments, political and legal, now available for the protection of civilians in armed conflict are in urgent need of updating. They were developed in a world where State actors were overwhelmingly dominant, and they reflect that fact. Similarly, the practice of the United Nations was, at its inception, almost exclusively focused on the interaction of Member States.

65. New mechanisms and strategies are required to deal with changed circumstances. The forms of conflict most prevalent in the world today are internal – communal violence, ethnic cleansing, terrorism, private wars financed by the international trade in diamonds or oil – and involve a proliferation of armed groups. These circumstances reflect, to varying degrees, the erosion of the central role of the State in world affairs. While civilians have been the principal victims of these changes, it is wrong to say that the new order is entirely hostile to the protection of civilians. There are opportunities which can be seized, such as the global reach of the media and of new information technologies; the growing influence of civil society organizations and non-governmental organizations; the interdependence of the glob-

al economy; and the reach of international commerce.

66. Whether we are able to establish the culture of protection to which I referred at the beginning of this report will largely depend on the extent to which the United Nations, and the international community at large, are able to engage with the changed world. Is there enough will to strengthen the criminal justice system – both internationally and within national jurisdictions? Is there willingness to engage with armed groups, as the majority of armed conflicts occur within the borders of States? Will we be able to harness the potential of the media and the Internet? Will we build effective partnerships with civil society, non-governmental and regional organizations, and the private sector? These are not abstract questions; they are questions which emerge daily in the struggle to reduce the suffering of civilians in conflict and which, if they are to be answered in the affirmative, will at a minimum require Member States to take the specific steps enumerated in this and my previous report.

67. To this end, I would like to draw the Council's attention to a matter of particular concern. The present report is the second in a series. Some 18 months have passed since I submitted my first report on the protection of civilians in armed conflict. I regret to note that only a few of its 40 recommendations are so far being implemented. Nevertheless, the present report adds a further set of 14 recommendations whose implementation I consider essential if a real improvement in protection is to be achieved. Reports and recommendations are no substitute for effective action. The primary responsibility for the protection of civilians falls on Governments and armed groups involved in conflict situations. Where they do not honour these responsibilities, it is up to the Security Council to take action. Progress in protecting civilians threatened by armed conflict is measured in lives and livelihoods, and freedom from fear, rather than in statements of intent or expressions of concern. For this reason, I urge the members of the Security Council to review progress in implementing the recommendations made in this and the previous report. Further reports can have meaning when there is clear evidence that their recommendations are effecting real progress towards their goal. By shifting the focus to implementation of recommendations already agreed upon, it should be possible to ensure that future efforts will be more effective in bringing genuine relief and protection to civilians in armed conflict. ■

## „Conflict, Ethnicity and Nationalism: the challenges ahead“

Seminar des British Council, Derry/Londonderry, 20.–25. Mai 2001

Hans-Joachim Heintze\*

Europa wird derzeit von einer Reihe schwerer ethno-politischer Konflikte heimgesucht. Verständlich ist daher der Ruf nach Lösungsansätzen für solche Krisen: Politik und Wissenschaft müssen sich dieser Herausforderung stellen. Nordirland ist eine der Regionen, die wegen blutiger Auseinandersetzungen zwischen den Volksgruppen jahrelang die Schlagzeilen der Zeitungen beherrschten. Mit dem Karfreitagsabereinkommen von 1998 zwischen den Konfliktparteien keimten neue Hoffnungen auf ein friedliches Zusammenleben auf, die freilich gegenwärtig mit jedem neuen Terroranschlag einen neuen Dämpfer erhalten. Nordirland ist damit zweifellos ein wichtiges Beispiel für die Erfolge, Misserfolge und Grenzen der Konfliktbearbeitung.

Daher ist es sehr zu begrüßen, dass sich der British Council dazu entschloss, das Seminar zu Conflict, Ethnicity and Nationalism ausgerechnet in Nordirland, und zwar in Derry/Londonderry durchzuführen. Der Berichterstatter wählt das Wort „ausgerechnet“ mit Bedacht, denn hier beginnt der ethnische Konflikt bereits bei der Bezeichnung der kleinen Stadt in Nordirland, die durch den Blutsontag von 1968 in die Weltgeschichte einging. An diesem Tag erschossen britische Soldaten 14 katholische Demonstranten – der Beginn der dramatischen Zuspitzungen des Konflikts in Nordirland. Spätestens seitdem empfinden die protestanten Einwohner die Bezeichnung „Londonderry“ als anmaßend und artikulieren dies auch öffentlich, indem sie auf den Namen „Derry“ bestehen. Natürlich konnte die bekannte Leiterin des Incore (Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity), Professor Mari Fitzduff, in ihrer Eröffnungsrede nicht den Bonmot vermeiden, dass sich die rund 30 an dem Seminar teilnehmenden erfahrenen Wissenschaftler und Politiker aus aller Welt nunmehr ausgerechnet in einem Ort zu einem Seminar über Konfliktbearbeitung zusammengepfunden hätten, über dessen Namen man sich nicht einmal einigen könne. Dass das Seminar möglich sei, habe auch etwas mit den grundlegenden Veränderungen in der Welt zu tun, die sie mit den Begriffen Globalisierung und Weltkommunikation um-

schrieb. Die klassische Souveränität sei überwunden. Grenzen ließen sich im Zeitalter des Internet nicht mehr abschotten. Doch zugleich könne man vielerorts Tendenzen zur Fragmentierung beobachten. So seien viele neue Staaten sehr unterschiedlicher Größe entstanden, die auf den „Virus“ des Selbstbestimmungsrechts der Völker zurückzuführen seien. Vielleicht gebe es in den nächsten fünfzig Jahren über 1000 Staaten.

Diese widersprüchlichen Entwicklungen würden viele Menschen überfordern und sie flüchteten sich in eine lokale Identität. Das bedinge Konflikte, da 90 Prozent der Staaten multiethnisch seien. Folglich gebe es Minderheiten, die dann zum Problem würden, wenn sie mehr als 20 Prozent der Bevölkerung stellten. Auch die ökonomische Mobilität und Flüchtlinge bedingten Konflikte, die auch gewaltsam ausgetragen würden. Auffällig sei dabei, dass heute die klassischen zwischenstaatlichen Kriege eher die Ausnahme seien, während man viele Bürgerkriege zu beklagen habe. Da die Involvierung der Großmächte in diese Konflikte zurückgegangen sei, würden sie immer unkontrollierbarer und richteten sich immer stärker gegen die Zivilbevölkerung.

Mit dieser Einführungsrede umschrieb Fitzduff auch die Tätigkeit von Incore. Diese Initiative versuche, in Konflikten zu vermitteln und für die beteiligten Parteien eine Win-Win-Lösung wie im Nordirlandkonflikt zu schaffen. Damit war auch der Gegenstand des Seminars umschrieben. Zweifellos hatten die Veranstalter damit einen sehr breiten Ansatz gewählt, der viel Raum für die Diskussionen erforderte. Im Mittelpunkt standen dabei einerseits die Ursachen von Konflikten. Man war sich einig, dass ökonomische Stärke Kriege nicht ausschließt, wenn die Güter ungleich verteilt sind und der Bazillus des Selbstbestimmungsrechts umgeht. Es sei nicht immer klar, ob die Eigenstaatlichkeit oder Autonomieregelungen angestrebt würden. Viel hänge von den Führungspersönlichkeiten ab. Forschungen hätten ergeben, dass ein Konflikt im Durchschnitt 18 Jahre brauche, bis er eine gewaltsame Phase erreiche. In diesen Dimensionen denke die Politik aber nicht. Deshalb sei es die Aufgabe der Wissenschaft, der Politik beratend

zur Seite zu stehen. Dass dies notwendig sei, beweise die Praxis: Da die Prozesse ein Eigenleben entfalten, könne die Politik sie nicht mehr beherrschen. So habe sich im Nahen Osten ein solcher Hass angestaut, der sich jeder Kontrolle entziehe. Andererseits wandte sich das Seminar der Frage zu, wie Konflikte einer Lösung zugeführt werden könnten. Hier wurde hervorgehoben, dass man mit moralischen Argumenten nicht sehr weit komme. Menschen seien nur bereit, etwas aufzugeben, wenn sie etwas davon hätten. Folglich müssten alle Streitparteien eine Kompensation erhalten, die Frage sei nur, wie viel man zu zahlen bereit sei.

Dieser theoretische Ansatz wurde an den Beispielen Nordirland und Südafrika im Detail untersucht. Besonders eindrucksvoll geschah dies in einer Diskussionsrunde mit Politikern und Praktikern in Belfast zur Lage in Nordirland. Es wurde deutlich, welche schmerzhaften Zugeständnisse von allen Seiten gemacht wurden. Gleichwohl sei die Segregation der Gesellschaft noch nicht aufgehoben und es gebe immer wieder Phasen der Eskalation. Demonstrative Gewaltakte, die auch den Friedensprozess in Gefahr bringen könnten, seien nach wie vor zu befürchten. Weitere Störpotenziale gingen von bewaffneten Gruppen, Drogen und Gewaltbereitschaft aus. Insgesamt müsse man immer wieder Einzelfalllösungen finden, die auf Konsens fußen müssten. Dies bedinge zum Beispiel auch, dass man verschiedentlich auf Bestrafungen von kriminellen Akten verzichten müsse. Wie mühsam die tagtägliche Versöhnungsarbeit in den Wohngebieten Belfasts ist, wurde von NGO-Vertretern anschaulich dargestellt.

Ähnlich beeindruckend waren die Vorträge von Repräsentanten des südafrikanischen Friedensprozesses. Auch sie machten deutlich, dass mit den klassischen Methoden der polizeilichen und gerichtlichen Durchsetzung von Strafrechtsnormen bei der Aufarbeitung der Apartheid nichts zu erreichen gewesen wäre. Vielmehr bedurfte es einer gesamtgesellschaftlichen schmerzhaften Anstrengung, die nur außergerichtlich erbracht werden konnte, dafür aber weite Kreise der Bevölkerung einbezog. Höchst eindrucksvoll war in diesem Zusammenhang die Ansprache von *Rolf Meyer*, des letzten Justizministers der südafrikanischen Apartheidregierung, der von einem Verantwortlichen für das Apartheidverbrechen zu einem Aktivisten des Umbaus der südafrikanischen Gesellschaft in Richtung auf Menschenrechte und Demokratie wurde und einen wesentlichen Beitrag geleistet hat, Gewalt zu verhindern.

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



In einem gewissen Widerspruch zu den beiden Fallstudien Nordirland und Südafrika stand die Vorlesung, die *Baroness Helena Kennedy* zum Titel „Human Rights and Conflict Resolutions: Contradictory or Complementary?“ hielt. Sie machte deutlich, dass Menschenrechte universell seien und durchgesetzt werden müssten. Das bedeute auch, dass Rechtsstaatlichkeit herrschen müsse und Straftäter folglich vor Gericht gestellt werden müssten. Daher forderte sie für Kambodscha ein Strafgericht, das die für den Völkermord Verantwortlichen bestrafen müsse. Nur so könne den Menschenrechten Genüge getan werden. Diese klare Forderung bedingte natürlich sofort die Diskussion, ob denn hier nicht wieder einmal mit zweierlei Maßstäben gemessen werde: zwangsweise Durchsetzung der Menschenrechte in der Dritten Welt, Sonderwege im Vereinigten Königreich und in Südafrika. Leider konnte dieses Problem nicht ausdiskutiert werden.

## Biologische Waffen im 21. Jahrhundert

Dresden, 9. Juni 2001

Tobias Gries\*

Die Bemühungen um die Abschaffung biologischer Waffen fanden 1975 mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (Biotoxinwaffen-Übereinkommen) ihren bleibenden Niederschlag im Völkerrecht. In einigen der heute insgesamt 143 Vertragsstaaten wurde jedoch trotz des umfassenden Verbots dieser Waffen weitere Forschung und Entwicklung zum Einsatz von Biotoxinwaffen betrieben. Zudem kam es bisher nur zu einem zögerlichen Abbau der noch immer vorhandenen Arsenale an biologischen Kampfstoffen, die bereits vor 1975 bestanden. Eine wesentliche Ursache für die mangelnde oder nur zögerliche Implementierung des Übereinkommens ist das im Gegensatz zum Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993 fehlende Verifikationssystem.

Eine Einigung über ein Verifikationssystem konnte bis zur Verabschiedung des Biotoxinwaffen-Übereinkommens nicht erzielt

Gleichwohl, insgesamt ist einzuschätzen, dass das Seminar außerordentlich gelungen war, da alle Teilnehmer zur Mitarbeit – vor allem im Rahmen von Arbeitsgruppen und Workshops – eingeladen wurden. Die Referenten, die allesamt die modernste Computertechnik nutzten, hielten zudem keinen Frontalunterricht, sondern bezogen die Zuhörenden ein. Sie verfügten alle über große praktische Erfahrungen bei der Bearbeitung ethnischer Konflikte. Ein bisschen unglücklich war, dass sich das Seminar auf die Beispiele Nordirland und Südafrika konzentrierte, also andere Konflikte wie den baskischen oder die auf dem Balkan weithin ausließ. Zugleich muss der Berichtsersteller aber zugeben, dass die Kunst der Veranstalter gerade darin bestand, das Thema einzugrenzen und das Beispiel für sich sprechen zu lassen. Damit war die Veranstaltung eine Einladung, weiter über die Möglichkeiten der Bearbeitung ethnischer Konflikte nachzudenken. ■

werden. Lediglich eine Konsultationspflicht (Art. V) und ein Beschwerderecht der Vertragsstaaten beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (Art. VI) konnten im Übereinkommen aufgenommen werden. Aufgrund des damaligen Standes der Forschung wurde davon ausgegangen, dass dem Einsatz biologischer Waffen kein unmittelbarer militärischer Nutzen zuzuschreiben und eine weiterführende Überwachung daher nicht zwingend erforderlich sei. Diese Ansicht änderte sich erst mit der zunehmend rasanten Entwicklung in der Mikrobiologie und Genforschung. So wurde im Jahre 1991 auf der 3. Überprüfungskonferenz die Ausarbeitung von Vorschlägen für Verifikationsverfahren beschlossen und die Aufgabe an eine Arbeitsgruppe von Regierungsexperten (VEREX-Gruppe) übertragen. Über deren Bericht wurde 1994 auf einer Sonderkonferenz der Vertragsstaaten beraten und daraufhin das Mandat für eine weitere Expertengruppe erteilt. Die letzte Sitzung dieser Expertengruppe ist für Juli 2001 anberaumt.

Der Stand der Umsetzung des Biotoxinwaffen-Übereinkommens und die Arbeit der Expertengruppe waren Gegenstand einer am 9. Juni 2001 vom Verein „the sunshine-project“ in Dresden ausgerichteten Tagung. Dass deren Titel, „Biologische Waffen im 21. Jahrhundert“, seine Berech-

tigung hat, beruht zum einen auf der bereits angesprochenen mangelhaften Verifikation, aber auch auf neueren Bestrebungen der Limitierung des Übereinkommens auf letale Waffen.

Das Anliegen der Veranstaltung lässt sich in drei Stichpunkten zusammenfassen: a) Information, b) kontroverse Diskussionen und c) die Initiierung einer Debatte über die Verhinderung des Einsatzes von biologischen Waffen im Zeitalter der Gentechnik.

Neben der erfreulichen Teilnehmerzahl von 60 Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), der Naturwissenschaften, Rechtswissenschaften, Industrie sowie der Presse und des Auswärtigen Amtes ist besonders hervorzuheben, dass es dem Veranstalter gelungen ist, all diese unterschiedlichen Akteure in einer Veranstaltung zusammenzubringen. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass es sich bei dem Veranstalter um eine NGO handelt und bekanntlich die Interessen der auf der Tagung vertretenen Akteure im Einzelnen durchaus divergieren können.

Der Wissenszuwachs im Bereich der Biotechnologie führt zu einem rasanten Anstieg an friedlichem, aber auch militärischem oder terroristischem Potenzial. In welcher Art und Weise die Erkenntnisse genutzt werden, hängt wesentlich vom Bewusstsein der Wissenschaftler, der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und den Möglichkeiten eines umfassenden Verifikationssystems ab. In die Problemstellungen und politischen Hintergründe der Aufstellung eines solchen effektiven und anerkannten Verifikationssystems führte Botschafter *Dr. Klaus Neubert*, Leiter der Abteilung für Abrüstung und Rüstungskontrollen im Auswärtigen Amt, ein. Er betonte die deutsche Interesse an einer Verabschiedung eines Protokollvorschlages und somit an einer völkerrechtlichen Vereinbarung über Maßnahmen zur Überwachung der Einhaltung der Biowaffenkonvention. Dies sei in Ansehung der rasant voranschreitenden Entwicklung der Biogenetik und gleichzeitiger Abwesenheit wirksamer Verifikationsmaßnahmen wichtiger als je zuvor. Auf die Haltung der Vereinten Staaten angesprochen, verwies *Neubert* vor allem auf die bisher offene Frage der Möglichkeit einer wirksamen Verifikation. Wie auch in der späteren Diskussion festgestellt wurde, müssen bei der Verifikation von biologischen Waffen neue Wege beschritten werden. Nur teilweise sei eine Übernahme der Vorschriften aus dem Chemiewaffen-Übereinkommen und der damit gewonnenen Erfahrungen möglich. Ursache hierfür

\* Tobias Gries LL.M. (Lund) ist wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht sowie ausländisches Verfassungsrecht an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).



sei vor allem die relativ einfache und schnelle Vermehrung der Einsatzstoffe, die eine mengenorientierte Überwachung untauglich mache. Dies, aber auch die Interessen der Bioindustrie und die hartnäckigen Positionen einiger Staaten würden die Verhandlungen erschweren. Auf das wenig konstruktive Verhalten einiger Verhandlungspartner in der Expertengruppe angesprochen, hier ging es vor allem um das sehr auffällige Schweigen der USA, mahnte Neubert jedoch, die Ergebnisse der nächsten Sitzung der Expertengruppe abzuwarten und nicht allzu voreilig Urteile über beteiligte Verhandlungspartner zu fällen.

Dass die Schwierigkeiten einer wirksamen, aber auch korrekten Verifikation nicht erst seit dem Beginn der Bemühungen um ein Zusatzprotokoll zum Biotinwaffen-Übereinkommen bekannt sind, verdeutlichte Prof. Dr. Erhard Geissler vom Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin, Berlin, in seinem Vortrag „Biologische und Toxin-Kampfmittel – nicht erst seit heute aktuell“. Darin zeichnete er die mehrere Jahrhunderte alte Entwicklung biologischer und Toxin-Kampfmittel nach und verwies unter anderem auf den frühen Einsatz von Pestleichen im Jahre 1346 durch die Tataren bei der Belagerung der Stadt Kaffa oder den Einsatz von Pockenviren im Jahre 1763 durch britische Armeeeinheiten im Kampf gegen die Indianerstämme Nordamerikas mittels Kleidung aus einem Pockenhospital.

Die Geschichte der Biotinwaffen zeuge jedoch nicht nur von der Vielfältigkeit und der Gefährlichkeit biologischer Kampfstoffe, sondern verdeutliche auch die Unzuverlässigkeit der Informationsquellen und die Schwierigkeit der Überwachung von Biotinwaffen. Die Auswertung von Unterlagen der Geheimdienste und der für die Entwicklung biologischer Waffen und entsprechender Gegenmaßnahmen zuständigen Institute verschiedener europäischer Staaten habe gezeigt, dass eine zuverlässige Aufklärung zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich gewesen sei. Vor allem sei die Unterscheidung zwischen der Forschung zum Einsatz von B-Waffen oder zum Schutz vor einem solchen Einsatz nicht zuverlässig möglich gewesen und zu oft von Mutmaßungen geprägt.

Geißler kommt daher zu folgenden Ergebnissen: 1. Aufgrund des relativ geringen Aufwandes seien geheime Forschungs- und Produktionsaktivitäten kaum feststellbar; 2. (nachrichtendienstliche) Informationen über Forschungs- und Produktionsaktivitäten seien mit Zurückhaltung zu genießen; 3. ein funktionierender Lösungsansatz

könne nur in vollständiger Transparenz liegen und 4. es seien globale Schutz- und Abrüstungsmaßnahmen zu ergreifen.

Über aktuellere Entwicklungen unterrichtete im Anschluss Prof. Dr. Kathryn Nixdorff vom Institut für Mikrobiologie und Genetik und IANUS der Technischen Universität Darmstadt. Neben Ausführungen zur Erforschung und Produktion von biologischen Kampfstoffen im letzten Viertel des vorangegangenen Jahrhunderts, wobei sie insbesondere auf die militärische Forschung in der ehemaligen Sowjetunion und dem Irak einging, befasste sich Nixdorff vorrangig mit den Fragen, mit denen sich die Mikrobiologie und Genforschung derzeit konfrontiert sähen. So seien nahezu alle Erkenntnisse auf diesem Forschungsgebiet als „Dual Use“-Erkenntnisse einzustufen. Gewonnene Erkenntnisse könnten sowohl dem Wohle des Menschen als auch der Herstellung von Waffen dienen. Besonders offensichtlich sei dies bei der Suche nach schützenden Impfstoffen. Zudem sei nicht auszuschließen, dass es zu einer „zufälligen“ Entwicklung von biologischen Kampfstoffen komme. Im New Scientist habe es hierzu in der Ausgabe vom 13. Januar 2001 geheißen: „An engineered mouse virus leaves us one step away from the ultimate bioweapon.“ Der Hintergrund für diese Aussage sei, dass Forscher versucht hätten, durch die Verstärkung der Antikörperproduktion die Schwangerschaft bei Mäusen zu verhindern. Was sie jedoch erzeugt hätten, sei ein „Killer-Mousepocken-Virus“.

Nixdorff resümierte daher, dass nicht ausgeschlossen sei, dass es zu einer zufälligen Herstellung von biologischen Kampfstoffen kommen könne. Darüber hinaus stellte sie fest, dass die Möglichkeit des Missbrauchs der Biotechnologie für die Herstellung von Biotinwaffen eine Tatsache sei und es daher auf eine präventive Rüstungskontrolle ankäme, die bereits im Forschungsbereich ansetze. Insbesondere das Monitoring der Forschung könne maßgeblich zu einem effektiven Frühwarnsystem beitragen.

Prof. Dr. Malcolm Dando führte in seinem Vortrag über den Missbrauch genetischer Forschung zum Zwecke der Entwicklung biologischer Waffen die rasante Entwicklung in der Biotechnologie, welche die Grundlage moderner biologischer Waffen bilde, auf die erst in den letzten Jahren in der Genforschung gewonnenen Erkenntnisse zurück.

Im Jahre 1980 habe es von Seiten der drei Deponierstaaten (USA, ehem. UdSSR und GB) noch geheißen, dass keine ausreichenden

Vorteile für eine militärische Nutzung in absehbarer Zukunft zu erwarten seien. Sechs Jahre später habe die Entwicklung in der Mikrobiologie und Gentechnologie jedoch bereits Erwähnung in der Abschlussklärung der 2. Überprüfungs-Konferenz zum Biotinwaffen-Übereinkommen gefunden. Im Abschlussdokument der 4. Überprüfungs-Konferenz habe es dazu geheißen: „Angesichts der relevanten wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, unter anderem auf den Gebieten der Mikrobiologie, Biotechnologie, Molekularbiologie, Gentechnik und Anwendungen, die aus der Untersuchung des Genoms herrühren, und angesichts ihrer möglichen Anwendungen für Zwecke, die nicht mit den Zielen und Bestimmungen der Konvention in Einklang stehen, bekräftigt die Konferenz, dass die in Artikel 1 festgelegten Bestimmungen auf all diese Entwicklungen anzuwenden sind.“

Das Gefahrenpotenzial läge vor allem in der genetischen Modifikation biologischer pathologischer als auch für den Menschen unschädlicher Agenzien. In diesem Zusammenhang sei mit einer Verbesserung des zielgerichteten Einsatzes biologischer Waffen sowie der „Verbesserung“ natürlicher Mikroorganismen für den Einsatz als Waffe zu rechnen. Die Manipulation kann sich auf alle Eigenschaften der Kampfstoffe beziehen. Hierzu zählten u.a. deren Vermehrbarkeit, Aufnahmefähigkeit in den Körper oder Resistenz gegen Antibiotika. Weiterhin sei damit zu rechnen, dass durch gezielte Modifikation gutartiger Mikroorganismen diese zu Produzenten pathologischer Substanzen gezüchtet werden könnten. Auch eine Manipulation von Mikroorganismen, die diese nicht mehr als solche erkennbar machen würde (Stealth-Viren), wäre anzunehmen.

In Ansehung der angeführten Beispiele ist von einem enormen wissenschaftlichen Potenzial für die Entwicklung im Bereich der Mikrobiologie auszugehen. Dando sprach in diesem Zusammenhang von einem Scheideweg, an dem sich die Biowissenschaft derzeit befinde und wies darauf hin, dass es besonders wichtig sei, die Vermittlung ethischer Grundsätze bereits in der Ausbildung stärker zu akzentuieren, um somit eine effektive Kontrolle der Forschung zu ermöglichen und einem Missbrauch dieses Potenzials zuvorzukommen.

Nach den ausführlichen Einblicken in die Vergangenheit sowie in den gegenwärtigen Stand der Forschung zu biologischen Waffen vermittelte Iris Hunger, Mitglied des Sekretariats der deutschen Verhandlungsdelegation, einen ausführlichen Überblick

über die Verhandlungen zur Stärkung der Biowaffenkonvention, insbesondere zu den Arbeiten der Expertengruppe zur Ausarbeitung eines Protokolls einschließlich eines möglichen Verifikationssystems.

Ein erster Schritt zur Stärkung des Übereinkommens sei 1986 mit der Einführung vertrauensbildender Maßnahmen unternommen worden. Intensivere politische Bemühungen seien jedoch erst zu Beginn der 90er Jahre zu verzeichnen gewesen, unter anderem mit dem Beschluss über die Bildung der VEREX-Gruppe, dessen Nachfolger es nun obliege, der 5. Überprüfungs-konferenz einen Anschlussbericht über ein mögliches Protokoll zu Verifikations- und vertrauensbildenden Maßnahmen vorzulegen. Das Mandat der Expertengruppe gebe neben dem generellen Ziel eines rechtlich verbindlichen Kontrollinstruments vier Themen vor: 1. Definition von Begriffen und objektive Kriterien; 2. Vertrauens- und Transparenzbildende Maßnahmen; 3. Maßnahmen zur Förderung der Vertragstreue und 4. Maßnahmen zur Implementierung von Art. X (wissenschaftliche Zusammenarbeit) des Biotoxinwaffen-Übereinkommens.

Die Staaten, die an den Verhandlungen in Genf teilnehmen, seien in drei regionale und politische Gruppen gegliedert: die Gruppe der osteuropäischen Staaten (EEG, wichtigster Vertreter sei Russland), der nichtpaktgebundenen und anderen Staaten (NAM, unter ihnen Brasilien, Iran, Indien, Kuba, Mexiko, Pakistan und Südafrika) und der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG, wozu u.a. Australien, die Europäische Union, Japan, Neuseeland und die USA zählten). China gehöre keiner dieser Gruppen an.

Die Einteilung habe historische Wurzeln, sei jedoch wenig aussagekräftig, da die Gruppen in den seltensten Fällen geschlossen aufträten. Dennoch ließen sich gemeinsame Interessen feststellen. Würden die NAM-Staaten im Allgemeinen ein besonderes Augenmerk auf den Entwicklungsaspekt legen, da sie durch zu strikte Kontrollmaßnahmen ein weiteres Aufklaffen der Technologielücke befürchteten, betonten hingegen die WEOG-Staaten den Sicherheitsaspekt und legten den Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Verbesserung der Vertragstreue und auf die Einführung von Inspektionen. Russland verlange neben klaren Definitionen für die im Übereinkommen verwandten Begriffe auch die Einführung von Schwellenwerten im Kontrollprotokoll. Danach sollen Mengen von biologischen Agenzien unterhalb eines bestimmten Schwellenwertes zulässig sein.

Dieses Ansinnen, so *Hunger*, unterlaufe jedoch das „general purpose criterion“ aus Art. I des Übereinkommens und würde daher von der Mehrzahl der Delegierten abgelehnt.

Obwohl die Expertengruppe kurz vor dem Abschluss ihrer Arbeiten stehe, weise der Endentwurf vor seiner letzten Sitzung noch immer 1500 Meinungsverschiedenheiten auf. Dies habe den Vorsitzenden der Verhandlungen im März dieses Jahres zu einem Kompromissvorschlag bewegt, der zwar abgeschwächt sei, dessen Erfolgsaussichten jedoch ebenfalls ungewiss seien. Im Gegensatz zu den Regeln über Verdachtsinspektionen, bei denen schnell Einigkeit erreicht werden konnte, seien folgende Themen besonders umstritten: Deklarationen von B-Schutz-Programmen und Einrichtungen mit geringer biologischer Sicherheitsstufe sowie Produktionseinrichtungen, der Charakter von Vor-Ort-Besuchen, Entscheidungsfindung bei Anträgen auf Verdachtsinspektionen, Beilegung von Streitfällen in Bezug auf Exportkontrollen sowie die Kriterien für das Inkrafttreten des Protokolls.

Bedauert wurde von *Hunger* vor allem das mangelnde öffentliche Interesse und der fehlende politische Druck bei den Verhandlungen in Genf. Die gegen die deutsche Regierungsvertretung gerichtete Kritik am mangelnden politischen Willen zur Verwirklichung des Verifikationsprotokolls wurde jedoch vom Vertreter des Auswärtigen Amtes, Herrn *Dr. Neubert*, umgehend zurückgewiesen. Nach *Hunger* sei der fehlende politische Druck dafür verantwortlich, dass es bis zur letzten Sitzung der Expertengruppe offen sei, ob es zu einem Durchbruch kommen werde. Dieser sei umso notwendiger, als bei einem Scheitern der Verhandlungen auch die Gefahr einer Schwächung des Biotoxinwaffen-Übereinkommens bestehe.

Mit der soeben angesprochenen Frage der öffentlichen Aufmerksamkeit beschäftigte sich auch *Thomas Gebauer* von medico international im Rahmen jüngster Abrüstungsmaßnahmen. Ausgehend von seiner bereits mehr als zehnjährigen Erfahrung im Rahmen der Bemühungen um das Verbot von Landminen zog *Gebauer* Parallelen zu den derzeitigen Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung des Biotoxinwaffen-Übereinkommens.

Grundsätzlich seien Landminen und biologische Waffen in Zweck und Wirkung verschieden. Jedoch habe das Verbot der Landminen zur Entwicklung von Alternativwaffen geführt, die die Funktion der Land-

minen, wozu vorrangig das Absperrern und Überwachen bestimmter Gebiete gehöre, was diese Gebiete für den Gegner und die Bevölkerung nutzlos mache, übernehmen sollten. Biologische Waffen seien längst nicht nur für den Einsatz gegen Menschen konzipiert. So gebe es Pilze, die Ernten vernichten bzw. Mikroben, die Plastik oder Gummi zersetzen könnten. Es sei eine intensive Forschung im Bereich nicht-letaler Waffen zu verzeichnen, die auch ihre Auswirkungen auf die momentanen Verhandlungen zu den Verifikationsmaßnahmen in Genf habe. Umso wichtiger sei es, öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema zu erregen und aufrechtzuerhalten, um den Abrüstungsmaßnahmen den notwendigen Nachdruck zu verleihen.

*Gebauer* führte fort, dass Verhandlungen internationaler Verträge bereits seit einigen Jahren kein Exklusivrecht staatlicher Verhandlungspartner mehr seien. In der heutigen Zeit seien die öffentliche Meinung wie auch das Engagement von NGOs ein wichtiger Faktor im Prozess der Vertragsausarbeitung. Besonders deutlich sei dies an Hand des Ottawa-Abkommens über das Verbot von Landminen geworden. Jedoch habe sich im Nachhinein auch gezeigt, dass ein starker Einfluss nichtstaatlicher Organisationen in Verbindung mit einem starken öffentlichen Druck zu Abwehrhalten oder verstärkter Verschlussheit einiger Akteure bei Verhandlungen über militärische Fragestellungen, wie die der Abrüstung und Rüstungskontrolle, führen könne, ein Effekt, der jedoch nicht entmutigen sollte.

Für eine Einbindung der Öffentlichkeit sei vor allem ihre Aufklärung über mögliche Gefahren, die von biologischen Waffen ausgehen könnten, notwendig. Dies beschränke sich nicht, wie zuvor mehrmals angesprochen wurde, auf Wissenschaftler und Studierende, sondern betreffe alle Schichten der Bevölkerung. Wenig hilfreich seien hingegen „Hollywood-Produktionen“, die den möglichen Schrecken von Biotoxinwaffeneinsätzen bestmöglich in Szene setzten und lediglich Angst verursachen würden. Vielmehr bedürfe es einer sachlichen Darstellung der bestehenden Verhältnisse, die aufgrund der bereits fortgeschrittenen Forschung genügend Informationstoff böten. Darüber hinaus lasse sich die mangelnde Prävention gegen Anschläge mit Biotoxinwaffen ebenfalls auf die unzureichende Aufklärungsarbeit zurückführen. Hier sehe *Gebauer* vor allem die Politik in der Pflicht, nicht erst ein Ereignis, wie das des Anschlages auf die Tokioter U-Bahn, abzuwarten, sondern frühzeitig ausreichende Vorkehrungen zu treffen.

Abschließend wies *Gebauer* darauf hin, dass auch im Rahmen von Verifikationsmaßnahmen die Öffentlichkeit und nichtstaatliche Organisationen eine zunehmend unterstützende Rolle einnehmen könnten. Dies sei vor allem angesichts der leicht möglichen Verbreitung biologischer Agenzien und der Beteiligung einer Großzahl nichtstaatlicher Akteure, u.a. der Bio-Tech- und Pharma-Industrie, von besonderer Bedeutung für eine funktionierende Überwachung der Einhaltung des Biotoxinwaffen-Übereinkommens.

Im letzten Beitrag vor der Podiumsdiskussion erläuterte *Dr. Jan van Aken*, Sunshine-Project e.V. und Organisator der Veranstaltung, einige aktuelle Fragestellungen für die im November stattfindende 5. Überprüfungskonferenz zum Biotoxinwaffen-Übereinkommen. Hierbei ging es vor allem um die Frage der Definition des Begriffs „biologischer Agenzien“ nach dem Übereinkommen.

Das Verbot biologischer Agenzien in Art. I erscheine auf den ersten Blick allumfassend und daher grundsätzlich unproblematisch. Um dieser allumfassenden Anwendbarkeit Ausdruck zu verleihen, sei auf der 3. und 4. Überprüfungskonferenz in den Jahren 1991 und 1996 die Schädlichkeit nicht nur für den Menschen, sondern auch für Pflanzen und Tiere betont worden. Mit der Entwicklung materialangreifender biologischer Agenzien könnte sich jedoch die Wirkung dieser expliziten Aufzählung ins Negative verkehren und eine Legitimation für einen Ausschluss materialangreifender Agenzien darstellen. Auf der 5. Überprüfungskonferenz bestünde daher die Möglichkeit, aber auch die Notwendigkeit, mit einer klaren Stellungnahme jeden Zweifel zu beseitigen. So müssten nach *van Aken* zusätzlich zu Menschen, Tieren und Pflanzen ebenfalls Materialien in den Katalog der Schutzgüter aufgenommen werden. Um weiteren Unklarheiten vorzubeugen, sei es zudem notwendig klarzustellen, dass es sich bei der Aufzählung nicht um einen abschließenden Katalog handle und mit ihm somit keine Eingrenzung des Begriffs „Agenzien“ bezweckt sei.

Ein weiterer Problemkreis betraf den Einsatz biologischer Agenzien für eine „gerechte Sache“ und nur für „friedliche Zwecke“. Gemeint war hiermit die „biologische Schädlingsbekämpfung“, erläutert am Beispiel der beabsichtigten Vernichtung von Drogenpflanzen in Zentralasien und Kolumbien. Hierbei würden sich zugleich mehrere Fragen aufwerfen. So sei äußerst zweifelhaft, ob Drogenpflanzen als Schädlingspflanzen zu qualifizieren wären.

Zudem ließen die gegebenen Umstände in Kolumbien den Zweifel aufkommen, ob die Verwendung der Agenzien noch als „zu friedlichen Zwecken“ anzusehen sei. Ungeachtet des wünschenswerten Ziels der Bekämpfung der organisierten Rauschgiftkriminalität sei es nicht akzeptabel, dass der Zweck die Mittel heilige und somit diese „offensichtliche Grauzone“ als eine Ausnahme zum Biotoxinwaffen-Übereinkommen zugelassen werde. *Van Aken* wies zudem darauf hin, dass aufgrund internationalen Drucks dieses, pikarerweise unter der Schirmherrschaft des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen entwickelte und von den USA und Großbritannien finanzierte Projekt, vorerst auf Eis gelegt worden sei.

Der Beitrag von *van Aken* führte zugleich in die abschließende Podiumsdiskussion ein, an der Vertreter der Wissenschaft, der Politik, der Medien sowie der Wirtschaft teilnahmen. Letztere setzten sich intensiv mit dem Problem der Gewährung notwendiger Transparenz unter gleichzeitiger Wahrung wirtschaftlicher Interessen auseinander. So sei bei der Ausarbeitung der Verifikationsverfahren auch auf die patentrechtlichen Interessen der Unternehmen Rücksicht zu nehmen. Die Vertreter der Bio-Industrie betonten daher die Notwendigkeit der Einbindung der Industrie in die Ausarbeitung der Verifikationsmechanismen und forderten zugleich klare Regelungen für Inspektionen.

Die Teilnehmer der Diskussion waren sich darin einig, dass verstärkte Bemühungen unternommen werden müssten, das Thema des Verbots von Biowaffen und der Gefahr des Missbrauchs von Forschungsergebnissen aus der Mikrobiologie und Genforschung ins Bewusstsein der beteiligten Wissenschaftler und der Öffentlichkeit zu bringen.

Die Veranstalter hat besonders deutlich gezeigt, dass dieses Vorhaben nur in Kooperation aller Fachbereiche gelingen kann. Naturwissenschaften, Wirtschaft, Politik und Rechtswissenschaften sowie die Öffentlichkeit bieten unterschiedliche Ansätze zur Bewältigung eines gemeinsamen Problems. Wenn es das Ziel der Veranstaltung gewesen ist, diese unterschiedlichen Beteiligten zu einem gemeinsamen Gedankenaustausch zu bringen, so war diese Veranstaltung durchaus ein Erfolg.

Weitere Unterlagen zur Veranstaltung sind auf der Homepage von Sunshine-Project e.V. unter <http://www.sunshine-project.de>, Unterverzeichnis BTWC abrufbar. ■

## International Workshop on Regional Autonomy of Ethnic Minorities

Peking, 22.–24. Juni 2001

Hans-Joachim Heintze\*

Die Veranstaltung wurde von dem Research Center on Ethnic Affairs of the State Ethnic Affairs Commission der VR China (SEAC), dem Human and Social Science College der Columbia University (USA) und der Hong Kong University of Science and Technology mit finanzieller Unterstützung der norwegischen Regierung durchgeführt. Sie war an sich bereits im Vorjahr geplant gewesen, dann aber aus finanziellen Gründen verschoben worden. Bei dem Konferenzthema handelt es sich weltweit – aber in Sonderheit für die Volksrepublik – um „ein heißes Eisen“, da in China 59 autonome ethnische Gebiete bestehen, die zum größten Teil sehr arme Bevölkerungen haben. Angesichts der „sozialistischen Marktwirtschaft“ nehmen die sozialen Spannungen im Lande zu, die durch ethni-

sche Konflikte noch angeheizt werden. Offensichtlich sieht die chinesische Führung die Notwendigkeit, darauf zu reagieren. In diesem Rahmen war der Workshop zu sehen, der erstmals westliche und Drittweltexperten mit chinesischen Offiziellen und Wissenschaftlern zusammenbrachte. Es wurden Papiere vorgetragen und dann, ein weiteres Novum, auch diskutiert. Als großer Vorteil erwies sich allerdings, dass alle Referate vorher bereits eingereicht werden mussten und somit bei Konferenzbeginn auch vorlagen. Angesichts mancher sprachlicher Probleme war es somit möglich, die Referate besser zu verfolgen.

An der Konferenz nahmen 59 Experten, davon 20 Ausländer, teil. Die westlichen Experten waren durch die eigentlichen geistigen „Väter“ der Konferenz, Professor *Morris Rossabi* (Columbia University) und Professor *Barry Sautman* (Hong Kong Uni-

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

versity) nominiert worden. Deren Versuche allerdings, weitere interessante Experten einzuladen, scheiterten. So fehlten alle Nachfolgestaaten der UdSSR, das ehemalige Jugoslawien, Vietnam, Pakistan, Korea und Japan. Gerade die ehemaligen sozialistischen Staaten hätten sicher viel zum Thema beitragen können. Ganz offensichtlich wollte man aber nicht über das Scheitern anderer Autonomieregelungen sprechen, da sich das heutige chinesische Konzept auf die gleichen Väter beruft (Marx, Lenin) und die führende Rolle der KP unangestastet bleiben musste. Gegenstand waren daher nur die chinesischen Konzepte der regionalen Autonomie und einige westliche Regelungen (Åland, Südtirol, Norwegen, Vereinigtes Königreich) sowie die Strukturen Äthiopiens, Indonesiens und Nigerias.

Auffallend war die große Gelassenheit und das Selbstbewusstsein der chinesischen Teilnehmer. Sie konnte weder die forschende Forderung Professor *Wolfgang Danspeckgrubers* (Princeton University), die Chinesen sollten einfach nur die funktionierenden europäischen Mechanismen des Minderheitenschutzes vermittels Autonomie übernehmen (was man im Übrigen inhaltlich durchaus bezweifeln muss), aus der Ruhe bringen noch die (zutreffende) Feststellung des nigerianischen Teilnehmers *Dr. Eghose Osaghe* (University of Ibadan), Autonomie-rechte könnten nicht von einem großzügigen und weisen Staat den Minderheiten von oben herab geschenkt werden. Letzteres ist aber genau die chinesische Konzeption, die von allen chinesischen Rednern immer wieder unterstrichen wurde.

Dabei zeigten sich jedoch einige Unterschiede in der Darstellungsweise. Während die SEAC-Vertreter diesen Ansatz zumeist mit Verweisen auf die Lehren der „Klassiker des Marxismus-Leninismus“ verfochten und ihn mit den Erfordernissen der sozialistischen Marktwirtschaft in Einklang zu bringen versuchten, zeigte sich bei jüngeren Wissenschaftlern von der Akademie der Wissenschaften – die zum Teil längere Zeit im Westen studiert hatten – eine neue Herangehensweise. Sie versuchten rechtlich zu argumentieren und gingen auch auf westliche Konzepte ein.

Angesichts des nunmehr seit einiger Zeit zwischen der EU und China geführten Menschenrechtsdialogs und im Lichte der Vorwürfe schwerer Menschenrechtsverletzungen fand der TOP „Autonomie und Menschenrechte“ besondere Beachtung. Dabei argumentierte *Dr. Zhou Yong* (Chinesische Akademie der Wissenschaften) mit dem Konzept der Gruppenrechte, was tatsächlich ein menschenrechtstheoretischen Ansatz ist, der vom Klischee des aus

dem Gedanken der Harmonie hergeleiteten Autonomieansatzes abweicht. Demgegenüber vertreten die meisten chinesischen Teilnehmer die bekannte Auffassung, Menschenrechte hießen in erster Linie Entwicklung und Wohlstand. Den Minderheiten gehe es heute materiell in China besser als je zuvor, was mit Zahlen belegt wurde und was wohl auch zutrifft. Diese Entwicklung ist insofern sehr wichtig, als die autonomen Gebiete in der Tat großteils die ärmsten Gebiete der Volksrepublik darstellen.

Der wirtschaftliche Fortschritt der Minderheiten wurde von chinesischer Seite durchgängig als Erfolg der Autonomie gefeiert. Kritische Untertöne am Konzept waren daher nicht zu hören. Gleichwohl – und das war wohl der eigentliche Grund für die Konferenz – stehen die autonomen Gebiete vor großen Herausforderungen. Sie seien jedoch nicht hausgemacht, sondern kämen von außen. Von den Chinesen wurde kritisiert, dass die Mitgliedschaft in der WTO dazu führen werde, dass den autonomen Gebieten keine Präferenzbehandlung mehr eingeräumt werden könne. Das müsse erhebliche negative Konsequenzen für Minderheiten haben. Von westlichen Teilnehmern wurden weitere Probleme benannt, denen die Chinesen dann auch zögernd zustimmten: Die Ausbeutung von Rohstoffen in autonomen Gebieten durch die Zentralregierung zu deren Gunsten (der Boden ist Volkseigentum) führe zu Unmut, da keine gerechte Bezahlung erfolge; die massive Umweltzerstörung in diesen Gebieten; die Zuwanderung von Experten führe in den rückständigen Gebieten zu Spannungen mit den indigenen Völkern; der Bau von Pipelines aus den Nachfolgestaaten der UdSSR führe zur Öffnung entlegener Gebiete und zu grenzüberschreitenden Kontakten. Alle diese Faktoren, verbunden mit den Spannungen in der chinesischen Gesellschaft, die aus dem wachsen-

den Gegensatz zwischen arm und reich und dem zunehmenden Wohlstand in den Boomgebieten resultieren, werden auch Veränderungen der ethnischen Autonomieregelungen notwendig machen. Die Konferenz diene offensichtlich als Kontaktaufnahme zu internationalen Experten, um mehr über mögliche Autonomiekonstruktionen und deren Anpassung an veränderte Bedingungen zu erfahren. Daher stießen insbesondere rechtliche Darstellungen auf erhebliches Interesse. Besonderer Wert wurde auf die Feststellung gelegt, dass Autonomieregelungen nicht die staatliche Souveränität unterlaufen dürfen und dass es keinen Rechtsanspruch auf solche Regelungen seitens der Minderheiten gäbe. Gleichwohl wurde das Prinzip der Subsidiarität, das die eigentliche Grundlage jeder ethnischen Autonomieregelung ist, breit diskutiert. Überhaupt zeigten die Chinesen großes Interesse an Entwicklungen in Deutschland und der EU. Freilich wurde klar, dass für China föderalistische Strukturen nicht in Erwägung gezogen werden; das Beispiel des Zerfalls der UdSSR steht zu deutlich vor Augen.

Die Konferenz wurde von den Veranstaltern und Teilnehmern als großer Erfolg bewertet. Sie soll als Auftakt für weitere ähnliche Konferenzen dienen. Die SEAC drückte ihre Erwartung aus, dass die nächste Konferenz in Europa stattfinden solle. Des Weiteren ist geplant, einige Beiträge der Konferenz in Englisch und Chinesisch zu veröffentlichen. Interesse dürfte diese Publikation allemal finden, denn die Diskussion von Autonomieregelungen ist keinesfalls nur auf China begrenzt. Allerorts versuchen Regierungen mit unterschiedlichem Erfolg ethnische Konflikte durch die Gewährung von Selbstverwaltungsrechten an Minderheiten zu entschärfen. Man sollte deshalb voneinander lernen; der Workshop von Peking war ein erster solcher Versuch. ■

## Obasi Okafor-Obasi, Völkerrechtlicher Schutz der Frauen und Kinder unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Afrika südlich der Sahara

Schriftenreihe des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, Band 9, Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 2001, 484 Seiten, DM 96,-

Hesseleth Worku\*

Die Arbeit beginnt mit einem Paukenschlag. Apodiktisch wird nämlich festgestellt: „Die Rechte der Frauen und Kinder

werden in Afrika nicht optimal geschützt.“ (S. 7). Wo auf der Welt ist dies schon der Fall, möchte man fragen. Zugleich erregt die provozierende Feststellung natürlich auch Interesse am Studium dieses Buches und reizt zum Weiterlesen.

Die Arbeit ist in neun Kapitel gegliedert, wobei das erste das Ziel der Arbeit und die

\*Dr. Hesseleth Worku LL.M. (Heidelberg) ist gegenwärtig im Auftrag des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte als Menschenrechtskoordinatorin an der University of Namibia tätig.

angewandte Methode darstellt. Demnach wird die „analytische, vergleichende und beschreibende Methode“ benutzt. Damit werden dann zahlreiche Dokumente untersucht, die sich auf die Rechte der Frauen und Kinder beziehen. Etwas verwundert fragt sich der Leser allerdings, was „andere besondere von der UNO erlassene Menschenrechtsdokumente“ (S. 25) sein sollen. Als struktureller Mangel ist anzusehen, dass die einzelnen Untersuchungsergebnisse am Ende der Kapitel nicht zusammengefasst werden. So geht der Leser verschiedentlich in der Materialfülle unter und läuft Gefahr, den roten Faden zu verlieren.

Das zweite Kapitel zur „geschichtlichen Entwicklung der Menschenrechte“ holt weit aus, da es sich bemüht, auf kurzem Raum die Ideengeschichte der Menschenrechte wiederzugeben und zugleich eine Auseinandersetzung mit dem Naturrecht (S. 53) enthält. Dem wird das dritte Kapitel entgegengestellt, das sich mit dem „Einfluss von Kultur und Tradition auf den afrikanischen Menschenrechtsgedanken“ auseinandersetzt. Besonders aufschlussreich für das Thema sind die Ausführungen zur Familie im präkolonialen Afrika (S. 73–79). Es folgen Untersuchungen zur rechtlichen Grundlage des Kolonialbesitzes. Etwas unvermittelt werden dann Aussagen zu den Menschenrechten in den „Unabhängigkeitsverfassungen der neuen Staaten Afrikas“ angefügt (S. 101), die dann übergehen in „Ursachen für Menschenrechtsverletzungen“ in Afrika. Damit werden bereits im zweiten Kapitel sehr viele Probleme angesprochen, die an sich eine eigene wissenschaftliche Untersuchung wert gewesen wären. Einige Feststellungen müssen zudem auf Widerspruch stoßen, z.B. wenn das Nichteinmischungsprinzip der OAU-Charta als Hinderungsursache für die Verurteilung des Verhaltens autokratischer Regime in Afrika angesehen wird (S. 113). Es scheint eher, dass es hier zuallererst am politischen Willen fehlt, gegen menschenrechtsverletzende Regime tatsächlich vorzugehen.

Unverständlich ist, weshalb das vierte Kapitel, dessen Überschrift „Regionale Menschenrechtskonventionen“ lautet, sich zuerst der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zuwendet, obwohl dieses Dokument weder regional noch eine Konvention ist (S. 114). Zum eigentlichen Thema kommt erst der Punkt 4.2. (S. 127 bis 162). Unter diesem Punkt werden dann auch ein Vergleich zwischen der Banjul-Charta und anderen regionalen Instrumenten angestellt und die hochinteressante Frage der Universalität der Menschenrechte angesprochen. Leider werden hier allerdings weder die grundlegenden Dokumente der Wiener Weltmenschrechtskonferenz

1993 – mit Ausnahme einer kurzen Passage aus dem Abschlussdokument (S. 177) –, noch die einschlägigen völkerrechtlichen Arbeiten berücksichtigt.

Etwa in der Mitte der umfangreichen Arbeit nähert sich die Autorin dem eigentlichen Thema, indem sie die Stellung der Frau in Afrika – allerdings noch nicht ihren Schutz – erörtert (S. 178–230). Zum Schutz kommt sie erst in Kapitel 6 im Zusammenhang mit der „Realisierung der Menschenrechtskonventionen“. Hier überrascht der Unterpunkt 6.2., der sich der humanitären Intervention (S. 237–241) zuwendet. Die nächsten Unterpunkte widmen sich dann in der Tat der Durchsetzung der Frauenrechte. Es wird die Geschichte des UN-Anti-Diskriminierungsübereinkommens von 1979 (CEDAW) und sein Inhalt dargestellt. Freilich verwundert, dass unter dem Gliederungspunkt CEDAW dann auf die Spruchpraxis der Durchsetzungsorgane anderer Menschenrechtsverträge eingegangen wird. Auf spezielle afrikanische Probleme wird gliederungsmäßig erst am Ende des Kapitels eingegangen (S. 291), weniglich hinsichtlich der einzelnen Untersuchungspunkte (politische, soziale und ökonomische Rechte) durchaus ein starker Bezug auf die afrikanischen Staatenberichte genommen wird.

Auf die Rechte des Kindes wird im siebten Kapitel eingegangen (S. 310–387). Hier wird ebenfalls ein recht umfangreicher historischer Hintergrundbericht gegeben. Auf das grundlegende UN-Kinderrechtsübereinkommen wird allerdings nur recht kurz (auf 30 Seiten) eingegangen. Gerade zu dem für Afrika akuten Problem der Kindersoldaten vermisst man allerdings detaillierte Darstellungen, obwohl es hier neuere Entwicklungen gibt, wie das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention zeigt. Hinzu kommt, dass einige subsaharische

Staaten wie Sierra Leone mit internationaler Hilfe ganz erhebliche Anstrengungen unternehmen, um vom Krieg traumatisierte Kinder wieder in die Gesellschaft und in die Familienverbände einzugliedern. Stattdessen meint die Autorin, dass der „häufigste Missbrauch, den viele Kinder in Afrika erleben, (...) Gewalt in der Familie [ist]“ (S. 359). Dies scheint aber kein Spezifikum Afrikas zu sein. Diesem Phänomen kann zudem mit völkerrechtlichen Mitteln wohl kaum beigekommen werden, während die Verwicklung von Kindern in Kriege sehr wohl vorrangig mit dem Völkerrecht bekämpft werden muss. Gleichwohl sind die Fakten, die in dem Buch über die Lage der Kinder in Afrika aufgelistet sind, natürlich beeindruckend und zeigen die Notwendigkeit, den rechtlichen Schutz der Kinder ebenso wie den der Frauen zu verbessern. Dem dient *expressis verbis* das achte Kapitel, in dem eine Reihe solcher Verbesserungsvorschläge zusammengetragen sind. Sie werden einerseits in der Gesetzgebung gesehen (S. 388–406) und andererseits völlig zutreffend in der Demokratisierung der Gesellschaften (S. 406 bis 412). Schließlich unterstreicht die Autorin die Notwendigkeit der sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Emanzipation der Frau.

Insgesamt gibt das vorliegende Buch zahlreiche Aufschlüsse über die praktischen Probleme bei der Sicherung der Rechte von Kindern und Frauen in Afrika. Leider wird das Thema etwas breit angegangen, so dass eine Straffung und Konkretisierung manchmal die Lesbarkeit erleichtert hätten. Auch sind einige juristische Ungenauigkeiten zu beklagen. Gleichwohl, das Thema und der Kontinent Afrika verdienen angesichts großer Probleme größte internationale Beachtung. Um dies zu unterstreichen, leistet das Buch einen wertvollen Beitrag. ■

## Katrin Weschke, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte

Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 2001, 477 Seiten, DM 89,-

Hans-Joachim Heintze\*

Die vorliegende umfangreiche Dissertation wendet sich einem Problem zu, das seit Jahren intensiv diskutiert wird. Entsprechend viele Bücher gibt es; der Markt ist kaum noch überschaubar. Wenn das Buch von Weschke dennoch Aufmerksamkeit verdient, dann deshalb, weil sie sich die Mühe gemacht hat, einmal alle Durchset-

zungsmechanismen darzustellen. Dieser Anspruch ist natürlich gewaltig, allein wenn man sich vergegenwärtigt, dass es mittlerweile auf der universellen Ebene schon gut ein halbes Hundert völkerrechtliche Verträge mit menschenrechtlichem Bezug und Durchsetzungsverfahren gibt. Hinzu kommt dann noch der Bereich der gewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechte, der der „charter-based bodies“ und der der regionalen Menschenrechtsverträge.

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

Wegen dieses breiten Ansatzes der Untersuchung und der kaum noch überschaubaren Materialfülle, die selbst den Völkerrechtler verschiedentlich verwirrt, kommt der Bestimmung des Begriffs der „Instrumente zur Durchsetzung“ eine besondere Bedeutung zu. Diese erfolgt in der Einleitung und wird dort nur sehr kurz abgetan: „Durchsetzung bedeutet hierbei die Sicherung der Beachtung der Menschenrechte durch die Möglichkeit des Vorgehens gegen einen Rechtsverletzer; sie betrifft aber auch den Aspekt der Verhinderung drohender Menschenrechtsverletzungen. (...) Der Begriff der Durchsetzung wird somit als eine Entsprechung des englischen Ausdrucks ‚enforcement‘ angesehen“ (S. 2). Meines Erachtens bedeutet eine derartige Definition eine Beschränkung auf das eigentliche „enforcement“. Damit erfolgt eine Ausklammerung der gerade im Menschenrechtsbereich so weitverbreiteten Methoden der „implementation“, die kooperative Verfahren zur Verwirklichung vertraglicher Verpflichtungen darstellen.

Diese Konsequenz zieht die Autorin aber nicht. Vielmehr betrachtet sie auch die „Vertragsverfahren“ als internationales Instrument zur Durchsetzung der Menschenrechte. Sie untersucht diese Verfahren gleich im ersten Kapitel, beginnend mit weitverbreiteten Berichtsverfahren. Bereits hier wird deutlich, dass die Untersuchung universeller und regionaler Instrumente nicht getrennt wird, sondern gemeinsam abgehandelt wird. Da sich die Bedeutungen der Berichtsverfahren aber auf universeller und regionaler Ebene wesentlich unterscheiden, was sich auch in den konkreten Ausgestaltungen der Verfahren widerspiegelt, erscheint diese Vorgehensweise nicht besonders glücklich. Überhaupt kommen Berichtsverfahren schlecht weg; die positiven Entwicklungen der letzten Jahre werden nicht hinreichend gewürdigt. Bei aller zu teilenden Kritik am Berichtsverfahren, so muss doch hinsichtlich der mangelnden „weiten Beteiligung“ von NGOs (S. 10) ein gewisser Fortschritt in der Tatsache gesehen werden, dass zumindest im Kinderrechtsübereinkommen eine Anhörung von NGOs vorgesehen ist. Auch die Einschätzung, dass sich das Berichtssystem generell gegen Menschenrechtsverletzungen richten würde (S. 14), erscheint zu einseitig, denn sie dienen in der Tat auch dem Dialog zwischen den Ausschüssen und den berichtenden Staaten (siehe auch die Einschätzung auf S. 8).

Auch die Aussagen zum Staatenbeschwerdeverfahren (S. 15 ff.) leiden darunter, dass die universelle und regionale Ebene nicht getrennt untersucht werden; gerade im Europäischen System spielen sie offensichtlich eine wichtige Rolle, wie sich jüngst hinsichtlich der zypriotischen Beschwerde gegen die Türkei wieder zeigte. Ob die „Abschreckungswirkung“ dieses

Verfahrens wirklich gegeben ist (S. 19), darf man wohl bezweifeln – wenn es eine solche Wirkung überhaupt gibt, dann ist sie wohl eher hinsichtlich der UN-Organe zu vermuten, die eine wesentlich größere Bühne zur Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen bieten. Hinsichtlich der Individualbeschwerdeverfahren wird argumentiert, die Staaten würden das Fakultativprotokoll „nur zögerlich“ ratifizieren (S. 24). Gerade in der letzten Zeit hat es hier aber interessante Veränderungen gegeben, die durchaus davon zeugen, dass viele Staaten Menschenrechtsfragen nunmehr wesentlich offensiver angehen.

Interessant sind die Aussagen des zweiten Teils zu den Instrumenten außerhalb der Menschenrechtsverträge (S. 37–371). Hier werden einleitend völkerrechtstheoretische Fragestellungen – wie das Einmischungsverbot und die *erga omnes*-Wirkung von Menschenrechten – erörtert. Zutreffend wird aus dem Völkergewohnheitsrecht hergeleitet, dass die Einhaltung von Menschenrechten gefordert werden kann, was die Frage bedingt, wie weit die Handlungsbefugnisse der Staaten gehen. Dies wird zuerst hinsichtlich der Maßnahmen außerhalb des Rahmens internationaler Organisationen untersucht (S. 86–211). Dazu wird zuerst auf das Repressalienrecht eingegangen und anhand der Staatenpraxis der Nachweis erbracht, dass man noch keine gewohnheitsrechtliche Weiterentwicklung des Repressalienrechts bezüglich der Menschenrechte nachweisen kann. Allerdings hätten sich viele Staaten zu einseitigem Handeln veranlasst gesehen, wenn sich das UN-System als ineffektiv erwiesen habe. Folglich hätten die nicht direkt verletzten Staaten bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ein individuelles Repressalienrecht (S. 125). Zwangsläufig stellt sich im Folgenden die Frage nach der humanitären Intervention. Hier werden einige Fälle vom Kongo 1964 bis zum Kosovo 1999 untersucht. Dabei überrascht etwas, dass der Kosovo ebenso wie die Intervention der ECOMOG in Liberia 1990 als Maßnahmen außerhalb internationaler Organisationen eingestuft werden. Den Schlussfolgerungen ist gleichwohl vollinhaltlich zuzustimmen: „Der Nachweis eines Völkergewohnheitsrechts zur humanitären Intervention kann nicht erbracht werden. (...) Auch im Fall des Kosovo lässt sich eine entsprechende Rechtsüberzeugung, nach der die Maßnahmen der NATO als humanitäre Intervention nicht gegen das Gewaltverbot verstießen, nicht nachweisen“ (S. 157).

Im Anschluss werden Durchsetzungsmechanismen im Bereich des Völkervertragsrechts analysiert. Sie werden vor allem in der Beendigung eines menschenrechtsschützenden Vertrages und in der Verweigerung bzw. Gewährung von Leistungen

gesehen. Hier wird insbesondere auf die Konditionalisierung von Entwicklungshilfe eingegangen (S. 178 ff.). Des Weiteren finden sich Untersuchungen zur Achtung der Menschenrechte als Vorbedingung für die Anerkennung und zum diplomatischen Asyl. Zutreffend wird eingeschätzt, dass die „Maßgabe der Beachtung der Menschenrechte bei der Anerkennung (...) kein rechtlicher Mechanismus zur Sicherung der Menschenrechte (ist), auch wenn man von einer ‚humanitären Aufladung‘ des Instruments der Anerkennung sprechen kann“ (S. 199). Demgegenüber kann man durchaus Zweifel haben, ob die Staatenpraxis tatsächlich den Schluss zulässt, dass die Gewährung von Zuflucht in Missionen im Ausland bei lebensbedrohlichen Zuständen bereits völkergewohnheitsrechtlich abgesichert ist (S. 211).

Das fünfte Kapitel widmet sich der Durchsetzung der Menschenrechte im Rahmen internationaler Organisationen, beginnend mit der UNO. Dabei wird dem UN-Sicherheitsrat am meisten Raum eingeräumt und Wert auf die Feststellung gelegt, „dass der Sicherheitsrat in Fällen, in denen es im Rahmen interner Konflikte zu massiven Verletzungen der Menschenrechte kam. Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta angeordnet hat“ (S. 263). Größten Wert legt die Autorin völlig zu Recht auf die Feststellung, dass in einigen Fällen – sie nennt Jugoslawien, Somalia, Ruanda, Zaire und Albanien – allein die innere Situation in diesen Staaten zum Eingreifen der Staatengemeinschaft zugunsten der Menschenrechtssicherung geführt habe. In der Tat liegt hierin ein gewaltiger Fortschritt bei der internationalen Durchsetzung der Menschenrechte, denn nach Kapitel VII können auch Zwangsmaßnahmen gegen den Rechtsbrecher ergriffen werden. Rechtsdogmatisch wäre das das stärkste Instrument der Durchsetzung der Menschenrechte. Demgegenüber sind die möglichen Aktivitäten des ECOSOC wesentlich schwächer (S. 314 ff.).

Abschließend werden noch die Möglichkeiten der Weltbank, der Sonderorganisationen des UN-Systems und von Regionalorganisationen untersucht. Hier gehen die OSZE und der Europarat etwas unter, obwohl deren Einflussnahme auf das Verhalten von Staaten wohl am intensivsten ist. Die Arbeit ist insgesamt sehr lesenswert. Da ein „weites Feld“ beackert wird, findet der Leser enorm viele Anregungen zum Weiterdenken. Hinzu kommt auch, dass sich die Autorin nicht scheut, klare – und völkerrechtlich fundierte – Positionen aus ihrer Analyse abzuleiten, selbst wenn diese politisch – wie im Falle des Kosovo-Krieges – dem Mainstream entgegenlaufen. Zu loben ist schließlich der ausgezeichnete Anhang des Buches, der seinen Wert zusätzlich erhöht.

## ARBEITSBERICHT

### des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.

# 2000

Zu Beginn des Berichtszeitraums hat der Verein einen Betrag von DM 48.442,26 aus dem Vorjahr in das Jahr 2000 übertragen. Das Spenden- und Beitragsaufkommen belief sich im Jahr 2000 auf einen Betrag von DM 4.440,- und die sonstigen Einnahmen betragen DM 3.213,46. Einschließlich der Zinserträge von DM 156,28 und der Übertragssumme steht damit ein Gesamteinnahmenbetrag von DM 56.252,- einem Ausgabenbetrag von DM 35.455,90 gegenüber. Der in das Jahr 2001 zu übertragende Saldobetrag belief sich am 31.12.2000 auf DM 20.796,10.

Die relativ hohe Übertragssumme aus 1999 in das Jahr 2000 hat sich insbesondere durch Teilnahmegebühren für den vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) durchgeführten Trainingskurs für „Senior Human Rights Officers“ ergeben. Dabei handelt es sich um eine Trainings- und Ausbildungsmaßnahme, die im PIBOES-Netzwerk in Zusammenarbeit mit dem „Human Rights Centre“ der Universität Essex/Großbritannien und der „Scuola Superiore Sant'Anna“ in Pisa/Italien veranstaltet worden ist. Die vom IFHV verantwortete Teilmaßnahme wurde in zwei Teilen im Dezember 1999 und im März 2000 in Venedig durchgeführt. Diese Gebühren stellen eine zweckgebundene Einnahme des Vereins dar. Mit Hilfe dieser Gebühren der 20 Teilnehmer, die verpflichtend an beiden Veranstaltungsteilen teilzunehmen hatten, war es dem Verein möglich, mit einem Gesamtbetrag von DM 13.833,06 die neben den beiden Postgraduierten-Studiengängen „Humanitäre Hilfe“ sowie „Menschenrechte und Demokratisierung“ dritte zentrale Lehrveranstaltung des IFHV zu unterstützen. Die vom Verein geleistete finanzielle Unterstützung des Studiengangs „Humanitäre Hilfe“ belief sich im Jahr 2000 auf DM 1.130,20.

Der Vorstand des Vereins hat darüber hinaus seiner Genugtuung Ausdruck verliehen, dass die Finanzhilfen zur technischen Ausstattung des IFHV mit Informationstechnologien im Berichtsjahr wesentlich verringert werden konnten. Mit einem Betrag von DM 5.399,- konnte die Anschaffung eines Monitors und – gemäß der Ankündigung im letzten Arbeitsbericht – insbesondere die Ausstattung des Instituts mit einer Glasfaserverkabelung aus einer zweckgebundenen Spende ermöglicht werden. Diese schon lange in Aussicht genommene Glasfaserverkabelung gestattet eine nunmehr leistungsstarke, schnelle und wenig störungsanfällige Informationsübertragung aus dem Rechenzentrum direkt ins IFHV. Insbesondere zusammen mit der zu Beginn des Jahres 2001 getätigten Anschaffung eines institutseigenen Servers konnten damit die Informations- und Datenverarbeitungskapazitäten des Instituts wesentlich erweitert und zuverlässig abgesichert werden.

Den größten Betrag konnte der Verein – wie im Arbeitsbericht für das Jahr 1999 angekündigt – in einer Gesamthöhe von DM 15.000,- aus zweckgebundenen Spenden für eine Teilfinanzierung der Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen am 9. Juni 2000 aufwenden. Knut Ipsen ist der Gründer des Instituts und war bis 1999 sein Geschäftsführender Direktor. Die von seinen drei habilitierten ehemaligen Schülern vorgelegte Festschrift ist den drei Haupttätigkeits- und -Interessenschwerpunkten Knut Ipsens, dem Völkerrecht, dem Verfassungsrecht und dem Wissenschaftsrecht, gewidmet.

Für das Jahr 2001 hat der Vorstand des Vereins im Hinblick auf die Vervollständigung der o.g. und im Berichtsjahr realisierten Glasfaserverkabelung

wiederum einen Betrag von DM 1.600,- für entsprechend leistungsfähige PC Netzwerk-Karten zurückgestellt. Die weitere Rückstellung in Höhe von DM 5.000,- als Druckkostenzuschuss zum Druck einer Broschüre zur Selbstdarstellung des IFHV ist ebenfalls aus dem vorherigen Berichtszeitraum übernommen worden. Damit soll es dem Institut ermöglicht werden, seine Tätigkeiten, Aktivitäten und Aufgabenfelder umfassend und in angemessener Form darzustellen.

In der Gesamtschau hat sich das Jahr 2000 als ein Berichtszeitraum erwiesen, in dem der Verein erstmalig mit relativ hohen Summen beide Tätigkeitsfelder des Instituts, nämlich sowohl die Lehre als auch die Forschung in den Bereichen der Friedenssicherung und des humanitären Völkerrechts in nennenswertem Umfang zu unterstützen. Der Vereinsvorstand wird auch im folgenden Jahr darauf hinarbeiten, diese Unterstützung zu konsolidieren und, soweit möglich, zu verstärken. Er ist dabei jedoch auf die unabdingbare Unterstützung durch die Mitglieder des Vereins angewiesen. Aus diesem Grunde nimmt er die Vorlage des Arbeitsberichts für das Jahr 2000 zum Anlass, möglichst viele Leser der „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ zum Beitritt als Mitglied oder zur Unterstützung durch Spenden, die ebenso wie der Beitrag steuerlich absetzbar sind, ebenso zu ermutigen wie die korporativen wie die individuellen Vereinsmitglieder zur aktiven Teilnahme am Vereinsgeschehen und zur pünktlichen Beitragszahlung.

#### Verein zur

**Förderung der Forschung und Lehre  
zum Friedenssicherungsrecht  
und zum Humanitären Völkerrecht**

**Konto-Nr.: 209 991 100**

**bei der Volksbank Bochum Witten e.G.  
(BLZ 430 601 29)**

Prinz Botho  
zu Sayn-Wittgenstein Hohenstein  
Vorsitzender

Georg Bock  
Stellvertretender Vorsitzender

**12.** Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV)

## **Die Kriege der Zukunft: Ursachen – Erscheinungsformen – Reaktionen**

Freitag, 8. März 2002

15.00 – 18.00 Uhr Begrüßung und Einführung in das Thema  
Kriegsursachen in der Zukunft  
Erscheinungsformen des Krieges in der Zukunft

Samstag, 9. März 2002

9.00 – 11.00 Uhr Erscheinungsformen des Krieges in der Zukunft  
11.00 – 12.30 Uhr Reaktionen auf die neuen Herausforderungen:  
Strategische und politische Planungen  
Fortentwicklung des Völkerrechts?

Vorläufiges Programm – Änderungen vorbehalten



*Interessenten melden sich bitte beim DRK-Landesverband Baden-Württemberg,  
70372 Stuttgart, Tel.: (07 11) 55 05-0*